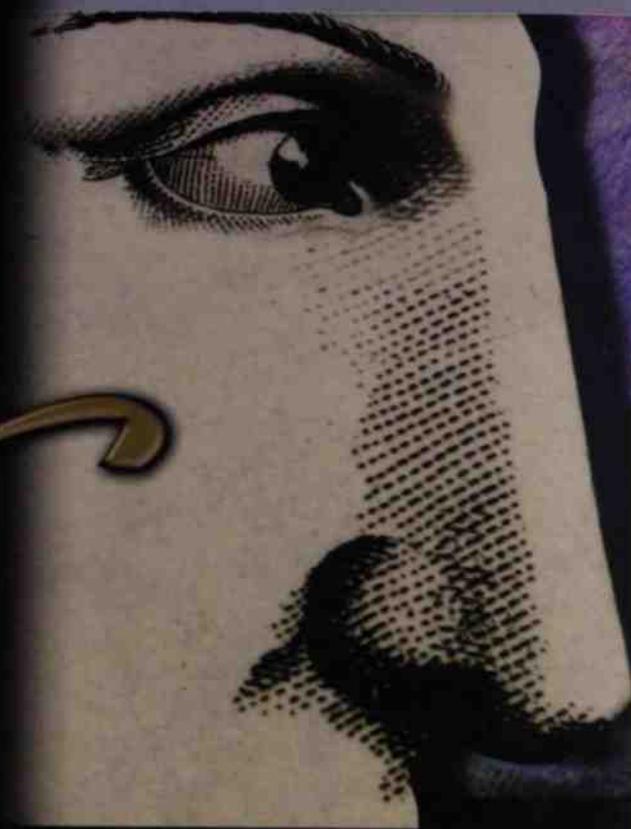


P  
&  
I



## APPROFONDIMENTI

La Costituzione europea

## DEBITO PAESI POVERI

Le ragioni e le proposte

## LAVORO

Regole, tutele e piena occupazione

## NON PROFIT

Sussidiarietà in azienda

con interventi di:

Francesca Bassi

Riccardo Bellocchio

Simona Beretta

Emilio Colombo

Chantal Delsol

Amalia De Luigi

Giorgio Fiorentini

Lucio Franzese

Maurizio Gambuzza

Pietro Giuseppe Grasso

Renato Pistillo

Maurizio Rasera

Giorgio Salina

Alberto Salsi

Teresina Torre

CONSORZIO

**JOB**  **B** GROUP

S E R V I C E

E-mail: [jobservice@tiscalinet.it](mailto:jobservice@tiscalinet.it)

Il consorzio **Job Service Group** rappresenta imprese giovani e dinamiche che operano su tutto il territorio nazionale. Nasce dall'esperienza acquisita nell'organizzazione di servizi di sicurezza aziendale, è oggi orientato a quelli integrati.

Il consorzio **Job Service Group** si pone come impresa coordinatrice in grado di proporre servizi quali: portierato, custodia, reception, piccola manutenzione, fattorinaggio, prevenzione incendi presso aziende, edifici pubblici e privati, centri commerciali, eventi culturali...

Il consorzio **Job Service Group** tramite le aziende consorziate fornisce servizi altamente professionali, affidabili e sicuri, a costi competitivi. Il team è a completa disposizione per analisi, ricerche, valutazioni, consulenze e per formulare progetti e proposte organizzative.

Il consorzio **Job Service Group** offre ad una clientela sempre più esigente una garanzia di efficienza, qualità e massima professionalità a costi competitivi.

# PERSONE & IMPRESE ISTITUZIONI

Anno X numero 1 - 2001 - Lire 25.000

QUADRIMESTRALE DI CULTURA ECONOMICA E GIURIDICA DELLA SUSSIDIARIETÀ

Persone Imprese & Istituzioni è curata dal  
CRISP - Centro di Ricerche Interuniversitario  
sui Servizi di Pubblica Utilità alla Persona  
Università degli Studi di Milano - Bicocca

#### COMITATO SCIENTIFICO

Gilberto Antonelli, Tino Ballarino, Elio Borghonovi,  
Angelo Caloia, Clara Caselli, Lorenzo Caselli,  
Vittorio Coda, Alberto Cova, Paolo De Carli,  
Pier Paolo Donati, Carlo Filippini, Renzo Gubert,  
Francesco Lechi, Marco Martini, Antonio Pagano,  
Pier Luigi Porta, Alberto Quadrio Curzio,  
Giovanna Rossi, Alberto Roversi Monaco,  
Carlo Secchi, Lanfranco Senn (Presidente),  
Giulio Vismara, Giovanni Zanetti,  
Giorgio Vittadini (Direttore scientifico CRISP).

#### COMITATO DI REDAZIONE

Elvio Ancona, Luca Antonini, Riccardo Bellocchio,  
Simona Beretta, Alberto Brugnoli, Giuseppe Calabrese,  
Clara Caselli, Raffaele Cattaneo, Emilio Colombo,  
Natalino Dazzi, Paolo De Carli, Emanuele Forlani,  
Ottavio Lecis, Andrea Macchiavelli, Mario Maggioni,  
Giacomo Manara, Edoardo Margiotta, Luigi Mari,  
Marco Martini, Giuseppe Porro, Giancarlo Rovati,  
Alberto Salsi, Alberto Sciumè, Lanfranco Senn,  
Terry Torre, Giorgio Vittadini.

DIRETTORE RESPONSABILI  
Simona Beretta

  
UMES  
E D I Z I O N I

via Botta, 19 - 20135 Milano  
Tel. 338 2796763 - Fax 02 55192205  
www.windpress.it/pii  
e-mail: umes@libero.it

Abbonamento Annuale  
Italia L. 65.000 - Estero L. 80.000  
Studente L. 50.000 - Sostenitore L. 100.000  
c/c Post. n. 57958209  
Coord. banc.: ABI 02008 - CAB 01625 - c/c 2004000

Reg. del Tribunale di Milano  
N. 235 del marzo 1988

Stampa: Grafica Nizza - Collegno

Progetto grafico e Copertina: Pietro Casaluci

Videoimpaginazione: Fiandra Studio Grafico Design

Pubblicità: PM COMUNICATION  
Via Milano, 51 - 00184 Roma  
Tel. 064 744 013 - Fax 064 817 669

Illustrazioni tratte da incisioni d'epoca  
gentilmente concesse dalla  
Libreria Antiquaria "Il Cartiglio" - via Po, 32 - Torino

Prima edizione italiana  
Maggio 2001

ISSN-1591-2264

Hanno collaborato a questo numero:

**FRANCESCA BASSI**  
Università di Padova

**RICCARDO BELLOCCHIO**  
Consulente del Lavoro

**SIMONA BERETTA**  
Università Cattolica di Milano

**EMILIO COLOMBO**  
Università di Milano - Bicocca

**AMALIA DE LUIGI**  
Fondazione Einaudi

**CHANTAL DELSOL**  
Université de Marne La Vallée II

**GIORGIO FIORENTINI**  
Università Bocconi di Milano

**LUCIO FRANZESE**  
Università di Trieste

**MAURIZIO GAMBURZA**  
Veneto Lavoro

**PIETRO GIUSEPPE GRASSO**  
Università di Pavia

**RENATO PISTILLO**  
Insegnante

**MAURIZIO RASERA**  
Veneto Lavoro

**GIORGIO SALINA**  
Membro Comitato Ecclesiale  
per la Riduzione del Debito Estero dei Paesi Poveri

**ALBERTO SALSÌ**  
Reconta Ernst & Young

**TEDESINA TORRE**  
Università di Genova

# Uniti per essere : per fare



Team Service Consorzio di servizi Società cooperativa a responsabilità limitata opera come fornitore di servizi alle Amministrazioni statali, agli Enti pubblici e privati, alle Aziende e alle Amministrazioni locali.

Team Service rappresenta un riferimento sicuro, flessibile e competente al servizio del committente.

Scopo della Team Service Consorzio di servizi è sia acquisire appalti per lavori e servizi, sia facilitare l'assunzione diretta dei lavori da parte delle imprese aderenti.

Pertanto il consorzio opera acquisendo contratti da affidare in esecuzione ai

soci e organizzando sinergie produttive tra le aziende associate, in funzione di specifici obiettivi imprenditoriali.

La Team Service annovera tra i propri soci alcune delle più grandi realtà cooperative di servizi a livello nazionale.

Con sedi in tutta Italia, ha saputo crescere negli anni diversificando i propri campi di intervento per dare una risposta innovativa e dinamica alle poliedriche esigenze produttive e alla continua evoluzione del mercato, al fine di offrire tutto ciò che serve e tutte le garanzie necessarie a chi ha passione per il proprio lavoro e vuole farlo meglio.





# SOMMARIO



EDITORIALE  
a cura della redazione 7

LA COSTITUZIONE EUROPEA E LA "DELUSIONE" DEL PAPA  
di Pietro Giuseppe Grasso 11

APPROFONDIMENTI

I FONDAMENTI ANTROPOLOGICI DEL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ  
di Chantal Delsol 21

DEBITO ESTERO E SVILUPPO  
di Emilio Colombo 28

DEBITO PAESI POVERI

IL DEBITO ESTERO E LA FINANZA INTERNAZIONALE  
di Simona Beretta 34

"... RIMETTERE A LORO I DEBITI"  
di Giorgio Salina 42

SPUNTI SULLA PROPOSTA AVANZATA DALLA CEI  
di S. E. Mons. Attilio Nicora 46

LIBERTÀ DI LAVORARE  
a cura di Unioncamere 50

LAVORO

APPROCCI AL LAVORO IN UN CONTESTO DI PIENA OCCUPAZIONE  
di Francesca Bassi, Maurizio Gambuzza e Maurizio Rasera 58

LAVORO INTERINALE COME BUSINESS: IL CASO DI UN'AGENZIA NOT FOR PROFIT  
di Teresina Torre 68

NON PROFIT

SUSSIDIARIETÀ AZIENDALE E FILIERA SUSSIDIARIA  
di Giorgio Fiorentini 81

BENVENUTI, TEORICO DEL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ  
di Lucio Franzese 19

NOTE E AGGIORNAMENTI

OSSERVATORIO SCUOLA  
a cura di Renato Pistillo 24

ITALIA, PAESE IN VIA D'ESTINZIONE  
a cura del Settimanale Tempi 41

OSSERVATORIO LAVORO  
a cura di Riccardo Bellocchio 54

OSSERVATORIO NON PROFIT  
A cura di Alberto Salsi 78

LA BIBLIOTECA DELLA SUSSIDIARIETÀ  
a cura di Amalia De Luigi 93

# Da cinquant'anni

# una grande rete al servizio della pesca.



Federcoopescas - Federazione Nazionale Cooperative della Pesca - è l'organizzazione della Confcoopescas nel settore pesca e acquacoltura più diffusa nel Paese, associando oltre 300 cooperative, con circa 20.000 soci.

Costituita nel 1950, Federcoopescas esercita funzioni di assistenza, tutela e rappresentanza, impegnandosi a promuovere l'aggiornamento professionale dei soci e operando fattivamente per lo sviluppo delle imprese associate.

Federcoopescas è  
presente nelle regioni:

FRIULI VENEZIA GIULIA  
VENETO  
EMILIA ROMAGNA  
MARCHE  
ABRUZZO  
MOLISE  
PUGLIA  
CALABRIA  
CAMPANIA  
LAZIO  
TOSCANA  
LIGURIA  
UMBRIA  
SARDEGNA  
SICILIA

Federcoopescas aderisce al COGECA, Comitato Generale della Cooperazione Agricola dell'Unione Europea, con sede a Bruxelles, e partecipa inoltre al Comitato Consultivo della pesca e al Comitato di Dialogo Settoriale per i Problemi Sociali nella Pesca Marittima, impegnandosi attivamente a favore dell'emanazione di norme specifiche a tutela della pesca e dell'ambiente per l'Italia e il Mediterraneo. Massimo Coccia, presidente Federcoopescas, è presidente del COGECA/Pesca.



**FEDERCOOPESCA**  
*50 anni 1950-2000*

Via de' Gigli d'Oro, 21 - 00186 Roma  
Tel. 06/68.93.450 - Fax 06/68.93.766  
federcoopescas@federcoopescas.it  
<http://www.federcoopescas.it>

# In questo NUMERO

**A CURA DELLA REDAZIONE**

**Q**uesto numero della Rivista Persone Imprese e Istituzioni si apre con un importante contributo del professor Grasso. A partire dalla "Carta dei diritti fondamentali" approvata a Nizza dal Consiglio europeo e dalla decisa presa di posizione del Papa sulla stessa, il professor Grasso mette e fuoco le implicazioni di carattere giuridico della "delusione" del Papa e indaga sulla natura e sulle implicazioni di una costituzione europea ancora saldamente legata ai principi del costituzionalismo liberaldemocratico, laico e aconfessionale.

In questo inizio del terzo millennio, in realtà, nel dibattito sulla costituzione europea è in gioco molto più degli equilibri politico istituzionali fra i quindici paesi membri, nonché fra questi ed i potenziali entranti nell'Unione.

Tornano questioni a lungo eluse, ma impossibili da sradicare. Possono gli uomini costruire la loro pacifica convivenza sulla base di premesse antropocentriche, che generano regimi politici ispirati alla immagine della sovranità del corpo sociale, del popolo o della nazione? Oppure si ripeteranno i conflitti fra progetti contrapposti di "sovranità popolare"? È sufficiente, in una carta costituzionale, appellarsi a "valori" perché l'appello abbia un significato univoco? Che valore giuridico può avere l'appellarsi alla dignità umana, quando non si concorda su cos'è l'uomo: creatura ad immagine e somiglianza del Creatore, o essere assolutamente indipendente?

Il numero della Rivista prosegue con un secondo altro approfondimento, di Chantal Delsol, sui fondamenti antropologici del principio di sussidiarietà. Scavando attorno a tale principio, è quasi inevitabile rendersi conto che la fatica dell'approfondimento è largamente ricompensata dalla originalità radicale di quello che mano a mano si scopre.

Non si individuano piccoli (e presuntuosi) rimedi tecnici a grandi problemi, ma una comprensione radicale dei problemi stessi e l'arte di scommettere sulla iniziativa positiva degli uomini. Non si scoprono dunque i dettagli, ma un quadro d'insieme finalmente credibile, dotato di un realismo tutt'altro che presuntuoso: dai fondamenti antropologici della sussidiarietà giunge ad un significato non scontato e moralistico di bene comune.

Le sezioni della Rivista, in questo numero, in parte rivisitano temi tradizionalmente cari alla propria riflessione, quali il lavoro e il non-profit, in parte introducono un tema insolito: il debito estero dei paesi più poveri. Un tema "giubilare" che conserva tutta la sua drammaticità e che merita di non essere accantonato. Anzi, un tema che apre a riflessioni, che vorremmo coltivare anche in futuro, sulla applicazione del principio di sussidiarietà nelle relazioni internazionali.

P  
&  
I

SCAVANDO A FONDO ATTORNO AL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ, È  
INEVITABILE RENDERSI CONTO CHE LA FATICA DELL'APPROFONDIMENTO  
È LARGAMENTE RICOMPENSATA DALLA ORIGINALITÀ RADICALE  
DI QUELLO CHE MANO A MANO SI SCOPRE.

NON SI INDIVIDUANO PICCOLI (E PRESUNTUOSI) RIMEDI TECNICI A  
GRANDI PROBLEMI, MA UNA COMPRESIONE RADICALE DEI PROBLEMI  
STESSI E L'ARTE DI SCOMMETTERE SULLA INIZIATIVA POSITIVA  
DEGLI UOMINI. NON SI SCOPRONO DUNQUE I DETTAGLI, MA UN QUADRO  
D'INSIEME FINALMENTE CREDIBILE, DOTATO DI UN REALISMO  
TUTT'ALTRO CHE PRESUNTUOSO.

E' QUELLO CHE ACCADE LEGGENDO CHANTAL DELSOL, CHE DAI  
FONDAMENTI ANTROPOLOGICI DELLA SUSSIDIARIETÀ GIUNGE AD UN  
SIGNIFICATO NON SCONTATO E MORALISTICO DI BENE COMUNE.

# APPROFONDIMENTI

# LA «COSTITUZIONE EUROPEA» E LA «DELUSIONE» DEL PAPA

DI PIETRO GIUSEPPE GRASSO



EL MESSAGGIO IN OCCASIONE DEL 1200° ANNIVERSARIO DELLA INCORONAZIONE DI CARLO MAGNO, DESTINATARIO IL CARDINALE ANTONIO MARIA JAVIERRE ORTAS, IL SOMMO PONTEFICE HA ESPRESSO IL PROPRIO PENSIERO CIRCA LA «CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI» DELL'UNIONE EUROPEA, DI RECENTE APPROVATA A NIZZA DAL CONSIGLIO EUROPEO COMPOSTO DAI CAPI DI STATO E DI GOVERNO DEL VECCHIO CONTINENTE. (V. «L'OSSERVATORE ROMANO», DOMENICA 17 DICEMBRE 2000). PENSIERI ANALOGHI AVEVA PRIMA ENUNCIATO IL CARDINALE RATZINGER IN DICHIARAZIONI ALLA STAMPA (V. «IL GIORNALE», VENERDÌ 1 DICEMBRE 2000).

Due sono gli aspetti fondamentali di detta Carta presi in esame nelle parole del Papa: a) l'omissione di qualsiasi riferimento a Dio, "nel quale peraltro sta la fonte suprema della dignità della persona umana e dei suoi diritti fondamentali"; b) l'insufficienza in quanto concerne "la difesa dei diritti della persona e della famiglia", minacciati in molti Stati europei, ad esempio, "dalla politica favorevole all'aborto, quasi dappertutto legalizzato, dall'atteggiamento sempre più possibilista nei confronti dell'eutanasia e, ultimamente, da certi progetti in materia di tecnologia genetica non sufficientemente rispettosi della qualità umana dell'em-

brione". Nelle parole del Santo Padre sono richiamate eminenti questioni di ordine giuridico, come: sub a) le relazioni fra gli ordinamenti costituzionali e la religione; sub b) la rilevanza negli stessi ordinamenti delle regole di morale.

A meglio chiarire i termini delle questioni or accennate, è da ricordare che a fondamento delle organizzazioni sovranazionali europee è riconosciuto il fine di pervenire a una piena attuazione e protezione delle "conquiste" del costituzionalismo liberaldemocratico in un contesto assai più esteso e sicuro. Con la catastrofe della seconda guerra mondiale, per vero, si erano dimostrati del tutto insufficienti,

a garantire condizioni di vita ordinata e civile, gli assetti particolari dei vecchi "Stati nazionali". Quell'estensione oltre gli Stati poteva anche venir giustificata in connessione e continuità ideologica con l'originaria pretesa di significato universale proclamato, già alla fine del Settecento, per le dichiarazioni dei diritti fondamentali e degli "immortali principi". Nella stessa Carta, approvata lo scorso dicembre 2000, vi sono tracce chiare di una siffatta continuità ideologica come gli accenni alle "tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri", delle quali si propongono ulteriori svolgimenti e pur aggiornamenti. Merita di aggiungere che nel Preambolo pure della Carta è ricordato che l'Unione europea si basa sui principî dello "Stato di diritto". Con quest'ultima espressione riesce fin evidente il richiamo alla denominazione storica più nota adoperata a designare la forma tipica dello Stato liberale nei Paesi dell'Europa continentale.

**IL DIRITTO COSTITUZIONALE** stabilito nei Paesi dell'Europa continentale rivela piena concordanza coi postulati del pensiero occidentale dominanti dall'epoca moderna in poi<sup>1</sup>. Sia consentito ricordare che per quei postulati si era inteso affermare una visione unitaria e omogenea della realtà, col negare qualsiasi distacco e pure distinzione tra: infinito e finito, trascendente e immanente, divinità e natura. In un siffatto universo omogeneo, come depositario assoluto ed esclusivo della conoscenza e del giudizio di vero e falso, di giusto e ingiusto era posto l'uomo con le forze della sua ragione definita indipendente. Da una tale esaltazione delle facoltà umane deriva che unicamente nel corpo sociale, popolo o nazione, ossia nella somma delle volontà individuali associate, sta la fonte suprema del diritto positivo, rectius della legge, e della decisione politica. Nello stesso senso, come emblema oltreché come statuizione normativa si riconosce la proclamazione della sovranità popolare inclusa in numerosi atti

costituzionali dell'epoca moderna e contemporanea<sup>2</sup>. Con la negazione di qualsiasi legame dell'organizzazione politico – giuridica a una potestà soprannaturale si può ammettere una qualche rilevanza e garanzia giuridica del "fattore religioso" nei limiti dei sentimenti e delle manifestazioni di pensiero, di singoli e di gruppi. Si tratta di rapporti e materie appartenenti ai diritti soggettivi, non all'organizzazione pubblica. Con riferimento alla statuizione di sovranità popolare sancita nell'art.1 della Costituzione italiana del 1947, aveva scritto uno dei nostri più celebri giuristi: «sovranità popolare (art. 1 Costituzione) che significa appunto libertà e responsabilità nel foggare il proprio destino, fondamento della norma giuridica nel consenso dei consociati e non sua imposizione in seguito all'invocazione del suo valore trascendente. L'omnis potestas a Deo rimane nell'ambito della credenza e della fede, mentre nell'ambito del diritto la potestas si fonda sullo stesso consenso dei consociati costituzionalmente espresso»<sup>3</sup>.

Col prendere a premessa una tale scissione di discipline giuridiche tra organizzazione costituzionale e coscienza individuale, da molte parti si era creduto di pervenire, quasi meta finale, a costruire un ordinamento come "casa comune", atto a consentire la convivenza pacifica e la collaborazione fattiva fra aderenti a confessioni religiose diverse e pure fra credenti, agnostici, miscredenti, atei. Ammissibili si sono poi ritenuti buoni rapporti anche di cooperazione con le Chiese e le organizzazioni confessionali, come gruppi esistenti nella realtà storica e sociale, senza rinnegare però la concezione immanentistica dell'ordinamento statale.

A scorrere i testi delle numerose costituzioni liberali e democratiche promulgate

**Questioni di carattere giuridico nelle parole del Papa a proposito della "Carta dei diritti fondamentali" approvata per l'Unione europea.**

**Concordanza fra i contenuti della stessa "Carta" e i principi del costituzionalismo liberaldemocratico.**

nei Paesi del Vecchio Continente dalla fine del Settecento a oggi, si può notare come alcune volte fosse stato incluso un esplicito richiamo o appello al nome di Dio<sup>4</sup>. Remoti e senza successo risultano altresì i tentativi d'inserire nei testi dichiarazioni esplicite di confessionismo, con la qualificazione del cattolicesimo come la sola religione ufficiale dello Stato. Come esempio storicamente noto è da menzionare la disposizione dell'art. 1 dello Statuto Albertino: «La Religione Cattolica, Apostolica e Romana è la sola Religione dello Stato». Questa disposizione aveva avuto precedenti in altri testi costituzionali, in particolare nella Carta francese della Restaurazione del 1814. Nelle costituzioni oggi vigenti proclamazioni siffatte risultano ormai scomparse<sup>5</sup>. Dalla lettera è dato pertanto desumere motivi che denotano il prevalere delle visioni immanentiste, laiciste, secolarizzate del mondo.

**Carattere laicista e aconfessionale dei principi liberaldemocratici.**

Albertino: «La Religione Cattolica, Apostolica e Romana è la sola Religione dello Stato». Questa disposizione aveva avuto precedenti in altri testi costituzionali, in particolare nella Carta francese della Restaurazione del 1814. Nelle costituzioni oggi vigenti proclamazioni siffatte risultano ormai scomparse<sup>5</sup>. Dalla lettera è dato pertanto desumere motivi che denotano il prevalere delle visioni immanentiste, laiciste, secolarizzate del mondo.

**AL DISEGNO DI STABILIRE** il governo degli uomini sulla terra, propugnato con tanta forza dalla rivoluzione francese, seguirono fallimenti e catastrofi. Chiaro in argomento è un passo tratto dal summenzionato discorso del Papa: “Non si può dimenticare che fu la negazione di Dio e dei suoi comandamenti a creare, nel secolo passato, la tirannide degli idoli, espressa nella glorificazione di una razza, di una classe, dello Stato, della nazione, del partito, in luogo del Dio vivo e vero”.

Nei termini riferiti è fatta allusione specifica alle vicende dei regimi totalitari, segnati dalla radicale soggezione dell'individuo in nome dell'ideologia dominante. Certo, altra è la condizione del singolo sotto i governi liberaldemocratici, posto che ivi sono garantite libertà di pensiero e di azione. Sennonché anche per questi ultimi la giustificazione della sovranità, del potere costituente, della decisione politica suprema, della legge è ricondotta al corpo sociale quindi in una sede temporale, costituzionalmente ignorando



qualsiasi legame con la Divinità. La derivazione dalle comuni premesse "antropocentriche" e immanentiste non valse a conseguire concezioni omogenee e conciliabili di governo degli uomini. Il secolo appena concluso fu tormentato da conflitti estremi tra fautori di progetti contrapposti concernenti proprio forme di regime politico ispirate tutte all'immagine della sovranità del corpo sociale, popolo o nazione. Si combatteva per determinare secondo quali fatti e quali regole provvedere alla scelta e all'investitura delle persone legittimate a parlare in nome della volontà generale (oltretutto a definire i criteri circa i rapporti tra governanti e governati)<sup>6</sup>.

Dopo tanti fallimenti, catastrofi, stermini, vi sarebbe stato anche motivo di pensare che fra le popolazioni europee fossero venuti a diffondersi propositi di tornare alla verità e alla giustizia assolute, superiori alle ideologie e alle pretese di singoli individui e gruppi. Appena finita la seconda guerra mondiale, in effetti, particolarmente in sede teorica si manifestarono talune istanze a favore di un ritorno al diritto naturale, per quanto imprecise e talora forse ambigue. Alla fine prevalsero però rinnovati propositi di costruire ancora forme di governo degli uomini sulla terra. Fu ribadita la volontà di ristabilire le "conquiste" del costituzionalismo liberaldemocratico, come sistema prodotto di decisione e attività degli uomini, indipendente da richiami al soprannaturale. Così si deve riconoscere: per certi aspetti, nelle costituzioni promulgate per i singoli Stati dell'Antico Continente; per altri, negli atti normativi principali delle organizzazioni sovranazionali.

**DALL'ESPOSIZIONE CHE PRECEDE** è dato di trarre elementi utili a comprendere il significato delle summenzionate parole del Santo Padre nelle odierne condizioni storico-spirituali. Dapprima è da accennare a quanto concerne l'omissione di qualsiasi riferimento a Dio nel testo della Carta europea. Anche per la questione in esame si può

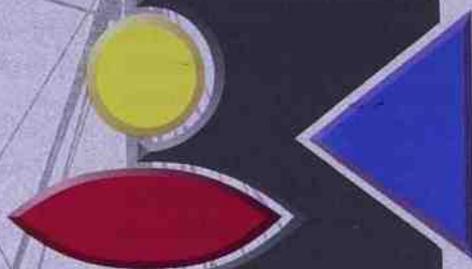
ricordare un insegnamento specifico circa la natura delle invocazioni a Dio storicamente premesse, a guisa di preambolo o d'introduzione, ad alcuni testi costituzionali di singoli Stati. A parte ogni altra difficoltà e questione, pare doversi convenire con l'assunto secondo cui in dette invocazioni è da discernere anche carattere di simbolo: più precisamente di simbolo che denota il "passaggio da una religiosità individuale a una comunitaria". Connessa si dice anche un'altra esigenza di "calare" lo spirito religioso "nella quotidianità", di compenetrare le azioni individuali e collettive di tutti i giorni<sup>7</sup>.

***Sul significato delle invocazioni alla Divinità premesse a taluni testi costituzionali.***

Appare quindi una netta contrapposizione al significato storico più evidente e diffuso dell'altro simbolo inerente alla proclamazione di sovranità del corpo sociale, popolo o nazione, per il quale, come già detto, è riconosciuta invece una rilevanza giuridica solo per la religiosità individuale o di un'associazione di credenti, essendo esclusa qualsiasi qualificazione di una religiosità dell'ordine politico. Nelle suddette parole di Papa Giovanni Paolo II è pertanto giustificato discernere implicita un'esortazione, rivolta ai legislatori, affinché avvertano l'esigenza d'includere richiami alla Divinità nei testi costituzionali del futuro. L'esortazione rivela pertanto un senso eminentemente programmatico, prescrittivo, deontologico, essendo proposta la questione concernente la necessità di ripensare alle ragioni profonde dei rapporti fra diritto, inteso come insieme delle regole di convivenza, e religione. All'alba del terzo millennio pare sia da porre il quesito se ancora possa sostenersi la vecchia immagine dell'ordinamento giuridico politico come una costruzione razionale, tutta opera dell'uomo, indipendente da qualsiasi ordine soprannaturale a lui sovrastante.

**COME GIÀ ACCENNATO**, nelle stesse parole di Papa Giovanni Paolo II è rilevato un altro difetto della Carta europea: "l'insufficienza" in quanto concerne la difesa della per-

# CIRSPÉ



CENTRO ITALIANO RICERCHE  
E STUDI PER LA PESCA

## SETTORI E COMPETENZE

### PESCA

**Ricerca ■ Campagne sperimentali ■ Tecnologia della pesca**  
**Assistenza Tecnica ■ Formazione professionale ■ Indagini socio-economiche**  
**Analisi delle risorse ■ Piani di sviluppo**

### ACQUACOLTURA

**Ricerca applicata ■ Studi di fattibilità ■ Progettazione ■ Tutoraggio**  
**Formazione e addestramento ■ Direzione aziendale ■ Gestione lagunare**  
**Analisi di mercato ■ Commercializzazione**

### AMBIENTE

**Studi naturalistici ■ Impatto ambientale(V.I.A.) ■ Monitoraggio**  
**Inquinamento ■ Analisi biologiche ■ Analisi chimico-fisiche ■ Territorio e risorse**

sona e della famiglia. In proposito è riscontrata una contraddizione fondamentale tra le altisonanti proclamazioni generiche di "valori" e le discipline più specifiche nelle leggi e nelle direttrici politiche, per esempio favorevoli all'aborto, a certe tendenze della biotecnica e persino all'eutanasia.

A spiegare contraddizioni così palesi, pare di dovere richiamare un insegnamento pontificio di anni addietro, col quale veniva denunciato come male delle società occidentali contemporanee il cosiddetto "pluralismo morale". Quel male risulta ben descritto, in un accurato studio, in termini che merita riferire: «...il male dell'Occidente sta nell'idea che non esista una coscienza morale una e medesima per tutti; ma una pluralità di morali del tutto irriducibili l'una all'altra con valori che non soltanto sono diversi, ma opposti; e che la democrazia abbia il senso della garanzia della coesistenza di queste morali, senza alcuna scelta preferenziale per l'una o per l'altra»<sup>8</sup>. Giustificare o condannare moralmente l'aborto, l'eutanasia e altro ancora, dipenderebbe solo dalle opzioni individuali per una fra le diverse concezioni diffuse nel corpo sociale e rientrerebbe pertanto nel cosiddetto "foro interno".

Tutto induce a ritenere che anche per la Costituzione europea siano state seguite le visioni dominanti di "pluralismo" intese a porre come sommo criterio la garanzia di più "moralità" diverse e pure opposte, con valutazioni difformi per i medesimi comportamenti. Indicativo in proposito è da ricordare che la concezione "pluralistica" in materia morale si riconosce accolta nella Costituzione italiana del 1947. Chiaro risulta in argomento un atto importante della Conferenza episcopale lombarda del 1989, in cui era stata riconosciuta, come male contemporaneo, "la seria difficoltà... nell'identificare e condividere autentici valori morali. In questa nostra società disomogenea e frammentata convivono orientamenti etici diversi". Ivi si afferma anche che il riferimento alla Costituzione italiana

del 1947, ai principî e ai "valori" in essa enunciati, non è risolutivo: l'uso delle medesime parole e l'appello ai medesimi diritti possono ingenerare confusione e discordia, posto che manca un consenso reale sui contenuti<sup>9</sup>. Pare fondato ripetere la stessa considerazione anche per altri testi costituzionali dell'Europa continentale contemporanea, stante l'ispirazione comune.

In particolare torna utile aggiungere che significati diversi e financo opposti vengono ascritti alle proposizioni concernenti la dignità umana in dipendenza della specifica definizione di uomo seguita: o creatura fatta ad immagine e somiglianza del Dio Creatore o essere presupposto come indipendente in assoluto, superiore non riconoscens, non soggetto ad

***Insufficienza di difesa della persona e della famiglia nella "Carta" europea.***

alcuna autorità soprannaturale. La distanza incolmabile tra i due modi di vedere era stata già avvertita efficacemente, pure se in toni prevalentemente polemici, da Donoso Cortés, il quale ai laicisti esaltatori della nobiltà, alias dignità, innata dell'uomo, poneva la domanda: «¿De dónde sabe que es noble si Dios no lo ha dicho?»: «Come fa l'uomo a sapere di essere nobile se Dio non glielo ha detto?»<sup>10</sup>.

Un'altra contrapposizione attiene alla natura della legge morale o del costume rilevante nelle disposizioni costituzionali. Nella visione tradizionale è definita come etica una legge suprema non scritta, eteronoma, eterna, nei suoi postulati essenziali immutabile nel tempo e nello spazio, stabilita dal Creatore come inerente alla natura dell'uomo, essere compreso nell'ordine dell'universo. Opposta è un'altra immagine della morale come complesso di regole, di convenzioni, osservate di fatto nella società, con valore relativo, storicamente mutevoli nel tempo, in quanto dipendenti dalle opinioni e fin dalle abitudini della maggioranza dei consociati. Questa seconda concezione "progressista" della morale era prevalsa da tempo nei rapporti giuridici, in particolare nella giurisprudenza di diritto penale. A causa dei

limiti derivanti dai vincoli ai fatti concreti particolari esaminati nei singoli giudizi erano state evitate le conseguenze più estreme e radicali delle visioni relativiste ed evolucioniste. Le stesse concezioni "progressiste" di morale sono state accolte anche dalla nostra Corte costituzionale, le cui sentenze efficaci erga omnes sono atte a produrre effetti assai più estesi ed ever-sivi nel sistema giuridico e nella vita civile.

**A CONTROPROVA DELLE PRECEDENTI** considerazioni sulle parole del Papa, torna appropriato aggiungere qualche accenno, sia pure frammentato e sommario, a un messaggio proveniente da altra parte. Anni addietro uno fra i più accreditati rappresentanti della cultura politica nordamericana,

**Necessità di una "legge superiore" secondo un famoso scrittore nordamericano.**

Walter Lippmann, enunciò una tesi fondamentale sul possibile crepuscolo delle democrazie occidentali<sup>11</sup>. Come fattore di minaccia grave egli aveva indicato l'eclissi dell'accettazione collettiva di visioni concordi circa l'esistenza di un ordine razionale, inteso come legge ovvia, naturale, sovrastante alle pretese particolari dei singoli e dei gruppi. Nell'esigenza di seguire regole in qualche modo superiori, si è visto pure un riflesso postumo dell'antica credenza nel diritto naturale, alle cui obbligazioni era ritenuto soggetto anche il potere più elevato sulla terra, Papa, imperatori, monarchi, governi e "popolo sovrano", persino tutta quanta la comunità dei mortali<sup>12</sup>.

Stando a voci autorevoli, nel periodo successivo alla seconda guerra mondiale si è rivelata la scomparsa di quel cosiddetto «mondo comune», proprio di epoche anteriori, contrassegnato dalla diffusa credenza in ragioni e postulati intangibili<sup>13</sup>. È sopravvenuta una nuova "rivoluzione" nelle vedute e nei costumi collettivi, posto che ormai domina il pensiero che "giusto", "vero", "buono" «è sol-

tanto quel che l'individuo ha scelto di diventare»<sup>14</sup>. Ma senza adesione a un modo di sentire e volere sociale incontestato, sottratto al fluttuare degli arbitri soggettivi, secondo classici insegnamenti, cade la possibilità di mantenere un qualsiasi ordine giuridico, in particolare i regimi liberal-democratici. In primo luogo, solo mercé il raffronto con paradigmi stabili, superiori alle pretese e passioni individuali, riesce possibile distinguere tra libertà e licenza. In caso contrario prevalgono tendenze designate con espressioni come quelle di "democrazia licenziosa" e facoltà per ognuno di rivendicare «il diritto alla sua porzione d'immoralità».

Un'altra questione connessa a quanto qui sopra rilevato concerne la stessa definizione di democrazia, come potere del popolo. È fatto notare che in assenza di vincoli di solidarietà spirituale riesce manifestamente falso, quasi «menzogna obbligata», parlare di popolo come corpo unitario, legato anche per continuità ideale con le generazioni passate e con quelle ancora da venire. Sarebbe semmai corretto parlare di somma aritmetica di individui, atomi accomunati soltanto dalla soggezione coercitiva alla stessa legge positiva prescritta da alcuni uomini detentori temporanei del potere: ciascuno dei quali soggetti appare ridotto a mens momentanea, senza connessioni spirituali.

A questo punto, nell'itinerario di un accreditato apologeta del costituzionalismo occidentale pare pure dato di discernere un riavvicinamento di fatto a una remota affermazione di uno scrittore cattolico dell'Ottocento come il padre Luigi Taparelli<sup>15</sup>. Questi aveva avvertito che, rescisso da ogni rispetto di legge trascendente di etica vincolante i singoli, il presupposto teorico primario del liberalismo e delle ideologie democratiche occidentali si rivela inadatto a fondare e mantenere una società civile. Per vero, senza freni superiori, di per sé solo, affermare premesse come l'indipendenza della ragione e la volontà illimitata di ciascun singolo, pare idoneo a favorire la dissoluzione e la



dissociazione, non l'unità e la coesione. Occorre, per altro, segnalare una differenza fondamentale, posto che l'insigne gesuita riconosceva i limiti delle pretese individuali non in una serie di principi approvati dall'opinione generale, e pertanto soggetti a mutazioni, ma in un ordine eterno di origine soprannaturale, inviolabile dal volere umano.

