

# AMMINISTRAZIONE DELLO SVILUPPO ED ECONOMIA E FINANZA DI IMPATTO SOCIALE

a cura di  
**Lucio Iannotta**  
**IPE – Istituto per ricerche  
ed attività educative**



**V:** Università  
degli Studi  
della Campania  
*Luigi Vanvitelli*  
*Dipartimento di Economia*



*Diritto e  
processo  
amministrativo*

**FrancoAngeli**

OPEN  ACCESS



Il presente volume è pubblicato in open access, ossia il file dell'intero lavoro è liberamente scaricabile dalla piattaforma **FrancoAngeli Open Access** (<http://bit.ly/francoangeli-oa>).

**FrancoAngeli Open Access** è la piattaforma per pubblicare articoli e monografie, rispettando gli standard etici e qualitativi e la messa a disposizione dei contenuti ad accesso aperto. Oltre a garantire il deposito nei maggiori archivi e repository internazionali OA, la sua integrazione con tutto il ricco catalogo di riviste e collane FrancoAngeli massimizza la visibilità, favorisce facilità di ricerca per l'utente e possibilità di impatto per l'autore.

Per saperne di più:

[http://www.francoangeli.it/come\\_publicare/publicare\\_19.asp](http://www.francoangeli.it/come_publicare/publicare_19.asp)

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

**AMMINISTRAZIONE  
DELLO SVILUPPO  
ED ECONOMIA E FINANZA  
DI IMPATTO SOCIALE**

**a cura di  
Lucio Iannotta  
IPE - Istituto per ricerche  
ed attività educative**

**FrancoAngeli**  
OPEN  ACCESS

Il presente volume è stato pubblicato con i contributi del Dipartimento di Economia dell'Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli" e dell'IPE – Istituto per ricerche e attività educative di Napoli.

Copyright © 2018 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore ed è pubblicata in versione digitale con licenza *Creative Commons Attribuzione- Non opere derivate 3.0 Italia* (CC-BY-ND 3.0 IT)

*L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito*  
<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/it/legalcode>

## **L'IFE – Istituto per ricerche e attività educative**

L'IFE – Istituto per ricerche ed attività educative nasce nel 1979 dall'idea di un gruppo di docenti universitari, professionisti e imprenditori, che “si propone di contribuire all'accesso dei giovani all'educazione, alla cultura e al lavoro”. L'Istituto, con sede legale in Napoli, è un ente morale (eretto con D.P.R. n. 374/1981) legalmente riconosciuto ed operante sotto la vigilanza del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.

Nel perseguimento dei propri fini statutari, realizza una serie di attività rivolte a giovani studenti e professionisti:

- gestisce Collegi Universitari di Merito;
- promuove Master e corsi di alta formazione;
- assegna Borse di studio per reddito e merito;
- attraverso il proprio Ufficio Studi cura la redazione di pubblicazioni scientifiche;
- organizza Convegni scientifici e workshop con la partecipazione di personalità di spicco del mondo accademico e professionale.

## **I Collegi di Merito**

L'IFE gestisce tre Collegi Universitari di Merito riconosciuti e accreditati presso il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca secondo quanto stabilito dal D.Lgs. n. 68/2012: Collegio Monterone e Collegio Villalta a Napoli, Collegio Poggiorelevante a Bari.

I Collegi Universitari di Merito sono strutture residenziali volte ad ospitare studenti, italiani e stranieri, iscritti a corsi universitari o post universitari che dimostrino particolari doti e impegno nel proprio percorso di studi.

Nell'ambito dei propri Collegi, l'IFE offre ai propri studenti, selezionati tramite concorso, non solo servizi di ospitalità ma anche un ambiente altamente formativo che promuove lo sviluppo complessivo e trasversale della persona.

L'IFE fa parte della Conferenza dei Collegi Universitari di Merito (CCUM) che rappresenta l'associazione di categoria dei Collegi di Merito riconosciuti e accreditati e che affianca i Collegi offrendo servizi che favoriscono la formazione dello studente. Inoltre aderisce all'Associazione Europea dei Collegi Universitari (EUCA) che sviluppa un network internazionale promuovendo programmi di scambio, attività con strutture di altri Paesi e con istituzioni o realtà di vario genere, dall'Università all'imprenditoria.