Quanto alle esperienze italiane contemporanee, va rilevato che si è aggiunta la forza dirompente di un altro fattore di disgregazione e atomismo sociale<sup>16</sup>. Si può infatti convenire che abbia avuto successo il programma delle maggioranze e dei governi, nei decenni trascorsi, indicato con l'espressione «lotta al comunismo attraverso la costruzione di una società

del benessere». All'indubbio miglioramento del tenore di vita "comune" sociale ed economico, in particolare delle classi lavoratrici, non è seguito però «un miglioramento effettivo della "qualità della vita", in una maggiore felicità e sicurezza dell'esistenza reale». Si corre pertanto il pericolo che tutto si fermi al "consumismo", ossia a un'espansione di "livello zoologico", col crescere di egoismi e di competizioni per la ricerca di maggiori piaceri e vantaggi materiali<sup>17</sup>. In termini più generali, il prevalere di una visione materiale zoologica della vita appare un rischio connesso allo svolgimento intrinseco di un assetto costituzionale concepito in senso conforme alle ideologie del governo esclusivo degli uomini nel mondo.

## NOTE

<sup>1</sup> Per questa parte è da considerare ancora fondamentale l'insegnamento di G. CAPOGRASSI, *Riflessioni sull'autorità e la sua crisi* (1921), ora in id., *Opere*, ed. Giuffré, Milano 1959, I, spec. p. 350 ss. passim.

<sup>2</sup> CAPOGRASSI, op. cit., p. 353 s..

<sup>3</sup> T. ASCARELLI, *Libertà religiosa e affidamento della prole* (1950), ora in id., *Studi di diritto comparato e in tema di interpretazione*, ed. Giuffré, Milano 1952, p. 305 e anche p. 310.

<sup>4</sup> Torna utile accennare pure sommariamente a un'importante distinzione in materia. Conformi alla visione cattolica sono considerati i preamboli di costituzioni e atti di rilevanza costituzionale comprendenti invocazioni specificate «in nome della Santissima Trinità». Come esempi in questo senso si ricordano: la Costituzione dell'Irlanda (Eire) ratificata il 1 luglio 1937; i Patti Lateranensi, ossia il Trattato, il Concordato e la Convenzione finanziaria fra l'Italia e la Santa Sede dell'11 febbraio 1929. Tutt'altra concezione era stata seguita dal deputato Giorgio La Pira nella seduta del 22 dicembre 1947 della nostra Assemblea Costituente, allorché propose che alla Costituzione italiana fosse premessa la formula: «In nome di Dio il popolo italiano si dà la presente Costituzione». Rilevando la diversità rispetto al suaccennato richiamo alla S.S. Trinità della Costituzione irlandese, La Pira sosteneva che il riferimento generico «a Dio» dovesse venir inteso

come polisenso, con richiamo "aperto" a più confessioni religiose pure difformi e financo a una qualche «realtà superiore», filosofica o ideologica, liberale o neomarxista. In argomento, con valutazioni diverse, v. C. F. D'AGOSTINO, *La "illusione" democristiana*, ed. "L'Alleanza italiana", Roma 1951, rist. 1988, p. 108 ss.; D.FARIAS, *Idealità e indeterminatezza dei principi costituzionali*, ed. Giuffré, Milano 1981, pp. 270 ss., 412 ss.

<sup>5</sup> In quanto concerne le costituzioni del secolo XIX comprendenti dichiarazioni in senso confessionista, in anni non lontani, fu richiamato il severo giudizio di HEGEL (Sulla filosofia della storia, trad. it., ed. "La Nuova Italia", Firenze 1963, IV, p.212 s.) Il filosofo germanico aveva notato che, contro le speranze di "una conciliazione duratura", speranze ispiratrici di dette costituzioni, «restava sempre il dissidio fra il principio cattolico da una parte e quello della volontà soggettiva dall'altra. Per quest'ultimo aspetto [...] debbono aver valore le volontà soggettive dei molti». La citazione è dovuta ad Antimo NEGRI, Hegel e Rosmini filosofi della politica tra Rivoluzione francese e Restaurazione, in AA. VV., *Rosmini e la cultura della rivoluzione francese*, «Atti del XXIII Corso della "Cattedra Rosmini"» [1989], "Centro internazionale di studi rosminiani - Stresa", s.d., ma 1990, p.214 s. nel testo.

<sup>6</sup> È interessante ricordare che, anche per un altro importante aspetto, era stata riconosciuta comunanza di premesse ideologiche fra le parti opposte

nei conflitti del secolo XX: nella convinzione che, al fine di combattere disordine e miseria e diffondere il benessere, dovessero imporsi, in forza di atti d'imperio, organizzazioni con vincoli coercitivi per le attività economiche. Divergenti erano solo le forme e gli strumenti per l'attuazione di tali premesse secondo i diversi regimi politici. In tal senso è la tesi fondamentale del volume di W. LIPPMANN, *La giusta società*, trad. it., ed. Einaudi, Roma 1945, es. p. 19 ss. e passim.

<sup>7</sup> FARIAS, op. cit., p. 270 ss.

<sup>8</sup> A. DEL NOCE, *Perché quest'Italia non ci piace*, nella rivista *Intervento* (Roma) n. 61, maggio-giugno 1983, p. 10 s.

<sup>9</sup> Il documento della "Conferenza episcopale lombarda", intitolato *Educare alla partecipazione* (1989), è parzialmente riprodotto nella raccolta curata da F. GENTILE e P.G. GRASSO, *Costituzione criticata*, ed. E.S.I., Napoli 1999, p. 404 s..

<sup>10</sup> J. DONOSO CORTÉS, *Saggio sul cattolicesimo, il liberalismo e il socialismo*, trad. it., ed. Rusconi, Milano 1972, p. 395 s. La citazione è dovuta a C. SCHMITT, *Donoso Cortés interpretato in una prospettiva paneuropea*, trad. it., ed. Adelphi, Milano 1996, p. 32.

<sup>11</sup> Nel testo è fatto riferimento alla tesi del vecchio volume di W. LIPPMANN, *La filosofia pubblica. Declino e rinnovamento della società occidentale*, trad. it., ed. Comunità, Milano 1957, es. pp. 103

ss., 161 ss. Sull'edizione originale dello stesso volume (del 1955) aveva richiamato l'attenzione A. DEL NOCE, *Perché quest'Italia*, cit., p. 10 ss.

<sup>12</sup> Cfr. LIPPMANN, *La filosofia*, cit., p. 95, con un richiamo al pensiero di O. Gierke.

<sup>13</sup> L'immagine di un «mondo comune», inteso come indicazione di un sostanziale «accordo sulle certezze morali e sociali della vita», accordo osservato di fatto nel passato, si riscontra pure in G. CAPOGRASSI, *L'ambiguità del diritto contemporaneo* (1953), ora in id., *Opere*, ed. Giuffrè, Milano 1959, V, p. 387 ss.

<sup>14</sup> Ancora si considera il commento al pensiero del Lippmann, in A. DEL NOCE, *Perché quest'Italia*, cit., p. 10 ss. e passim.

<sup>15</sup> Nel testo è accennato all'insegnamento del padre L. TAPARELLI, *Esame critico degli ordini rappresentativi nella società moderna, I, Principii teorici*, ed. Civiltà cattolica, Roma 1854, es. p. XVIII ss. e in genere l'introduzione, pp. 1 ss., 39.

<sup>16</sup> Ancora va tenuto presente il saggio di R. BUTTIGLIONE e A. DEL NOCE, *I cattolici e la crisi della società italiana, nella serie "Cristiani e società italiana - Contributi per il Movimento Popolare"*, Milano 1977, p. 2 ss. e passim.

<sup>17</sup> Il pensiero è desunto da un noto scrittore liberale, M. VINCIGUERRA, *Destino dell'Occidente*, ed. Cappelli, Bologna s.d. ma 1960, p. 7 ss.

## LA DELUSIONE DEL PAPA *Da "L'Osservatore Romano" del 17 dicembre 2000*

L'impegno che l'Unione Europea si è assunto di formulare una "Carta dei diritti fondamentali" costituisce un tentativo di sintetizzare nuovamente, all'inizio del nuovo millennio, i valori fondamentali ai quali deve ispirarsi la convivenza dei popoli europei.

La Chiesa ha seguito con viva attenzione la vicenda dell'elaborazione di tale documento. Al riguardo, non posso nascondere la mia delusione per il fatto che non sia stato inserito nel testo della Carta neppure un riferimento a Dio, nel quale peraltro sta la fonte suprema della dignità della persona umana e dei suoi diritti fondamentali. Non si può dimenticare che fu la negazione di Dio e dei suoi comandamenti a creare, nel secolo passato, la tirannide degli idoli, espressa nella glorificazione di una razza, di una classe, dello stato, della nazione, del partito, in luogo del Dio vivo e vero. È proprio alla luce delle sventure riversatesi sul ventesimo secolo che si comprende come i diritti di Dio e dell'uomo s'affermino o cadano insieme.

Nonostante molti nobili sforzi, il testo elaborato per la "Carta europea" non ha soddisfatto le giuste attese di molti. Poteva, in particolare, risultare più coraggiosa la difesa dei diritti della persona e della famiglia. È infatti più che giustificata la preoccupazione per la tutela dei diritti, non sempre adeguatamente compresi e rispettati.

In molti Stati europei essi sono minacciati, ad esempio, dalla politica favorevole all'aborto, quasi dappertutto legalizzato, dall'atteggiamento sempre più possibilista nei confronti dell'eutanasia e, ultimamente, da certi progetti di legge in materia di tecnologia genetica non sufficientemente rispettosi della qualità umana dell'embrione.

Non basta enfatizzare con grandi parole la dignità della persona, se essa viene poi gravemente violata nelle norme stesse dell'ordinamento giuridico.

*Giovanni Paolo II*

**BENVENUTI,**

**TEORICO DEL PRINCIPIO**

**DI SUSSIDIARIETA'**

A cura di  
**Lucio Franzese**

**E**mblema della riforma amministrativa degli anni '90 può essere ritenuto il principio di sussidiarietà. Esprimendo l'ausilio delle istituzioni all'autoregolamentazione individuale, compendia infatti quel nuovo rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione che è stato prefigurato dal nostro legislatore in quest'ultimo decennio. Da un lato, il singolo non appare come il mero terminale dell'altrui esercizio del potere, in quanto è stato legittimato ad interloquire nei procedimenti che lo riguardano; dall'altro, l'amministrazione ha dismesso le vesti di monopolizzatore della gestione pubblica per sostenere lo svolgersi dell'autoamministrazione individuale nel campo sociale.

### **IL CONCETTO DI DEMARCHIA**

Mezzo euristico delle trasformazioni amministrative in atto, la sussidiarietà sembra rappresentare una chiave di lettura dell'opera di Feliciano Benvenuti, che, partito dall'identificare il fenomeno giuridico con la manifestazione di volontà del titolare del potere, è giunto a fondare il diritto amministrativo sull'autodeterminazione soggettiva. L'apice del suo insegnamento è costituito, infatti, dal concetto di demarchia, quale capacità del singolo "di concorrere alla posizione e all'attuazione dell'ordinamento".

Tale impostazione lo ha condotto ad una sempre più radicale contestazione del sistema amministrativo uscito dalle nostre leggi di unificazione che, lungi dal corrispondere all'ordi-

ne naturale delle cose – al punto che Giorgio Berti l'ha definito un simulacro di ordinamento – mira a realizzare il controllo sociale da parte del detentore del potere.

A ben vedere, Benvenuti mette in discussione la dicotomia tra privato e pubblico, con cui la scienza giuridica moderna assumendo il singolo come soggetto tendente al suo esclusivo tornaconto, ha giustificato l'attribuzione al Leviatano di tutte le funzioni riguardanti la vita dei consociati, ridotti così a semplici assistiti che godono di un benessere di Stato, e non di quello stato di benessere che implica l'esplicazione delle attitudini soggettive anche nella sfera sociale.

È evidente che siffatto orientamento, affermando la centralità della persona umana nel processo di ordinamento dei rapporti intersoggettivi, contrasta con la categoria della sovranità, dato fisionomico dello Stato secondo il pensiero giuridico moderno. Essa esprime l'idea di un potere che, in quanto assoluto, sciolto cioè da ogni vincolo, si impone ai consociati dettando loro le modalità di interrelazione. Benvenuti, dal canto suo, anche se il suo ultimo volume presenta un capitolo tratlatizio sulla sovranità, critica la necessità di un centro di potere dal quale tutto dipenda, nel senso di rappresentare l'esclusivo fattore di ordine della convivenza civile. Invero, è consapevole dell'attitudine della persona umana ad ordinare da sé la propria condotta, su cui fanno leva gli organismi societari nell'orientare i singoli verso il bene comune.

## IL SILENZIO-ASSENSO

Del resto pur teorizzando, sin dal '50, la figura del coamministrante – cioè del cittadino idoneo a partecipare alla soluzione dei problemi gestionali posti dalla vita civile – Benvenuti ha sempre rimarcato l'indefettibile funzione di direzione, di stimolo, di controllo, esercitata dai centri istituzionali. Il medesimo convincimento presiede all'interpretazione che egli dà del silenzio-assenso. L'istituto viene inteso come una valorizzazione dell'attività amministrativa autonomamente esercitata dal cittadino, cui può far seguito l'intervento sanzionatorio della pubblica amministrazione, qualora il regolamento d'interessi diviso dal singolo dovesse risultare in contrasto con le esigenze di vita della comunità di appartenenza.

La constatazione che la disciplina amministrativa non si esaurisce nella eteroregolamentazione statale, gli ha poi aperto la strada del diritto amministrativo paritario, risultante dal superamento dei tradizionali caratteri di unilateralità ed autoritatività dell'azione amministrativa. Ciò significa revocare in dubbio la specialità amministrativa, per affermare l'applicabilità di una disciplina valevole per ogni attività gestionale, a prescindere dalla qualificazione, privata o pubblica, del soggetto agente. Sulla base della riconosciuta unitarietà del fenomeno amministrativo, dunque, Benvenuti patrocinava un diritto comune di matrice pubblicistica sì, ma depurato da quelle asimmetrie previste a favore della pubblica amministrazione per effetto del condizionamento illuministico.

## LA NATURA UMANA

È interessante osservare come la consapevolezza del radicamento del diritto nella natura delle cose abbia indotto il Benvenuti a criticare, per esempio, il concetto di competenza quale legittimazione dell'organo a

decidere su una questione solo perché titolare, in astratto, del relativo potere, e a reclamare che l'esercizio dell'attività amministrativa venga "confidato a dei centri di competenza definiti, prima che dal diritto, dalla natura delle funzioni". Questo perché, a suo avviso, è "l'affare che definisce l'organo, e non anche l'organo che ritaglia l'affare a propria immagine e somiglianza". A maggior ragione, afferma la rilevanza della natura umana, cioè dell'essenza dell'uomo, nella soluzione delle questioni poste dalla convivenza. Così, ad esempio, all'attività ordinamentale dell'Unione europea si porrebbero dei "problemi comuni, che ignorano i confini dei territori, ma dipendono dall'essere comune degli individui e dal loro riconoscersi uguali oltre ogni frontiera di Stato". Nel concludere, vorrei sottolineare la singolarità della figura di Feliciano Benvenuti nel panorama degli studi giuspubblicistici del secondo dopo guerra. Pur mosso dall'intento di risolvere operativamente le puntuali questioni amministrative venute alla sua attenzione di uomo di studio e di operatore del diritto, il giurista veneziano è sempre proteso all'individuazione del fondamento dell'ordinamento giuridico. Tale postura teorica gli ha consentito di superare le aporie di una legalità concepita in termini positivisticis – al modo proprio della scienza giuridica moderna che, presupponendo una società caotica, informe, bisognosa di essere eterodiretta, intende il diritto come uno strumento del potere, fondato sulla coazione e volto a controllare il conflitto sociale – e gli ha guadagnato un'idea di ordinamento la cui scaturigine è rappresentata dalla persona umana. Questa è ritenuta, infatti, capace di agire "avendo presente la ricaduta della sua azione nell'interesse della comunità". E su di essa può, quindi, contare il legislatore nell'ordinare le relazioni intersoggettive, nel riconoscere cioè il proprio di ciascuno.

# I FONDAMENTI ANTROPOLOGICI DEL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ\*

DI CHANTAL DELSOL



L PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ È STATO ELABORATO NEL XIX SECOLO. MA L'IDEA DI SUSSIDIARIETÀ ISPIRA LA FILOSOFIA POLITICA EUROPEA DALLE SUE ORIGINI. ESSA RAPPRESENTA UNO DEI MOLTEPLICI TENTATIVI CONCEPITI, NEL SENO DEL VECCHIO CONTINENTE, PER LIMITARE L'AUTORITÀ POLITICA ALLO STRETTO NECESSARIO.

Io vorrei mostrare in questo contributo che il principio di sussidiarietà non è una metodologia tecnica di devoluzione delle competenze, ma che esso riposa su una filosofia e, più precisamente, su un'antropologia specifica. Esso si radica in una certa visione dell'uomo.

In primo luogo, per essa l'uomo è considerato capace e solo la sua azione arricchisce la sua esistenza. La capacità va intesa come attitudine a indirizzare il proprio destino e, di conseguenza, a conoscere le condizioni del conseguimento del proprio bene. Ciò esclude subito le teorie dell'onnipotenza del governante, colui che conosce il bene dei suoi sudditi meglio che essi stessi, dal despota illuminato di Platone al governo tecnocratico moderno. L'uomo è adulto: così il governo non ha bisogno di divenire, come lo descrivevano i Cinesi, "il padre e la madre del popolo". Ma la capacità, come ogni attitudine, deve

esercitarsi, per non atrofizzarsi. Essa non si esercita che attraverso l'azione. Solo l'azione permette all'individuo di sviluppare le sue potenzialità, di divenire ciò che è, e quindi di lasciare la sua traccia nel mondo. Privare un individuo dell'atto che potrebbe compiere è dunque sminuirlo. Poiché esso deperisce quando riceve troppo e resta nano. La società che assiste troppo rende i suoi cittadini esangui. Quando l'assistenza si giustifica, uno dei suoi scopi è quello di restaurare l'autonomia di colui che viene soccorso. Si può dire che l'individuo ha diritto alla sua azione.

Tuttavia la capacità non si comprende che come relativa. Si potrebbe parlare di una libertà in situazione. L'individuo è in generale capace di sovvenire ai propri bisogni più urgenti e di contribuire alla gestione della comunità più prossima. Ma egli non

***L'uomo è capace di sovvenire ai suoi bisogni, ma non basta a se stesso.***

basta a se stesso in tutto, almeno rispetto alla sua esigenza di felicità. Per di più, le circostanze particolari e storiche fanno sì che, secondo il tempo e il luogo, gli individui siano più o meno capaci di procurarsi da soli ciò che è loro necessario.

In secondo luogo, l'uomo è considerato come un essere sociale, al punto che la

***L'interesse generale non è il semplice risultato dell'addizione degli interessi particolari.***

realizzazione dell'interesse generale è parte integrante del suo benessere individuale. Ciascuno di noi sarà più felice in una società risparmiata dalla violenza e dalla guerra, anche qualora questi flagelli non toccassero direttamente la sua vita personale. L'interesse generale non è dunque, come per i liberali classici, il semplice risultato dell'addizione degli interessi particolari: ma una finalità che merita di essere difesa come tale. Il benessere dell'uomo in società rappresenta una delle condizioni della felicità individuale.

Questo sfondo antropologico colora la società "sussidiaria" di valori specifici: per esempio, non si può applicare la sussidiarietà senza credere al primato dell'autonomia sull'uguaglianza.

Ciò significa che l'applicazione della sussidiarietà passa attraverso delle condizioni, non in termini tecnici, ma in termini di adesione a dei valori. Noi considereremo brevemente le tre principali.

**LA PRUDENZA PIÙ CHE LA** competenza. In una società "sussidiaria" i compiti del "bene comune" o dell'interesse generale riguardano tutti. Si può dire che il principio di sussidiarietà destatalizza il bene comune come finalità del politico. Oppure, che esso si oppone alla statalizzazione della politica: tutti i cittadini, tutte le persone morali, possono divenire attori dell'interesse generale. Lo Stato ha dunque il compito di suscitare

le iniziative che mirano all'interesse generale, di sostenerle finanziariamente, di garantire che esse utilizzino i fondi pubblici con discernimento, e infine, in caso

d'insufficienza comprovata, di rilevarle, ma sempre temporaneamente, facendo di tutto per ricostituire l'autonomia perduta. Ciò suppone che in tutti i settori d'interesse generale (educazione, sanità, cultura, assistenza...) le persone morali (associazioni, fondazioni, istituzioni private...) o le collettività pubbliche non statali svolgano attività di interesse generale con l'aiuto negativo (defiscalizzazione) o positivo (sovvenzioni) dello Stato. Nella tradizione centralizzatrice, o dello Stato-providenza, non potrebbe esistere iniziativa privata finalizzata all'interesse generale, poiché si ritiene che il cittadino privato non possa curarsi che dei suoi affari privati. In questa tradizione, si suppone che se le persone o i gruppi privati si implicassero in quanto tali negli affari di interesse comune, essi pervertirebbero il senso di ciò che è comune. Qui dunque, solo all'istanza pubblica spetta la cura dell'interesse generale e sono investiti di questa responsabilità dei funzionari specialmente educati a questo scopo, che si ritiene lascino da parte i loro interessi privati, mentre il cittadino resta consegnato alla conduzione dei propri affari. Noi siamo qui nel legismo storico, che sia cinese o francese.

Il principio di sussidiarietà conta così più sulla prudenza che sulla competenza. Allorché lo Stato-providenza punta sul carattere tecnico e obiettivo delle decisioni – "lasciamo governare quelli che se ne intendono" – e crede che le decisioni tecnocratiche siano universalmente valide, neutrali, disinteressate, la logica della sussidiarietà consiste nell'accettare il carattere contingente delle decisioni prese da uomini in carne e ossa. Questa logica partecipa della tradizione aristotelica della politica come "arte", laddove lo Stato-providenza s'inserisce di più nella tradizione platonica della politica come "scienza". Se la società della sussidiarietà lascia agire i gruppi, questo accade perché essa si fida di loro e accetta il carattere contingente di decisioni umane, troppo umane. La sussidiarietà valorizza la virtù della prudenza rispetto alla competenza,

***La logica della sussidiarietà segue la tradizione aristotelica della politica come "arte".***

anche se ciò rappresenta un rischio e richiede che i governanti siano educati alla virtù più che alla tecnica.

**LA CONCEZIONE DELL'UGUAGLIANZA.** Il principio di sussidiarietà implica una visione dell'uguaglianza che non rassomiglia molto a quella del provvidenzialismo di Stato. Si può dire che da una parte e dall'altra certe finalità sono le stesse, ma i mezzi per pervenirvi sono così differenti che l'immagine della società si trasforma completamente. Lo Stato-sussidiario, come lo Stato-provvidenza, tende al conseguimento da parte di tutti i cittadini di ciò che è necessario al loro benessere. Ma il benessere non è definito nello stesso modo qui e là. Sotto lo Stato-provvidenza i cittadini sono tutti clientelari, indipendentemente dalla loro attitudine o inettitudine a procurarsi da soli i beni e i servizi di cui hanno bisogno. La redistribuzione si organizza nell'assenza delle figure del debitore e del creditore, poiché il soccorso sociale è distribuito per mezzo delle imposte e dei funzionari di Stato, garanti dell'anonimato. Non si vuole sapere chi dà e chi riceve, poiché la disuguaglianza è considerata come un'ingiustizia.

Lo Stato-sussidiario pensa che l'autonomia è parte integrante del benessere: esso provvede ai bisogni solo limitatamente alle insufficienze. Ciò significa che esso accetta la visibilità delle differenze tra quelli che si procurano da soli ciò di cui hanno bisogno, e che più ancora accrescono il capitale comune con i loro contributi in denaro o in tempo, e quelli che devono ricevere per non aver saputo procurarsi da soli il necessario. Qui si pensa che l'individuazione di questa differenza stimolerà l'autonomia e la responsabilità degli attori ancora inefficienti: poiché si crede che ogni individuo possa sviluppare le sue capacità se la società ve lo incita. Non si teme di far apparire in piena luce la figura del creditore (mecenate), poiché si stima che la ricchezza del mecenate non sia un'ingiustizia, ma il risultato dell'autonomia dispiegata.



**LA RELAZIONE TRA DIRITTO E BENE.** Per di più, l'idea di sussidiarietà richiede una riconsiderazione permanente del contenuto dei diritti. In effetti, qui la devoluzione delle competenze e la devoluzione degli aiuti deve in ogni momento permettere di far coincidere il massimo di autonomia possibile con il massimo di

benessere. Le persone e i gruppi "insufficienti" non sono sempre gli stessi. Occorre dunque poter rinegoziare i diritti-credito (per gli Svizzeri, ad esempio, rimettendo in causa la funzione del servizio pubblico) in rapporto alle nuove esigenze e alle nuove possibilità dell'epoca.

Viceversa, in uno Stato-provvidenza i diritti sociali, concessi in un determinato momento storico per rispondere a certi bisogni o per riparare certe ingiustizie, tendono a rimanere irrigiditi nello stato in cui sono. I loro titolari vi si aggrappano anche quando la loro necessità è scomparsa, e i diritti si sovrappongono in strati successivi, finendo peraltro col generare delle disuguaglianze crudeli.

L'idea di sussidiarietà definisce il diritto a partire dal bene, mentre lo Stato-provvidenza definisce il bene a partire dal diritto.

Il principio di sussidiarietà permetterà senza dubbio di rispondere al problema della nostra epoca, che è quello di oltrepassare la sovranità bodiniana, senza per questo precipitare nel caos. Ma non è applicabile senza l'accettazione di certi valori che restano controversi.

**Lo Stato sussidiario considera l'autonomia parte integrante del benessere.**

## NOTE

\* Relazione svolta l'8 novembre 2000 a Padova nell'ambito del Corso di Studi su "L'incidenza del principio di sussidiarietà nelle istituzioni e nell'ordinamento giuridico", (traduzione non rivista dall'Autore).

A cura di  
**Renato Pistillo**

## **ARRIVA L'ONDA PAZZA: UNO SU QUATTRO CE LA FA**

Nel programma quinquennale di progressiva attuazione del riordino dei cicli, approvato dal Consiglio dei Ministri il 3 novembre 2000 e da Camera e Senato nel mese di dicembre 2000, è prevista una aberrante ipotesi attuativa. Per capire meglio la situazione facciamo un passo indietro.

A partire dall'anno scolastico (a.s.) 2001/02 la riforma partirà per il 1° e il 2° anno della scuola di base. Si avranno, pertanto, nella stessa scuola due percorsi scolastici diversi, sia come periodo temporale sia come curricoli. Percorsi che troveranno, comunque, la loro confluenza nell'a.s. 2007/08, quando gli alunni del secondo anno del ciclo di base, terminato il loro percorso settennale, si iscriveranno al 1° anno del ciclo secondario insieme agli alunni iscritti nell'a.s. 2001/02 alla III classe di scuola elementare. Tale confluenza determinerà il raddoppio del contingente di alunni nel 1° anno del ciclo secondario riformato dell'a.s. 2007/08 (la cosiddetta "onda anomala": si passerà da 550 mila studenti a un milione e 100 mila). Questo contingente continuerà a persistere nell'area della secondaria per ulteriori quattro anni, insistendo nei successivi anni di corso fino all'a.s. 2011/12. Questo raddoppio di classi comporterà un problema edilizio e di personale scolastico. Edilizio in quanto prevede un raddoppio di aule, di personale poiché prevede un impiego aggiuntivo di personale docente e non docente straordinario e transitorio (purtroppo si ricorrerà al solito precariato).

### **COME OVVIARE A QUESTO PROBLEMA?**

Gli esperti del Ministero della Pubblica Istruzione hanno avuto una illuminazione pedagogica: un alunno può realizzare gli apprendimenti essenziali di tre anni in due

anni e così saltare un anno (ma questo non è il metodo delle tanto vituperate scuole stile CEPU?).

Non tutti gli alunni faranno questo salto. Vediamo allora il meccanismo escogitato (la cosiddetta "frantumazione dell'onda anomala").

A partire dall'a.s. 2001/02 il 25% degli alunni frequentanti le classi III, IV e V elementare e I e II media devono prepararsi per fare il "salto", e, quindi, studiare in classi aperte con gli alunni della classe successiva. Al termine dell'a.s. questi alunni saranno ammessi automaticamente a frequentare la classe di destinazione, ad eccezione di quelli che frequentano la II media, che dovranno superare gli esami di licenza con gli alunni di III media. Questo meccanismo si ripeterà negli a.s. successivi fino al 2005/06. In definitiva la percentuale di alunni (partendo dall'a.s. 2001/02 fino all'a.s. 2005/06) che prima o poi faranno il "salto" sarà la seguente:

- ❖ III elementare: tutti
- ❖ IV elementare: tutti
- ❖ V elementare: 75%
- ❖ I media: 50%
- ❖ II media: 25%
- ❖ III media: nessuno; tutti gli alunni transitano nella prima classe del ciclo secondario.

Gli alunni che nel primo anno di avvio della riforma (2001/02) frequentano il primo anno di corso del ciclo secondario continuano il loro regolare percorso senza la possibilità di intersezioni con gli alunni in condizione di "anticipo". Dalle tabelle del Ministero (che per semplicità non riportiamo) appare con evidenza che l'impatto della cosiddetta "onda anomala" sul ciclo secondario viene attenuato e ripartito in quattro anni (anziché in uno); tuttavia, osservando il fenomeno nella complessità dell'intero ciclo secondario, si può notare che a partire dall'anno scolastico 2005/06 l'intero contingente della citata "onda" tende a scaricarsi, seppure in quattro anni di corsi diversi, su questo ciclo. Farà sentire il suo peso ancora per due anni (2005/06 e 2006/07) e incomincerà a defluire

gradatamente nei successivi quattro anni, con cadenza annuale del 25%, fino a scomparire definitivamente nell'anno scolastico 2011/2012.

Prima di tutto ci sono alcune considerazioni di carattere generale da tenere presente:

- ❖ l'onda anomala prevista per il 2007 è una conseguenza inevitabile del programma di attuazione della riforma dei cicli. Portando la scuola di base da otto anni (cinque anni di elementari più tre anni di medie) a sette anni, questa conseguenza è ineluttabile;
- ❖ con la frantumazione dell'onda anomala si creeranno lo stesso problemi per le scuole, anche se in misura minore, poiché si avrà un contingente di alunni in prima superiore maggiorato del 25%, con tutti i problemi conseguenti di aule e personale;
- ❖ non è vero quello che dice il ministro De Mauro in alcune sue interviste che "il salto di classe è una opportunità e noi non obblighiamo nessuno a farlo". L'onda anomala è ingestibile per la maggior parte delle scuole italiane, quindi bisogna per forza frantumarla. L'ipotesi di simulazione prima descritta, visto i pronunciamenti di Camera e Senato, obbliga il Governo a risolvere il problema dell'onda anomala esattamente secondo questa ipotesi. Ne consegue che i bambini che nell'a.s. 2001/02 frequenteranno la III e la IV elementare, faranno prima o poi tutti il salto di classe.

### LA VERA MOTIVAZIONE

Questo meccanismo è dettato da pure ragioni economiche. Gli studenti sono trattati come pure quantità numeriche, quello che conta è che il congegno funzioni.

È obbligatorio porsi alcune domande.

- ❖ chi definirà i criteri in base ai quali verranno scelti i contingenti che dovranno prepararsi ai passaggi anticipati?
- ❖ Come saranno coinvolte le famiglie e gli allievi?
- ❖ Dove va a finire il diritto acquisito di chi si è iscritto prima della riforma a frequentare un corso di 8 anni, artificialmente ridotto a 7?
- ❖ Con questi salti non si spezza la continuità didattica e l'unità del gruppo di compagni?
- ❖ Dove sono i curricoli di studio per preparare gli alunni al salto di classe?

Come al solito tutti questi problemi saranno scaricati sulle scuole, dicendo che, essendo autonome, possono gestire da sole queste situazioni.

I riformatori della scuola italiana forse non si sono accorti degli enormi problemi creati da questo primo anno di autonomia, in cui hanno scaricato sulle segreterie tutta la burocrazia senza prepararli adeguatamente. Forse non si rendono conto che cambiando a metà anno insegnanti precari con altri insegnanti precari si è creata in certe scuole una situazione insostenibile. Qualunque docente sa che gestire meccanismi del genere richiede un impegno enorme e difficilmente realizzabile. È facile immaginarsi cosa succederà in una scuola con molti insegnanti precari sbalottati di anno in anno da una scuola all'altra.

### UN'ULTIMA OSSERVAZIONE

Anche se ormai gli stadi dello sviluppo cognitivo non sono più da considerare in forma rigida, e pur vero che trovarsi sbalzati a condividere la situazione sociale e gli interessi di una classe formata prevalentemente di ragazzi più vecchi di uno o due anni, potrà creare problemi di adattamento, di ansia, di autostima, di confusione. E che accadrà a quegli altri bambini che non risulteranno prescelti? Come percepiranno la promozione dei loro compagni, mentre loro dovranno proseguire con la classe di prima, che assumerà presto la connotazione di parcheggio per i meno dotati? Perché, mentre da un lato i riformatori annunciano che non vi saranno più bocciati nella scuola di base, proprio questo congegno introdurrà nuovamente il modello dei respinti: fermi alle classi canoniche, mentre gli altri, non si sa a quale prezzo psicologico e di preparazione, compiranno un percorso da formula uno?

In conclusione cosa possiamo dire? Per ovviare all'onda anomala basta non attuare la riforma; oppure cambiarla, come ha proposto Valentina Aprea, responsabile scuola di Forza Italia, in un articolo del Sole-24 ore del 24/02/01, nel seguente modo: passare da "7+5" (scuola di base più superiori) a "5+3+4" (elementari più medie più superiori), togliendo l'obbligo scolastico a 15 anni e mantenendo l'obbligo formativo a 18 anni. In tal modo dopo le medie si potrà subito scegliere tra il percorso scolastico e il percorso nella formazione professionale.



# DEBITO PAESI POVERI

IL CONDONO DEL DEBITO AI PAESI POVERI DEL TERZO MONDO E' UN TEMA CHE HA RECENTEMENTE CATTURATO L'ATTENZIONE DEI MEDIA IN SEGUITO AD UNA SERIE DI INIZIATIVE INTRAPRESE DA ORGANIZZAZIONI GOVERNATIVE E NON.

MA IL CONDONO DEL DEBITO A QUESTI PAESI È UN MERO ATTO DI INDULGENZA O RISPONDE ANCHE A PRECISE **REGOLE ECONOMICHE?** INOLTRE IN CHE MODO È POSSIBILE INTEGRARE TALI SCHEMI DI CONDONO CON ADEGUATE POLITICHE ORIENTATE A RIDURRE IL PROBLEMA DELLA **POVERTÀ?**

QUESTA SEZIONE CI AIUTA A COMPRENDERE MEGLIO QUESTE PROBLEMATICHE E PRESENTA UNA DELLE PROPOSTE DI CONDONO AVANZATE RECENTEMENTE: QUELLA DELLA **CONFERENZA EPISCOPALE ITALIANA.**

LA SEZIONE OSPITA QUATTRO INTERVENTI. I PRIMI DUE, DI APPROFONDIMENTO ECONOMICO DELINEANO LA STORIA DELL'INDEBITAMENTO DEI PAESI IN VIA DI SVILUPPO E PRESENTANO LE RAGIONI ECONOMICHE DI UN CONDONO DEL DEBITO DI QUESTI PAESI.

GLI ALTRI DUE INTERVENTI ESPONGONO LA PROPOSTA DI **RIDUZIONE DEL DEBITO** AVANZATA DALLA CHIESA CATTOLICA CHE PRESENTA ALCUNI ASPETTI FORTEMENTE INNOVATIVI.

# DEBITO ESTERO E SVILUPPO

DI EMILIO COLOMBO



A CRISI DEBITORIA CHE HA COINVOLTO MOLTISSIMI PAESI IN VIA DI SVILUPPO TROVA ORIGINE NEL PRIMO SHOCK PETROLIFERO DEL 1973. PRIMA DI TALE DATA INFATTI LE BANCHE COMMERCIALI ERANO COINVOLTE SOLO MARGINALMENTE NEL FINANZIAMENTO DIRETTO DEI PAESI IN VIA DI SVILUPPO (PVS).

Il motivo andava ricercato da una parte nell'atteggiamento prudente che le banche sono tenute ad avere nella gestione delle proprie attività dall'altra nel fatto che le singole banche commerciali hanno un minor potere contrattuale rispetto ad uno Stato o una istituzione internazionale di fronte ad un default di uno Stato sovrano.

Dopo il 1973, a seguito dell'aumento del prezzo del greggio, i paesi produttori di petrolio del Medio Oriente depositarono enormi quantità di fondi presso le banche commerciali europee e statunitensi le quali si trovarono a gestire un eccesso di disponibilità di fondi (il cosiddetto mercato degli EuroDollari) che iniziarono ad indirizzare verso i PVS. Inoltre all'inizio degli anni '70 i tassi di interesse internazionali erano particolarmente

bassi e questo costituì un ulteriore incentivo per le banche commerciali, alla ricerca di buoni rendimenti, di aumentare i prestiti nei confronti dei PVS.

La combinazione di elevati flussi finanziari provenienti dai paesi esportatori di petrolio e di bassi tassi di interesse fece sì che i PVS, mentre precedentemente avevano incontrato un atteggiamento diffidente se non ostile da parte delle banche commerciali, si trovarono a trattare con banche fortemente orientate al prestito nei loro confronti. D'altro canto, i bassi tassi di interesse, che in termini reali in alcune circostanze erano addirittura negativi, costituivano un forte incentivo all'indebitamento.

**IN QUESTO CONTESTO I FLUSSI** finanziari provenienti dalle banche commerciali sono stati indirizzati prevalentemente verso i paesi dell'America Latina, mentre hanno tocca-

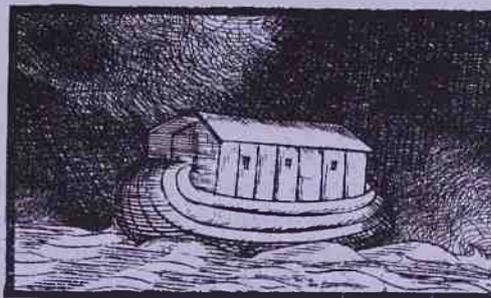
***Durante gli anni '70 i PVS hanno beneficiato di notevoli flussi finanziari da parte delle banche commerciali.***

to solo marginalmente le economie più arretrate ed in particolare i paesi africani il cui debito ha continuato ad essere finanziato prevalentemente da governi o da organizzazioni internazionali (nel 1980 il debito dei paesi africani era finanziato per il 30% dalle banche commerciali e per il rimanente 70% da governi e organizzazioni internazionali; in America Latina queste percentuali erano ribaltate).

Dall'inizio degli anni '80 la situazione tuttavia cambia radicalmente: le politiche monetarie restrittive messe in opera da parte dei paesi industrializzati finalizzate alla riduzione della crescente inflazione portano ad un sensibile aumento del tasso di interesse reale; allo stesso tempo la progressiva riduzione dei prezzi delle materie prime – che costituiscono la maggior parte delle esportazioni dei PVS – riduce sensibilmente i ricavi derivanti dal commercio estero con conseguenze avverse sulla crescita. I PVS maggiormente indebitati si trovano in una situazione di potenziale grave insolvenza. La principale causa profonda della crisi debitoria è stata dunque sostanzialmente esterna ai PVS e dovuta a fenomeni inerenti alla congiuntura internazionale; tuttavia l'avverso shock esterno è stato ulteriormente aggravato dalle politiche economiche condotte a quel tempo che hanno reso la crisi debitoria inevitabile.

Invece di realizzare consistenti surplus di bilancio che potessero colmare il gap di risorse che si era venuto a creare i PVS hanno adottato politiche macroeconomiche di taglio opposto: hanno realizzato notevoli e duraturi deficit di bilancio (spesso dovuti a spese di carattere militare), hanno fatto ricorso massiccio al signoraggio generando elevati tassi di inflazione che a loro volta hanno causato una svalutazione delle valute e quindi un maggior onere del debito estero (espresso generalmente in Dollari).

**ALL'INIZIO DEGLI ANNI '80** la situazione economica dei PVS era dunque fortemente critica: i paesi erano caratterizzati da livelli di



debito estero molto elevati per i quali dovevano pagare tassi di interesse in continuo aumento, la crescita economica si era fortemente ridotta, l'apprezzamento del tasso di cambio reale aveva sensibilmente ridotto le esportazioni peggiorando in questo modo il saldo delle partite correnti e la capacità di servire il debito stesso. La politica di bilancio infine si era dimostrata totalmente inadeguata aggravando ulteriormente il bilancio dello Stato.

La data ufficiale dello scoppio della crisi debitoria è costituita dall'Agosto del 1982 quando il Messico, avendo appurato il proprio stato di effettiva insolvenza, dichiarò che non era più in grado di fare fronte al pagamento del proprio debito. Gli investitori esteri, colpiti dalla crisi messicana e convinti del fatto che problemi simili accomunavano la maggior parte dei PVS ritirarono massicciamente i capitali da questi paesi ed in particolare dai paesi dell'America Latina.

L'impossibilità di reperire fondi sui mercati acuì enormemente la crisi dei paesi fortemente indebitati.

Dal 1982 al 1985 quasi tutti i paesi dell'America Latina non riuscirono ad onorare gli impegni presi con i propri debitori risultando sempre più marginalizzati dal mercato internazionale dei capitali.

**LA CRISI DEBITORIA** dell'inizio degli anni '80 ebbe ripercussioni molto pesanti sui mercati finanziari internazionali. Il principale canale di trasmissione della crisi fu il comportamento delle banche commerciali. Queste ultime infatti assistettero ad una

**La crisi debitoria è stata causata principalmente da fattori congiunturali internazionali.**

**... ma le politiche economiche dei PVS hanno aggravato la situazione.**

**La crisi del debito dei PVS ha posto in serio pericolo la stabilità finanziaria internazionale.**

drastica diminuzione del valore effettivo delle proprie attività e molte di esse si trovarono in uno stato di effettiva insolvenza. Particolarmente fragile risultava essere la condizione delle principali banche statunitensi che risultavano essere fortemente esposte verso i

PVS, in particolare verso i paesi dell'America Latina, e che rischiavano di porre in serio pericolo la stabilità

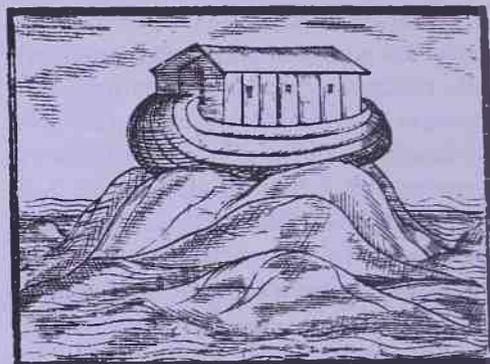
dell'intero sistema finanziario internazionale. Alla fine del 1982 le nove maggiori banche statunitensi avevano una esposizione verso i PVS di quasi il 300% del valore del proprio capitale.

Di fronte ad un rischio così rilevante i maggiori paesi industrializzati si attivarono ponendo notevoli pressioni su i paesi colpiti dalla crisi debitoria affinché questi non dichiarassero default ma almeno continuassero a pagare gli interessi sui debiti. La continuazione del servizio sul debito oltre che alleviare le perdite dei creditori è stata particolarmente importante in quanto non ha obbligato le banche commerciali ad apporre nel bilancio i crediti verso i PVS al loro valore di mercato, salvandole in sostanza da un possibile fallimento. Anche la Federal Reserve, preoccupata della stabilità del sistema bancario americano, agì con decisione aumentando notevolmente l'offerta di liquidità nel sistema. Le misure adottate dai paesi debitori per fronteggiare la crisi si sono rivelate invece generalmente inefficaci se non controproducenti. In particolare la riduzione del deficit di bilancio è avvenuta soprattutto tramite consistenti tagli alla spesa per investimenti. Se efficace nel breve periodo questa misura si è rivelata fortemente

**La soluzione della crisi ha riguardato solo i paesi più importanti.**

controproducente nel lungo periodo poiché ha avuto effetti negativi sulla crescita di questi paesi e dunque sulla loro capacità di pagare il debito in futuro. Inoltre a fronte di un divario sempre crescente tra spese per interessi sul debito ed entrate fiscali i paesi dell'America Latina hanno fatto

affidamento in misura sempre maggiore alle entrate derivanti dal signoraggio. Politiche di questo tipo hanno accentuato le preoccupazioni dei mercati finanziari: gli investitori internazionali erano sempre più scettici sia sulle reali possibilità di crescita di questi paesi a fronte degli elevati tagli agli investimenti pubblici, sia sulla possibilità di questi stessi paesi di sopportare gli elevati tassi di inflazione causati dal frequente ricorso al signoraggio.



**LA SOLUZIONE DELLA CRISI.** Alla metà degli anni '80 era chiaro che i PVS dovessero essere alleviati in qualche modo del peso del debito, tuttavia le possibilità di rinegoziazione dipendevano dalla capacità delle banche commerciali di sopportare perdite in conto capitale nei propri bilanci. Solo verso la fine degli anni '80 la situazione patrimoniale delle maggiori banche commerciali implicate divenne sufficientemente rosea da permettere una concreta rinegoziazione dei debiti dei PVS.

Il primo tentativo di risoluzione generalizzato della crisi debitoria fu il piano proposto nel 1985 dall'allora segretario di stato americano James Baker. Il piano Baker prevedeva un differimento temporale nel pagamento delle obbligazioni da parte dei paesi debitori; questi ultimi avrebbero anche potuto usufruire di aiuti aggiuntivi da parte del Fondo Monetario Internazionale. Non veniva tuttavia proposto alcuno schema di riduzione del debito, sostanzialmente perché si temeva che i bilanci delle banche commerciali dei paesi industrializzati fossero ancora troppo fragili.

**NEL MARZO 1989 FU VARATO** un altro schema di risoluzione – piano Brady – che affrontava il punto decisivo, ovvero, le forme di riduzione del debito dei PVS.

Il paese debitore proponeva alle banche commerciali creditrici un insieme di alternative forme di riduzione del debito tra cui le banche potevano scegliere; le alternative potevano andare dalla semplice dilazione dei termini di pagamento alla rinegoziazione del contratto, al parziale condono del debito.

La parte di debito che i PVS avevano nei confronti dei governi e delle istituzioni internazionali non era oggetto del piano Brady ma veniva gestito in un tavolo di negoziazione tra governi (istituito nel '56) chiamato Club di Parigi

Tuttavia gli sforzi intrapresi dalla comunità finanziaria internazionale per risolvere il problema del debito hanno riguardato solamente alcuni paesi.

Il motivo sostanziale è che la risoluzione (ed in parte anche il condono) ha riguardato la quota del debito dei PVS che costituissero una "minaccia" per il sistema finanziario internazionale. Di conseguenza gli sforzi sono stati concentrati verso i paesi maggiormente creditori nei confronti delle banche commerciali. Come abbiamo sottolineato precedentemente tali paesi erano prevalentemente i paesi maggiormente sviluppati dell'America Latina. I paesi più poveri ed in particolare i paesi africani, il cui debito era acceso verso governi e/o istituzioni internazionali, sono stati sostanzialmente emarginati dagli sforzi di risoluzione del problema del debito.

**IL PROBLEMA DEL DEBITO DI** questi paesi è emerso negli ultimi anni anche come problema etico e morale, oltre che come problema economico. Questi paesi sono infatti tra i paesi più poveri della terra. La tabella qui a fianco dà una impressione della situazione. In essa sono rappresentati alcuni tra i paesi poveri maggiormente debitori. Possiamo notare che sono tutti paesi estremamente poveri, il cui Prodotto Nazionale

Lordo pro capite in Dollari oscilla intorno ai 300\$ l'anno. Il paese più "ricco" tra quelli interessati dal problema del debito risulta essere la Bolivia con un PNL pro capite di circa 1000\$. Nella tabella è anche riportata la posizione dei paesi nella classifica mondiale in termini di reddito pro capite, capeggiata dalla Svizzera con 40.000\$ e che termina con l'Etiopia in 206<sup>a</sup> posizione. Notiamo che i paesi in questione sono realmente tra i più poveri al mondo.

Dunque il problema del condono non va visto solamente nell'ottica di un miglioramento delle possibilità di sviluppo di alcuni paesi, ma anche nell'ottica di conferire alle popolazioni di certi paesi la possibilità stessa di sopravvivere.

Lungo queste linee, oltre all'iniziativa della Chiesa Cattolica (per la quale si rimanda agli interventi seguenti di Mons. Nicora e del Dott. Salina) si è mossa una recente iniziativa che vede coinvolte la Banca Mondiale ed il Fondo Monetario Internazionale: Debt Initiative for the Heavily Indebted Poor Countries. L'obiettivo di questa iniziativa è quello di risolvere il problema del debito di questi paesi all'interno di un più ampio pacchetto di misure socio-economiche che siano orientate principalmente a risolvere il problema della povertà di questi paesi. Il programma, partito con alcune incertezze nel 1996, ha ripreso slancio nel 1999. Dei 44

Paese	PNL pro capite (\$)	Posizione
Etiopia	100	206
Ruanda	230	192
Tanzania	220	194
Zambia	330	177
Uganda	310	180
Vietnam	350	173
Benin	380	165
Guinea	530	154
Bolivia	1010	134

Fonte: Banca Mondiale 2000.

paesi coinvolti sono stati ad oggi stipulati accordi di riduzione del debito in 30 casi.

**QUALI SONO LE RAGIONI** economiche del condono? A parte elementi morali, il condono di tutto o parte del debito ha anche motivazioni puramente economiche.

Anche se un paese è insolvente, il fatto che sia oberato da un livello di debito molto elevato, che non viene tuttavia né cancellato né rinegoziato, fa sì che persista una "obbligazione latente" che, a meno che il contratto di debito non venga rinegoziato, continua a pendere sulle finanze dello Stato debitore (debt overhang).

In queste condizioni il governo dello Stato debitore vede ridursi gli incentivi a compiere politiche economiche che ne migliorino le condizioni economiche. Infatti non potrebbe goderne dei benefici che sarebbero assorbiti dal pagamento del debt overhang.

Il debt overhang agisce dunque come una tassa latente su tutte le possibili azioni migliorative delle condizioni economiche dei paesi indebitati e distorce fortemente le conseguenti scelte economiche.

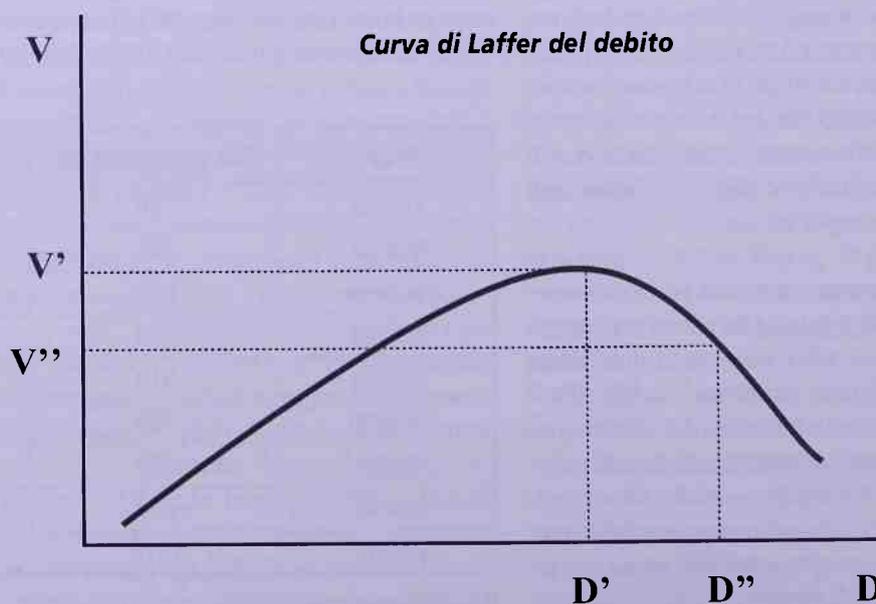
L'effetto distorsivo del debt overhang influisce anche sulle scelte di investimento verso il paese indebitato. Poiché infatti esiste una tassa latente sul paese in questione, gli investitori possono temere una possibile confisca dei profitti o una tassazione straordinaria sugli stessi. Ciò costituisce un forte deterrente ad investimenti privati nei paesi in cui è presente il debt overhang.

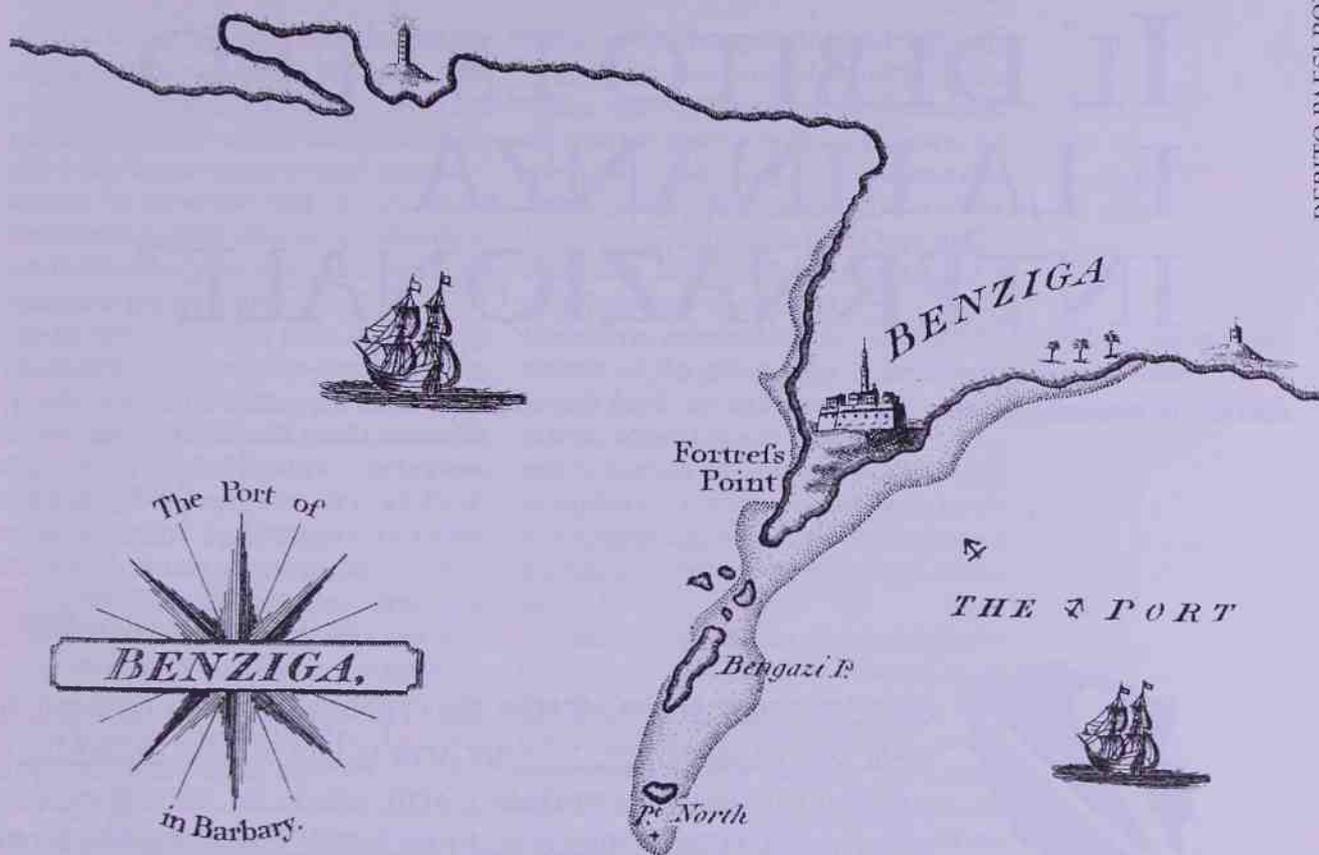
Alcuni economisti (tra cui Paul Krugman, Jeffrey Sachs e Peter Kenen) ritengono che gli effetti distorsivi del debt overhang siano tali da essere in grado di generare una "curva di Laffer" del debito.

La figura ci aiuta a comprendere meglio l'argomento che stiamo trattando: in essa abbiamo rappresentato sull'asse delle ascisse il valore nominale dei pagamenti dovuti dal paese debitore (ovvero il valore nominale del debito più gli interessi, indicato con D); sull'asse delle ordinate abbiamo rappresentato il valore di mercato del debito (V) che indica ciò che i creditori si attendono venga ripagato.

La relazione tra le due variabili non è necessariamente monotona: per piccoli ammontari di debito al crescere dello stesso aumenta anche il valore di mercato V. Tuttavia man mano che aumenta il

**Esistono forti ragioni economiche a supporto del condono del debito.**





debito aumenta anche il rischio di insolvenza dello Stato; inoltre gli effetti distortivi del debt overhang si fanno via via più consistenti. Esiste un livello di debito ( $D'$ ) oltre il quale la relazione tra le due variabili da positiva diviene negativa.

Consideriamo ora un paese che si trovi sul lato destro della curva, supponiamo che l'ammontare nominale di risorse che deve pagare sia pari a ( $D''$ ); il corrispondente valore di mercato è pari a  $V''$ . Se i creditori insistono per avere il completo pagamento del debito, ciò che ragionevolmente si possono attendere è dunque  $V''$  anziché  $D''$ . Tuttavia se i creditori si potessero accordare per cancellare parte del debito, ad esempio l'ammontare  $D''-D'$ , vedrebbero aumentare (da  $V''$  a  $V'$ ) il pagamento atteso da parte del debitore.

L'intuizione che sta alla base di questo risultato è la seguente: cancellando parte

del debito vengono anche rimosse tutte le distorsioni che erano presenti con il debt overhang e vengono allo stesso tempo liberate risorse che possono essere investite più proficuamente nel paese debitore permettendogli di crescere maggiormente.

**OCORRE SOTTOLINEARE CHE** questo risultato va preso con la dovuta cautela. Innanzitutto gli economisti sono divisi sul fatto che una curva di Laffer del debito esista veramente, secondariamente non è detto che una curva di Laffer esista per tutti i paesi. L'aspetto tuttavia più problematico è costituito dal fatto che è molto difficile valutare in quale punto della curva un paese si trovi. Ne consegue che gli schemi di riduzione del debito dei PVS dovrebbero essere considerati caso per caso proprio perché è difficile valutare la posizione di ogni singolo paese.

# IL DEBITO ESTERO E LA FINANZA INTERNAZIONALE\*

DI SIMONA BERETTA



VORREI AVANZARE UNA PROSPETTIVA PER CUI NON SI PENSA AL CONDONO NÉ COME EVENTO RISOLUTIVO, NÉ COME ATTO DI INDULGENZA: PIUTTOSTO, IL CONDONO RAPPRESENTA UNA PRESA D'ATTO, BASATA SUL BUON SENSO (SUL SENSO DELLA REALTÀ), DELLO STATO DI FATTO. VORREI PROPORRE UNA INTERPRETAZIONE DEL CONDONO COME UNA AZIONE ECONOMICA DALLE RADICI SOLIDE, REALISTICHE, CHE PUÒ COSTITUIRE IL PRIMO PASSO DI UN PERCORSO SOSTENIBILE DI SVILUPPO.

Perché il condono può essere un atto sentito anche dal punto di vista economico? Per due ordini di ragioni: in primo luogo, perché l'esperienza, anche recente, delle vicende finanziarie internazionali, ci induce a pensarlo; in secondo luogo, per ragioni basate, ad un livello più profondo, sulla riflessione di cosa significhi fare finanza e quindi cosa significhi condonare.

## **Tre ondate di crisi finanziarie negli ultimi 20 anni.**

Cominciando da quanto abbiamo appreso dalla esperienza, gli ultimi decenni sono stati caratterizzati da ripetute crisi finanziarie. Si possono considerare tre ondate di crisi: una prima, la più famosa, è stata la crisi debitoria iniziata nel 1982, che ha coinvolto molti dei paesi in via di sviluppo relativamente più avanzati, a partire dal Messico.

Una seconda ondata molto recente, a partire dal 1994 ad oggi, è stata caratterizzata da eventi di crisi che si sono succeduti a ripetizione, coinvolgendo direttamente singoli paesi ma presentando anche caratteristiche per molti versi inedite e indubbiamente preoccupanti di "contagio" a livello regionale: di nuovo il Messico, nel 1994; il Sud Est asiatico, nel 1997; la Russia, nel 1998; il Brasile, nel 1999, e la lista non tende a finire.

Terza vicenda di crisi, che non è indicato chiamare ondata, ma che non per questo è meno problematica: il debito estero dei Paesi più poveri. Quest'ultima crisi affonda le sue radici tra le pieghe della crisi debitoria del 1982, che però si era manifestate in modo eclatante come crisi di insolvenza dei paesi in via di sviluppo

relativamente grandi, economicamente emergenti e fortemente indebitati. I paesi poveri e fortemente indebitati di cui si parla oggi, allora non avevano fatto notizia: a quel tempo erano debitori quasi irrilevanti. Si ritrovano oggi con un debito spropositato, praticamente insostenibile, per l'aritmetica triste di un indebitamento trascinato per trent'anni.

Queste tre vicende di crisi dovrebbero insegnarci qualcosa. Nelle due crisi viste, che a ragione hanno guadagnato le prime pagine dei giornali, quella sistemica del 1982 e le crisi ripetute, contagiose degli anni '90, l'adozione di pratiche di condono è stato un elemento essenziale da un lato per ridare fiato nel breve periodo a questi Paesi, dall'altro per ricostituire la loro possibilità di intrattenere relazioni economiche esterne; inoltre, non dimentichiamo che l'azione di condono è stata chiaramente percepita in entrambe i casi anche nell'interesse dei creditori.

**NEL CASO DELLA CRISI DEL 1982**, si è dovuto affrontare senza esitazioni un problema di emergenza di breve periodo: trasferire a Paesi fortemente indebitati, incapaci di servire il loro debito, del denaro che in realtà sarebbe tornato immediatamente ai creditori, sotto forma di pagamento parziale del servizio del debito. Tuttavia, nel giro di un numero di anni relativamente limitato, intorno al 1989, il tamponamento di emergenza si è trasformato in forme di condono, attraverso procedure costose e complesse che hanno comunque prodotto il risultato di risanare la posizione debitoria dei grandi paesi fortemente indebitati. La prova che per questi paesi la crisi era superata è data dal fatto che, con gli anni '90, gli stessi Paesi che nel 1982 si trovavano in una posizione finanziaria assolutamente insostenibile hanno incominciato a ricevere credito estero su basi di mercato, quindi ad indebitarsi di nuovo, sia pure in modo più prudente: la "scottatura" era recente e induceva a comportamenti meno leggeri sia da parte dei creditori, che dei debitori.

Negli episodi di crisi finanziaria degli anni '90, in cui era normalmente presente anche una componente di crisi debitoria, gli interventi di condono a favore dei paesi emergenti sono stati praticamente contemporanei, o hanno seguito a ruota, la gestione finanziaria della fase dell'emergenza. Ciò ha richiesto una massiccia mobilitazione di risorse finanziarie, messe a disposizione sia dei governi dei grandi paesi, sia dalle istituzioni internazionali; ma vale la pena di ribadire che praticamente in ogni caso gli interventi di finanziamento d'emergenza sono stati accompagnati da forme ad hoc di riduzione del debito estero.

In sintesi, l'esperienza di due ondate di crisi ha insegnato che il condono è un aspetto necessario alla soluzione degli episodi di crisi, riconosciuto tale per la sopravvivenza del sistema; in quanto aspetto necessario, il condono risulta essere nell'interesse non solo del debitore, ma anche del creditore.

**VORREI QUI SEGNALARE UN** fatto: in via di principio, questa logica orientata a preservare il sistema delle relazioni finanziarie avrebbe potuto essere applicata anche alla terza manifestazione di crisi nella finanza internazionale, quella che riguarda il debito estero dei paesi più poveri.

Perché invece si è tardato tanto e perché si è realizzato relativamente poco in termini di condono del debito di questi paesi? Perché essi, economicamente, non contano nulla. Sarà forse cinico: ma, se si deve essere debitori, e meglio essere dei grandi debitori. Infatti, la crisi di un piccolo debitore non mette in crisi nessun creditore; non mettendo in crisi nessun creditore, rischia di essere trascurata: pazienza se i piccoli debitori si trovano in una condizione per loro insostenibile, il loro debito è un credito così piccolo, dal punto di vista del creditore, che nemmeno si nota.

***Nelle crisi finanziarie dei mercati emergenti è sempre stato presente un elemento di condono.***

***Il condono non si è realizzato verso i paesi più poveri perché essi economicamente non contano nulla.***

Per riassumere il primo punto relativo all'esperienza, dunque, il condono può essere un ingrediente importante di una strategia complessiva volta al risanamento finanziario e al riavvio di relazioni finanziarie internazionali "sane". Naturalmente, purché i creditori se ne accorgano.

Vengo alla seconda riflessione, che guarda al condono a partire da una più generale riflessione su cosa sia finanza. In precedenza, si è guardato al condono come ad un elemento per la "chiusura" di una crisi debitoria ormai consumata; ora, si tratta di mettersi nell'ottica di considerare il condono non solo come una tappa che "chiuda i conti" col passato, ma come una azione che renda possibile ripristinare relazioni finanziarie internazionali sostenibili nel tempo.

**PER SUA NATURA, LA FINANZA** serve a trasferire potere di acquisto corrente da chi ne ha troppo a chi ne ha troppo poco, in vista di una restituzione futura; la finanza ha dunque la natura di commercio intertemporale. Da questo punto di vista, occorre

***L'attività finanziaria necessita di esplicitarsi all'interno di relazioni personalizzate e durature.***

riconoscere un fatto, che nel caso dei mercati finanziari è assolutamente incontrovertibile: l'attività finanziaria, per le sue caratteristiche strutturali (presenza di asimmetrie informative, problemi di azzardo morale), ha bisogno di esplicitarsi dentro relazioni personalizzate e potenzialmente durature, che attenuino le conseguenze della incertezza. Dunque, se guardiamo alla finanza internazionale come espressione di commercio intertemporale, che avviene in un contesto di relazioni tendenzialmente personalizzate e ripetute nel tempo, in cui chi sia il partner è tutt'altro che irrilevante, l'analisi economica ci offre dei risultati generali che possono essere applicati al caso della crisi debitoria dei paesi più poveri.

Primo risultato: quando si studiano relazioni personalizzate e ripetute, l'analisi economica ci insegna che quasi sempre il

risultato dell'interazione può produrre una molteplicità di equilibri. Senza entrare in ragionamenti sofisticati, proviamo a tirare una ovvia conseguenza di questo primo risultato generale: non c'è una soluzione economica ai problemi; ci sono tante soluzioni possibili, qualitativamente differenti sia per le parti in causa, sia per il funzionamento del sistema nel suo complesso.

**QUALE, FRA LE TANTE SOLUZIONI** possibili, accadrà? La domanda è cruciale, e la risposta è "dipende". Dipende da un lato dalla capacità e dalla volontà di affrontare la situazione da parte di ciascun attore, dall'altro dalla qualità delle relazioni che intercorrono fra le parti. Il primo risultato generale, cioè, lascia aperta la possibilità che, fra diverse configurazioni di equilibrio possibili, si possa scegliere una "buona" configurazione o una "cattiva"; che, sulla base della rete di relazioni che gli attori hanno costruito si possono generare un "buon" funzionamento delle istituzioni o uno "cattivo". Nella buona qualità del funzionamento delle istituzioni è inclusa l'esistenza di una rete di responsabilità, della consapevolezza dei fenomeni di interdipendenza, vissuta anche soggettivamente come volontà di preservare la relazione economica.

La configurazione alternativa è molto simile a quella che abbiamo osservato: un funzionamento distratto dei mercati finanziari, in cui gli attori agiscono come se fossero inconsapevoli di alcuni importanti elementi di interdipendenza, in cui sia le transazioni di mercato, sia la finanza ufficiale rispondono ad una logica perversa di irresponsabilità diffusa. Inutile, dunque, demonizzare la finanza internazionale: essa può assumere tante forme; non c'è un determinismo o un meccanicismo per cui la finanza internazionale è una grande macchina tritatutto, che funziona in modo perverso e che non può funzionare in nessun altro modo.

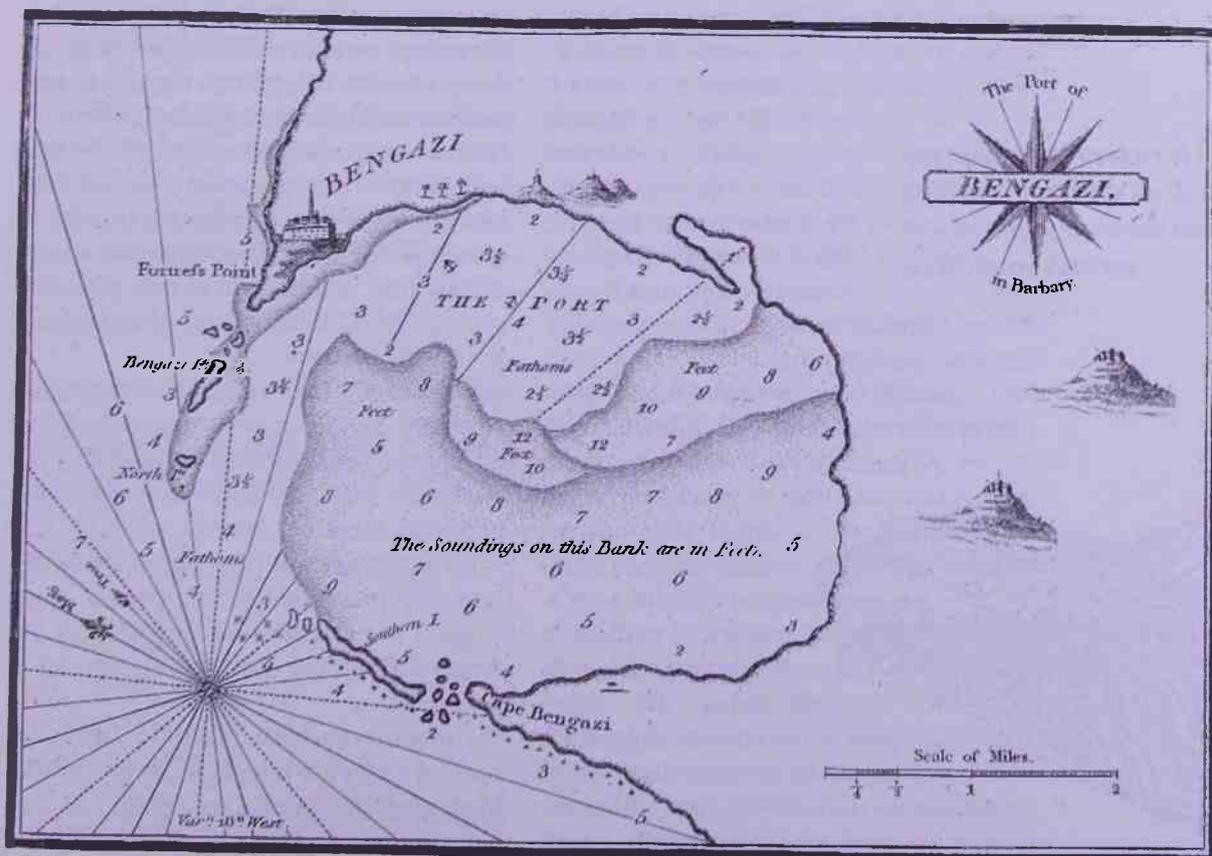
Le operazioni finanziarie sono per definizione un tipo di relazione economica che

deve poter reggere nel tempo, quindi possono dipanarsi in una molteplicità di modi; ciò lascia aperta la possibilità di utilizzare il condono come un atto capace di rilanciare la relazione economica fra i partners, invece che come semplice atto di indulgenza che, presumendo di sistemare le storture del passato, rischia di lasciare il tempo che trova.

**A SECONDA DI COME È** disegnato, il condono può non essere un atto di indulgenza, sulla cui efficacia tenderei a non scommettere; il condono può e deve essere un atto orientato al futuro, un atto di rilancio di relazioni economiche e finanziarie sensate, che possono avere un futuro. C'è un secondo risultato teorico, tipico della analisi di relazioni personalizzate e ripetute nel tempo: anche in contesti molto semplici e molto generali, il "perdonare" alla parte che dovesse mancare al patto può essere conveniente anche per la parte lesa.

L'esempio più noto è il "dilemma del prigioniero": in ogni momento, la situazione migliore per entrambe le parti consiste nella cooperazione bilaterale; ma, nello stesso tempo, il timore della altrui defezione incentiva ciascuna delle parti a defezionare per primo. Gli esempi pratici di questo gioco sono numerosi: vanno dalla produzione di beni pubblici alla liberalizzazione degli scambi internazionali, di cui la finanza è un esempio. Se questo tipo di gioco viene ripetuto, però, la scelta simultanea degli attori di defezionare per primi "blocca" entrambi in una situazione indesiderabile, impedendo di raggiungere attraverso la cooperazione una posizione che sarebbe per entrambi migliore. Per ciascuna parte, la scelta unilaterale di non defezionare e di confidare ragionevolmente nella non defezione altrui può dunque essere vantaggiosa, a condizione che esista un modo efficace di disincentivare la defezione

**Condono come atto capace di rilanciare la relazione economica tra le parti.**



altrui, con forme credibili di ritorsione che puniscano chi manca al suo impegno (ad esempio, l'eventuale "traditore" ci penserà due volte prima di tradire, se e consapevole del fatto che la parte "tradita" può efficacemente reagire, penalizzandolo). In questi casi, la cooperazione fra le parti diventa economicamente sostenibile, perché basata sull'interesse di ciascuno a preservare la relazione economica.

**Costo del condono per il creditore: mettere una perdita a bilancio.**

Bene: in molti casi, si può facilmente dimostrare che, se da un lato la punizione a chi manca ai suoi impegni è necessaria, dall'altro la scelta ottimale di ritorsione può non essere l'applicazione della legge del taglione, restituendo male per male in modo proporzionale, bensì una punizione che applica una sorta di "sconto" al colpevole. L'elemento di perdono può realizzare una soluzione migliore per entrambi: certamente per chi manca all'impegno, ma anche per chi punisce. Infatti, se lo scopo della cooperazione è raggiungere una posizione migliore per entrambi e la punizione consiste nel cessare di cooperare, la punizione penalizza il condannato ma anche chi commina la pena; infatti, condanna entrambi alla non-relazione, toglie loro la possibilità di interagire. In questo contesto, dunque, il perdono può costituire una opzione economicamente sensatissima.