## **La Business School**

L'IFE è un centro di alta formazione rivolto a tutti coloro che, dopo la laurea o durante il proprio percorso universitario, hanno inteso intraprendere un processo di approfondimento e di qualificazione delle proprie competenze e delle proprie conoscenze.

Sulla base dell'esperienza acquisita e del potenziamento delle attività realizzate da oltre trent'anni, l'IPE ha istituito la Business School, allo scopo di valorizzare ulteriormente le attività formative che svolge, con particolare attenzione alle tematiche relative alla finanza, all'amministrazione, all'internazionalizzazione delle imprese, allo shipping, al marketing e alle risorse umane.

L'IPE Business School si avvale di un network formato da oltre 280 banche, società di consulenza strategica, imprese leader di mercato e della collaborazione di oltre 100 docenti universitari, esperti e rappresentanti del mondo professionale che partecipano alla realizzazione del metodo formativo e didattico. Oltre 48 Business Partner sostengono finanziariamente le attività della Business School e i Master erogando borse di studio agli Allievi e permettendo costi di iscrizione contenuti.

L'IPE Business School, socio Asfor dal 2012, realizza ad oggi i seguenti cinque Master rivolti ciascuno a circa 30 Allievi, laureandi o laureati di secondo livello con meno di 26 anni, voto di laurea superiore a 105 (o media superiore a 27) e buona conoscenza dell'inglese: il *Master in Finanza Avanzata, Metodi Quantitativi e Risk Management* giunto alla XVI edizione, il *Master in Bilancio, Revisione Contabile e Controllo di Gestione* (XII edizione), il *Master in Shipping, Logistica e International Management* (X edizione), *Master in HR & Social Recruiting e Marketing + Digital Retail & Sales*, lanciati quest'anno.

### **MedicaLab**

Per una più efficace azione di inserimento dei giovani nel mondo della Sanità l'IPE ha istituito nel 2008 il MedicaLab, iniziativa promossa da studenti, docenti universitari e professionisti al fine di creare uno strumento di supporto teorico-pratico per tutti coloro che intraprendono gli studi in medicina. Le iniziative promosse dal MedicaLab sono finalizzate non solo alla preparazione tecnica per superare i test di accesso sia all'Università che alle Scuole di Specializzazione medica, ma sono organizzate per favorire una formazione morale e bioetica, scientifica e professionale della futura classe dirigente medica.

### **I Progetti Accademia e ASIRID**

I Collegi Universitari di Merito promuovono la formazione culturale degli studenti integrando il percorso accademico con altre attività con l'obiettivo di contribuire a uno sviluppo pieno della personalità.

A Napoli l'Accademia IPE offre a studenti universitari corsi per lo sviluppo di competenze specialistiche, soft skill e visione etica del lavoro.

A Bari il progetto ASIRID offre agli studenti la possibilità di aggiungere al corso universitario un'esperienza a diretto contatto con il modo del lavoro per la realizzazione di prodotti o servizi innovativi affidati dalle aziende partner.

# INDICE

## PRESENTAZIONE DEL VOLUME

Economia, etica, diritto nell'Amministrazione dello sviluppo, di <i>Lucio Iannotta</i>	pag.	11
---	------	----

## SALUTI INTRODUTTIVI

<i>Francesco Izzo</i> , Direttore del Dipartimento di Economia, Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli – SUN	»	27
<i>Daniela Di Sabato</i> , Presidente della Sezione Studi Giuridici del Dipartimento di Economia, Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli – SUN	»	33

## RELAZIONI

<b>Politiche di sviluppo e sussidiarietà</b> , di <i>Adriano Giannola</i>	»	39
<b>Fondazioni bancarie, solidarietà al servizio della sussidiarietà</b> , di <i>Daniele Marrama</i>	»	50
<b>Imprenditori sociali: dalla risonanza interna all'impatto sociale</b> , di <i>Juan Andrés Mercado</i>	»	55
<b>Banca prossima e il finanziamento dell'economia sociale</b> , di <i>Marco Morganti</i>	»	65
<b>Il ruolo sociale delle imprese: modelli, evidenze, politiche di supporto</b> , di <i>Paolo Stampacchia e Marco Tregua</i>	»	72