**Beneficio: le risorse impiegate nel servizio di un credito inesigibile possono essere reimpiegate in attività produttive.**

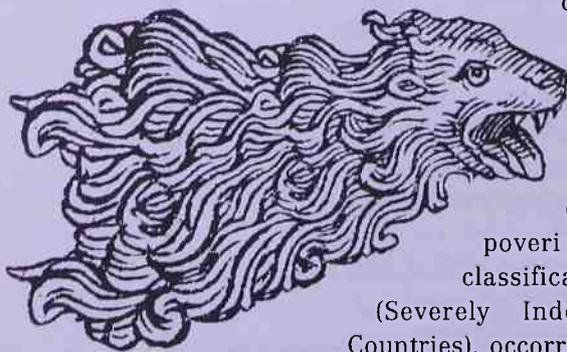
I due risultati sopra presentati valgono in riferimento alle relazioni finanziarie di mercato, cioè ad interazioni in cui si ipotizza che gli attori abbiano un interesse alla relazione di tipo economico. Se però si fa riferimento alla crisi debitoria dei paesi poveri fortemente indebitati, classificati sotto la sigla SILIC (Severely Indebted Low Income Countries), occorre osservare che il loro

debito è stato stipulato prevalentemente tra soggetti pubblici (governi con governi). Qui purtroppo sta bene una seconda nota cinica: non solo, se si è debitori, è meglio esserlo alla grande; in più, tutto sommato, è meglio essere in difficoltà finanziarie con i mercati piuttosto che con i governi. Quali ragioni si possono trovare, allora, a favore del condono del debito dei paesi poveri fortemente indebitati da parte dei paesi creditori?

**PROVIAMO A FARE IL PUNTO** dei costi e dei benefici del condono per le parti. Senza entrare nei dettagli, per il creditore il costo del condono consiste nel prendere atto, nel suo bilancio, che un credito concesso nel passato e oggi sostanzialmente inesigibile; si tratta di registrare una perdita cancellando dal bilancio una voce di credito alla quale non corrisponde alcuna prospettiva di rimborso. Col tempo, ci sarà un beneficio anche per il creditore nel cancellare un credito inesigibile: se non lo si cancellasse, occorrerebbe tenerlo artificialmente in vita attivando un giro di trasferimenti verso il debitore per "fingere" il suo servizio del debito; viceversa, se il credito inesigibile viene cancellato, le risorse altrimenti bloccate in quel circuito improduttivo possono essere avviate a un circuito produttivo, al finanziamento di qualcosa di buono, di un progetto economicamente valido, che saprà generare risorse per la restituzione al debitore e profitti al creditore.

Applicato al caso del debito estero dei paesi più poveri, occorre notare che i creditori sono prevalentemente soggetti pubblici. Per loro, il costo immediato del condono rimane, mentre occorre una certa lungimiranza (che non è tipica dei processi decisionali di tipo politico, purtroppo) per considerare i benefici di più lungo periodo del condono, in termini di sviluppo.

Per quanto riguarda il debitore, il condono è ovviamente benefico perché solleva dagli oneri del servizio del debito; nel caso dei paesi poveri fortemente indebitati, si



tratta di un onere pesantissimo, che praticamente assorbe tutti gli scarsi trasferimenti finanziari provenienti dall'estero oltre che una quota rilevante della tassazione. C'è un rovescio della medaglia del condono per i debitori; per loro, il costo del condono consiste nella perdita di reputazione: chi non è stato capace di onorare il debito porta un marchio d'infamia e probabilmente sarà escluso dal sistema dei prestiti. Questo si dice in teoria; gli sviluppi successivi alla crisi debitoria del 1982 dimostrano che, tutto sommato, non è proprio così.

Qui possiamo fare, un'altra osservazione dal risvolto cinico: che reputazione avrebbe mai da perdere il governo di un paese poverissimo, che è riuscito ad accedere faticosamente solo a prestiti ufficiali, spesso condizionati dall'acquisto di forniture dal paese creditore? Complessivamente, mi sembra si possa sostenere che i costi per le operazioni di condono siano decisamente contenuti rispetto ai potenziali benefici. Naturalmente la realizzazione del condono dei più poveri passa attraverso decisioni pubbliche che devono essere adottate in un contesto di innegabile "aid fatigue": i Paesi ricchi fanno fatica a stanziare denaro per i paesi più poveri. Gli stanziamenti complessivi sembrerebbero cospicui: lo 0,25% del PIL dei paesi ricchi; ma la loro distribuzione tende ad privilegiare le zone politicamente "calde", non necessariamente i paesi più poveri.

#### Aiuti ufficiali allo sviluppo, maggiori destinatari

Paesi destinatari	Milioni di \$ 1996	\$ pro capite
Cina	2617	2
Egitto	2212	38
India	1936	2
Bangladesh	1255	10
Israele	2217	395
Federazione Russa	1225	8
Est Europa e CIS	5429	14

Fonte: Human Development Report, 1998, dati selezionati delle tabelle 20 e 37, pp. 172-173 e 196.

**PER ESEMPIO, NELLA GRADUATORIA** dei destinatari di aiuti esteri figura Israele, con un ammontare di aiuti pro capite che non ha paragoni: a Israele arrivano 395 dollari di aiuto pro capite; all'Est Europa e alle Repubbliche Russe in media 14 dollari, che non sono pochissimi considerando che questi paesi stanno attraversando una difficile fase di transizione ma che secondo nessuno standard possono essere classificati paesi in via di sviluppo; un altro destinatario privilegiato è l'Egitto, che è sì un paese povero, ma appare evidente anche in questo caso che la destinazione degli aiuti riflette interessi strategici.



**I paesi ricchi stanziavano pochi fondi per i paesi poveri.**

Per gli altri paesi veramente poveri rimangono solamente le briciole. Quindi, cosa significa chiedere il condono per questi Paesi poveri? In primo luogo, significa chiedere un ribaltamento, politicamente costoso anche se lungimirante ed economicamente sensato, rispetto al comportamento normale dei decisori politici nazionali, orientato a considerare le responsabilità internazionali del paese come secondarie o del tutto periferiche rispetto alla gestione del consenso interno, a meno di chiare tensioni geo-politiche o di chiari interessi strategici nazionali.

In secondo luogo, significa anche agire, coinvolgendo la società civile, come l'iniziativa CEI documenta. Esiste infatti uno spazio per iniziative non ufficiali e non burocratiche di cancellazione del debito, in cui la condizionalità potrebbe giocare un ruolo diverso da quello necessariamente giocato nell'ambito delle iniziative ufficiali. In queste ultime, l'esercizio di forme di condizionalità "standardizzata" e in buona misura "top down" risulta necessario per un uso delle risorse

**Occorre un lungimirante sforzo politico.**

finanziarie che sia da un lato efficiente (si eroga assistenza finanziaria a chi, impegnandosi a soddisfare certe condizioni, potrà presumibilmente farne buon uso),

dall'altro rispettoso di una certa equità in senso orizzontale (sia pure raggiunta mediante una "standardizzazione"). Una condizionalità generativa di relazioni fiduciarie, e quindi di una possibilità reale di sviluppo, è più facile che accada in un contesto non burocratico e non ufficiale.

Mi sembra opportuno ricordare l'iniziativa della Chiesa Cattolica italiana con le parole ufficiali attraverso le quali la Santa Sede si è pronunciata alla riunione ECOSOC del 1999:

**Occorre coinvolgere anche la società civile.**

*"Parmi les initiatives concrètes que les communautés catholiques sont en train de mettre sur pied... à l'occasion du Jubilé de l'An 2000, ma délégation voudrait rapporter à titre d'exemple, celle lancée par les évêques italiens. Ils se proposent de recueillir une somme suffisante pour financer une opération de conversion de la dette d'un ou plusieurs pays parmi les plus pauvres. On rachètera une partie de la dette de ces pays – ce qui permettra ainsi de l'annuler vis-à-vis des créanciers – tandis que le gouvernement débiteur versera le même montant en devise locale sur un fonds destiné à*

**La proposta CEI è fortemente innovativa.**

*financer des projets de développement étudiés avec l'Eglise et la population locales. Tout en étant conscients des limites de ce projet, les responsables veulent réaffirmer le principe de la corresponsabilité internationale qui engage tous et chacun dans la poursuite du bien commun et de la paix; sensibiliser les chrétiens sur leurs responsabilités envers les pays du Sud et, en même temps, montrer d'une manière concrète que l'annulation de la dette n'est pas suffisante si elle ne contribue pas au développement matériel et spirituel d'un peuple et à l'établis-*

*sement des conditions d'une plus grande équité dans les relations internationale".*

Nei suoi limiti, dati sia dalla quantità di risorse che verranno raccolte, sia dal piccolo numero dei beneficiari individuati, la proposta CEI contiene degli elementi molto interessanti e molto innovativi, che fanno di questa forma di condono – né di mercato, né ufficiale – un "dono" economico e sociale in grado di connettere il sistema gerarchico dei rapporti burocratici in cui il debito estero si è generato con la sfera delle relazioni sociali fiduciarie, personalizzate e durature, a partire dalle quali operare per la lotta alla povertà e per lo sviluppo: l'iniziativa CEI coinvolge nella dinamica del dono gli stessi beneficiari del condono, con una condizionalità che attribuisce loro delle precise responsabilità, a partire dal mettere in gioco le loro stesse risorse economiche, nell'ambito di un progetto per lo sviluppo condiviso e monitorato, nella sua realizzazione, da un tavolo di lavoro stabile dove si intrecciano livelli di relazioni economiche, politiche e sociali non gerarchicamente ordinati: un tavolo che è una scommessa, che può essere l'inizio di una sostanziale partecipazione democratica in quei paesi. Così, la società civile ha lanciato un messaggio alla Repubblica Italiana non solo con l'espressione di una opinione, ma con l'impegno operoso, con la messa in gioco di risorse. E questo non ha mancato di far maturare la riflessione anche presso il Parlamento ed il Governo.

**NOTE**

\* Intervento presentato al convegno "Il debito estero nei paesi in via di sviluppo". Si ringrazia l'Università di Milano Bicocca per aver concesso la pubblicazione.



# ITALIA

## PAESE IN VIA DI

## ESTINZIONE

A cura del settimanale **Tempi**

**F**ra i 15 paesi dell'Unione Europea il nostro Paese è quello che presenta i dati statistici più "senili" in materia di popolazione e classi di età: siamo lo Stato con la più bassa percentuale di cittadini sotto i 20 anni ma con la più alta di ultrasessantenni.

Col suo 20 per cento netto di Under 20, l'Italia registra tre punti percentuali sotto la media dell'Unione Europea (che è 23,1); col 23,5 per cento di anziani sopra i 60 si trova due punti e mezzo sopra la media Unione Europea (che è del 21,4 per cento).

Ultimissima quanto a giovani e primissima quanto ad anziani, l'Italia rappresenta l'opposto speculare dell'Irlanda, prima per la percentuale di Under 20 (31,4 per cento) e ultima per quella degli ultrasessantenni (appena 15,1).

Ma il Belpaese sfigura anche nel confronto con Stati paragonabili al nostro per andamento dei cicli economici e proporzioni demografiche come Francia e Regno Unito, dove i giovani rappresentano rispettivamente il 24,6 e il 25,4 della popolazione e gli ultrasessantenni soltanto il 21,3 e il 20,4 per cento rispettivamente.

E anche la Germania, normalmente considerata un paese segnato da forte invecchiamento, ci sopravanza di quasi un punto e mezzo per quanto riguarda i giovani (21,4 per cento) e risulta staccato di 1,2 per cento quanto riguarda gli anziani (22,3 per cento).

La posizione italiana presenta un'altra particolarità non propriamente positiva: la percentuale di popolazione fra i 20 e i 39 anni, cioè quella maggiormente feconda, è superiore alla media europea di uno 0,7 per cento (30,5 contro 29,8), eppure nonostante questo continuano a nascere pochi italiani: solo la Spagna presenta un numero medio di bambini per donna (nel sessennio 1995-2000) più basso di quello italiano, 1,15 contro 1,20.

L'Italia è anche il paese dell'Unione Europea col minor numero di nati ogni 1.000 abitanti come media del sessennio 1995-2000: solo 9 (seguono Germania e Spagna con 9,2 e la Grecia con 9,3).

### LA POPOLAZIONE PER CLASSI DI ETÀ NELLA UNIONE EUROPEA (IN PERCENTUALE)

	Meno di 20 anni	da 20 a 39 anni	da 40 a 59 anni	oltre i 60 anni
IRLANDA	31,4	30,3	23,2	15,1
REGNO UNITO	25,4	29,1	25,1	20,4
FRANCIA	24,8	28,1	26,0	21,3
FINLANDIA	24,8	26,8	28,9	19,5
OLANDA	24,4	30,5	27,1	10,0
SVEZIA	24,3	26,8	26,8	22,1
LUSSEMBURGO	24,3	30,4	25,3	19,0
PORTOGALLO	23,9	31,1	24,5	20,6
BELGIO	23,7	28,7	25,8	21,8
DANIMARCA	23,6	29,9	27,5	10,0
MEDIA UNIONE EUROPEA	23,1	29,8	25,7	21,4
AUSTRIA	23,0	31,0	26,2	19,8
GRECIA	22,3	29,8	25,0	22,0
SPAGNA	22,2	32,4	23,9	21,5
GERMANIA	21,4	29,6	26,7	22,3
<b>ITALIA</b>	<b>20,0</b>	<b>30,5</b>	<b>26,0</b>	<b>23,5</b>

Fonte: Eurostat

# "...RIMETTERE A LORO I DEBITI" \*

DI GIORGIO SALINA



ORREI RIASSUMERE, IL PIÙ BREVEMENTE E IL PIÙ CHIARAMENTE POSSIBILE, IL PROGETTO CHE LA CEI (CONFERENZA EPISCOPALE ITALIANA) HA FATTO PROPRIO, LANCIANDOLO COME IL PROGETTO DI CARITÀ CHE IMPEGNA LA CHIESA ITALIANA NELL'ANNO GIUBILARE. IL VATICANO (IL PONTIFICIO CONSIGLIO GIUSTIZIA E PACE E LO STESSO SOMMO PONTEFICE) DAL 1986 RIPROPONE IL PROBLEMA DEL DEBITO IN MODO SEMPRE PIÙ PREOCCUPATO E PRESSANTE. IL SANTO PADRE NEL 1994, NELLA "TERZO MILLENNIO ADVENIENTE" HA CHIESTO CHE IL GRANDE GIUBILEO DEL 2000 FOSSE COLTO COME L'OCCASIONE PER DARE DAVVERO UNA SPALLATA ALL'ANNOSO PROBLEMA DEL DEBITO ESTERO DEI PAESI POVERI.

Anche la Chiesa italiana, all'inizio del 1998, ha costituito un gruppo di lavoro che ha elaborato un progetto poi ratificato ed approvato dal Consiglio permanente della Conferenza Episcopale, e quindi dall'assemblea generale della CEI. L'ipotesi di lavoro era stata analizzata preventivamente nel corso di un seminario di studio presenti S.E. Mons. Antonelli, segretario generale della CEI, S.E. Mons. Nicora e S.E. Mons. Cocchi, Presidente della Caritas Italiana, nonché quattro economisti tra cui il prof. Capaldo e il prof. Panizza. Dopo di ciò, l'ipotesi di

lavoro, come detto, è stata portata al Consiglio permanente, approvata, ratificata dall'assemblea dei Vescovi italiani e quindi è diventata il progetto della Chiesa Italiana per questo tema.

La realizzazione è stata affidata ad un Comitato ecclesiale composto da 18 persone, grosso modo metà religiosi e metà laici, e presieduto da S.E. Mons. Nicora.

Credo sia importante richiamare, preliminarmente, come i Vescovi consigliano di affrontare il problema, nel senso che suggeriscono una chiave di lettura specifica del cristiano, per interpretare ciò che la scienza e la tecnica mostrano come dato costitu-

**L'iniziativa della Chiesa Cattolica  
ha avuto inizio nel 1998.**

tivo della realtà; e questo consiglio dei nostri Vescovi credo sia riassunto in modo splendido in una frase del Papa nella bolla d'indizione del Giubileo "Incarnationis Misterium".

*"L'incarnazione del Figlio di Dio e la salvezza che egli ha operato con la sua morte e risurrezione sono dunque il vero criterio per giudicare la realtà temporale e ogni progetto che mira a rendere la vita dell'uomo sempre più umana".*

**È UN INVITO ESPlicito A FAR** diventare cultura la fede, cioè a derivare dalla fede i giudizi sulla realtà e i criteri per modificarla come ci è possibile, per renderla più coerente all'avvento del Suo Regno qui ed ora. Questa è la chiave interpretativa, lo spirito, con cui ci è consigliato di metterci di fronte a questo problema. Di fronte al grosso macigno del debito estero che non solo ostacola lo sviluppo, ma spesso nega la vita di molti uomini dei Paesi più poveri. Tra ciò che ci ha guidato nella stesura del progetto è stata una frase del documento del Pontificio Consiglio Giustizia e Pace dell'86: "Il pagamento del debito non può essere ottenuto al prezzo del fallimento dell'economia di un Paese e nessun governo può moralmente esigere da un popolo delle privazioni incompatibili con la dignità della persona."

**SIAMO PARTITI DA QUESTO** punto di vista per arrivare a formulare un'ipotesi d'azione, che possiamo riassumere in tre punti:

❖ Prendere coscienza della realtà, non solo prendendo coscienza dei dati socio-economici, ma prendere coscienza anche come riflesso e conseguenza che riguarda ciascuno di noi per quel compito che ci è stato dato di prendere in mano la realtà e tentare di renderla coerente con la visione dell'uomo, che scaturisce dal Vangelo, irrompendo nella storia. Quindi quello che ci è suggerito è considerare i dati socio-economici del problema, e come questi sono venuti formandosi nel tempo, ma anche di valutare come que-

sto può incidere su ciò che a noi spetta fare, col nostro modo di affrontare la realtà, a livello personale e familiare, nella concretezza quotidiana.

❖ Il secondo punto prevede, partendo dalla realistica constatazione delle reali dimensioni dell'obiettivo (5 milioni di miliardi di lire), di rivolgerci a chi ha la possibilità di una soluzione; fare pressione sul nostro governo, e attraverso il nostro governo sulle realtà internazionali, perché tutto questo sia avviato a soluzione. È evidente che questa azione avrà possibilità di riuscita quanto più sarà evidente che un metro importante di giudizio dell'azione politica, sarà la capacità di risposta a questo problema. Allora anche questo è l'esito di una coscienza che fa diventare medio sentire comunemente condiviso, questa preoccupazione. Da questo punto di vista dobbiamo affermare che noi del Comitato ecclesiale, così come la stessa Chiesa italiana, non siamo certo stati aiutati dai media; sia la radio televisione sia la carta stampata, non hanno dato molto risalto a questo problema; hanno dato qualche risalto ad un'azione intrapresa, in modo assolutamente benemerito, da una organizzazione internazionale, Jubilee 2000 Coalition, che invita a fare pressione sulle autorità competenti. Noi crediamo che chi tenta di fare qualcosa, mettendoci anche del suo, sarebbe stato giusto avesse per lo meno altrettanto spazio, se non un riconosciuto valore sociale.

**E stata avviata una azione di pressione sul governo italiano e sulle istituzioni internazionali.**



**L'obiettivo finale non è solo  
il condono dei debiti...**

❖ Il terzo punto del progetto CEI cerca di fare con umiltà e con coscienza delle proprie possibilità un piccolo passo in avanti; si è detto: poniamo all'attenzione anche un gesto concreto per dare un piccolo contributo alla soluzione di questo problema. Il gesto, in pratica, consiste in una raccolta di fondi e coi fondi raccolti cercare di condurre in uno o due Paesi un'azione di lotta della povertà. Rimettere, o fortemente diminuire, il debito estero dei Paesi poveri è indispensabile ma non è sufficiente. Occorrono investimenti per la lotta alla povertà nei Paesi poveri.

Allora l'obiettivo finale della Conferenza Episcopale, dal Comitato Ecclesiale, è quello di realizzare dei progetti di sviluppo. Saranno progetti riguardanti la formazione, la sanità, l'agricoltura, il micro e medio credito, la creazione di lavoro tramite lo sviluppo delle piccole-medie imprese.

**ESISTE ANCHE UN'IPOTESI** di lavoro per l'individuazione degli interventi; il metodo che si vuole seguire è quello del coinvolgimento della gente. Arrivare ad identificare il campo d'azione insieme alle realtà sociali di quel Paese, insieme alla chiesa locale, insieme alle organizzazioni civili, cattoliche e no.

**...ma è soprattutto la creazione di  
progetti di sviluppo.**

Certo, qualora lo Stato italiano e/o le Organizzazioni internazionali arrivassero a cancellare il debito dei Paesi prescelti, ben felici passeremo alla seconda parte: l'investimento per lo sviluppo. Ma se ciò non accadrà, allora prima si cercherà di

rimuovere il grosso macigno del debito; sono già stati presi contatti col Governo italiano per studiare la cessione del credito verso due Paesi: lo Zambia e la Guinea (con capitale Conacry): questi sono i Paesi individuati. Ci sono già state riunioni con la Presidenza del Consiglio, il Ministero del tesoro e del bilancio per approfondire la cessione del credito al Comitato ecclesiale. La cessione del credito ovviamente avverrà sulla base del reale valore sul mercato finanziario, non certo per il suo valore nominale; si può valutare il prezzo di "riscatto" attorno al 10 - 15 %.

D'altronde c'è un precedente: l'Italia ha ceduto mille miliardi di crediti verso i Paesi poveri alle banche svizzere, per fare cassa, per un valore che grosso modo si aggira intorno alle percentuali citate. Una volta entrati in possesso del credito verso questi due Paesi, l'obiettivo è quello di concordare con il Governo dello Zambia e della Guinea il versamento su di un fondo di contropartita, del corrispettivo adeguato del previsto servizio del debito, non più in valuta forte ma in moneta locale.

Il fondo di contropartita, al quale potrà concorrere anche il contributo del nostro Comitato, finanzierà i progetti di sviluppo e di lotta alla povertà accennati precedentemente. L'individuazione dei campi d'azione, dei progetti da perseguire, verrà effettuato insieme alle realtà citate prima, ma anche insieme ai Governi locali (che sta di fatto stanno già partecipando). In Guinea, ad esempio, si è iniziata con l'appoggio fattivo del Governo un'azione di sondaggio delle comunità locali.

**È STATO PERÒ CHIESTO AI** Governi locali di lasciare gestire i fondi depositati sul conto di contro-partita, ad un Comitato composto dalla Chiesa e dalla società civile locali, nonché dal nostro Comitato ecclesiale italiano, del quale il governo non faccia parte.

Va detto che sia il Governo dello Zambia che il Governo della Guinea hanno accettato questa condizione, quindi è in questa prospettiva che ci si muove.

Ovviamente le due azioni: riscatto dal Governo italiano, messa a disposizione del corrispettivo in valuta locale da parte del Governo del Paese, saranno azioni "contemporanee", per non correre eventuali rischi di anticipazione dei soldi che non fossero poi messi al servizio davvero per la gente.

I criteri di scelta dei due Paesi sono stati:

- ❖ Paesi con un regime democratico o quanto meno sufficientemente umanitario, in riferimento ai diritti umani.
- ❖ Paesi in condizioni di non belligeranza.

Uno dei Paesi più meritevoli era per esempio l'Angola; ma gli stessi Vescovi dell'Angola hanno detto: "L'aiuto per la nostra gente sarebbe manna dal cielo, ma nella nostra situazione sarebbe vanificato, non riusciremmo a costruire niente; quindi con il pianto in cuore diciamo destinatelo ad altri che lo possono usare meglio di noi."

**A CHE PUNTO È LA PIÙ VOLTE** conclamata riduzione del debito estero dei Paesi poveri? Per brevità limitiamoci all'Italia

Fino ad ora l'Italia depositando un progetto di legge in Parlamento il 30 dicembre 1999 ha iniziato la procedura per rimettere il debito a 12 Paesi facenti parte di quel gruppo di Paesi poveri, fortemente indebitati, definiti dalla sigla HIPC (World Bank). E i Paesi sono: il Burkina Faso, il Burundi, il Ciad, la Repubblica Democratica del Congo, l'Etiopia, la Guinea Bissau, Madagascar, Malawi, Mali, Mozambico, Niger, Nigeria, Ruanda, Sierra Leone e Tanzania.

Non possiamo che augurarci vivamente che l'iter parlamentare di questo DDL sia positivo e rapido, ma che non sia il solo contributo del nostro Paese: vogliamo adoperarci, coerentemente con il secondo punto della nostra campagna, perché l'Italia prenda altre e più coraggiose iniziative sia direttamente, e sia nell'ambito del Club di Parigi, del G 7, e delle altre Istituzioni finanziarie internazionali.

**UN'ULTIMISSIMA NOTAZIONE:** sono convinto che un aspetto assolutamente importante, forse determinante di progetti di sviluppo per la lotta alla povertà sia il reale trasferimento di tecnologia, di know-how. A ciò occorrerà porre molta cura.

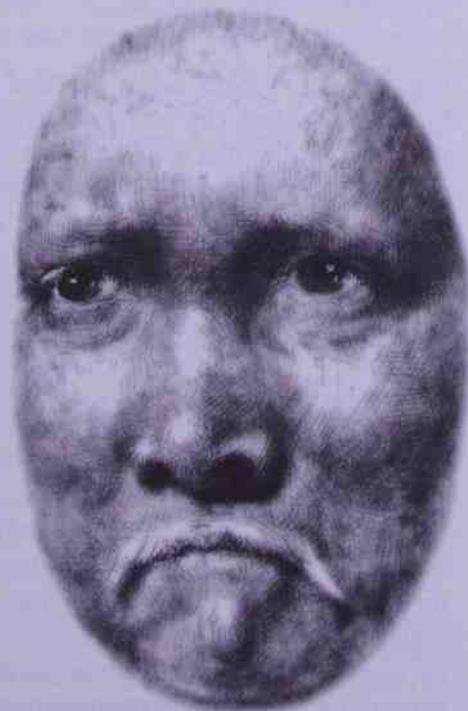
I Paesi in via di sviluppo si sono ribellati alla cosiddetta "assistenza tecnica", denunciandola come una

**La prima iniziativa ha riguardato lo Zambia e la Guinea.**

forma di neo-colonialismo, e spesso non a torto. Ma da circa due anni nelle varie sedi internazionali, come ad esempio l'ILO (International Labor Organisation dell'ONU con sede a Ginevra), gli stessi Paesi dicono "Abbiamo bisogno dell'aiuto economico e finanziario, ma abbiamo anche bisogno, evitando gli eccessi del passato, che ci aiutate a non avere più bisogno di voi."

## NOTE

\* Intervento presentato al convegno "Il debito estero nei paesi in via di sviluppo". Si ringrazia l'Università di Milano Bicocca per aver concesso la pubblicazione.



# SPUNTI SULLA PROPOSTA AVANZATA DALLA CEI

DI S. E. MONS. ATTILIO NICORA



L PRIMO PUNTO CHE NON POSSO NON RICORDARE È CHE È STATA APPROVATA LA LEGGE PER LA RIDUZIONE DEL DEBITO ESTERO DEI PAESI A PIÙ BASSO REDDITO E MAGGIORMENTE INDEBITATI: QUESTA APPROVAZIONE IN SE STESSA HA RAPPRESENTATO UN PRIMO ELEMENTO POSITIVO ED È FRUTTO ANCHE DELLA CAMPAGNA CHE LA CHIESA ITALIANA HA CERCATO DI PROMUOVERE. ARRICCHITO DALLA SOSTANZIALE UNANIMITÀ DEL VOTO PARLAMENTARE.

**Il Parlamento Italiano ha approvato una legge per la riduzione del debito dei paesi più poveri.**

L'approvazione della legge – questo è il secondo elemento che vorrei evidenziare – ci ha messo in una condizione parzialmente diversa rispetto al nostro stesso punto di partenza; nel 1999 eravamo partiti dicendo che, per dare un segno concreto, avremmo indetto

una raccolta straordinaria durante l'anno giubilare e con quello che la generosità degli italiani ci avrebbe fatto avere avremmo comprato dal governo italiano i crediti verso due paesi africani, cancellandoli e impegnando i due governi a tradurre il loro debito in un equivalente fondo di sostegno a progetti di sviluppo.

La nuova legge si è mostrata però più generosa e più aperta di quanto noi aves-

simo immaginato, perché avendo ampliato l'arco dei paesi ammissibili alle diverse forme di riduzione o di cancellazione che sono previste ha finito potenzialmente per ricomprendere anche i due paesi interessati, Zambia e Guinea.

Se questi due Paesi vedranno, come noi ci auguriamo, cancellati i loro debiti, una volta che si siglasse l'accordo tra i due governi avremmo peraltro la possibilità, prevista dalla stessa legge, di inserirci come soggetti attivi nella collaborazione. Così porteremmo in aggiunta al fondo che i due governi dovrebbero costituire quanto abbiamo raccolto in Italia, riuscendo magari a raddoppiarlo.

**IL TERZO ELEMENTO CHE** voglio ricordare è che è cresciuta la consapevolezza dell'opinione

pubblica circa l'esistenza di questo grave e urgente problema; qualche volta in forma emotiva, o con clamorose imprecisioni: addirittura, talora mi sono sentito chiedere: come va il debito pubblico! Facendo lo sconto a queste inevitabili imprecisioni, si deve dire che complessivamente il 1999 è stato un anno di notevole apertura dell'opinione pubblica a questi problemi: resta il lamento che i mezzi della comunicazione sociale nella loro quasi generalità si muovono sempre su spinte emotive legate a vicende intriganti, e manca un'azione informativa più sistematica e organica.

**COME QUARTO PUNTO VORREI** sottolineare che poco a poco è cresciuta anche la sensibilità a livello scientifico: fino a qualche anno fa l'accademia guardava queste questioni con un po' di sospetto, quasi che fossero la fissazione di alcuni matti; adesso mi sembra che anche in quell'ambito la problematica comincia a diventare oggetto di una considerazione più sistematica e scientificamente più qualificata.

**IL QUINTO ELEMENTO** da segnalare è il fatto che come esito di queste spinte, magari confuse, dell'opinione pubblica anche mondiale, le grandi nazioni creditrici hanno cominciato ad affrontare in maniera più precisa e sistematica il problema dell'alleggerimento del carico del debito estero dei paesi più poveri. Non mi soffermo ad elencare le iniziative prese dal G7: solo una permanente pressione potrà indurre questi organismi a far sì che le decisioni che i governi nella loro responsabilità politica alta hanno preso non siano messe nel nulla da valutazioni presuntivamente scientifiche che invece appaiono spesso discutibili e interessate.

**MA IL PUNTO PIÙ DELICATO** è un altro: noi volevamo, attraverso la campagna, insinuare nella coscienza soprattutto dei cristiani un interrogativo più stimolante, che investe lo stile di vita e il senso di responsabilità a partire dai singoli, dalle famiglie, dalle comunità cristiane, nonché da una diversa

idea di sviluppo umano e contestando in maniera costruttiva e positiva certi modelli di tipo consumistico che invece di fatto vanno per la maggiore. Sapevamo che questo era il punto più difficile; mi pare di poter assicurare che il tentativo di riproporlo è stato fatto, anche se non sono in grado di accertare quale ne sia stato l'esito. Si può certamente dire che dalla campagna sviluppata quelle iniziative minuscole che già esistono in questi settori hanno preso fiato, si sono sentite incoraggiate; è scattato un fenomeno di imitazione, di osservazione attenta di esperienze altrui. Là dove ci sono diocesi, comunità cristiane, associazioni e movimenti sensibili a questa tematica c'è un germe fecondo che fa capire che c'è una Chiesa che almeno mette a tema queste questioni brucianti; ciò diventa un elemento di notevole incoraggiamento, che fa ben sperare.

**INFINE VORREI DIRE QUALCOSA** per quanto riguarda l'aspetto concreto della raccolta di fondi in favore delle due nazioni africane: Zambia e Guinea. Purtroppo non sono ancora in grado di dire qual è l'esito, sia perché la campagna di per sé è ancora in atto, sia perché, nonostante che il picco della campagna sia stato vissuto nel momento della quaresima, le diocesi mostrano un tasso di notevole vischiosità nel trasmettere i fondi al centro (fenomeno non raro nel nostro Paese). Per questo oggi non sono in grado di dire ciò che effettivamente è stato raccolto in Italia, perché ci sono più della metà delle diocesi che non hanno ancora né detto né mandato. La sensazione è che generosità c'è stata, però a macchia di leopardo; è difficile dire quello che sarà il risultato complessivo.

**La consapevolezza dell'opinione pubblica circa il problema del debito è aumentata.**

## NOTE

\* Trascrizione dell'intervento effettuato durante il Meeting di Rimini del 2000. Testo non rivisto dall'autore. Si ringrazia il Meeting di Rimini per aver concesso la riproduzione.

# THE HISTORY OF THE CITY OF BOSTON

FROM THE FIRST SETTLEMENT  
TO THE PRESENT TIME

BY  
JOHN H. COLEMAN

VOLUME I  
FROM THE FIRST SETTLEMENT  
TO 1780

BOSTON  
PUBLISHED BY  
LITTLE, BROWN AND COMPANY

THE HISTORY OF THE CITY OF BOSTON FROM THE FIRST SETTLEMENT TO THE PRESENT TIME BY JOHN H. COLEMAN VOLUME I FROM THE FIRST SETTLEMENT TO 1780 BOSTON PUBLISHED BY LITTLE, BROWN AND COMPANY

LE REGOLE PER IL MERCATO DEL LAVORO SONO OGGETTO DEL DIBATTITO FRA RENATO BRUNETTA, VITTORIO COLAO E SERGIO D'ANTONI. SE IL MERCATO È, PER SUA NATURA, **LUOGO DI REGOLE**, IL MERCATO DEL LAVORO RIVESTE UN RUOLO CRUCIALE NEL PROCESSO DI DISTRIBUZIONE DELLE RISORSE E PER QUESTO NECESSITA DI REGOLE "SINCRONICHE". QUALE FLESSIBILITÀ NELLE REGOLE, QUALE SPAZIO PER LA **CONTRATTAZIONE**, QUALE RUOLO PER LA **CONCERTAZIONE**?

PROSEGUE L'ANALISI DEI NUOVI LAVORI.

FRANCESCA BASSI, MAURIZIO GAMBUZZA E MAURIZIO RASERA

PRENDONO IN ESAME IL MERCATO OCCUPAZIONALE VENETO E SI CHIEDONO QUALI MARGINI DI EFFICIENZA SIANO STATI EFFETTIVAMENTE INTRODOTTI NEL MERCATO ATTRAVERSO L'ACCRESCIUTA **FLESSIBILITÀ CONTRATTUALE**.

I DATI MOSTRANO CHE, NEI MERCATI VICINI ALLA PIENA OCCUPAZIONE, I GIOVANI HANNO BUONE OPPORTUNITÀ DI INSERIMENTO MA ANCHE UN'ELEVATA PROBABILITÀ DI SPERIMENTARE L'INSTABILITÀ DEI **CONTRATTI ATIPICI**. OCCORRE GOVERNARE ANCHE LA DINAMICA DEI MERCATI "RICCHI", PER EVITARE CHE LA FLESSIBILITÀ SI RIDUCA AD UN MERO GIOCO DI CONVENIENZE.

LAVORO

# LIBERTÀ DI LAVORARE\*

A CURA DI UNIONCAMERE



E REGOLE E LE TUTELE PER IL NUOVO LAVORO È STATO IL TEMA DI UN INCONTRO ORGANIZZATO DA UNIONCAMERE DURANTE L'ULTIMO MEETING DI RIMINI CHE SPESSE È STATO DIBATTUTO SU QUESTE PAGINE. ALLA TAVOLA ROTONDA SONO STATI INVITATI VITTORIO COLAO, AMMINISTRATORE DELEGATO OMNITEL. RENATO BRUNETTA, DEPUTATO AL PARLAMENTO EUROPEO, E SERGIO D'ANTONI, EX SEGRETARIO GENERALE CISL. RINGRAZIAMO I RELATORI, UNIONCAMERE E IL MEETING DI RIMINI PER AVERCI CONCESSO LA PUBBLICAZIONE DEGLI ATTI.

## VITTORIO COLAO

Vorrei parlare del rapporto non tanto tra le imprese e il lavoratore, quanto tra le imprese e l'individuo, perché l'individuo è il nodo fondamentale di tutto quello che dobbiamo andare a cambiare, dal punto di vista sia normativo che della gestione delle aziende.

Il rapporto tra l'individuo e l'azienda è importante, in tutti i settori, perché c'è una duplice responsabilità: quella dell'individuo verso l'azienda, che è la responsabilità di costruire un progetto, di far nascere qualcosa di bello, di nuovo, che fa progredire un paese, è c'è anche la responsabilità dell'azienda di far

crescere gli individui. Le regole che ci sono oggi sono quelle giuste? Sono quelle che permettono alle imprese di fare quello che devono fare? A mio parere, tendenzialmente non lo sono. Ci sono diversi esempi, come la legge sul part-time, che è appena uscita ma è assolutamente inadeguata, e più in generale la questione della flessibilità. Le aziende hanno bisogno di flessibilità operativa, non in un rapporto di sfruttamento ma in un rapporto di crescita che azienda e individuo devono avere. Un altro esempio è il lavoro a termine, il lavoro interinale, un'area dove domina una visione vecchia che non è coerente con il bisogno di poter crescere; o ancora la rigidità del collocamento, che rende difficili i sistemi per valutare le per-

**Le regole permettono alle imprese di fare quello che devono fare?**

sone, per poter realizzare la crescita dell'individuo.

Io credo che ci siano alcuni aspetti su cui in Italia dobbiamo riflettere. Il primo è quello della formazione: quanto le aziende investono in formazione? Il sistema Italia non forma abbastanza le professionalità che noi cerchiamo; c'è una carenza che va dalle 100.000 alle 150.000 persone. C'è poi il tema della remunerazione: credo che un giovane abbia il diritto di vedere una crescita economica, non fosse altro per mantenere la sua famiglia, ma anche come riconoscimento di quello che ha fatto. Un altro tema è quello del diritto al futuro, dunque le pensioni e il TFR; c'è una grande discussione sul TFR in Italia, ma in termini da vecchio sistema industriale. Infatti, è giusto che ci siano delle alternative, il TFR è un vecchio strumento ed è sbagliato pensare che si sostituisca un vecchio pilastro ormai obsoleto con una non possibilità di scelta per gli individui. Se la banca Intesa, la CISL o la Compagnia delle Opere vanno a lanciare dei fondi pensione, l'individuo ha diritto di poter scegliere, ha diritto di poter avere un futuro sicuro, e questo fa parte di un rapporto tra un individuo e un'impresa pulito e sano e non di una gestione monopolistica del futuro.

C'è infine un ultimo aspetto che volevo sottolineare: il tema delle donne. Nelle industrie della new economy ci sono molte donne: in Omnitel ad esempio sono il 59%. Le questioni legate a questa presenza sono varie: fondamentalmente, si tratta da un lato di rendere la carriera, la crescita, l'accrescimento individuale, accessibili a tutti, ma dall'altro lato di rendere questo compatibile con le fasi di vita di famiglia, con le maternità, con il bisogno di avere una vita equilibrata.

### RENATO BRUNETTA

Il mio intervento verterà sul mercato del lavoro.

Il mercato è quel luogo, fisico o virtuale, in cui si scambiano delle cose. I mercati

per loro natura, sono luoghi di regole; se non ci sono regole non esistono i mercati. Quindi tutti i mercati, il mercato dei beni, il mercato dei capitali, il mercato degli investimenti, sono luoghi di regole, agglomerati di regole; neanche il mercato del lavoro, dove si scambia una merce particolare, sfugge a questa condizione, anzi, il mercato del lavoro

è un mercato del tutto particolare, in cui vi si scambia una merce del tutto

particolare; la merce che si scambia nel mercato del lavoro è infatti una merce che pensa, una merce che si arrabbia, una merce che costa ancor prima di essere merce, è una merce che costa anche dopo non essere più merce. Per dirla fuor di metafora o fuor di analisi: prima di essere produttivi costiamo o alla famiglia o alla collettività, costiamo perché dobbiamo essere mantenuti, ci deve essere fornita una qualificazione, una formazione; dopo che abbiamo lavorato non possiamo essere buttati via come una macchina, ma dobbiamo essere ulteriormente mantenuti. Quindi vedete che merce particolare è il lavoro! E proprio perché nel mercato del lavoro si scambia una merce del tutto particolare, questo mercato ha bisogno di più regole rispetto agli altri mercati; infatti la natura del bene scambiato, la natura che va in equilibrio tra domanda e offerta è una natura sensibile, è una natura del

tutto particolare, è una natura che comporta prodotti sociali indotti notevoli.

Il mercato del lavoro può essere considerato il processo centrale nei processi distributivi, perché si distribuisce gran parte del reddito, e anche perché il lavoro, oltre che essere elemento di costo per l'impresa, è anche elemento di domanda per il mercato dei beni.

Tutti i mercati hanno bisogno di sincronia tra funzionamento effettivo e regolatori, il mercato del lavoro più degli altri; di regole in sincronia con i valori e con le tecnologie, e in sincronia con tutto il ciclo di vita

**Un esempio? Il diritto al futuro, dunque le pensioni e il TFR.**

**Il mercato, per sua natura, è luogo di regole.**

**Il mercato del lavoro ha bisogno, più di altri, di regole in sincronia.**

dell'individuo. Tutto il ciclo di vita è l'oggetto della regolazione, non si possono regolare solo pezzi di questo ciclo di vita: se non funziona la parte finale, le pensioni, non funziona neanche la parte centrale; se non funziona la parte centrale non funziona la parte finale, perché se la parte centrale, il lavoro, non è efficiente, non forma ricchezza, non forma base produttiva a sufficienza, non dà agli individui secondo il loro profilo di carriera, e dunque non può funzionare neanche la parte delle pensioni; ancora, se non funziona la parte iniziale, la formazione, non funziona la parte centrale.

Il movimento sindacale in tutta la sua vita è sempre stato un elemento catalizzatore di regole: il movimento sindacale è riuscito a domandare regole e a imporre regole, in sincronia con il mondo, con le tecnologie e con la società. Abbiamo delle regole, le regole che ci siamo costruiti, che sono sicuramente positive: il vero problema oggi è che gran parte di queste regole sono vecchie e non funzionano più.

### SERGIO D'ANTONI

Il tema dell'incontro di oggi è un tema che, così come si presenta a tutti noi quotidianamente, sia nelle riflessioni, sia nei comportamenti, è di grande spessore, e ha bisogno di riflessioni forti e anche di comportamenti adeguati; questo è il punto della difficoltà che noi abbiamo nell'affrontare questi problemi, il fatto che ci sia una fase teorica a cui non corrisponde un comportamento adeguato.

Vorrei fare tre esempi che danno questa idea della libertà delle regole e della necessità di comportarsi di conseguenza.

Il primo è quello, clamoroso, delle pensioni, tema sempre ricorrente: tutti fanno la predica affermando che bisogna cambiare le pensioni, ma sembra che ognuno parli

della pensione degli altri e mai della propria. Come possiamo fare in modo che la

libertà e le regole necessarie servano allo sviluppo e al lavoro? La fonte primaria di regolazione deve essere la contrattazione e non la legge, perché la contrattazione è l'unico strumento che può adattare le regole tenendo conto delle esigenze dell'impresa e del lavoro, che non pone rigidità, che invece pone una questione fondamentale di credibilità dei soggetti individuali e collettivi, e pone una vera assunzione di responsabilità.

Il secondo esempio è la disuguaglianza esistente nel paese, che non può richiedere regole uguali per tutti: continuare a pensare che possiamo applicare le stesse regole per punti di partenza così disuguali significa accettare la logica della disuguaglianza a vita, perché vuol dire che allontani invece che accorciare, significa che non accorcerai mai questi punti di disuguaglianza che hai perché pretendi di applicare a punti di disuguaglianza regole uniformi. Questo vale per il fisco, per il salario, per il lavoro.

Infine, il tema già accennato della concertazione: questo paese può veramente intraprendere una fase di crescita affrontando i problemi e chiedendo un'assunzione di responsabilità concertativa, come è stato fatto nel 1992 e nel 1993; se rilanciamo un progetto di concertazione per affrontare libertà, regole e lavoro possiamo rilanciare il paese e ottenere risultati compiuti sui problemi aperti, che sono risolvibili solo se c'è questa assunzione di responsabilità collettiva.

### RENATO BRUNETTA

Quando circa centoquarant'anni fa si fece la prima unità d'Italia, essa fu fatta in due pezzi: il "pezzo" vincitore, il Piemonte, dopo una guerra di unificazione portò con sé il sud. Il Piemonte era uno Stato burocratico, molto ben organizzato, con ministri liberali che volevano dogane basse e tasse alte, dogane basse perché volevano commerciare con il resto d'Europa, e tasse alte al proprio interno perché lo Stato era ben organizzato e ridistribuiva

**La contrattazione è lo strumento che adatta le regole alle esigenze dell'impresa e del lavoro.**

la ricchezza. Il sud borbonico – peraltro ho visto che ci sono in atto reinterpretazioni della nostra vicenda unitaria – per sua scelta di sviluppo aveva dogane alte perché doveva proteggere la sua nascente industria, e tasse basse, nel senso che nessuno le pagava, o pochi. In una notte, con l'unificazione, si applicarono le regole del vincitore a chi aveva perso. Il sud in una notte si trovò ad avere dogane basse e tasse alte. Il risultato lo abbiamo visto in centoquarant'anni.

Il che vuol dire che ciascuna realtà deve avere sistemi regolativi sincronici non solo con la società e con le tecnologie, ma anche con le sue condizioni di sviluppo in quel momento. Naturalmente regole tendenti alla convergenza, non fissate una volta per tutte. L'Italia ha bisogno di sindacato, di buon sindacato degli imprenditori, di buon sindacato dei lavoratori, che facciano buona contrattazione. Il mercato del lavoro ha bisogno di nuove regole che definiscano prezzi, regole, qualità, formazione, reimpiego, garanzie.

### VITTORIO COLAO

Vorrei riprendere due spunti; il primo è quello della contrattazione.

Contrattazione, e non regole: questa prospettiva è in linea con lo sviluppo del mondo, un mondo tecnologico in grande evoluzione. Sono molto difficili delle regole che si possano applicare in una maniera logica, mentre è più agile e utilizzabile un discorso di contrattazione.

Il secondo spunto è quello dei "cicli del lavoro": credo che sia veramente impor-

tante tenere conto di questo contenuto etico che possiede la merce "lavoro" che si scambia sul mercato. In particolare, ci sono due fasi, la fase iniziale e la fase finale che stanno alla base del rapporto tra individuo/impresa e individuo/lavoro: la fase iniziale è la formazione, la preparazione, l'accrescimento del valore dell'individuo, e la fase finale è quella della sicurezza previdenziale e della sicurezza pensionistica. Sono temi che bisogna affrontare urgentemente.

Infine, vorrei fare un richiamo alla concretezza, proprio perché siamo in un momento di grande crescita in alcune aree del paese e in alcuni settori, e in un momento di grande bisogno.

**Contrattazione, e non regole rigide.**

### SERGIO D'ANTONI

La concertazione è una politica, è l'assunzione di una responsabilità; se io mi assumo le responsabilità conseguenti io provocherò cambiamento e consenso; se questo non avviene, avendo istituzioni deboli, non si affronta nulla, non si determina nulla se non atteggiamenti demagogici. Per governare società così complesse come la nostra c'è bisogno di istituzioni forti e credibili: in Italia per raggiungerle dovremmo fare lunghi cammini di soggetti collettivi rappresentativi che si assumano responsabilità comuni.

### NOTE

\* Il testo non è stato rivisto dagli autori.



A cura di  
**Riccardo Bellocchio**

## IL CREDITO DI IMPOSTA PER LE NUOVE ASSUNZIONI

La legge finanziaria per l'anno 2001, legge 23 dicembre 2000 n. 388, ha portato notevoli novità in materia di agevolazioni alle imprese. Quella più rilevante è rappresentata dall'art. 7 che prevede incentivi per l'incremento dell'occupazione.

La norma recita che "ai datori di lavoro che nel periodo compreso tra il 1 ottobre 2000 e il 31 dicembre 2003 incrementano il numero dei lavoratori dipendenti con un contratto di lavoro a tempo indeterminato è concesso un credito di imposta. Sono esclusi i soggetti di cui all'art. 88 del Testo Unico delle imposte sui redditi, approvato con D.P.R. 917/86. Il credito di imposta è commisurato, nella misura di lire 800.000 per ciascun lavoratore assunto e per ciascun mese, alla differenza tra il numero dei lavoratori con contratto di lavoro a tempo indeterminato rilevato in ciascun mese, rispetto al numero dei lavoratori con contratto di lavoro a tempo indeterminato mediamente occupati nel periodo compreso tra il 1° ottobre 1999 e il 30 settembre 2000. (...) Per le assunzioni di dipendenti con contratto di lavoro a tempo parziale, il credito d'imposta spetta in misura proporzionale alle ore prestate rispetto a quelle del contratto nazionale."

Vediamo ora di approfondire le varie tematiche:

### **SOGGETTI BENEFICIARI E AMBITO TERRITORIALE**

Un primo aspetto distintivo rispetto al passato è costituito dalla significativa circostanza che possono godere del credito d'imposta tutti i datori di lavoro appartenenti al settore privato

– siano essi imprese professionisti o anche privati cittadini – che nel periodo 1 ottobre 2000 – 31 dicembre 2001 – assumano nuovi lavoratori dipendenti con contratto a tempo indeterminato.

Stante la generica espressione "datore di lavoro" utilizzata dal legislatore per qualificare i soggetti beneficiari dell'agevolazione medesima; possono fruire del bonus, come detto, anche i datori di lavoro che non esercitano un'attività imprenditoriale o professionale come, ad esempio i Condomini, ovvero i privati cittadini che assumono dipendenti a tempo indeterminato (si immagini, ad esempio, l'assunzione di un lavoratore addetto ai lavori domestici oppure addetto all'assistenza notturna).

Ai fini dell'inquadramento dell'ambito soggettivo del beneficiario in esame, è indifferente la forma giuridica rivestita dal datore di lavoro; pertanto, possono fruire del credito d'imposta, ricorrendone i presupposti oggettivi e soggettivi:

- ❖ le ditte individuali (anche sotto forma di imprese familiari o coniugali);
- ❖ le società di persona e quelle ad esse equiparate ai sensi dell'art. 5 del Tuir (società di armamento e società di fatto esercenti attività commerciale);
- ❖ le società di capitale;
- ❖ le cooperative e i consorzi con o senza personalità esterna;
- ❖ gli enti commerciali;
- ❖ gli enti non commerciali (es. Crai aziendali, associazioni sportive, società di fatto non esercenti attività commerciali);
- ❖ le stabili organizzazioni in Italia di soggetti non residenti;
- ❖ i liberi professionisti esercenti attività professionale in forma individuale od associata;
- ❖ i privati cittadini.

Non vi sono limitazioni di territori in Italia. È previsto un ulteriore credito di imposta per le imprese rientranti nelle aree svantaggiate del Sud nonché nelle regioni di Abruzzo e Molise.

## **DATORI DI LAVORO ESCLUSI DALL'AGEVOLAZIONE**

Rimangono esclusi dall'agevolazione, per espressa previsione normativa i soggetti indicati nell'art. 88 comma 1 del Tuir; vale a dire:

- ❖ organi e amministrazioni dello Stato compresi quelli ad ordinamento autonomo anche se dotati di personalità giuridica;
- ❖ consorzi tra enti locali;
- ❖ associazioni e gli enti gestori di demani collettivi;
- ❖ comunità montane;
- ❖ province;
- ❖ regioni;
- ❖ comuni.

## **I REQUISITI SOGGETTIVI DEI NUOVI ASSUNTI**

Con riferimento ai requisiti soggettivi si fa presente che i nuovi lavoratori assunti:

- ❖ devono possedere, al momento dell'assunzione, un'età non inferiore a 25 anni;
- ❖ al momento dell'assunzione non devono aver svolto attività di lavoro dipendente con contratto di lavoro a tempo indeterminato da almeno 24 mesi.

Le predette condizioni non trovano applicazione nell'ipotesi in cui i lavoratori assunti siano portatori di handicap individuati ai sensi della legge 5 febbraio 1992 n. 104.

Il datore di lavoro può quindi beneficiare dell'agevolazione anche se il nuovo lavoratore assunto abbia svolto nei 24 mesi precedenti un'attività di lavoro autonomo (impresa individuale, ovvero professionista dotato di partita Iva o in collaborazione coordinata e continuativa) ovvero un'attività di lavoro dipendente a tempo determinato (quale ad esempio, contratto di formazione lavoro e apprendistato).

Per completezza si segnala che il bonus è concesso anche ai datori di lavoro operanti nel settore agricolo che incrementano il numero dei lavoratori operai, ciascuno occupato per almeno 230 giornate l'anno.

## **MISURA DEL BENEFICIO**

Il datore di lavoro al verificarsi delle condizioni di seguito indicate, potrà fruire di un credito di imposta nella misura di lire 800.000

per ciascun mese compreso nel periodo agevolato (1 ottobre 2000 – 31 dicembre 2003) in relazione ad ogni lavoratore assunto. L'agevolazione spetta anche nel caso di assunzione di part time; in questo caso il credito compete in proporzione alle ore effettivamente prestate rispetto a quelle che costituiscono l'orario normale.

## **IL MECCANISMO DI CALCOLO**

Il comma 2 dell'art. 7 dispone che la spettanza del credito d'imposta è subordinata al verificarsi delle seguenti condizioni:

- ❖ il numero dei lavoratori dipendenti a tempo indeterminato rilevato in ciascun mese agevolato deve essere superiore rispetto alla base occupazionale di riferimento costituita dal numero dei lavoratori dipendenti a tempo indeterminato mediamente occupati nel periodo 1 ottobre 1999 – 30 settembre 2000. Si ricorda che rilevano le assunzioni di dipendenti a partire dal 1 ottobre 2000.
- ❖ Il credito maturato decade dall'anno successivo se il numero complessivo dei lavoratori dipendenti assunti a tempo indeterminato e determinato (compresi quindi in questo caso anche i contratti di apprendistato e quelli di formazione e lavoro) su base annuale (1/10 – 30/9) non è superiore al numero complessivo dei lavoratori dipendenti (di ogni tipo) mediamente occupati nel periodo di riferimento 1 ottobre 1999 e il 30 settembre 2001.

In sostanza le nuove assunzioni devono risultare in soprannumero rispetto alla base occupazionale presa a riferimento.

## **GLI OBBLIGHI ASSUNTI DAL DATORE DI LAVORO**

Con riferimento alla generalità dei datori di lavoro va comunque sottolineato che la fruibilità del credito d'imposta è subordinata al rispetto:

- ❖ dei CCNL di lavoro per tutti i lavoratori assunti (e non solo per i nuovi assunti come previsto dalle precedenti analoghe disposizioni agevolative);
- ❖ delle prescrizioni sulla salute e sulla sicurezza dei lavoratori previste dal decreto legislativo n. 626/94 e successive modificazioni.

### **UTILIZZO DEL CREDITO D'IMPOSTA**

Il comma 4 dell'art. 7 prevede che il credito in argomento è utilizzabile solo in compensazione in base alla ormai consolidata previsione dell'art. 17 del decreto legislativo n. 241 del 1999 per il pagamento mediante modello F24 di imposte e contributi. Ne consegue che non può essere chiesto a rimborso ma in caso di mancato utilizzo può essere riportato a nuovo.

### **CONTROLLI E REVOCHE DEL CREDITO DI IMPOSTA**

Il comma 7 dell'art. 7 prevede la revoca del beneficio nell'ipotesi in cui dovessero essere definitivamente accertate violazioni non formali in materia di lavoro dipendente di natura fiscale; contributiva in materia di lavoro dipendente; di sicurezza della salute dei lavoratori, connessi nel periodo agevolato, per le

quali siano state effettivamente erogate per ognuna di essere sanzioni di importo superiore a lire 5 milioni.

Costituisce altresì, causa i revoca del beneficio l'emanazione di un provvedimento definitivo della Magistratura contro il datore di lavoro per condotta antisindacale. La revoca del credito comporta il recupero delle minori imposte e contributi versati in quanto pagati in compensazioni, il disconoscimento dell'eventuale credito riportato a nuovo e l'applicazione delle ordinarie sanzioni fiscali e contributive.

### **CUMULABILITÀ CON ALTRE AGEVOLAZIONI**

La previsione contenuta nel comma 8 dell'art. 7 stabilisce che "le agevolazioni previste dal presente articolo sono cumulabili con altri benefici eventualmente concessi".



www.windpress.com

# WINDPRESS

Dove, Quando e Cosa sulla Stampa

È su  
**WINDPRESS**  
anche  
**PERSONE & IMPRESE**  
**ISTITUZIONI**

## COME SFOGLIARE 1000 riviste *senza* *scatenare le IRE* del tuo

### ● Edicolante

- **WINDPRESS** è il modo più comodo e immediato per sapere - via Internet - dove, quando e cosa è stato pubblicato sulla stampa periodica in Italia.
- Con **WINDPRESS** è possibile consultare l'elenco degli articoli riguardanti l'argomento ricercato e sapere subito quali riviste ordinare o trovare in edicola.
- **WINDPRESS** è al sito [www.windpress.com](http://www.windpress.com)

Windpress è un progetto de

**L'ECO DELLA STAMPA**  
ECOSTAMPA MEDIA MONITOR S.p.A.

WindPress è realizzato da

**MEDIA DATA**  
Data Bank Service

# APPROCCI AL LAVORO IN UN CONTESTO DI PIENA OCCUPAZIONE

DI FRANCESCA BASSI, MAURIZIO GAMBUZZA E MAURIZIO RASERA



LE CONSIDERAZIONI DI SEGUITO RIPORTATE TROVANO ORIGINE IN UN ARTICOLATO PERCORSO DI RICERCA CHE MUOVE DALL'INTENTO DI VALORIZZARE UNA FONTE INFORMATIVA MISCONOSCIUTA. RAPPRESENTATA DAGLI ARCHIVI DEGLI EX UFFICI DEL LAVORO, OGGI CENTRI PER L'IMPIEGO (DI SEGUITO, Cpi), CHE CON IL PROCESSO DI DECENTRAMENTO SONO PASSATI DALL'APPARTENENZA ALLA STRUTTURA DEL MINISTERO DEL LAVORO A QUELLA DELLE PROVINCE.

Pur con tutti i limiti propri delle fonti amministrative, questi archivi, laddove i processi di informatizzazione sono stati da più tempo realizzati, rendono disponibile una gran mole di informazioni relative al comparto dell'impiego dipendente privato, in tempo quasi reale, con una

***Che il lavoro in Italia stia cambiando è un dato accettato, meno univoco il giudizio su tale mutamento.***

dimensione di approfondimento a livello territoriale che può giungere fino al comune e con costi molto bassi (Bassi, Gambuzza e Rasera, 1999 e 2000a).

Il filone di ricerca nel quale si inseriscono questi studi è sicuramente quello dell'analisi territoriale che, in un Paese come il nostro così fortemente connotato dall'esistenza di ampie differenziazioni locali, molto può aiutare nel comprendere i fenomeni che caratterizzano il mercato del lavoro, pur nella parzialità e nella netta

connotazione spaziale degli elementi che fornisce.

Che il lavoro in Italia stia cambiando, nei contenuti e nelle forme, nel suo strutturare il tempo dei singoli e dell'intera società, è un dato accettato e che sta sotto gli occhi di tutti. Meno univoco è il giudizio che viene espresso sulla natura di tale mutamento: per alcuni, il processo in corso porterà drasticamente alla fine del lavoro salariato, in un contesto di diffuso impoverimento della gran parte della popolazione del mondo occidentale; per altri la svolta epocale che si sta attuando è una coerente evoluzione che ci guiderà verso un futuro migliore, meno "indeterminato" e più soddisfacente per tutti. Ci sono poi molti, meno drastici nei giudizi e con minori certezze, che ancora si interrogano e studiano la realtà cercando di capire.

**IL TEMA DELLA FLESSIBILITÀ**, che interseca inevitabilmente questo dibattito, merita chiarezza. Bisogna intendere espressamente a cosa ci si riferisce quando se ne parla: alle opportunità di scelta dei soggetti da assumere e della tipologia contrattuale da adottare, al livello retributivo da applicare, al tenore dei vincoli esistenti per sciogliere un rapporto in essere, all'articolazione del tempo di lavoro. Alcuni di questi sono terreni sui quali ci si muove già in assoluta libertà, altri richiedono interventi nei quali si dispieghi la contrattazione, altri ancora necessitano di nuove norme e di un ridisegno del sistema di welfare.

Per quanto riguarda la regolazione delle prestazioni lavorative, alcune modalità fortemente improntate alla flessibilità possono avere senso in una fase della vita, per esempio da giovani, quando, per entrare nel mondo del lavoro ed accumulare esperienza, un maggior livello di incertezza, magari associato ad un progetto formativo, può essere più facilmente accettato; oppure quando in buona misura rappresentano una "scelta" anche da parte dei lavoratori. Ma una continua e generalizzata rotazione della forza lavoro non è di vantaggio per nessuno, meno che meno per imprese fortemente impegnate sul versante della "qualità".

In particolare, ci si chiede se effettivamente la riduzione delle garanzie, delle protezioni a disposizione del lavoratore (così come oggi fissate dalle norme e dai contratti) sia indispensabile – o, comunque, sia scelta efficiente – al fine di costruire un contesto in cui le imprese siano maggiormente incentivate ad ampliare l'occupazione, essendo questo un obiettivo sociale ed economico di fondamentale priorità.

Tra le garanzie da ridurre, quelle in maggiore evidenza appartengono a tre tipologie:

- ❖ quelle attinenti al reddito derivante dalla prestazione: si tratterebbe, cioè, di rendere flessibili i salari (soprattutto verso il basso, s'intende), in modo da affermarne una compatibilità anche con produzioni a basso valore aggiunto;

in altre parole si punta a mettere a carico del lavoratore dipendente, in modo diretto ed esplicito, quote crescenti del rischio d'impresa;

- ❖ quelle attinenti al welfare: l'aggancio tra le prestazioni del welfare e la regolazione del rapporto di lavoro ha determinato un aumento del costo del lavoro tale da spingere le imprese a preferire soluzioni alternative (outsourcing, delocalizzazione, lavoro parasubordinato, etc.); si tratterebbe perciò di ridurre i costi del welfare o di attenuarne l'impatto sul costo del lavoro;
- ❖ quelle attinenti alla normativa riferita alla costituzione e allo scioglimento del rapporto di lavoro: i vincoli relativi ad assunzioni e licenziamenti hanno un effetto sulle imprese analogo a quello del crescente costo del lavoro, scoraggiando le assunzioni perché comportano un incremento di oneri certi a fronte di un andamento dei ricavi troppo imprevedibile nel medio-lungo periodo; si tratterebbe allora o di rendere possibili – nel senso di più facili – i licenziamenti o di aggirare il problema allargando l'area dei rapporti di lavoro con un'esplicita previsione di durata limitata nel tempo.

È altresì stereotipo comune ritenere che la diffusione dei contratti di lavoro a tempo determinato sia l'indicatore chiave della precarizzazione, dell'instabilità, della volatilità dei rapporti di lavoro. Si ritiene che le imprese, offrendo sempre più spesso contratti a tempo determinato, perseguano una strategia volta a ridurre la durata media dei rapporti di lavoro, mentre al di fuori del ghetto dei rapporti a tempo determinato (comprendente anche quelli di formazione-lavoro e apprendistato) sta "il lavoro vero", quello del "posto fisso", destinato inevitabilmente



**La diffusione dei contratti a tempo determinato è l'indice della precarizzazione dei rapporti di lavoro?**

te a durare a lungo, privilegio autentico di insider definitivamente esonerati da una normativa "dualistica" dal soffrire sostanziali incertezze per il proprio futuro.

In che misura questa rappresentazione corrisponde alla realtà delle cose? Esiste (o è forse mai esistita al di fuori del Pubblico impiego e della grande impresa fordista) una così puntuale corrispondenza tra il formalismo giuridico e la quotidianità dei comportamenti?

**IN VENETO, TANTO** per dare un'idea delle dimensioni, nel corso del 1999 sono stati stipulati complessivamente 430.000 contratti, dei quali il 30% era a tempo indeterminato (cti), il 50% a tempo determinato (ctd), il 16% di apprendistato (cap) ed il 4% di formazione e lavoro (cfl) (Agenzia per l'impiego del Veneto, 1999).

***In Veneto meno del 25% dei rapporti di lavoro supera i due anni di durata.***

Una recente indagine ha riguardato alcune significative realtà territoriali del Veneto, osservando le durate di circa 145.000 rapporti di lavoro instaurati dall'inizio del 1995 alla fine del 1997 (Agenzia per l'impiego del Veneto, 2000a). Guardando ai suoi esiti si nota che:

- ❖ la quota dei rapporti che si esaurisce entro un mese (mancato superamento del periodo di prova, rapporti giornalieri, etc.) oscilla attorno al 10%;
- ❖ poco meno del 40% dei rapporti ha una durata compresa tra i due e i sei mesi, tipicamente qui si colloca la gran parte del lavoro stagionale e del lavoro a termine;
- ❖ un altro 15% di rapporti evidenzia una durata compresa tra i sei mesi e l'anno;
- ❖ un ulteriore 10% si esaurisce entro i due anni;
- ❖ una quota inferiore al 25% risulta superare i due anni di durata.

Se ne deduce che per avere qualche probabilità di intercettare un rapporto di lavoro "stabile" (intendendo con tale aggettivo un rapporto che garantisca oltre

due anni di assunzione) bisogna provarne (e provarsi in) almeno quattro-cinque.

Questi risultati dovrebbero essere coerenti con quanto sappiamo della distribuzione delle assunzioni per tipo di contratto. Risulta del tutto ovvio, infatti, attendersi che se circa la metà dei nuovi rapporti di lavoro assume la forma di contratti a tempo determinato, la stessa quota dovrà mostrare una durata modesta, in genere inferiore, e non di poco, ad un anno. I risultati della ricerca evidenziano che:

- ❖ i rapporti di lavoro a tempo indeterminato sono stati il 43% del totale: è vero che essi incidono maggiormente nelle classi di durata elevata, ciò non toglie che circa un terzo di essi si concluda entro sei mesi ed il 50% duri meno di un anno;
- ❖ i rapporti di lavoro con maggiori probabilità di durata sono quelli di formazione e lavoro: solo il 20% dei cfl "muore" nei primi sei mesi, mentre una quota pari al 50% supera la barriera dei 24 mesi, prevedendo cioè la conferma del giovane nel posto di lavoro con un cti;
- ❖ una netta polarizzazione si coglie, invece, per l'apprendistato: da un lato il 50% di questi contratti ha una durata chiaramente stagionale (inferiore ai tre mesi); dall'altro, un 20% supera i 24 mesi. In riferimento all'apprendistato approfondiremo, comunque, meglio in seguito;
- ❖ più distribuite sono le durate dei contratti a tempo determinato dalle quali si può desumere qualche indicazione sulle diverse funzioni concretamente svolte da questa tipologia di assunzione. Essa è strumento per far fronte a necessità di breve durata, come, ad esempio, i picchi produttivi dovuti alla stagionalità del prodotto, e, in effetti, il 40% dei ctd dura meno di tre mesi. È anche strumento per riorganizzare la produzione secondo modalità just in time: il 40% dei ctd si conclude tra i 4 e i 12 mesi. Non è comunque del tutto esigua la percentuale di ctd che superano i 24 mesi: si tratta di circa il 15% dei rapporti.

In tal caso si può arguire che il ctd è stato utilizzato come periodo di prova, suscettibile quindi di successiva trasformazione.

Esistono certamente differenze tra le diverse realtà locali che riflettono il forte condizionamento che la struttura produttiva esercita sulle durate dei rapporti di lavoro oltrepassandone anche la stessa natura giuridica. Ma il dato emergente è proprio la minore pregnanza che quest'ultima tende a rivestire nelle prassi prevalenti. Così ad esempio la "promessa" di lunga durata, implicita nella costituzione di un rapporto a tempo indeterminato (rapporto che disincentiva il datore di

lavoro a chiuderlo a causa degli alti costi associati alla procedura di licenziamento e comunque della sua aleatorietà), è talvolta con-

siderata vana, non mantenibile, da ambo le parti contraenti.

Si può dunque concludere che i rapporti effettivamente a termine (cioè con termine noto alle parti fin dall'inizio) sono in realtà più numerosi di quanto le statistiche sulla natura giuridica dei rapporti di lavoro lascino intravedere.

Una quota dei tempi indeterminati, degli apprendistati e dei contratti di formazione e lavoro copre in realtà la costituzione di contratti che ambo le parti contraenti fin dalla stipula intendono e considerano di fatto come lavoro subordinato a termine.

**La durata dei rapporti di lavoro non rispecchia la "natura" dei contratti.**

**QUESTA SITUAZIONE DE FACTO** non può che interessare in primo luogo le nuove generazioni che pesano maggiormente sul complesso dei nuovi flussi di lavoro. Per esse, quindi, le opportunità occupazionali sono sempre più caratterizzate da prospettive di breve termine e da una riduzione del livello di copertura garantito dagli strumenti di protezione, tipiche dell'evoluzione più recente del mercato del lavoro. Simmetricamente, le dinamiche

registrate risentono dei comportamenti e delle scelte messe in atto da questi segmenti dell'offerta. Sono ragioni che invitano ad approfondire i modi di agire dei



giovani che entrano in contatto con il mercato del lavoro e a cercare di decodificare le modalità che essi sperimentano nell'approccio con le prime esperienze.

Il tema dell'inserimento lavorativo degli giovani presenta in Italia aspetti problematici, anche nelle regioni che non mostrano particolari tensioni sul versante occupazionale.

Da un lato, in alcune realtà territoriali, i tassi di disoccupazione specifici per le classi d'età inferiori, oltre ad essere in termini assoluti molto più elevati della media, sembrano indicare situazioni

di inaccessibilità del mercato del lavoro per la grande maggioranza dei giovani, indipendentemente da qualità e livello formativo individualmente posseduti: se in Italia il tasso di disoccupazione medio è pari al 12,1%, quello della classe di età 15-29 anni è del 25,5%, in Campania tali valori sono rispettivamente il 24,4% e il 52,1%, in Veneto invece il 5% e il 9,7%.

Dall'altro, nelle regioni dove la difficoltà all'accesso lavorativo è relativa, si riscontrano comunque evidenti problemi di matching: i giovani fanno fatica a collocarsi nelle posizioni alle quali aspirano e le aziende lamentano la difficoltà al reperimento delle professionalità alle quali sarebbero interessate. Ci si trova così di fronte, contraddittoriamente, a fenomeni di abbandono precoce dei percorsi scolastici, di allungamento dei tempi di attesa

(supportati da condizioni familiari che lo consentono), di presenza di molti posti di lavoro vacanti, di un uso spesso improprio degli strumenti contrattuali, piegato alla riduzione del costo del lavoro piuttosto che allo sviluppo dei contenuti formativi che dovrebbero garantire stabilità agli inserimenti.

**LE EVIDENZE PRESENTATE** nel seguito focalizzano l'interesse su una parte dell'universo giovanile (i 15enni all'esordio sul mercato del

lavoro) di due tra le province economicamente più dinamiche del Veneto<sup>1</sup>.

A tale scopo si sono isolati, negli archivi dei Cpi delle provincie di Belluno e Treviso, tutti i nati nell'anno 1980, di essi si è seguita la storia lavorativa dal momento della prima comparsa negli archivi del collocamento (per iscrizione o per comunicazione di assunzione) fino al 31 dicembre 1998.

Poiché la normativa sul collocamento richiede il compimento del 15esimo anno di età per l'accesso al lavoro – salvo alcune limitate eccezioni –, la comparsa di questi giovani, nel periodo considerato, coincide con il loro primo contatto "ufficiale" con il mercato del lavoro.

Le provincie di Belluno e di Treviso presentano situazioni occupazionali marcatamente diverse e migliori rispetto al resto del Paese. Belluno, caratterizzata dalla presenza di un relativamente giovane tessuto industriale cresciuto attorno al settore dell'occhialeria (la quota degli occupati nell'industria sul totale è pari al 44%) e da un attivo comparto turistico, che può contare su una doppia stagionalità (estiva ed invernale), ha conosciuto una forte espansione nel corso degli anni '90 seguita da un successivo rallentamento iniziato nel corso del '96, che non ha comunque danneggiato significativamente il livello occupazionale, visto che il tasso di disoccupazione nel 1998 era ancora pari al 3,4%. Treviso è una provincia a marcata vocazione industriale (quota degli occupati nell'industria sul totale pari al 49%) con una diversificazione produttiva molto ricca, imperniata su distretti industriali di significativo peso internazionale (sport system, meccanico, abbigliamento, mobilio) che ha continuato a crescere per tutti gli anni '90 ed ha garantito elevati livelli occupazionali (tasso di disoccupazione nel '98 pari al 3,5%) e una forte capacità di attrazione per la manodopera altrove residente.

In realtà economiche di questa natura risulta evidente come l'approccio al mercato del lavoro, anche per giovani e giova-

**Le opportunità occupazionali dei giovani sono sempre più caratterizzate da prospettive di breve termine.**

**Anche dove l'accesso dei giovani al mercato del lavoro è agevole, esistono problemi di matching.**

L'UNIVERSO DI RIFERIMENTO DEI 15ENNI E IL PESO DEI TRANSITATI PRESSO GLI UFFICI DI COLLOCAMENTO NEL PERIODO '94-'98

	BELLUNO			TREVISO			TOTALE		
	M	F	T	M	F	T	M	F	T
<i>Valori assoluti</i>									
Transitati	702	490	1.192	2.641	1.379	4.020	3.343	1.869	5.212
– di cui avviati	656	427	1.083	2.286	1.087	3.373	2.942	1.514	4.456
– di cui iscritti	46	63	109	355	292	647	401	355	756
Non transitati	373	530	903	1.604	2.644	4.248	1.977	3.174	5.151
<b>Totale residenti</b>	<b>1.075</b>	<b>1.020</b>	<b>2.095</b>	<b>4.245</b>	<b>4.023</b>	<b>8.268</b>	<b>5.320</b>	<b>5.043</b>	<b>10.363</b>
<i>Composizione %</i>									
Transitati	65,3	48,0	56,9	62,2	34,3	48,6	62,8	37,1	50,3
– di cui avviati	61,0	41,9	51,7	53,9	27,0	40,8	55,3	30,0	43,0
– di cui iscritti	4,3	6,2	5,2	8,4	7,3	7,8	7,5	7,0	7,3
Non transitati	34,7	52,0	43,1	37,8	65,7	51,4	37,2	62,9	49,7
<b>Totale residenti</b>	<b>100,0</b>								

Fonte: Veneto Lavoro

nissimi, non possa essere caratterizzato da particolari difficoltà; anzi, forse proprio le sirene del “reddito subito” giocano un ruolo non irrilevante nel determinare una scarsa attrattiva dei percorsi di formazione medio-lunghi.

Il dato che emerge dalla tabella segnala un elevato livello di coinvolgimento nelle dinamiche del mercato del lavoro da parte dei giovani presenti nelle due province: ben la metà di essi vi compare almeno una volta entro i 18 anni, in larga misura attraverso occasioni di impiego e, in modo decisamente più contenuto, tramite la sola iscrizione alle liste del collocamento. Un dato che potrebbe destare preoccupazione se inteso come una manifestazione di processi diffusi di abbandono precoce dei percorsi scolastici, ma che, come vedremo oltre, sembra piuttosto confermare il buono stato di salute dell'economia di queste due realtà e l'apertura da parte dei giovani ad un confronto diretto con la realtà del lavoro.

Degli oltre 5.000 giovani transitati dai Cpi, oltre 4.400 hanno avuto nel periodo d'osservazione almeno un rapporto di lavoro, mentre solo 756 risultano essersi limitati all'iscrizione. Emerge nettamente il carattere precoce dell'incontro con il mondo del lavoro, che nel periodo esaminato avviene

anche prima del compimento del limite d'età attualmente previsto (sfruttando quindi ampiamente le possibilità di deroga ammesse dalla precedente normativa) e con frequenze elevate tra i 15 e i 17 anni.

**UN SECONDO ASPETTO** da sottolineare è dato dalla numerosità dei contatti, in particolare dalla frequenza delle assunzioni sperimentate nel quinquennio considerato e dalla loro collocazione nel corso dell'anno. Perché, in effetti, l'incontro dei giovani con il lavoro appare configurarsi non tanto come una modalità stabile e duratura o come abbandono del percorso scolastico, quanto piuttosto come occasione temporanea di impiego (e di reddito), largamente conciliabile con l'impegno nel mondo della scuola. Dei 4.456 giovani interessati da rapporti di lavoro circa il 60% ha sperimentato almeno due occasioni di impiego nel periodo osservato e oltre il 28% più di due. La distribuzione mensile degli eventi considerati (iscrizioni e assunzioni) permette di precisare il carattere dell'elevata mobilità, indicandone la forte connotazione stagionale, in larga misura coincidente con gli intervalli estivi delle attività scolastiche. Sembrerebbe dunque ragionevole

***In queste province l'incontro dei giovani con il mercato del lavoro è nettamente precoce.***

***I contatti sono frequenti e brevi,  
spesso coincidenti con gli  
intervalli estivi.***

ritenere che l'incontro dei giovani trevigiani e bellunesi con il mondo del lavoro avvenga in larga misura come occasione per sperimentare quella contaminazione tra mondo della formazione scolastica e mondo produttivo da più parti auspicato. In ciò incontrando spesso la convenienza per il sistema locale di imprese a soddisfare esigenze legate a fluttuazioni stagionali delle attività, come sicuramente avviene nel caso delle attività turistiche. La distribuzione per tipologia contrattuale dei rapporti instaurati vede una larga prevalenza dell'apprendistato, che, da solo,

copre oltre l'80% delle assunzioni effettuate. Pare dunque già esistere, via mercato, quell'alternanza tra percorsi scolastici e lavorativi che la recente normativa (sull'apprendistato) cerca di favorire e incentivare. Ma emerge anche come questa "integrazione" abbia bisogno di essere governata per non rivelarsi un mero gioco di convenienze ed un uso strumentale delle risorse pubbliche (incentivi) messe a disposizione per migliorare la qualità (e la stabilità) dell'inserimento lavorativo.

Passando all'analisi dei rapporti di lavoro instaurati, per quasi il 60% dei soggetti il primo impiego ha una durata piuttosto



breve – inferiore a tre mesi –, mentre poco più del 20% dei soggetti mantiene il proprio lavoro per un periodo superiore a tre anni, configurando quindi un inserimento stabile se non definitivo. In questi casi si registra quindi un abbandono dei percorsi di scolarizzazione appena dopo l'obbligo o il conseguimento di una qualifica professionale.

Ma il prevalente carattere stagionale dell'approccio giovanile al mercato del lavoro emerge con chiarezza esaminando la distanza che intercorre tra il primo e il secondo impiego. Mentre, infatti, solo una quota modesta di lavoratori (circa il 20%) si ricolloca nel giro di poche settimane dalla conclusione del primo rapporto, per gli altri il lavoro si presenta soprattutto come una occasione di reddito nei mesi estivi, con cadenza annuale.

**LE ANALISI SOPRA DESCRITTE** confermano le ipotesi note sulla elevata permeabilità del mercato del lavoro all'ingresso dei giova-

ni, in situazioni come quella veneta che manifestano soprattutto carenza di manodopera e abbondanti disponibilità di impieghi temporanei richiedenti scarsa qualificazione.

Esse inoltre evidenziano l'utilizzo dell'apprendistato in modo piuttosto spregiudicato da parte delle imprese. Nella maggior parte dei casi l'assunzione di apprendisti non avviene per finalità di formazione e primo inserimento al lavoro, ma è un mezzo per sopperire all'andamento stagionale della domanda, riducendo costi e oneri contributivi. Queste considerazioni assumono particolare rilevanza alla luce del processo di riforma messo in atto dall'elevamento dell'obbligo formativo al diciottesimo anno di età all'interno del quale l'apprendistato è uno dei tre canali (assieme al sistema scolastico e alla formazione professionale) attraverso cui soddisfare tale obbligo.

***I mercati dinamici sono altamente "permeabili" e questa permeabilità richiede di essere governata per non ridursi a mero gioco di convenienze.***

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Agenzia per l'impiego del Veneto (1999), Il mercato del lavoro nel Veneto. Tendenze e politiche. Rapporto 1999, F. Angeli, Milano.
- Agenzia per l'impiego del Veneto (2000a) Solo una grande giostra? La diffusione del lavoro a tempo determinato, F. Angeli, Milano.
- Agenzia per l'impiego del Veneto (2000b), Il mercato del lavoro nel Veneto. Tendenze e politiche. Rapporto 2000, F. Angeli, Milano.
- Bassi F., Gambuzza M., Rasera M. (1999), "Il sistema informatizzato NETLABOR. Caratteristiche di una fonte sul mercato del lavoro", Lavoro e disoccupazione: questioni di misura e di analisi, Working Paper n.10, Dipartimento di Scienze Statistiche, Università di Padova.
- Bassi F., Gambuzza M., Rasera M. (2000a), "Struttura e qualità delle informazioni del sistema NETLABOR. Una verifica sui dati delle Scica delle province di Belluno e Treviso". Lavoro e disoccupazione: questioni di misura e di analisi, Working Paper n.19, Dipartimento di Scienze Statistiche, Università di Padova.
- Bassi F., Gambuzza M., Rasera M., (2000b), "I giovani nel mercato del lavoro delle province di Belluno e Treviso: le caratteristiche di un ingresso precoce", in Veneto Lavoro (a cura di), Il mercato del lavoro nel Veneto. Tendenze e politiche. Rapporto 2000, F. Angeli, Milano, pp. 192-209.
- ISTAT (1995..1999), Rilevazione Trimestrale delle Forze di Lavoro, Roma.

## NOTE

1 Un rapporto più ampio in merito a questa ricerca si trova in Bassi, Gambuzza e Rasera (2000b).



CHE IL MONDO DEL NON PROFIT SIA AMPIO E VARIEGATO COSTITUISCE  
AFFERMAZIONE DELLA QUALE SIAMO FORTEMENTE CONVINTI,  
DOCUMENTATA DALLA REALTÀ CHE CERCHIAMO DI RACCONTARE E  
SULLA QUALE PROVIAMO A RIFLETTERE.

I CONTRIBUTI PRESENTATI IN QUESTA SEZIONE COSTITUISCONO  
DOCUMENTAZIONE DI ENTRAMBI I VERSANTI.

IL PRIMO, DI TERESINA TORRE, DESCRIVE **L'ESPERIENZA** DI UNA  
SOCIETÀ COOPERATIVA CHE OPERA NEL MERCATO DEL **LAVORO**  
**INTERINALE**, TEMA PERALTRO GIÀ DISCUSO DALL'AUTRICE IN  
QUANTO STRUMENTO DI FLESSIBILITÀ LAVORATIVA; IL CASO - UNICO  
IN UN PANORAMA DOMINATO DALLE MULTINAZIONALI - PRESENTA UNA  
REALTÀ AZIENDALE DI RILEVANTI DIMENSIONI, OPERANTE SU UN  
BUSINESS IN CRESCITA E DINAMICO, LA CUI NATURA NON PROFIT NON  
INFICIA LE **LOGICHE AZIENDALISTICHE**, MA SE LE PONE  
SEMMAI A SERVIZIO DI ALTRI OBIETTIVI.

L'ARTICOLO DI GIORGIO FIORENTINI AFFRONTA IL TEMA DELLA  
**SUSSIDIARIETÀ** IN UNA LOGICA AZIENDALISTICA, RAGIONANDO  
SULLA POSSIBILITÀ CHE ESSA DIVENTI OPERATIVA INSEDIANDOSI NEL  
CONTESTO AZIENDALE E CONCRETIZZANDOSI NEI LEGAMI DELLE E TRA  
LE **FUNZIONI AZIENDALI**, COME CONTENUTO/FORMA DINAMICA  
DELL'AZIONE ORGANIZZATIVA GENERATA DAL E NEL CONTESTO SOCIO-  
ECONOMICO.

# NON PROFIT

# LAVORO INTERINALE COME BUSINESS: IL CASO DI UN'AGENZIA NOT FOR PROFIT

DI TERESINA TORRE



COME NOTO, L'APPROVAZIONE DELLA LEGGE N. 196 DEL 24 GIUGNO 1997 HA INTRODOTTI NELL'ORDINAMENTO ITALIANO "LE PRESTAZIONI DI LAVORO TEMPORANEO". ALTRIMENTI CONOSCIUTE COME LAVORO A PRESTITO O IN AFFITTO, O SECONDO L'ETICHETTA PIÙ FREQUENTE (E FORSE MENO AMBIGUA) DI LAVORO INTERINALE, QUESTA POSSIBILITÀ RAPPRESENTA UNA "FORMULA" NUOVA (MA POI NON TANTO), FLESSIBILE (MA ASSAI RIGIDA NELLA SUA GESTIONE), ASSAI OSTACOLATA (IN UN PASSATO NEPPURE TROPPO LONTANO). A VOLTE MITIZZATA (NEL PRESENTE): IN OGNI CASO, UN TEMA INTERESSANTE. COME BEN DOCUMENTA IL DIBATTITO SULLA STAMPA (SPECIALIZZATA E NON) E GLI STESSI SPAZI AD ESSO DEDICATI (DIRETTAMENTE E INDIRECTAMENTE) DALLE PAGINE DELLA NOSTRA RIVISTA.<sup>1</sup>

**Il lavoro interinale è anche un servizio offerto da imprese nate proprio con questo scopo.**

Negli articoli apparsi sui numeri dello scorso anno si è posta l'attenzione sul fatto che il lavoro interinale è uno strumento (e come tale va considerato), si è accennato alla sua storia, si è esaminata la formulazione proposta nel nostro ordinamento confrontandone le modalità di funzionamento con quelle caratterizzanti i paesi europei, esaminando le peculiarità tecniche, presentandone i vantaggi (e quindi i limiti) e prospettando possibili sviluppi (più o meno innovativi e fantasio-

si) sui contenuti qualificanti il "prodotto". Il tema può però essere esaminato anche da un'altra prospettiva, quella che in questa sede si prende in considerazione. In effetti, il lavoro interinale costituisce altresì un mercato che prima non c'era, un mercato definito da un servizio che qualcuno (un'impresa con certe caratteristiche, predefinite "agenzie" dalla legge sopra ricordata) offre preoccupandosi di organizzarlo, gestirlo e proporlo a qualcun altro (innanzitutto un'impresa, ma successivi interventi normativi lo hanno reso disponibile per altri soggetti, ad esempio gli enti locali, che

ne stanno rapidamente apprendendo l'utilizzo) il quale – attraverso l'uso di tale servizio – risolve un suo problema (di flessibilità?). È, in altri termini, considerabile come un business, come un'occasione attorno a cui delle imprese sviluppano iniziativa. A poco più di tre anni dall'avvio dell'esperienza sono oltre cinquanta le agenzie ammesse dal Ministero del Lavoro a praticare tale mestiere, essendo l'autorizzazione (condizionata al possesso di requisiti formali ed a successiva verifica) presupposto indispensabile per l'esercizio e la prosecuzione dell'attività.

**IN QUESTA SEDE CI SI** propone, allora, di presentare un caso particolarmente interessante, quello di un'agenzia di lavoro interinale costituita secondo la formula giuridica della società cooperativa a responsabilità limitata, caso unico all'interno di uno scenario (quello italiano) nel quale sono prepotentemente entrate da protagoniste le cd. multinazionali dell'interinale ed alle quale si sono via via affiancate numerose altre iniziative, ma sempre di impronta profit. Essa risulta interessante per l'approccio che la contraddistingue. Specificamente, tre risultano gli aspetti di particolare interesse:

- ❖ il progetto da cui trae origine, mirato a valorizzare l'esperienza maturata dai soggetti che tale idea hanno espresso nel tentativo di contribuire a costruire risposte efficaci al problema occupazionale;
- ❖ la caratteristica strutturale di organizzazione senza scopo di lucro, da cui derivano implicazioni sia sul versante istituzionale, sia in termini di comportamenti organizzativi correlati, sia ancora di relative aspettative da parte dei suoi clienti, aziende e lavoratori;
- ❖ il complesso modello organizzativo a rete, incentrato su due livelli: le filiali (sparse oramai lungo l'intero paese e competenti per la stipula dei contratti di fornitura) e i soci (già presenti sul territorio, possibile canale di contatto con imprese potenziali acquirenti di lavoro interinale); modello che ha consentito

da subito un elevato radicamento in assenza di forti investimenti; modello in evoluzione, strutturalmente complesso per le dinamiche interne (i soci sono persone giuridiche) sottoposto alle pressioni inevitabili di un processo di crescita accelerato.

**L'AZIENDA IN QUESTIONE** ha nome Obiettivo Lavoro; è (appunto) una società di fornitura di lavoro temporaneo senza fini di lucro, nata a Milano il 22 luglio 1997, subito dopo l'entrata in vigore della legge istitutiva (e già questo la dice lunga, non solo sulla lenta gestazione che ha preceduto il parto legislativo, ma soprattutto sull'interesse all'iniziativa e sul lavoro che i partner avevano già condotto per giungere alla creazione del soggetto giuridico). È stata

**Obiettivo Lavoro, un'agenzia diversa dalle altre.**

tra le prime a ricevere l'autorizzazione provvisoria da parte del Ministero del Lavoro, autorizzazione confermata in via definitiva nel febbraio 2000. A fine dello stesso anno sono circa 400 le imprese socie, oltre 100 le filiali ed il patrimonio netto, risultante dall'ultimo bilancio, supera i 16 miliardi di lire.

La società trae origine dall'incontro tra due progetti, uno della Lega delle Cooperative e l'altro della Compagnia delle Opere. Due progetti che, pur diversi nella loro genesi, non hanno faticato ad incontrarsi in quanto accomunati da una duplice esigenza:

- ❖ intervenire con risposte efficaci sul problema dell'occupazione in Italia (e l'interinale è parso a questo riguardo assai interessante, in quanto corrisponde alle esigenze delle imprese nel mentre salvaguarda le garanzie per i lavoratori, essendo questi ultimi totalmente equiparati a quelli già impiegati nel settore cui appartiene l'azienda di destinazione);
- ❖ valorizzare il patrimonio caratteristico delle due associazioni e le esperienze maturate al loro interno. I Centri di Solidarietà<sup>2</sup> della Compagnia delle Opere e le cooperative, cioè lo sviluppo

del lavoro per le esigenze mutualistiche e la pratica della solidarietà, sono la concreta espressione delle due storie ed hanno rappresentato il primo embrionale riferimento operativo, il contesto in cui le idee sono maturate trovando poi soggetti precisi che personalmente si sono assunti la responsabilità di intraprendere questa avventura.

Non a caso l'espressione "flessibilità tutelata" – come possibile e necessario incontro tra bisogni diversi – è lo slogan caro ai fondatori di Obiettivo Lavoro: la società è, quindi, l'esito della volontà di queste due associazioni, cui da subito si è unita Confcooperative,

di generare un soggetto in grado di fronteggiare la concorrenza, da subito agguerrita, su un mercato come quello italiano dagli esperti ritenuto, ovviamente, assai appetibile (se non altro perché nuovo) e in grado di svilupparsi velocemente, come i fatti hanno confermato. Nel tempo, il progetto ha coinvolto altre imprese/enti appartenenti al mondo di Cna, Ancs-Uil, Cisl, Cispel, alcune Ascom di Confcommercio e alcune associazioni territoriali di Confesercenti.

Il modello cui si sono ispirati i promotori di Obiettivo Lavoro è quello di Start<sup>3</sup>, fondazione olandese senza fini di lucro, con la quale è stata realizzata una efficace partnership, concretizzata nella partecipazione di Start

alla costituzione di Obiettivo Lavoro e proseguita attraverso la comune partecipazione ad azioni promosse dall'Unione Europea a favore della presenza non profit nel lavoro interinale.

Start era stata fondata nel 1977 su iniziativa del Ministero degli Affari Sociali e del Lavoro e con la collaborazione delle principali associazioni sindacali dei lavoratori e degli imprenditori<sup>4</sup>; alla sua gestione partecipano paritariamente i soggetti coinvolti: il Consiglio di Amministrazione è, infatti, formato da due rappresentanti governativi (uno per il Ministro degli Affari Sociali e uno per quello degli Affari Economici), due di parte lavorativa, due del mondo imprenditoriale ed un presidente eletto *super partes*.

Altre caratteristiche essenziali di Start erano rappresentate dal suo operare in ambito di mercato (e quindi essere necessariamente competitiva) avendo come scopo statutario, all'art. 2, "la promozione dell'inserimento duraturo nel mondo del lavoro di persone che non sono facilmente collocabili in posti di lavoro fissi". In Olanda, il decollo di Start, ha consentito la diffusione del lavoro temporaneo in un clima di fiducia tra le parti sociali: è questo uno degli aspetti che ha maggiormente interessato chi, dall'Italia, ha guardato a tale esperienza con l'intento di trarne spunto per superare la pregiudiziale diffidenza nei confronti di questo strumento, soprattutto in alcune aree del mondo sindacale e là dove la sensibilità nei confronti delle fasce deboli risultava più accentuata e per la quale si intravedevano risposte più collocabili sotto "l'ombrello pubblico".



**UNICA NELL'AMBITO DELLE** esperienze italiane di gestione del mercato del lavoro interinale, come ricordato, Obiettivo Lavoro è costituita in forma di cooperativa di imprese a responsabilità limitata: si tratta, quindi, di un soggetto non profit – o meglio not for profit secondo l'espressione preferita dai vertici aziendali – vincolato dallo Statuto e dal Codice Etico (di cui si è dotato) a destinare gli utili (che devono esserci, secondo un sano approccio gestionale che considera le organizzazioni non profit come aziende che producono valore e stanno in piedi con le proprie gambe) a vantaggio dei lavoratori temporanei, attraverso investimenti in formazione, attività e progetti a loro sostegno, con riguardo particolare alle persone con maggiori difficoltà di inserimento sul mercato del lavoro. In seconda battuta, i suoi soci sono imprese e quindi la cooperativa si pone come secondo livello rispetto ad altre realtà organizzative, in una dinamica di rappresentanza più complessa.

Peraltro, il progetto imprenditoriale di Obiettivo Lavoro è stato elaborato partendo dalla specificità delle imprese socie, imprese abituate a rispondere alle esigenze dei clienti, a misurarsi con i vincoli della flessibilità e della tempestività, che hanno acquisito la cultura del servizio e della qualità, che scelgono e praticano il coinvolgimento dei lavoratori attraverso la responsabilizzazione, il consenso e la formazione, imprese radicate sul territorio che conoscono i mercati locali del lavoro e le diverse realtà di settore.

L'organo sovrano è l'assemblea dei soci; ad essa partecipano i rappresentanti designati da tutte le realtà che aderiscono a Obiettivo Lavoro. I soci si suddividono nelle due tipologie di operatori e sovventori (gli apporti di questi ultimi, che sono in numero esiguo, sono destinati al fondo per lo sviluppo tecnologico o per la ristrutturazione o il potenziamento aziendale).

Nell'ambito del Consiglio di Amministrazione, composto da soci o mandatari delle persone giuridiche socie, viene nominato il Comitato Esecutivo; guidato dal Presidente del consiglio cui riferisce; esso compie tutti

gli atti di ordinaria e straordinaria amministrazione. Controllo e vigilanza sono affidati al Collegio Sindacale<sup>5</sup>.

Ad un'authority esterna – il Collegio dei Probiviri, cinque membri, eletti dall'assemblea (fra non soci idealmente rappresentativi dei mondi di origine di Obiettivo Lavoro) cui riporta del proprio operato – è affidato il compito di vigilare sull'osservanza dei principi mutualistici e cooperativi, delle previsioni del regolamento e delle norme etiche e di comportamento nella gestione sociale. Il Codice Etico di Obiettivo Lavoro si fonda sui seguenti principi:

**Un punto di riferimento importante: il Codice Etico.**

- ❖ fiducia: reciproca tra tutti i soggetti come condizione per il successo; suo fondamento sono la condivisione della missione e il rispetto del Codice;
- ❖ valore delle risorse umane: Obiettivo Lavoro considera fondamentali la valorizzazione delle risorse umane, il rispetto dell'autonomia dei dipendenti, l'incentivo alla loro partecipazione alle decisioni dell'impresa;
- ❖ onestà: Obiettivo Lavoro deve assicurarsi che i suoi rappresentanti e dipendenti abbiano la consapevolezza del significato etico delle loro azioni, non perseguano l'utile personale o aziendale; deve evitare che vengano attribuiti vantaggi illeciti a clienti o fornitori e assicurare che non si creino situazioni di conflitto di interessi con le proprie controparti;
- ❖ trasparenza: Obiettivo Lavoro si impegna affinché i suoi rappresentanti e dipendenti lascino trasparire con chiarezza, correttezza e diligenza l'immagine dell'impresa in tutti i suoi rapporti e ne facilitino la comprensione;
- ❖ riservatezza: Obiettivo Lavoro deve assicurarsi che i suoi rappresentanti e dipendenti tutelino la riservatezza dei dati personali e adoperarsi per il totale rispetto della Legge n.675/96;
- ❖ imparzialità: Obiettivo Lavoro opera tenendo conto delle concrete circostanze, ma si obbliga a non tenere compor-

tamenti opportunistici e discriminatori di qualsiasi tipo;

- ❖ tutela e sicurezza: in conformità al D.L. n. 626/94, Obiettivo Lavoro si adopera perché venga garantita l'integrità fisica e morale del prestatore di lavoro e perché vengano adottate le misure di sicurezza richieste dall'evoluzione tecnologica;
- ❖ relazioni sindacali: al fine di meglio tutelare i diritti dei lavoratori e la crescita della democrazia economica, Obiettivo Lavoro favorisce buoni e continuativi rapporti con le Organizzazioni Sindacali;
- ❖ validità internazionale: i principi del Codice Etico sono universali e vincolano Obiettivo Lavoro anche all'estero, compatibilmente con i contratti o le norme internazionali, gli usi e le pratiche di reciprocità.

**IL MODELLO ORGANIZZATIVO** di Obiettivo Lavoro prevede due livelli operativi: sede centrale e filiali.

La sede centrale, localizzata a Milano, svolge funzioni di direzione e coordinamento, garantisce la gestione finanziaria e amministrativa e gli adempimenti conseguenti alla gestione dei contratti con le aziende e con i lavoratori (si ricordi che al lavoratore interinale si applica il contratto del settore cui appartiene l'impresa presso la quale sta svolgendo

**In crescita costante il numero delle filiali.**

la sua missione). Tale accentramento consente lo snellimento delle sedi territoriali, garantendo nel contempo adeguati e uniformi livelli di competenza, oltre ad un immediato controllo delle varianti e delle anomalie.

Le filiali, in costante crescita numerica e attualmente in quantità di circa 110 (ma occorre non sottovalutare la dinamicità del fenomeno) hanno competenza di tipo territoriale, lo scopo che guida la loro creazione è presidiare ogni singolo bacino del mercato del lavoro. Ad esse sono attribuite le funzioni riguardanti il marketing, la vendita, la valutazione e l'orientamento dei lavoratori, la ricerca e l'avvio dei lavoratori temporanei. Le filiali sono collegate tra

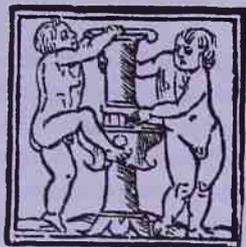
loro e con la sede centrale attraverso una rete Intranet che consente – oltre all'agilità collegamenti – rapidità e riservatezza delle comunicazioni, ma anche standardizzazione delle procedure per la stesura e la gestione dei contratti (garanzia di puntuale gestione degli stessi) e della strumentazione di ricerca e valutazione del personale, sistema che permette di estendere l'indagine al di fuori della propria area, a vantaggio della tempestività e della qualità del servizio, e favorisce il mantenimento del necessario livello di burocratizzazione (implicato dal rigoroso rispetto delle normative vigenti).

**IL MODELLO DI OBIETTIVO LAVORO** può essere definito "a rete", per l'articolazione sul territorio e per il ricorso a collaborazioni specialistiche, in una logica che privilegia l'outsourcing per la gestione operativa dei necessari supporti, per mantenere l'attenzione sulla dimensione strategica. Questo consente una struttura snella e flessibile (i dipendenti diretti di Obiettivo Lavoro sono poco più di 300) focalizzata sulla gestione del rapporto, da un lato, con i lavoratori (la cui accurata selezione è garanzia di soddisfazione del cliente azienda, ma la cui personale soddisfazione facilita la ricerca e l'individuazione delle professionalità corrispondenti alle richieste) e, dall'altro, con le imprese per offrire un servizio il più possibile adeguato e al tempo stesso coerente con i principi cui Obiettivo Lavoro si richiama.

Dagli inizi è stato fondamentale il ruolo dei soci cooperatori che – oltre a ricorrere direttamente al lavoro interinale per le proprie esigenze, ragione che spesso ha motivato l'adesione alla cooperativa – sono impegnati a promuovere il marchio, fungendo da "avamposto" e da sensori attenti ad individuare spazi ed opportunità e supportando, quindi, Obiettivo Lavoro nella ricerca e nella segnalazione di potenziali aziende utilizzatrici.

Questo duplice canale di presenza ha consentito, soprattutto nelle fasi iniziali, un radicamento sul territorio in assenza di

elevati investimenti sia in attività promozionali che connesse all'apertura di filiali (caratteristica che diffe-



renza Obiettivo Lavoro, ad esempio, da Adecco e Manpower, le cui strategie di entrata sul mercato italiano si sono basate principalmente sull'apertura del maggior numero possibile di filiali, capillarità necessaria a cogliere ogni possibilità ed a favorire lo sviluppo del proprio mercato, ma correlata all'assunzione immediata di costi indiretti). È evidente che si tratta di una funzione transitoria destinata, se non ad esaurirsi, quanto meno a cambiare progressivamente fisionomia (da canale di presenza diffusa verso garante di serietà e di affidabilità dell'interlocutore); in ogni caso, essa ha rappresentato e costituisce ancora un vantaggio competitivo non irrilevante, soprattutto se associato alle specificità derivanti dall'agire secondo il modello cooperativo.

**I DATI RELATIVI AI RISULTATI** dell'attività di Obiettivo Lavoro confermano decisamente il successo raggiunto, superiore quantomeno alle aspettative dichiarate. Dopo una (ovvia) strutturazione nel 1997 – che ha, altrettanto ovviamente, caratterizzato tutto il settore interinale fino all'ottenimento dell'autorizzazione – dal 1998 si è registrata una crescita esponenziale in termini di fatturato, di lavoratori avviati e di filiali aperte sul territorio.

Pochi dati di sintesi fotografano la situazione di Obiettivo Lavoro:

- ❖ sono circa 5 milioni le ore lavorate nel '99 (quasi triplicate rispetto all'anno precedente) con missioni medie di 297 ore (più lunghe di circa il 15%);
- ❖ 2.600 clienti (132% sull'anno '98) per un totale di 8.586 contratti, all'80% concentrati nel nord Italia, per il 60% nell'ambito industriale e per il 30% nel terziario;

- ❖ 16.222 sono stati i lavoratori avviati (233% sull'anno precedente), al 60% uomini con un'età media di 29 anni; il 58% per qualifiche operaie;
- ❖ 1 persona su 4 è rimasta alle dipendenze dell'azienda utilizzatrice;
- ❖ il primo semestre del 2000 prosegue a ritmi sostenute: + 200% per gli avviamenti e +278% per le ore lavorate sullo stesso periodo.

Il 1998 si è chiuso con un fatturato pari a 38,5 miliardi, mentre l'anno successivo lo stesso dato raggiunge i 148 miliardi; il budget per il 2000, stimato pari a circa 330 miliardi, si sta confermando nei dati di consuntivo.

Riguardo alla ripartizione delle quote di mercato, non esistono dati ufficiali ma autodichiarazioni degli associati a Confinterim<sup>6</sup>. Secondo stime elaborate da Obiettivo Lavoro per il 1999, la propria quota di mercato corrisponderebbe al 13%, vedendola collocata così al 3° posto con un punto in meno rispetto all'anno precedente (14%), mentre in prima posizione si porrebbe Adecco con il 30% di fatturato, seguito da Manpower col 15%. Queste tre società, da sole, coprono più della metà del mercato interinale; vengono seguite da una decina di società di medie dimensioni (dai 60 miliardi in giù) che coprono circa il 30% del mercato. Completano il quadro competitivo una ventina di agenzie di piccole dimensioni (tra i 30 e i 50 miliardi di fatturato)<sup>7</sup>.

I lavoratori temporaneamente gestiti da Obiettivo Lavoro sono passati da meno di 2.500 nei primi mesi del 1998 a più di 5.000 negli ultimi mesi del 1999, mentre

### **Una realtà in sviluppo.**

per quanto riguarda gli avviamenti da meno di 10.000 in tutto il 1998, si è passati ad oltre 2.000 lavoratori al mese a fine del millennio.

I lavoratori temporanei di Obiettivo Lavoro sono in prevalenza uomini (60%) ed hanno un'età media che si aggira intorno ai 29 anni. Le missioni hanno una durata media di 280 ore per lavoratore e circa il 25% dei

lavoratori mandati in missione è stato poi assunto alle dipendenze dell'azienda utilizzatrice.

Le missioni sono distribuite su tutto il territorio italiano, con una prevalenza della Lombardia (35%) seguita da Emilia Romagna (20%) e Centro Italia (20%). Dal punto di vista settoriale, risulta essere l'industria ad impiegare più lavoratori temporanei con il 60% del totale; all'interno del mondo dei servizi il turismo copre il 28%. Riguardo alle mansioni prevalgono quelle operaie, con il 57%; significativa è la quota concernente le figure impiegatizie (36%), mentre più modesta è quella relativa ai profili dei quadri (7%), fenomeno in sintonia con il processo evolutivo di un mercato interinale non ancora maturo.

Obiettivo Lavoro vuole essere riconosciuto un partner affidabile, non solo da parte delle aziende, ma anche nei confronti dei lavoratori temporanei. Lo strumento viene considerato occasione di ingresso nel mercato del lavoro e come tale viene gestito. Ciò è dimostrato sia dalle proroghe dei contratti rispetto a quelli inizialmente stipulati, sia dalla trasformazioni in contratti stipulati dall'azienda direttamente con il lavoratore.

Il rapporto con il lavoratore si fonda sulla fiducia; questo implica scelte gestionali mirate (ad esempio, attenzione alla chiarezza del contratto e della busta paga; l'accreditamento entro il 15 di ogni mese); è posta, inoltre, un'attenzione particolare al rispetto di tutti i diritti dei lavoratori e l'interpretazione della legge risulta quella più garantista possibile nei confronti dei lavoratori. La fidelizzazione dei lavoratori si sostiene anche attraverso le agevolazioni proposte (una polizza a copertura dei rischi riguardanti anche la vita privata dei lavoratori e una interessante convenzione bancaria, ad esempio). Ad ogni persona che entra in filiale vengono dedicati tempo e cura e proposte quelle più adatte tra le iniziative formative in corso, altro terreno sul quale intenso è stato dall'inizio

**Pluralità di soggetti e scelta non profit: punti di forza e di debolezza.**

l'impegno; è invitata a tornare periodicamente nella prospettiva di creare un rapporto duraturo. L'elevato numero di successi ottenuti nella missioni conferma la validità della scelta di investire su questa fase del processo. Inoltre, proprio per l'importanza data alla selezione, viene utilizzando un particolare test computerizzato di valutazione del potenziale lavorativo dei candidati (Oljob, un sistema esperto fondato su tecnologie sofisticate che riproducono i meccanismi del sistema neurale, che considera simultaneamente un numero elevato di variabili) per cogliere la migliore coerenza tra le caratteristiche del lavoratore e le posizioni da coprire.

Obiettivo Lavoro ricerca anche la continuità delle relazioni con le aziende, cui offre un servizio di consulenza dedicata, facilitato dalla modalità di creazione del contatto in cui prevalgono la fiducia e la conoscenza delle caratteristiche del contesto/settore di riferimento. Inoltre la possibilità di associarsi ed usufruire del servizio in termini anche convenienti stimola le imprese a riflessioni di medio-lungo periodo sul ricorso al lavoro interinale.

**L'AVVENTURA IMPRENDITORIALE** di Obiettivo Lavoro è oggi sufficientemente sviluppata per poter iniziare a raccogliere i risultati della fase di avvio, per concentrarsi su processi di assestamento e sviluppare logiche e strategie imprenditoriali di diversificazione e focalizzazione su cui impennare il futuro dell'agenzia.

I soggetti che si sono impegnati fin dall'inizio nella costituzione della cooperativa hanno dovuto fronteggiare alcune difficoltà, che ne rendevano originariamente incerto il successo, dovute alla specificità della scommessa che la costituzione di Obiettivo Lavoro rappresentava; sinteticamente:

- ❖ l'ingresso in un mercato totalmente nuovo per l'esperienza italiana: il successo del nuovo contratto atipico appariva scontato, ma Obiettivo Lavoro nasceva senza poter contare sul know how specifico delle dirette concorrenti europee. In

aggiunta a questo, lo scopo dichiarato dai vertici aziendali era quello di proporsi sul mercato come uno degli attori principali imponendo la propria forza fino dalla fase di assestamento;

- ❖ la pluralità di soggetti che hanno dato vita all'agenzia pur mantenendo e valorizzando i caratteri essenziali, a volte contraddittori, delle distinte realtà per creare una cultura aziendale;
- ❖ la formula non profit: Obiettivo Lavoro rappresenta oggi uno dei più giovani soggetti italiani non profit in rapida crescita con esigenze di rafforzamento della propria identità.

A poco più di tre anni dalla nascita, Obiettivo Lavoro può dire di aver vinto tutte e tre le scommesse e si avvia ad affrontare il futuro con intenti di crescita che implicano riassetamenti strutturali.

La nuova configurazione in esame prevede la costituzione di una società per azioni, di cui si prospetta anche la quotazione in borsa e totalmente controllata dalla cooperativa, depositaria del ramo d'azienda contemplante la totalità delle funzioni di agenzia. In sostanza, se non per l'aspetto inerente la raccolta di capitali, il funzionamento operativo di Obiettivo Lavoro non sarà modificato, ma più semplicemente aumentato di un livello rispetto alla precedente struttura.

I rapporti tra la cooperativa ed i soci rimarranno pressoché invariati secondo quella logica associativa che ha reso possibile il successo di Obiettivo Lavoro: le imprese associate continueranno ad assolvere alla funzione di osservatori del mercato e di segnalatori di opportunità, ed a partecipare alla gestione secondo le regole del gioco cooperativo. Il motivo dell'operazione di ingegneria giuridica è da ricercarsi nel crescente fabbisogno finanziario che caratterizza il mercato dell'interinale: la remunerazione dei lavoratori avviene per legge al 15 di ogni mese a fronte di pagamenti effettuati dalle imprese utilizzatrici a 60-90 giorni. Come visto, la cooperativa non persegue (non potrebbe) una politica

espansionistica improntata sugli investimenti al pari delle sue maggiori concorrenti, che destinano parte del proprio patrimonio in un'ottica di lungo periodo e con un ciclo finanziario di ritorno in liquido molto lento, ma la vertiginosa crescita di Obiettivo Lavoro e il conseguente fabbisogno di capitali deriva da esigenze di cassa più immediate cui la società è particolarmente attenta, che implica un ciclo di ritorno del capitale circolante stimabile attorno a 65 giorni. Ad un ritmo di crescita del 8% al mese – come mediamente si è registrato – l'agenzia può disporre di una leva finanziaria decisamente bassa. Se è vero che la solidità dell'impresa e le potenzialità del mercato interinale ancora da sfruttare non pongono problemi con il sistema bancario, è altrettanto vero che i processi evolutivi, da un lato, ed un corretto perseguimento della mission non profit, dall'altro, impongono la valorizzazione di scelte improntate all'efficienza.

In una retrospettiva storica, la scelta organizzativa della formula societaria cooperativa è stata fondamentale ed ha permesso all'agenzia di sviluppare il modello descritto oltre che di fruire dei benefici correlati alla sua natura; nel presente le dimensioni di Obiettivo Lavoro e, soprattutto, il crescente numero di soci richiedono una ridefinizione della mission con riallocazione della stessa nelle sedi opportune. La società per azioni assolverà la sua funzione conferendo maggior solidità al capitale circolante, mettendo a disposizione di Obiettivo Lavoro quante più risorse possibile da finalizzare ai contenuti ideali.

Se una veloce lettura di tale trasformazione potrebbe interpretarla come una scon-



fitta per la formula non profit (incapace di conferire solidità e competitività a realtà di grandi dimensioni, confermando la tesi molto diffusa in Italia secondo cui le società senza fini di lucro rivestono il ruolo di scelte di second best o cambiano codice genetico, diventando nei fatti profit), ad un esame più approfondito il progetto in discussione (ed oramai in attuazione) vuole rappresentare un avvicinamento ai modelli di presenza economico-sociale che legittimano la propria esistenza secondo un duplice ordine di fattori:

- ❖ effetto disponibilità: viene svolto un servizio che altrimenti non sarebbe presente nella società, pur essendovi un bisogno preciso (elemento riconducibile alle carenze di funzionamento dello Stato e del mercato, nel nostro caso intervento sul mercato del lavoro con attenzione alle fasce deboli ed alla tutela).
- ❖ effetto qualità: il servizio stesso viene prodotto con specifiche qualitative idonee a rispondere in modo molto personalizzato al bisogno, anzi di coinvolgersi con esso (come nel caso in esame), e con caratteri di tempestività superiori a qualsiasi altro tipo di risposta.

Su entrambi questi fronti l'azienda non profit è in grado di detenere un vantaggio competitivo forte perché riesce ad organizzare la risposta a costi contenuti e perché ha la possibilità di una visione a tutto campo dei bisogni e delle opportunità che deriva dal forte radicamento sociale locale e dalla carica di idealità che sta alla sua base. L'azienda non profit mette dunque in campo una serie di competenze distintive (che possono essere le più varie, a seconda del settore di intervento), ma che sono tutte riconducibili alla capacità di realizzare una maggiore consonanza con l'ambiente economico-sociale-culturale e alla disponibilità di strutture agili e flessibili, anche là dove il livello di burocratizzazione è altro rispetto a meccanismi di coordinamento e garanzia.

La caratteristica che distingue Obiettivo

Lavoro dalle grandi multinazionali impegnate nel settore è quella dimensione valoriale attribuita all'agenzia al momento del suo concepimento; quanto meno nel gruppo dirigente attuale permane la consapevolezza di aver costruito qualcosa di nuovo e, quindi un approccio decisamente più imprenditoriale che manageriale: da questo punto di vista Obiettivo Lavoro è più fragile rispetto alle concorrenti perché dipende strutturalmente dalle persone che l'hanno avviata.

**PER QUANTO RIGUARDA** la politica espansionistica che l'agenzia ha in mente per il futuro ci sono due fronti di azione su cui i vertici aziendali si stanno concentrando:

- ❖ il primo riguarda l'ipotesi di ampliare il raggio d'azione anche al di fuori dei confini nazionali; progetto, concepito ovviamente in ottica strategica di medio termine, ancora in via di maturazione testimonia della scelta di crescita della società, lasciando aperti tutti i problemi di declinazione operativa (non ultimo quello concernente la scelta dei mercati di riferimento, scelta non banale visto che il nostro paese è comunque arrivato tardi, scelta che costringerà a soluzioni innovative, in cui si coniughino modelli di approccio differenti e strumenti più evoluti);
- ❖ il secondo progetto, consolidamento e formalizzazione di pratiche già in atto, riguarda scelte di specializzazioni dell'agenzia, una politica tuttora poco diffusa in Italia per la giovane età di un mercato che deve ancora consolidarsi. Non a caso, nei mercati più evoluti il posizionamento di nicchia costituisce un dato della realtà. Obiettivo Lavoro ha iniziato a sviluppare competenze in ambito turistico (con particolare riguardo alle fiere di cui Milano è sovente teatro), per personale del settore bancario assicurativo in senso ampio, per operatori dell'edilizia, e nella grande distribuzione (ambito privilegiato per Obiettivo Lavoro che vanta tra i suoi

soci importanti attori di questo mercato), da ultimo interessante si sta rivelando il settore sanità, notoriamente a caccia di professionalità scarse. Uno sviluppo in tale direzione non può non lasciar intravedere spazi per la nascita di marchi propri per ogni ambito di attività.

Da ultimo, un'ipotesi che Obiettivo Lavoro sta valutando – e che potrebbe tradursi in scelte operative nella misura in cui la disponibilità di persone interessate all'interinale iniziasse a diminuire a fronte di una domanda costante – è quella di costituirsi un nucleo di risorse umane (di fatto alle proprie dipendenze, scegliendo quindi

la via di un consolidamento dimensionale) che le consenta di fronteggiare gli alterni cicli economici con garanzie di professionalità. È evidente che scelte di questo tipo dipendono dal livello di maturazione del mercato interinale, ma ancor più dall'interagire tra gli spazi di rigidità della normativa regolante il mercato del lavoro, il consolidamento dei percorsi professionali e l'andamento economico generale. In questo senso, la sfida del futuro del lavoro interinale (e del destino di Obiettivo Lavoro, al di là delle proprie risorse interne e delle sua capacità di evolversi in equilibrio tra idealità e operatività) si innesta sulla sfida del lavoro come "cardine" dello sviluppo.

## NOTE

<sup>1</sup> A puro titolo esemplificativo si ricordano: per quanto concerne la rivista, gli interventi di Bellocchio (1/98), Margiotta (2/2000) e dell'autrice (2/2000 e 3/2000); numerosi sono gli articoli apparsi su *Il Sole 24 Ore* (solamente a partire dal nuovo anno, il 23 ed il 29 gennaio ed il 7 febbraio); riviste quali *Personale e Lavoro* (n. 451/2; 453)) e *Direzione del Personale* (n.1/2000) hanno discusso l'argomento e presentato esperienze.

<sup>2</sup> Costituiti nel 1981, per rispondere al bisogno di trovare un'occupazione a migliaia di giovani e non, inserendoli o ricollocandoli nel mondo produttivo come soggetti attivi, sono attualmente presenti su tutto il territorio nazionale con più di 100 sedi e centinaia di persone coinvolte in modo per lo più gratuito. Offrono: – servizi informazioni sulle opportunità lavorative; – servizi di orientamento al lavoro; – servizi di formazione.

<sup>3</sup> Start è acronimo di *Stichting Uitzendbureau Arbeid Svoorziering* ossia Fondazione per il lavoro interinale. Il vocabolo Start, inoltre, ha assunto nella lingua olandese un significato analogo a quello che ha nella lingua inglese: 'inizio'; anche per questo motivo è stato scelto per identificare un'organizzazione che mira a far sì che i disoccupati inizino a lavorare.

<sup>4</sup> Più specificamente si tratta di: *Federatie Nederlandse Vakbeweging*, la Confederazione

dei sindacati olandesi, e di *Federatie Nederlandse Vakbeweging*, la Confederazione dei sindacati olandesi che insieme raggruppano l'80% dei lavoratori; *Verbond van Nederlandse Ondernemingen*, la Federazione delle imprese olandesi, e *Nederlands Christelijk Werkegeversverbond*, Federazione olandese degli imprenditori cristiani, che rappresentano circa il 90% delle imprese.

<sup>5</sup> Per maggiori dettagli, si vedano lo Statuto ed il Regolamento, le cui modifiche sono state approvate nel corso dell'Assemblea dei soci del 5 maggio 2000.

<sup>6</sup> La situazione sul versante delle associazioni di categoria è decisamente in fermento; nate secondo un criterio di aggregazione geografica, hanno visto poi prevalere altre logiche relazionali interne: Ad oggi il dibattito si concentra sulle modalità di utilizzo del cospicuo fondo per la formazione finalmente in procinto di diventare operativo ed alla cui gestione sono chiamate a partecipare.

<sup>7</sup> Interessante per l'analisi della dinamica complessiva del mercato e dei suoi meccanismi di sistemazione è il recente contributo: Consiglio S., Moschera L. (2001), *Flessibilità e regolazione istituzionale: le agenzie di lavoro temporaneo in Italia*, in Costa G. (a cura di), *Flessibilità e Performance*, Isedi – Utet Libreria.

A cura di **Alberto Salsi**

## IL BILANCIO DI MISSIONE DELLE ORGANIZZAZIONI NON - PROFIT

Il bilancio sociale di un'organizzazione non profit (associazioni, fondazioni, cooperative sociali, ecc) cui possiamo assimilare quello degli enti pubblici si chiama bilancio di missione in quanto la coerenza tra ciò che l'organizzazione fa e il motivo per cui è stato costituito è il cardine della rendicontazione sociale. Realizzare il bilancio di missione è cosa ben diversa dal realizzare il bilancio sociale di un'azienda orientata al profitto. Il motivo della diversità risiede nel fatto che l'organizzazione non è alla ricerca di una "vetrina di risultati" né tantomeno di uno strumento di marketing per vendere di più, ma è alla ricerca di una particolare trasparenza nel comunicare i risultati ottenuti in termini di valore sociale creato.

Nell'ambito appunto della propria missione, il profitto non necessariamente ha la medesima strumentalità ma tende ad assumere il valore dell'efficienza, o meglio strumento e non fine, di rendere i valori al minor costo per la collettività.

La redazione del bilancio di missione, atto a misurare "il valore sociale aggiunto" generato dall'attività delle fondazioni, associazioni, ecc è articolato in diverse fasi.

La prima fase consiste nell'individuazione della "mission".

Successivamente si procede a riclassificare il conto economico, individuando un piano dei conti in grado di evidenziare gli aspetti sociali dell'attività. In sostanza vengono individuate quelle risorse che l'organizzazione

preleva dall'ambiente per svolgere le proprie iniziative e successivamente si calcola il valore aggiunto lordo e quello netto che rappresenta la capacità dell'organizzazione di produrre ricchezza.

Nella terza fase vengono individuati gli interlocutori specifici dell'impresa sociale e la distribuzione tra di essi della ricchezza sociale prodotta. Vengono definiti inoltre una serie di indicatori in grado di esprimere, attraverso sintetici valori, l'azione sociale dell'organizzazione.

Sebbene il bilancio di missione non sia ancora uno strumento organizzativo né codificato, né previsto a livello di norma, sarebbe opportuno farlo seguire dal parere di un panel di esperti, nella logica della certificazione sociale (social audit), finanziaria (financial audit) e ambientale (environmental audit), il quale esprimerà un giudizio sia rispetto alla efficacia dell'attività svolta, sia in merito alla stessa capacità di rendicontare i risultati nel proprio bilancio di missione.

Infine buona norma sarebbe quella di far seguire il bilancio di missione da un questionario in cui si chiede a tutti i destinatari di dare dei suggerimenti per migliorare la "qualità del segnale". La missione di un'organizzazione non profit è infatti un "contratto sociale" che necessita dell'accettazione della collettività per essere perfezionato e questa accettazione avviene attraverso la legittimazione sociale che deve essere però meritata, raccolta, stimolata ed ascoltata.

Vediamo ora, in linea generale, di definire i punti salienti che costituiscono il contenuto ideale della "mission" di organizzazioni non profit.

## LA MISSION

- ❖ Erogazione dei servizi con l'obiettivo di contribuire a diffondere i principi fondamentali di moralizzazione e di etica professionale, intesi come rispetto della sensibilità del cittadino-utente.
- ❖ Salvaguardia, recupero e valorizzazione del patrimonio storico-culturale ed ambientale.
- ❖ Promozione dell'istruzione, della ricerca scientifica e tecnologica e della cultura.
- ❖ Promozione di progetti ed opere di valore sociale, al fine di rafforzare gli strumenti di tutela delle categorie sociali più deboli e le strutture sanitarie.
- ❖ Perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e alla integrazione sociale.
- ❖ Mettere al centro della propria attività, secondo un regime di trasparenza, il contenimento dei prezzi dei servizi, la semplificazione delle procedure, l'informazione e l'ascolto del cittadino-utente, ovvero realizzare una gestione efficiente, efficace, ma che sia nel contempo anche innovativa.
- ❖ Sviluppare il senso di appartenenza e la professionalità dei dipendenti e dei collaboratori.

## GLI STAKEHOLDERS

Definire gli stakeholders di un'organizzazione non profit non è cosa semplice; essi possono essere identificati seguendo tre differenti criteri:

- ❖ Criterio dell'influenza, ovvero si prendono in considerazione solamente quelle categorie di soggetti che possono influenzare o essere influenzati in maniera decisiva dall'operato dell'organizzazione.
- ❖ Criterio della mission, quello che considera come stakeholders coloro ai quali la mission specificatamente si rivolge con precisa menzione.
- ❖ Criterio della familiarità, ovvero quelle categorie di soggetti con cui l'organizzazione interagisce direttamente o indirettamente.

In realtà nessuna delle definizioni soddisfa da sola il concetto di stakeholder che un'organizza-

zione non profit dovrebbe assumere, poiché per stakeholders s'intendono quelle categorie di soggetti capaci di influenzare direttamente ed essere influenzati dall'operato dell'organizzazione e sono quei soggetti ai quali implicitamente la missione si rivolge, ovvero i "pubblici" ai quali il bilancio di missione vuol comunicare.

Cercheremo, pertanto di individuare, in linea generale le categorie di stakeholders che sono coinvolte nell'ambito di un'organizzazione non profit o di un ente pubblico.

## GLI STAKEHOLDERS INTERNI

### La base sociale

- ❖ Composizione della base sociale (suddivisione tra soci lavoratori, soci sovventori, ecc.).
- ❖ Rapporto percentuale tra donne e uomini
- ❖ Numero di soci acquisiti e persi durante l'anno.

### Il personale

- ❖ Composizione del personale (ripartizione tra lavoratori stabili, consulenti di prestazioni professionali e titolari di partita Iva, collaboratori coordinati e continuativi).
- ❖ Ripartizione delle risorse umane per età, sesso, livello di istruzione, provenienza territoriale, tipologia di contratto, livello, funzione.
- ❖ Turnover (per sesso, qualifica, età, nazionalità, motivi).
- ❖ Organizzazione del lavoro (ripartizione tra ore di lavoro ordinario, straordinario, ore di assenze per ferie, per permessi collettivi, per viaggi, ecc; indicatori della flessibilità lavorativa, del carico sociale, ossia percentuale delle ore lavorate da persone disagate).
- ❖ Formazione e valorizzazione (numero di ore di formazione interna ed esterna).
- ❖ Attività sanitaria e sicurezza sul lavoro (ammontare degli investimenti e dei costi sostenuti per garantire la sicurezza fisica e quella sul lavoro; tassi di infortuni).

### I volontari

- ❖ Numero di volontari
- ❖ Ripartizione tra soci volontari con funzioni

- ❖ dirigenziali, educative e non soci volontari con funzioni educative, assistenziali, di animazione
- ❖ Medie ore annuali delle prestazioni volontarie.

## **GLI STAKEHOLDERS ESTERNI**

### *I fruitori dei servizi*

- ❖ Caratteristiche ed analisi dei fruitori dei servizi (suddivisione tra disabili fisici, psichici, tossicodipendenti, alcoolisti, sieropositivi, malati di aids).
- ❖ Descrizione dei progetti realizzati e ammontare delle spese sostenute.
- ❖ Valutazione della soddisfazione degli utenti.

### *I fornitori*

- ❖ Caratteristiche ed analisi dei fornitori (nazionali, internazionali, fornitori di beni, servizi, produttori, intermediari, ecc).
- ❖ Condizioni negoziali ottenute.
- ❖ Sistemi di qualità (SA 8000, ISO 9000, ISO 14000).
- ❖ Rispetto degli standard omogenei nella supply chain.
- ❖ Apporto dell'impresa sociale alle economie esterne (ammontare dei consumi di materie prime e dei servizi esterni; ammontare degli investimenti industriali).

- ❖ Numero di vertenze sorte con i fornitori, di quelle risolte e di quelle pendenti.

### *I sovventori esterni*

- ❖ Composizione, tipologia e caratteristiche dei finanziatori e delle sovvenzioni.
- ❖ Condizioni negoziali ottenute.

### *Le istituzioni pubbliche*

- ❖ Tipologia di istituzioni pubbliche con le quali l'impresa entra in contatto (ASL, Comuni, Assessorati alla Sanità, all'Ambiente, ai Servizi Sociali, Ispettorati, ecc.).
- ❖ Rapporti contrattuali con la Pubblica Amministrazione.
- ❖ Ammontare dei contributi e delle agevolazioni pubbliche.
- ❖ Eventuali controversie sorte con le Amministrazioni pubbliche (accertamenti, denunce e relative sanzioni).

### *La comunità*

- ❖ Descrizione di tutte le attività realizzate in campo sociale in termini di arricchimento della qualità della vita e di promozione della società civile nei diversi ambiti d'intervento: istruzione; sanità; valorizzazione del patrimonio artistico; tutela dell'ambiente; cultura; ricerca; solidarietà sociale.
- ❖ Rapporti con altre organizzazioni del mondo non profit.



# SUSSIDIARIETÀ AZIENDALE E FILIERA SUSSIDIARIA

DI GIORGIO FIORENTINI



IL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ HA UNA SUA VALENZA FILOSOFICO-POLITICA E SOCIALE DOCUMENTABILE NEI TEMPI E NELLO SVILUPPO CULTURALE OVE È COLLEGATA AL DIVENIRE DEL PENSIERO DI AUTORI CHE AD ESSO HANNO ATTRIBUITO UNA DIMENSIONE SIA DI ASSETTI ISTITUZIONALI SIA DI GESTIONE DELLA SOCIETÀ (ARISTOTELE. TOMMASO D'AQUINO. ALTHUSIUS. PROUDHON).

In seguito, la dottrina sociale della Chiesa ne ha fatto un fondamento ed ha sottolineato in modo bilanciato il principio della non ingerenza dello Stato nell'azione dell'uomo e della comunità (Enciclica Quadragesimo Anno di Pio IX, Enciclica Centesimus Annus di Giovanni Paolo II).

Oggi la sussidiarietà ha una sua validazione e impostazione comunitaria radicata sul riconoscimento formale come principio generale di diritto comunitario con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht. Nel preambolo del trattato dell'Unione Europea i firmatari si dichiarano decisi a portare avanti il processo di creazione di un'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini, conformemente al principio di sussidiarietà.

A tutt'oggi, però, si sono poco sottolineate le implicazioni economico-aziendali della

sussidiarietà che assumono un rilievo pragmatico ed operativo (ontologico) quando si passa dai principi alle applicazioni. Infatti essere il più vicino possibile ai cittadini, in termini economico-aziendali, significa stabilire un rapporto costante e duraturo, efficiente ed efficace basato sulla capacità di leggere i bisogni e rispondere alla domanda in modo concreto ed operativo (in logica aziendale) attivando funzioni e strumenti di gestione tali da configurare una relazione (e spesso uno scambio) fra struttura/organizzazione che produce/eroga/offre beni e servizi e fruitori di tale offerta. In sintesi, si tratta di correlare in modo sussidiario le "aziende pubbliche con quelle private non profit/profit" ma anche le "aziende private non profit/profit con altre aziende private non profit/profit determi-

***Ad oggi si sono poco sviluppate le implicazioni economico-aziendali della sussidiarietà.***

nando risultati di utilità pubblica coerenti con la funzione di governance dello Stato". Inoltre il concetto di "vicino" si correla a quello di "prossimo" e quindi su questa accezione si integra ancor più il senso laico e cattolico della sussidiarietà che trova ulteriore unitarietà nel concetto di azienda come strumento al servizio dell'uomo e della ricchezza del sistema che affranca da una visione e da una situazione di sottosviluppo e di fasce deboli.

Dopo le dichiarazioni del preambolo di Maastricht sono intervenute altre novità quali il consolidamento della giurisprudenza comunitaria in materia di sussidiarietà, la creazione di un protocollo per l'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità sottoscritto con il Trattato di Amsterdam, una prassi impegnativa che invita la Commissione a presentare al Consiglio Europeo un rapporto annuale sull'applicazione della sussidiarietà, l'esistenza del Comitato delle regioni quale "guardiano della sussidiarietà", ecc. L'ordinamento italiano ha dato rilievo alla sussidiarietà e l'emanazione delle "Bassanini" (L. 59/97, L.127/97, d.lgs. 112/98), in cui si sviluppa il concetto di federalismo amministrativo, crea i presupposti istituzionali perché la sussidiarietà sia una componente indispensabile del sistema paese-Italia.

**Senza una sussidiarietà aziendale il principio resta non incidente.**

Una visione calligrafica e definita in modo puntuale della sussidiarietà non è

ancora stata espressa anche se esistono tendenze ormai consolidate riguardo a definizioni prevalenti.

Quindi in termini di principio, la sussidiarietà si formula come criterio di organizzazione sociale ed economica in base al quale le funzioni ed i compiti di governo e di gestione dell'offerta di beni e servizi di utilità pubblica debbono essere svolti da quello, tra tutti i livelli di potere istituzionale e operativo astrattamente/concretamente idonei, più vicino al cittadino. "In questo senso il ruolo di ogni singolo livello deve essere sussidiario rispetto a quello del livello immediatamente "inferiore": il

primo, cioè, deve intervenire solo in caso di incapacità del secondo nell'affrontare una determinata questione, nonché nei limiti di tale incapacità".

"Occorre sin d'ora tenere ben distinti due concetti: la distanza tra i centri di potere ed il cittadino, intesa come maggiore o minore ampiezza della base elettorale di cui è emanazione un determinato organo, ed il rapporto gerarchico tra i diversi centri di potere; non sempre, infatti, nel rapporto tra due centri, quello più lontano dai cittadini, nel senso sopra descritto, è anche gerarchicamente sovraordinato all'altro. Ciò può valere in un ordinamento di tipo statale, federale o non federale, in cui i vari centri di potere sono organizzati secondo una struttura tendenzialmente piramidale: in tal caso, il livello più lontano dal cittadino è anche quello gerarchicamente superiore".<sup>1</sup>

**SULLE BASI CONCETTUALI** sopradescritte la sussidiarietà viene analizzata con un approccio economico aziendale. Infatti, si vuole dimostrare che la sussidiarietà come insieme di principi e di intenti diventa operativa se assume caratteristiche organizzate, strutturate, coordinate, integrate e quindi aziendali tali da configurare una "sussidiarietà aziendale" come strumento di attuazione del principio di sussidiarietà verticale, orizzontale, positiva, negativa e così via.

Il principio della sussidiarietà rischia di essere un mero principio inapplicato e non incidente sull'assetto socio economico qualora non si attivi una "sussidiarietà aziendale" fra gli attori che devono porre in essere operativamente la sussidiarietà. Infatti - a fronte dell'aziendalizzazione della pubblica amministrazione - si prospetta una integrazione di tipo aziendale con il privato non-profit/profit. Esso è inteso come insieme continuo di aziende che strutturano una "partnership" con le aziende pubbliche sui risultati aziendali finalizzati al bene comune (outcome) per il tramite della produzione/erogazione di beni e servizi di utilità pubblica (output).

Quindi una sussidiarietà fra aziende pubbliche e private (ma anche fra aziende private che hanno una funzione di finanziamento ed assunzione di progetti/programmi di utilità pubblica; per esempio fra aziende di fondazione di origine bancaria e aziende private non profit oppure aziende pubbliche) che ha come presupposto una sussidiarietà strategica di istituti economici che "si sussidiano" su obiettivi finalizzati al bene comune del sistema (finalità di utilità sociale) in logica di solidarietà.

In relazione al concetto di sussidiarietà fra fondazione di origine bancaria e privato non profit si allegano alcune esemplificazioni di declaratorie di mission delle fondazioni di origine bancaria.<sup>2</sup>

Infatti le aziende siano esse pubbliche o private non profit o profit sono momento intermedio e strumentale per raggiungere i finalismi degli istituti economici (famiglia, impresa, ente pubblico, organizzazione senza prevalente scopo di lucro) che stanno a monte delle aziende di qualsiasi tipo (di consumo, di produzione, composte pubbliche, composte private non profit).

Infatti l'istituto economico è inteso come complesso di elementi e di fattori, di energie e di risorse personali e materiali. Esso è duraturo. Il suo permanere è della specie dinamica (...). Come complesso e ordinato secondo proprie leggi anche di varia specie (fisiche, sociologiche, economiche, religiose e così via) e in multiforme combinazione<sup>3</sup>.

L'azienda è l'ordine economico (ossia il sistema degli accadimenti economici) di tutti gli istituti nei quali si svolge l'attività economica ed è l'oggetto dell'economia aziendale<sup>4</sup>.

"Da ciò consegue che l'attività aziendale dell'istituto sociale organizzazione non profit è mezzo atto a raggiungere risultati di reddito che sono parte integrante, ma non esaustiva, del concetto di fine economico, risultato teleologicamente diverso e ben più composito del concetto di reddito visto nella sua dimensione strumentale. È da valorizzare il concetto dinamico tale per

cui l'organizzazione non profit deve agire per il conseguimento di risultati reddituali positivi tramite una gestione improntata sull'economicità (intesa come capacità dell'istituto di soddisfare le finalità istituzionali senza il perdurante ricorso alle economie esterne), ma deve sempre prevalere la finalizzazione a obiettivi di tipo composito (economico e metaeconomico)".<sup>5</sup>

"Occuparsi di non profit in Economia aziendale significa riconoscere ed affermare che rilevanti quote di attività economica si svolgono non solo nelle famiglie, nelle imprese e nello Stato, bensì anche in 'altri istituti'. Significa, più esplicitamente, evidenziare una quarta classe di istituti oggetto di studio, se agli istituti non profit si riconoscono caratteri profondamente diffe-



PYTHAGORAS

renti rispetto a quelli delle famiglie, dello Stato e delle imprese”<sup>6</sup>.

Da queste considerazioni deriva indiscutibilmente la necessità di costruire una teoria economica autonoma basata, secondo quanto affermato da Borgonovi<sup>7</sup>, su due capisaldi:

**Occorre una teoria economica autonoma.**

- ❖ non esiste alcuna ragione logica, filosofica e morale che possa giustificare un “trade-off” tra motivazione (non profit) e razionalità economica: perciò anche le ANP non solo possono, ma devono applicare principi, criteri, metodi e tecniche dell’efficienza gestionale, organizzativa ed economica.
- ❖ La loro finalità di “interesse pubblico” non può di per sé giustificare uno stretto e organico legame con le Amministrazioni Pubbliche e la dipendenza dal finanziamento pubblico o comunque di concessione di privilegi alle aziende non profit; va quindi reciso il “cordone ombelicale” che spesso ha legato in passato le ANP alle Amministrazioni Pubbliche e tuttavia l’affermazione che esse devono essere in grado di raggiungere le proprie finalità con piena autonomia e indipendenza, non esclude o vieta che esse possano ottenere contributi pubblici o “trattamenti, specie fiscali, particolari” se e in quanto la loro azione risponde ad esigenze e a bisogni di “interesse pubblico” contribuendo a ridurre i costi dell’intervento dello Stato e degli Enti Locali.



**LA SUSSIDIARIETÀ AZIENDALE** si basa sulla simmetria fra aziende pubbliche e private non profit/profit e si concretizza nei “leganti” (vincoli e opportunità) delle funzioni azien-

**La sussidiarietà si fonda su una struttura a rete.**

dali che costituiscono la struttura portante neutrale delle aziende fra loro integrate. L’integrazione o la sostituzione funzionale, in logica sussidiaria fra pubblica amministrazione e aziende non profit e profit, crea una struttura a

rete in termini analitici e di filiera sussidiaria in termini di sistema le cui caratteristiche sono riassumibili nella seguente tassonomia:

- ❖ continuità operativa garantita fra le varie tipologie di aziende (pubblico, privato non profit/profit) al fine di mantenere la costanza di funzione/servizio; ciò si basa su presupposti organizzativi che mantengono la stabilità del rapporto e la continuità relazionale dei singoli attori. Continuità intesa come capacità reciproca delle aziende pubbliche e non profit/profit di darsi garanzia reciproca sulla finalizzazione operativa e sulla perdurabilità del rapporto dopo che si è trovato un punto di incontro vicendevolmente vantaggioso in termini economici e sociali per il sistema integrato di riferimento;
- ❖ coerenza strategica ove si conciliano operativamente le strategie di partnership a fronte della stessa “vision”, anche se possono modificarsi “in itinere” le tattiche coerenti agli obiettivi. Una coerenza fra la strategia dell’azienda sussidiante e dell’azienda sussidiata in un processo di interazione fra azioni “bottom-up” e “top-down”;
- ❖ economicità e controllo di gestione che si basano su interpretazioni del valore di costo e si gestiscono i centri di responsabilità economico finanziaria. Si conciliano le combinazioni dei fattori di produzione e di consumo a fronte di un coordinamento di operazioni economiche il cui modello è stato concordato “ex ante” e di cui l’uomo e la ricchezza sono elementi vitali. Economicità intesa come reciproca capacità di migliorare la combinazione delle risorse sia all’interno delle aziende (pubbliche e private non profit/profit) sia nelle relazioni reciprocamente esternalizzate dalle aziende;
- ❖ soggetto economico che, seppur diverso (di natura pubblica per la pubblica amministrazione e di natura privata per la non profit/profit), trova una congiunzione sul risultato che esprime la sua

utilità pubblica e sociale in modo non oggettivabile (pubblico/privato) ma oggettivabile nella soddisfazione dei bisogni della popolazione nella coerenza fra i soggetti economici rispetto ai finalismi;

- ❖ interdipendenza qualitativa fra fornitore non profit/profit e cliente pubblico (esternalizzazione da parte della pubblica amministrazione o privatizzazione) con l'obiettivo di mantenimento o aumento della "performance" qualitativa sui risultati. Si deve costruire una catena della qualità percepita e coerente con i bisogni/domanda della comunità;
- ❖ sincronia virtuosa che consiste nella gestione temporalmente integrata fra i processi di fornitura/erogazione di beni e servizi delle aziende non profit/profit e l'approvvigionamento/acquisto esternalizzato degli enti della pubblica amministrazione;
- ❖ leadership integrata di costo e di prezzo intesa come capacità negoziale per raggiungere la migliore combinazione di costo per l'azienda pubblica e di prezzo per l'azienda non profit/profit;
- ❖ simmetria di break-even ove si integra un alto e patologico break-even della pubblica amministrazione con quello basso e fisiologicamente accettabile delle aziende non profit/profit che forniscono beni e servizi alla pubblica amministrazione e dove si presume che la contaminazione delle seconde sulle prime crei uno sviluppo virtuoso della sussidiarietà aziendale costituitasi e condizione di efficacia di partnership.

**QUINDI LA SUSSIDIARIETÀ È** contenuto/forma dinamica e integrata di azione intra-organizzativa strutturata e generata dal/nel contesto socio-economico e amministrativo. Essa si autogenera nell'uomo che si dedica alla costruzione del proprio agire mettendo a disposizione le proprie energie e cercando di valorizzare la propria capacità realizzativa per raggiungere il bene comune in una dimensione di utilità reciproca per/fra i componenti la società siano

esse anche aziende pubbliche o private qualora si dia una configurazione stabile e di sistema del concetto di sussidiarietà.

Questa relazione/integrazione si dimensiona in una sorta di accordo "societario" ove esso stesso si cura di rispondere ai propri bisogni in una logica di bene comune inteso come "il risultato di una pluralità di apporti in un contesto comunitario, solidaristico e non conflittuale, integrato e non antagonista all'interno del quale alla personalità umana è offerta la possibilità di svilupparsi".

In questa dimensione l'uomo, pur esprimendo una sua potenzialità singolare, non agisce più come "individuo", ma catalizza la propria capacità di operare come uomo attraverso l'aiuto reciproco gestito e costituito dalle formazioni sociali e dal potere dell'autorità che offre spesso la cornice normativa di riferimento.

Lo Stato in relazione con la società composta da singoli cittadini, famiglie, gruppi di mediazione ed intermedi, associazioni, imprese e aziende offre in modo equilibrato le condizioni/aiuto utili per sviluppare l'autonomia e l'efficacia operativa in una logica non assistenziale. Il modo equilibrato consiste nell'offrire incentivi in misura proporzionata rispetto alle esigenze dei destinatari senza consolidare la continuità del sussidio e tale da non prefigurare una condizione assistita perenne e degenerativa.

Il riferimento etimologico e concettuale di sussidiarietà è "subsidiium afferre" che vuol dire prestare aiuto e offrire protezione.<sup>8</sup>

La sussidiarietà aziendale è la capacità di ogni persona/individuo di svolgere un ruolo che ha come risultato una performance per la società valorizzando le proprie capacità e gli apporti originali che può dare. Il principio della sussidiarietà può svolgere varie funzioni:

### **Le funzioni della sussidiarietà sono molte.**



- ❖ promozionale ove il livello istituzionale superiore aiuta i livelli inferiori a gestire lo sviluppo dei singoli cittadini in una prospettiva di miglioramento delle condizioni di vita;
- ❖ protettiva/facilitante ove si cerca di creare tutte le condizioni non solo di start-up delle attività, ma anche di accompagnamento dell'azione senza essere subito orientati ad assumersi una posizione vicaria qualora si riscontrino difficoltà di gestione. Questa concettualizzazione non deve però essere fraintesa con la privatizzazione troppo esasperata che riduce in modo drastico e pericoloso il ruolo dello stato nella sua accezione anche garantista;
- ❖ responsabilizzante rispetto agli stakeholders in modo che i cittadini non pretendano di far assolvere allo stato una serie di compiti che essi stessi potrebbero gestire;
- ❖ raffreddamento delle rivendicazioni qualora i cittadini vogliano scaricare in modo eccessivo sullo Stato l'attivazione e gestione di servizi che dovrebbero essere di loro responsabilità primaria e quindi giuste ma eccessive e onerose richieste di spesa non compatibili con le

risorse dello stato. Quindi eventuali regimi di spesa facile dello stato possono essere calmierati dalla sussidiarietà.

Il dibattito è aperto quando si entra nella classificazione della sussidiarietà sia essa verticale o orizzontale.

Come si era già visto in precedenza, in termini di principio la sussidiarietà si formula come criterio di organizzazione sociale ed economica in base al quale le funzioni ed i compiti di governo e di gestione dell'offerta di beni e servizi debbono essere svolti da quello, tra tutti i livelli di potere istituzionale e operativo astrattamente/concretamente idonei, più vicino al cittadino. "In questo senso il ruolo di ogni singolo livello deve essere sussidiario rispetto a quello del livello immediatamente 'inferiore': il primo, cioè, deve intervenire solo in caso di incapacità del secondo nell'affrontare una determinata questione, nonché nei limiti di tale incapacità".

Il principio di sussidiarietà, in termini più strutturati e con una definizione più rigida, implica che lo Stato interviene quando le autonomie locali non hanno i mezzi per soddisfare i bisogni della comunità (sussidiarietà verticale), ma nello stesso tempo il potere pubblico entra in azione solo per sopperire eventuali carenze dell'iniziativa autonoma dei cittadini e delle formazioni sociali nei confronti delle attività pubbliche (sussidiarietà orizzontale). Quindi sussidiarietà verticale ed orizzontale che si integrano per ottenere risultati complessivi superiori rispetto alla gestione esclusiva e separata di una delle due.

Trattare il concetto di sussidiarietà vuol dire sia fare riferimento ad un principio di stampo federalista (attuato in Italia anche attraverso la legge 142/90 relativa al decentramento delle competenze decisionali dallo Stato centrale agli Enti locali ed alla legge 265/99 che la modifica in una logica di autonomia e decentramento amministrativo che avvicina l'azienda pubblica alla domanda di servizi pubblici del cittadino) e legato ad un trasferimento verticale di funzioni da un livello all'altro

*Der Nothschmeid Die Hfl.  
Gehorsam bringt im Gana Des Segens Glück's Anfang*



dello stesso organismo sia ad una più radicale ridefinizione di quello che è il ruolo dell'individuo nello svolgimento di attività rivolte alla generazione di benessere sociale inteso nel senso ampio del termine e legato ad un trasferimento orizzontale delle competenze in una logica di partenariato fra azienda pubblica e azienda privata.<sup>9</sup>

Una sussidiarietà che si finalizza all'efficacia dei servizi di pubblica utilità integrando la verticalità dell'azienda pubblica nella sua funzione sussidiaria in determinate competenze assolute e l'orizzontalità dell'azienda privata non-profit/profit sussidiaria rispetto a competenze concorrenti. In questo caso si dà spazio ed applicazione al ruolo orizzontale del principio, che si espleta nel trasferimento all'autonomia privata di compiti e funzioni non strettamente dipendenti dall'esercizio di poteri autoritativi (molto spesso è proprio perché esiste la possibilità di affidare l'organizzazione di un servizio ad una azienda non profit che un ente pubblico decide di destinare risorse al servizio stesso). Con questa strategia di governance l'azienda pubblica, rilevando costi tendenzialmente contenuti evidenziati dall'affidamento ad una azienda privata non profit/profit, riesce a conciliare il rispetto dei vincoli di bilancio, cui è soggetto in modo inderogabile dovendo far fronte in modo ineludibile alla domanda della popolazione di riferimento. Quest'ottica di governance e il prevalere della sussidiarietà orizzontale comporta due mutamenti fondamentali:

- ❖ Il riconoscimento e la promozione del diritto di iniziativa e della creatività degli individui come protagonisti e responsabili della soddisfazione dei bisogni della comunità. La inevitabile lentezza dei meccanismi decisionali dello Stato porta a concentrare sulle aziende non profit/profit l'onere di individuare sistemi innovativi di risposta alla domanda di benessere sociale.
- ❖ La necessità di attivare meccanismi di controllo e verifica dell'efficacia operati-

va delle aziende non profit/profit, al fine di coniugare il ruolo di catalizzatore delle energie positive espresse dagli individui con la garanzia, in difesa dei diritti degli utenti, della sua capacità di esercitare le funzioni ad essa delegate.

**UNA DELLE PREMESSE CONCETTUALI** del rapporto fra aziende pubbliche e aziende private non profit/profit è il paradigma della "concorrenza collaborativa" fra i due attori e ciò avviene a fronte del contesto di sussidiarietà orizzontale che rappresenta uno dei pilastri del sistema. Esso è fondamentale per il sistema considerando che la flessibilità e la vocazione ad un terziario efficace determina una filiera fra stato e azienda non profit/profit orientata a risultati coerenti all'integrazione.

Le aziende pubbliche e private non profit/profit, in una realtà multistakeholders, di manifestazione di interessi di contesto con variabili di diversa natura e complessità, si inseriscono in una funzione spesso unitaria in termini di risultati non solo riguardo al welfare, ma anche rispetto al contesto di mantenimento e sviluppo economico ed occupazionale delle varie aree-sistema territorio che compongono il sistema paese.

Per gestire la "concorrenza collaborativa" le aziende pubbliche e le aziende private non profit/profit assumono modelli valoriali e culturali omologhi, ma non omologati; hanno relazioni partecipate vicendevolmente che tendono a conseguire risultati a somma maggiore di zero, negoziano le "sussidiarietà" reciproche, si strutturano in termini economico finanziari con modalità simmetriche sia riguardo alle forme di rilevazione sia riguardo alle forme di controllo di gestione e accountability e le modalità di negoziazione contrattuale e così via.

Possono anche tendere a gestire in modo integrato la stessa "funzione pubblica" con distinte modalità di gestione (strategica da parte delle aziende pubbliche e operativa da parte delle aziende non profit) dei servi-

### **Concorrenza collaborative e filiera sussidiaria.**

zi e ciò con lo scopo di raggiungere risultati superiori rispetto ad una situazione ove l'operatività fosse non integrata; si danno, quindi, opzioni organizzative e di struttura autonome e originali che incrementano il valore della specificità aziendale.

Inoltre le aziende non profit/profit hanno una vocazione spesso e prevalentemente collegata al localismo ed agli interventi dello Stato nella gestione delle "funzioni potestative e proprie", diventando anche preventiva e riparativa rispetto a eventuali patologie sociali, ritardi e sospensioni congiunturali di tipo economico.

La funzione è sussidiaria, anticipatoria e innovativa, integrante e integrata, sostitutiva e sperimentale in termini gestionali, di ciclo di produzione fisico-tecnica e di efficacia operativa rispetto alla risposta istituzionale dello stato e nei confronti della domanda espressione dei bisogni.

La "concorrenza collaborativa" si inserisce nel processo di tendenza alla privatizzazione che si sta realizzando con un possibile arretramento dello Stato a vantaggio di diversi operatori privati.<sup>10</sup>

Le aziende non profit/profit possono giocare un ruolo rilevante nel processo di privatizzazione della pubblica amministrazione perché riescono a calmierare eventuali punte di privatizzazione che potrebbero ispirarsi ad un privato economicista tale da far perdere il senso della finalità di utilità pubblica per il conseguimento del bene comune.

Tali privatizzazioni non riguardano solo le grandi aziende pubbliche (come banche, autostrade, telecomunicazioni, aziende di "utilities" ecc.) ma interessano anche i settori dei servizi di pubblica utilità collegati al "territorio", come linea di prodotti da consolidare o da sviluppare sul mercato o quasi mercato del bene comune-bene collettivo.

La concorrenza collaborativa fra Stato e aziende non profit/profit trova nella sussidiarietà un principio sociale-economico sul quale basare l'attuazione concreta e quindi si attiva un processo che per raggiungere

risultati concreti ha bisogno di opzioni operative sequenziali. Infatti il principio di sussidiarietà si attua tramite l'adozione fra il sussidiante e il sussidiato della sussidiarietà aziendale che deve innescare una filiera sussidiaria che garantisce la migliore combinazione delle risorse per raggiungere i risultati di utilità pubblica che si basano sui presupposti di governance resi condivisi.

Quindi la sussidiarietà aziendale è lo strumento operativo globale del principio di sussidiarietà ed integra le attività delle aziende che ad esso partecipano ponendosi in filiera sussidiaria.<sup>11</sup>

La filiera sussidiaria è un processo di integrazione aziendale (e quindi di integrazione di attività) continuo, progressivo e cooperante composto da aziende pubbliche e aziende non profit/profit in combinazioni diverse e tali da convergere verso risultati (outcome) di produzione di utilità pubblica correlata allo sviluppo economico, finanziario, all'erogazione di beni e servizi adeguati alla domanda (espressione del bisogno) della comunità come insieme di soggetti singoli (uomini, persone, cittadini con cittadinanza) o soggetti istituzionali (aziende pubbliche o private). Le caratteristiche si declinano in:

- ❖ insieme organico di aziende che in modo entropico realizzano il dinamismo aziendale. Le relazioni organizzative non si basano solo ed eventualmente sulla similitudine di organigrammi, ruoli o funzioni ma prevalentemente collegamenti di condivisione dei risultati da raggiungere e quindi scelte organizzative che facilitano tali risultati. È ovvio che la filiera sussidiaria deve avere coerenza interna riguardo alle rilevazioni ed ai sistemi informativi economico finanziari, alle scelte di marketing-mix e di comunicazione coerente, di tecniche di produzione, di logistica e distribuzione e così via;
- ❖ relazione di feedback fra le varie azien-

**La filiera garantisce la migliore combinazione delle risorse.**

de e quindi processo di valutazione esterno determinato dai fruitori/clienti dei beni/servizi di utilità pubblica prodotti o erogati e interno alla filiera stessa determinato da autovalutazioni e reciproche valutazioni aziendali che migliorano il livelli di performance/output intermedio da raggiungere per avere risultati di soddisfazione del sistema a cui si appartiene;

- ❖ capacità di lettura dell'“ex-ante” di contesto in cui si inserisce la filiera sussidiaria e quindi monitoraggio del processo di produzione/erogazione e lettura dell'“ex-post”/cambiamento della realtà. Quindi processo completo input-output-outcome;
- ❖ gestione multidimensionale del processo tale da contemplare ramificazioni/gemmazioni di aziende che compongono la filiera principale di riferimento;
- ❖ valorizzazione dei risultati dell'attività della filiera sussidiaria attivando strumenti di verifica quantitativa dei risultati raggiunti (per esempio il bilancio socio-economico);
- ❖ trasversalità culturale degli operatori che devono condividere i principi della “vision” da cui traggono azioni non omologhe e standardizzate ma comunque standardizzabili in competenze che raggiungono risultati coerenti alla vision stessa;
- adeguamento e integrazione fra risorse-risultati in una dimensione di composizione aziendale orizzontale o verticale non solo perché metodo di attuazione della sussidiarietà verticale orizzontale ma anche per i processi di gemmazione che gli stadi intermedi della filiera contemplano come necessari;
- logica dell'equilibrio dell'utile da trasferire al destinatario dell'utile finale e quindi un risultato di utile inteso come equilibrio economico finanziario che remunera i fattori produttivi e persegue un differenziale positivo di gestione per dare dinamismo all'azienda non profit.

La filiera sussidiaria ha un sussidiante (A) come origine e un sussidiato (B) come fase intermedia strumentale per dare soddisfazione alla popolazione/famiglia/cittadino /impresa/ente pubblico ecc. (C) che esprimono il loro ruolo di cittadinanza e sono controllori/valutatori del risultato percepito.

Infatti la relazione fra le aziende è biunivoca e permette di costruire in dialettica aziendale il processo di produzione/erogazione dei servizi di utilità pubblica.

Attraverso una progressiva ridefinizione concordata delle funzioni aziendali del rapporto sussidiante/sussidiato, degli ambiti di controllo del sussidiante (origine della filiera) e del fruitore (fine della filiera) ed un concomitante e progressivo aumento dell'autonomia del sussidiato, si attua un circolo virtuoso di crescita che si alimenta nella reciprocità dei rapporti funzionali e aziendali. La gestione dei rapporti sussidiari si esplica attraverso:

### ***I soggetti della filiera.***

- ❖ una precisa definizione della propria autonomia;
- ❖ una chiara comunicazione delle proprie capacità;
- ❖ la ricerca di una negozialità attiva, da parte del sussidiato, e di una migliore definizione dei compiti del sussidiato da parte del sussidiante, sempre in sede negoziale;
- ❖ il presidio dei leganti reciproci con l'altro o gli altri soggetti coinvolti.

Il circolo virtuoso si realizza laddove si riescono ad integrare principi, obiettivi e metodi con una gestione dei rapporti che risponda ai caratteri appena evidenziati. Dal punto di vista del sussidiato:

- ❖ la definizione dell'autonomia si ottiene precisando per esempio in sede statutaria la missione istituzionale, anche in termini di principi; in sede strategica e tattica, gli obiettivi ed i metodi. Questi ultimi saranno oggetto di studio, ai fini del miglioramento dell'efficacia, e potranno essere oggetto poi di specifiche campagne di promozione;

- ❖ la comunicazione delle proprie capacità si ottiene:
  - da una strategia orientata ad affermare l'immagine e la cultura istituzionale;
  - da una rilevazione dei risultati che metta in evidenza in modo concreto l'efficacia e l'efficienza dell'agire aziendale;
- ❖ la ricerca di una negozialità attiva è parte integrante delle politiche di lobbying che tendono ad affermare di fronte all'autorità gli interessi del soggetto, ma si esercita anche all'interno dei processi aziendali di studio dell'ambiente e delle opportunità che esso offre;
- ❖ il presidio dei leganti reciproci con i soggetti coinvolti si ottiene, in sede strategica, attraverso un costante monitoraggio dell'ambiente e dell'arena competitiva, ma presuppone anche una politica di trasparenza e di apertura nei confronti del sussidiante. Si torna quindi ad affermare l'esigenza di un efficiente sistema di rilevazione dei risultati sia per il confronto con l'esterno (benchmark), sia per permettere ai terzi la valutazione dell'operato aziendale. In sede operativa il presidio dei leganti è possibile solo integrando i sistemi di rilevazione e di monitoraggio delle operazioni che coinvolgono congiuntamente soggetti che partecipano al progetto e quindi adottando lo stesso "linguaggio" aziendale.



Dal punto di vista del sussidiante è necessario individuare e formalizzare:

- ❖ gli obiettivi, in termini di risultato ma anche di tecniche di valutazione/unità di misura;
- ❖ i propri compiti e quelli del sussidiato; e quelli che non possono essere svolti da nessuno dei due e per i quali è quindi necessario rivolgersi a terzi;
- ❖ i punti più critici del processo di produzione del bene/servizio, al fine di predisporre un adeguato sistema di controlli;
- ❖ gli ambiti di possibile ingerenza,
- ❖ i meccanismi operativi interni di tutela dalle inefficienze o dagli abusi nei con-

fronti del sussidiato;

- ❖ i meccanismi di comunicazione più adeguati all'attività/progetto in questione e più adatti alle capacità proprie e del sussidiato (si pensi ancora alle tecniche di valutazione dei risultati).

Fine del servizio è l'utilità pubblica, il che si riflette necessariamente sulla ricerca della qualità; le fasi di produzione/erogazione coinvolgono più soggetti a diversi livelli. Ne consegue una logica strategia di collaborazione orientata all'outcome, nella quale l'efficienza e l'efficacia gestionale della singola azienda coinvolta costituiscono un vincolo al raggiungimento del risultato, e non un risultato a sé.

In ultima analisi, perfino il successo dell'ente è subordinato rispetto al fine. La continuità e la sopravvivenza del singolo sono solo altri vincoli al raggiungimento dello scopo della filiera nel suo complesso. Ogni operatore identifica la propria filiera d'appartenenza e ne mantiene un costante monitoraggio. La ricerca di una migliore qualità viene attuata prendendo in considerazione anche mission e vision aziendale.

"Il concetto di qualità della prestazione si estende dunque ad abbracciare tutto il periodo che va da quando origina il bisogno a quando esso viene soddisfatto".

Gestori del bene, del canale e del bisogno si integrano quindi nella filiera con l'obiettivo del migliore e più completo soddisfacimento possibile della domanda. Nelle strategie di comunicazione verso i gestori dell'utilizzo è possibile individuare una mission/vision comune alla filiera. Analogo discorso vale per le esigenze informative degli apportatori di capitale e degli altri portatori di interessi istituzionali coinvolti nella filiera.

Una possibile tassonomia applicata al concetto di filiera sussidiaria è la seguente:

- ❖ Filiera lineare quando le funzioni integrate dell'azienda A (sussidiante) si rapportano con quelle di B (sussidiata) in modo semplice e diretto con un feedback sui risultati raggiunti da parte di C. Sussidiante (pubblico o privato non profit/profit) che progetta e pianifica in logi-

## LA DICHIARAZIONE DI MISSIONE DELLE FONDAZIONI BANCARIE

### CARIPLO

Ispirandosi alle originarie finalità, la Fondazione si prefigge, senza scopo di lucro, di amministrare, conservare e accrescere il proprio patrimonio, costituito grazie alla laboriosità e alla operosità delle comunità lombarde e delle generazioni di uomini e donne che hanno lavorato in Cariplo, e di sostenere, con i proventi che da tale patrimonio derivano, iniziative volte alla promozione del tessuto sociale, culturale ed economico del Paese, con particolare riguardo per la comunità lombarda e le zone del territorio tradizionalmente collegate.

La Fondazione, in particolare, persegue e promuove le proprie finalità nei settori della ricerca scientifica, dell'istruzione, del-

l'arte, della conservazione e valorizzazione dei beni e delle attività culturali e dei beni ambientali, della sanità e dell'assistenza alle categorie sociali deboli.

Promuove inoltre studi, progetti e iniziative volti all'innovazione e al trasferimento delle tecnologie al sistema delle imprese e della pubblica amministrazione.

La Fondazione persegue le proprie finalità operando prevalentemente attraverso l'assegnazione di contributi a progetti e iniziative.

Promuove altresì propri progetti e iniziative anche in collaborazione, associazione o partecipazione con altre istituzioni, comprese quelle da essa direttamente costituite.

### IL NUOVO STATUTO DELLA COMPAGNIA DI SAN PAOLO DI TORINO

La Compagnia persegue finalità di utilità sociale, allo scopo di favorire lo sviluppo civile, culturale ed economico, operando in particolare nei seguenti settori: ricerca scientifica, economica e giuridica; istruzione; arte;

conservazione e valorizzazione dei beni e delle attività culturali e dei beni ambientali; sanità; assistenza alle categorie sociali deboli. Tali settori vengono in questo statuto collettivamente definiti "settori rilevanti".

ca di governance, attiva la filiera sussidiaria dove la coerenza e la sequenzialità sono momenti rilevanti e delega al sussidiato una totale attività di governance (oppure una quota flessibile di essa) utile per avere una maggiore corrispondenza con la domanda. Essa è lineare per il conseguimento dei risultati di utilità pubblica prospettati. Questo tipo di filiera sussidiaria è collocabile in una fase definibile come "pre-organizzativa" del ciclo di vita che contempla il momento di start-up dell'attività sussidiaria ed anche una evoluzione delle aziende rispetto alla domanda.<sup>12</sup>

❖ Filiera a gemmazione interna quando la produzione ed erogazione di beni e servizi in logica sussidiaria avviene tramite una catena di connessioni fra A e B per il tramite di B1, B2...Bn che sono delle

aree funzionali interne a B (azienda sussidiata). Esse si strutturano quando l'ampliarsi dell'attività prefigura delle aree omogenee in B ed hanno le caratteristiche di unità autonome e autosufficienti in logica di costi e ricavi valorizzati tramite, per esempio prezzi di trasferimento interni. Una comunità di recupero tossicodipendenti che hanno settori interni di servizi (lavanderie, manutenzioni, giardinaggio ecc.) che hanno una loro autonomia funzionale collegata con l'azienda guida B. Una sorta di sub-fornitura di B1, B2...Bn rispetto a B.

❖ Filiera a gemmazione esterna/spin-off quando la produzione ed erogazione di beni e servizi in logica sussidiaria si traduce nella creazione di altre aziende (spin-off) che non solo forniscono beni e servizi al sussidiato B ma si immettono



no sul mercato e vendono le loro attività/prodotti ad altri committenti. Per esempio la gemmazione di associazioni in cooperative sociali di tipo a o b, in fondazioni e così via. Questa gemmazione è tipica della fase di maturità di aziende sussidiate che aumentano il livello di qualità/efficacia della filiera originaria e attivano altre filiere collaterali che fruendo del know-how sedimentato in quella principale e diminuendo i costi fissi e variabili sia per incremento dell'attività sia per

curve d'esperienza sempre più stabilizzate e patrimonializzate nell'azienda.

La sussidiarietà (verticale o orizzontale) si traduce operativamente in sussidiarietà aziendale che è ambito concettuale in cui agisce la filiera sussidiaria al fine di perseguire i fini dell'istituto originario (sussidiante) che non avrebbero alcuna implementazione qualora non fossero gestiti tramite lo strumento operativo reciproco (filiera sussidiaria) rispetto al ruolo del sussidiato.

## NOTE

<sup>1</sup> G. D'Agnolo, *La sussidiarietà nell'Unione Europea*, CEDAM, Padova, 1998.

<sup>2</sup> Decreto legislativo 153/99, Art.2. NATURA E SCOPI DELLE FONDAZIONI

*a. Le Fondazioni sono persone giuridiche private senza fine di lucro, dotate di piena autonomia statutaria e gestionale. Perseguono esclusivamente scopi di utilità sociale e di promozione dello sviluppo economico, secondo quanto previsto dai rispettivi statuti.*

*b. Lo statuto individua i settori ai quali ciascuna Fondazione indirizza la propria attività, comprendendo fra questi almeno uno dei Settori Rilevanti.*

Si veda, inoltre, il box sulle dichiarazioni di missione della fondazione Bancarie.

<sup>3</sup> C. Masini, *Lavoro e risparmio*, UTET, Torino, 1979., p.8

<sup>4</sup> G. Airoidi, G. Brunetti, V. Coda, 1994.

<sup>5</sup> G. Fiorentini, *Organizzazioni non profit e di volontariato*, EtasLibri, Milano, 1998.

<sup>6</sup> G. Airoidi, "Le aziende non profit: definizioni e classificazioni", in *Atti del Convegno AIDEA "Le aziende non profit tra stato e mercato"*, CLUEB, Bologna, 1996.

<sup>7</sup> E. Borgonovi, "Problemi di gestione ed efficienza", in *Le organizzazioni senza fini di lucro*, Atti del Congresso Internazionale dell'Osservatorio "Giordano dell'Amore" sui rapporti fra diritto ed economia, Giuffrè, Milano, 1996.

<sup>8</sup> Dal punto di vista linguistico il termine "sussidiarietà" ha fatto la sua comparsa nei comuni dizionari della lingua italiana solo recentemente ed il significato più ricorrente è: "Sussidiarietà: principio per il quale l'autorità a livello gerarchico superiore si sostituisce ad una di livello inferiore quando quest'ultima non compie atti di sua competenza". Come vocabolo latino si può intendere come sostantivo

"concreto" ("subsidiarium") che significa "linea di riserva (nell'ordine di battaglia), rinforzo, soccorso, aiuto, sostegno, rimedio; come aggettivo ("subsidiarius") che significa "di riserva, ausiliario"; come verbo ("subsidiari" e "subsidiere") che significa "essere di riserva", "venire in aiuto", "accorrere a rinforzo"; "appostarsi", "stare in agguato".

<sup>9</sup> I rapporti di collaborazione operativa fra pubblica amministrazione e aziende non profit/profit oltre a quello tradizionale verticale e orizzontale può assumere altre tipologie: sussidiarietà di scopo, ove i differenti istituti operano congiuntamente per il raggiungimento di un certo obiettivo a prescindere dalla loro orizzontalità o verticalità sussidiarietà di progetto, ove i differenti istituti collaborano a differenti fasi del progetto e convergono sul risultato positivo sussidiarietà di avvicinamento, joint e prossimità fra aziende pubbliche e aziende non profit/profit: in alcuni casi le aziende non profit/profit adottano modalità di produzione di beni e servizi differenti da quelli offerti dal sistema pubblico in un'ottica di integrazione. Fiorentini G., "Finanziamenti e appalti: i rapporti tra aziende non profit e aziende pubbliche" in Zangrandi A. (a cura di), *Aziende non profit - le condizioni di sviluppo*, Egea, Milano, 2000

<sup>10</sup> Per approfondimenti sull'argomento si veda: "Le privatizzazioni dei sistemi di welfare, cause, problemi, modalità" in "Non-profit e sistemi di welfare" a cura di C. Borzaga, G. Fiorentini, A. Matarca (a cura di), *Non profit e sistemi di welfare*, NIS, Roma, 1996, pag. 47 e segg.

<sup>11</sup> Il concetto di integrazione aziendale e di accordo è trattato ampiamente in G. Lorenzoni (a cura di), *Accordi, reti e vantaggio competitivo*, EtasLibri, Milano, 1992.

<sup>12</sup> Riguardo al ciclo di vita delle aziende non profit si veda A. Merlo (a cura di), *Aziende non profit. Casi di gestione*, Egea, Milano, 2000.

# LA BIBLIOTECA DELLA SUSSIDIARIETÀ

A cura di **Amalia De Luigi**

Il grande Giubileo del 2000 si è concluso, ma è ancora aperta una questione che Giovanni Paolo II aveva posto in quell'occasione: ci riferiamo all'invito a tutti i Governi del mondo a praticare "una consistente riduzione, se non proprio il totale condono del debito internazionale, che pesa sul destino di molte Nazioni" (lettera apostolica **Tertio millennio adveniente**, 1994, n. 51).

Anche in seguito ai reiterati appelli del Santo Padre sono state prese molte iniziative, sia a livello italiano, sia internazionale, da istituzioni pubbliche e associazioni rappresentative della società civile. Tuttavia molto resta da fare. In questo numero di *Persone, Imprese & Istituzioni*, vogliamo indicare alcuni testi per capire alla radice il problema dell'indebitamento dei Paesi in via di sviluppo e della sua eventuale diminuzione e/o cancellazione.

**Pagare con la vita: lo scandalo dell'indebitamento dei paesi Poveri** (EMI, Bologna, 2000) è la nuova edizione riveduta ed aggiornata di **Una pietra al collo** (EMI, Bologna, 1998), nella quale Riccardo Moro ha curato gli ultimi quattro capitoli che affiancano il lavoro compiuto da

Roberto Bosio e lo arricchiscono con una presentazione lineare e documentata della campagna della Chiesa italiana sulla riduzione del debito estero dei Paesi in via di sviluppo.

Per comprendere il funzionamento del progressivo indebitamento dei Paesi del Sud del mondo – che è il primo passo necessario per modificare radicalmente la logica e il funzionamento dei rapporti economici internazionali – invitiamo a leggere **Cancellare il debito: danni, responsabilità e meccanismi del debito estero** (EMI, Bologna, 2000).

Questo libretto, scritto da Alberto Castagnola, è un sussidio prezioso per le diverse campagne nazionali e internazionali promotrici dell'azzeramento del debito estero di quei Paesi.

Nel suo recente opuscolo **Note sul tema della riduzione del debito estero dei Paesi poveri** (Centro studi di politica internazionale, Roma, 2000), Marco Zupi raccoglie una serie di annotazioni molto attuali per contribuire al dibattito nazionale in materia di diminuzione e cancellazione del debito estero dei Paesi del Sud del mondo.



L'emancipazione del Terzo Mondo dal sistema del debito e la riappropriazione dello sviluppo da parte della società civile attraverso l'accumulo di risparmio domestico sono i due temi del libro di Jacques B. Gélinas **Freedom from debt: the reappropriation of development through financial self-reliance** (Zed Books, London, 1998). Per l'autore il sistema di aiuti internazionali ha avuto l'effetto perverso di far sottovalutare il ruolo dei risparmi nazionali e di creare una cronica dipendenza economica e tecnologica.

Molti articoli attinenti l'analisi economica dei problemi del debito internazionale apparsi in riviste specializzate negli ultimi anni, sono stati riuniti da Graham Bird e P. Nicholas Snowden nei due volumi intitolati appunto **International debt** (Elgar, Aldershot, 1995). Anche se alcuni dei saggi inclusi riguardano aspetti particolari del tema, l'intera raccolta offre una visione chiara e ampia di molte delle questioni che l'indebitamento estero ha sollevato.

Lo stesso titolo **International debt** (Tauris, London, 1999) si riferisce ad un'opera in quattro volumi curata da S. E. Corbridge che fornisce un esame dettagliato e aggiornato del tema del debito estero. Ricerche sulle origini e lo sviluppo della crisi del debito sono seguite da studi regionali riguardanti l'America Latina, l'Africa e il Pacifico e dall'analisi del coinvolgimento di banche e istituzioni finanziarie.

Amnon Levy-Livermore dedica la terza parte del suo volume **Economic analyses of financial crises** (Avebury, Aldershot, 1995) alla crisi economica dei Paesi in via di sviluppo provocata dal loro indebitamento estero, il cui livello di crescita senza precedenti è considerato uno degli argomenti più esplosivi dell'economia internazionale.

In un lungo articolo intitolato **La saga del debito** apparso sul n. 25, del 28 giugno 2000 della rivista *Tempi*, Graziano Tarantini

risponde in maniera essenziale alle domande che sovente tutti ci poniamo su come si è formato il debito estero dei Paesi poveri, del perché non riescano a ripagarlo, dei motivi razionali per cui la sua cancellazione o almeno una forte riduzione sia auspicabile.

Il periodico quindicinale *Civiltà cattolica* ha dedicato negli ultimi anni diverse pagine al problema che stiamo trattando. Nell'articolo **L'aggiustamento del debito dei Paesi più poveri** (1994, IV, pp. 367-371), Philippe Laurent esamina le differenti voci che compongono l'indebitamento dei Paesi del Terzo Mondo e indica le linee operative degli organismi internazionali ai quali compete intervenire. Più dettagliatamente si analizzano alcune misure tecniche proposte e si rileva la necessità che i Paesi coinvolti (nel limite delle loro possibilità) collaborino al risanamento delle loro economie. Lo stesso autore propone riflessioni etiche per le soluzioni al dramma del debito estero dei Paesi del Sud del mondo nel contributo intitolato **Approcci etici al debito internazionale** (1997, IV, pp. 38-49). Sulla stessa linea Joseph Joblin sottolinea in **Etica, morale e debito internazionale** (1996, IV, pp. 558-567) quanto questo problema non sfugga all'attenzione della Chiesa che interviene con la sua autorità morale per indicare criteri di giudizio e linee operative. L'articolaista rileva che, mentre i meccanismi finanziari sono neutri, gli usi che ne vengono fatti sono soggetti (come ogni comportamento umano) alla legge morale. Si chiede, pertanto, che la situazione venga affrontata in una prospettiva di solidarietà e si propone che un organismo internazionale (come la Corte internazionale di giustizia) elabori un codice di comportamento che tenga presente le esigenze di tutte le parti coinvolte. Infine, in **Il debito estero oggi** (1999, II, pp. 464-476) Javier Gorosquieta fa una sintesi del processo di indebitamento dei Paesi in via di sviluppo, delle iniziative nate nel corso degli anni per contenerlo e dei fori internazionali in cui si sono negoziate le alternative.

A giudizio di Paolo Giaretta – autore dell'articolo **Il debito estero dei Paesi poveri** (*Aggiornamenti sociali*, voi. 50, n. 9-10, pp. 629-642) – appare doverosa una forte riduzione, se non una totale remissione del debito di quei Paesi, considerando:

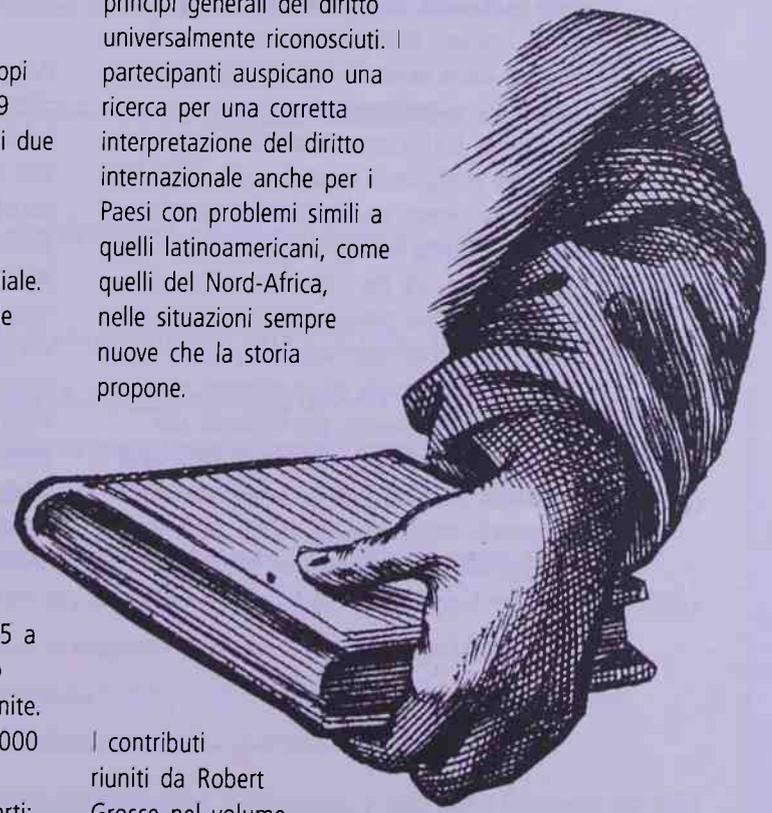
- 1) le responsabilità dei Paesi ricchi nel provocare e perpetuare il problema,
- 2) il fatto che il capitale iniziale è stato ampiamente restituito,
- 3) l'insostenibilità del debito e i vantaggi per i Paesi poveri.

L'autore denuncia che, nonostante le recenti iniziative su questa linea, ci sono forti resistenze a costruire un sistema di relazioni internazionali ispirato a criteri di equità e di rispetto dei diritti umani.

hanno verificato l'azione concreta dei loro Governi e l'efficacia delle politiche sociali e dei programmi di riduzione della povertà.

Nel 1995 presso la Pontificia Università Lateranense a Roma, si è svolto il II Convegno su **Il debito internazionale**, i cui atti sono stati pubblicati nel 1998 a cura di Domingo Andrés Gutierrez e Sandro Schipani per i tipi di Mursia. Tema predominante del congresso sono le riflessioni suscitate dal problema del debito estero dell'America Latina fra i giuristi del sistema giuridico romanistico, che mettono in dubbio la corretta applicazione ad esso dei principi generali del diritto universalmente riconosciuti. I partecipanti auspicano una ricerca per una corretta interpretazione del diritto internazionale anche per i Paesi con problemi simili a quelli latinoamericani, come quelli del Nord-Africa, nelle situazioni sempre nuove che la storia propone.

Analisi, commenti e statistiche sugli sviluppi recenti della finanza internazionale di 149 Paesi in via di sviluppo sono reperibili nei due volumi (*Analysis and summary tables* e *Country tables*) che compongono **Global development finance** pubblicati annualmente dal 1997 dalla Banca Mondiale. In particolare *Country tables* include tavole statistiche sul debito estero di 137 paesi.



**Social watch: osservatorio internazionale sullo sviluppo sociale** è anch'esso un rapporto annuale, preparato, però, da una rete internazionale di organizzazioni della società civile, per monitorare l'attuazione degli impegni assunti dai Governi nel 1995 a Copenaghen, in occasione del vertice sullo sviluppo sociale promosso dalle Nazioni Unite. Arrivato alla sua V edizione, il Rapporto 2000 (pubblicato nella versione italiana da Rosenberg & Sellier) è composto da tre parti:

- 1) il rispetto degli impegni presi dai diversi Paesi per quanto riguarda la lotta alla povertà, alla disoccupazione e all'esclusione sociale;
- 2) i temi più scottanti dell'agenda internazionale nel dibattito Nord-Sud del mondo (debito estero, regolamentazione dei mercati finanziari, accordi commerciali, ecc.);
- 3) 50 Rapporti paese preparati da coalizioni di osservatori nazionali indipendenti che

I contributi riuniti da Robert Grosse nel volume **Government responses to the Latin American debt problem** (North-South Center Press, Miami, 1995), affrontano la questione del debito latinoamericano mettendo in luce in modo particolare la decade 1985-1995. Durante questo periodo, infatti, molti dei governi indebitati hanno operato per affrontare il problema, conducendo i rispettivi Paesi verso

una rinnovata crescita economica. Una percezione storica del problema dell'indebitamento dei Paesi dell'America Latina si può riscontrare nella miscellanea **La deuda pública en América Latina en perspectiva histórica** (Vervuert, Frankfurt, 1995). Gli studi di economisti e storici, raccolti da Reinhard Liehr, si focalizzano in modo comparativo sia sul debito interno (ereditato in parte dall'epoca coloniale), sia su quello estero (contratto dopo l'indipendenza).

Il caso più specifico del Brasile è stato recentemente trattato da Marcos Arruda con **External debt: Brazil and the international financial crisis** (Pluto Press, London, 2000). L'autore descrive una concisa storia della crisi finanziaria brasiliana giudicando severamente il governo del presidente F. H. Cardoso, la cui incapacità a costruire politiche di sviluppo indipendenti – basate su risorse umane e materiali del Brasile – hanno costretto il Paese a sottomettersi alle decisioni del Fondo Monetario Internazionale e del governo degli Stati Uniti. Viene sottolineata, tuttavia, l'attenzione mostrata dai movimenti sociali e civili di tutto il mondo nei confronti del super-indebitamento e dell'importanza della pressione sulle autorità, che ha portato ad importanti mutamenti politici da parte dei governi creditori e istituzioni multilaterali.

Un altro studio su un singolo paese è quello di J. A. Ibáñez Aguirre e J. A. Farias Hernández intitolato **México, de la deuda externa a la deuda eterna: fundamentación económica y augmentación humanista** (Universidad Iberoamericana, México, D.F., 1999). In questo caso gli autori vedono come soluzione una commistione tra il modello di apertura neoliberale (perché il Paese produca eccedenza di valuta con un suo proprio sforzo) e l'uso di tutti i meccanismi politici e di mercato che permettano di ottenere significative riduzioni dell'importo del debito.

---

Pur essendo – per quel che riguarda libri e riviste – per la “old economy” – segnaliamo, tra le tante risorse rintracciabili via Internet, il sito del Comitato ecclesiale italiano per la riduzione del debito internazionale dei Paesi poveri [www.debitoestero.it](http://www.debitoestero.it) e il bollettino **InfoSdebitarsi** consultabile all'interno del sito [www.unimondo.org](http://www.unimondo.org), un sito italiano della solidarietà internazionale, dove sono reperibili costantemente schede, aggiornamenti e notizie, con collegamenti con altri siti specializzati. Così pure indichiamo [www.oneworld.org](http://www.oneworld.org), il supersito della solidarietà, con siti di informazione da tutto il mondo e di varie organizzazioni.

## ALCUNE NOTE PER GLI AUTORI

La rivista *Persone Imprese & Istituzioni* è un quadrimestrale di cultura economica e giuridica della sussidiarietà che ospita articoli per le varie sezioni di cui è composto: Sussidiarietà e Istituzioni, Lavoro, Welfare Society, Non Profit, Servizi alla Persona.

I contributi e gli interventi possono essere inviati a:

- ❖ Redazione di *Persone Imprese & Istituzioni*, UM.E.S. Edizioni, via Botta, 19 - 20135 Milano;
  - ❖ CRISP, Università degli Studi di Milano-Bicocca, Via Bicocca degli Arcimboldi 8, Edificio U7, 20126 Milano;
  - ❖ per posta elettronica alle seguenti caselle: [crisp.statistica@unimib.it](mailto:crisp.statistica@unimib.it); [umes@libero.it](mailto:umes@libero.it).
- 
- ◆ L'Autore dovrà indicare, oltre all'indirizzo e al recapito telefonico, la propria qualifica universitaria o professionale.
  - ◆ La dimensione "normale" di un contributo per P&I è di 25 mila caratteri (spazi inclusi).
  - ◆ Nel caso di contributi inviati alla Redazione in copia cartacea, si invita l'Autore a fornire anche una versione del testo su supporto magnetico (dischetto). Qualsiasi word processor è accettato; è preferibile, tuttavia, Word oppure una copia ASCII del file di testo.
  - ◆ È opportuno che i lavori siano articolati in paragrafi non numerati, eventualmente introdotti da un titolo. Il primo paragrafo non va titolato; esso porta il titolo del contributo. Per ragioni di layout grafico la redazione provvederà a incorporare i titoli segnalati dall'autore nel testo o ad utilizzarli come «titolini» laterali e a trasporre in carattere normale ogni forma di evidenziazione grafica (grassetti, corsivi e sottolineati).
  - ◆ Le note devono essere contenute nel numero, nello spazio, e riportate a fine testo, sia nella versione su carta sia sul dischetto. Nel caso di note discorsive si consiglia la formazione di box descrittivi da riportare al fondo dell'articolo.
  - ◆ I riferimenti bibliografici vanno inseriti dopo le note e possibilmente nel testo.
  - ◆ Le bozze di stampa saranno corrette dalla Redazione, salvo accordi presi caso per caso, con l'Autore.