## INTERVENTI

<b>L'alta formazione "driver" dello sviluppo del Mezzogiorno,</b> <i>di Antonio Ricciardi e Serena Affuso</i>	pag.	99
<b>Il partenariato pubblico-privato, la finanza di progetto e le concessioni amministrative: profili di rischio,</b> <i>di Marco Tiberii</i>	»	125
<b>La vigilanza (?) dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato sulle società benefit,</b> <i>di Silvio Tirelli</i>	»	153
<b>L'impresa sociale nell'ordinamento costituzionale italiano,</b> <i>di Daniela Mone</i>	»	173

## TAVOLA ROTONDA CONTRASTO ALLE FORME VECCHIE E NUOVE DI POVERTÀ: CHE FARE?

<b>Povert�, fisco e lavoro,</b> <i>di Amedeo Di Maio</i>	»	195
<b>Crescita della povert� e politiche di contrasto,</b> <i>di Achille Flora</i>	»	205
<b>La povert� della libert�,</b> <i>di Giuseppe Ferraro</i>	»	227

## APPENDICE

<b>Per una civilt� della misericordia,</b> <i>di Michelangelo Pela�z</i>	»	235
--	---	-----



# PRESENTAZIONE DEL VOLUME



# ECONOMIA, ETICA, DIRITTO NELL'AMMINISTRAZIONE DELLO SVILUPPO

di *Lucio Iannotta*

1. Questo volume raccoglie gli atti del 28° convegno del Gruppo di San Giustino sul tema *Amministrazione dello sviluppo ed economia e finanza di impatto sociale* – svoltosi a Napoli il 9 e 10 giugno 2017 e presieduto da Franco Gaetano Scoca, professore emerito di diritto amministrativo – che ho organizzato, come componente del Gruppo, in collaborazione con l'I.P.E. e il Dipartimento di Economia dell'Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli.

Il Gruppo di San Giustino è formato da amici e colleghi, professori ordinari di diritto amministrativo, vincitori del medesimo concorso<sup>1</sup>, riunitisi per la prima volta a Teramo il 1° giugno 1990 (festa di San Giustino) che nel 2007 hanno fondato la Rivista *Diritto e processo amministrativo*.

Il tema del convegno è essenzialmente economico-finanziario ed è stato affrontato, dalle relazioni di base, nelle prospettive: delle politiche pubbliche (Adriano Giannola), del c.d. terzo settore (fondazioni bancarie: Daniele Marama; imprese sociali: Juan Andres Mercado), delle banche (Marco Morganti) e delle imprese commerciali (Paolo Stampacchia e Marco Tregua). Esso ha anche evidenti implicazioni etico-sociali, sintetizzate nella formula “impatto sociale”, che esprime l'orientamento dei processi economici verso impatti misurabili e socialmente positivi: sviluppo, innovazione, inclusione sociale, contenimento ed efficientizzazione della spesa pubblica ed in particolare contrasto alle forme vecchie e nuove di povertà, dovute alla mancanza non solo di beni indispensabili per un'esistenza dignitosa ma anche e soprattutto degli strumenti necessari per procurarseli, primo fra tutti il lavoro, nelle

<sup>1</sup> Si tratta del concorso nazionale bandito nel 1988 e conclusosi nel 1990 che vide vincitori: Luigi Benvenuti, Giuseppe Caia, Marcello Clarich, Alfredo Corpaci, Vittorio Domenichelli, Rosario Ferrara, Erminio Ferrari, Enrico Follieri, Carlo Emanuele Gallo, Lucio Iannotta, Nino Longobardi, Enzo Maria Marengi, Ignazio Marino, Nicoletta Marzona, Alfonso Masucci, Francesco Merloni, Eugenio Picozza, Andrea Pubusa, Francesco Pugliese, Antonio Romano Tassone, Paolo Urbani.

sue molteplici e multiformi manifestazioni (al tema del contrasto alla povertà sono dedicati gli interventi, alla Tavola Rotonda conclusiva, di Amedeo Di Maio, Achille Flora e Giuseppe Ferraro).

2. Pur nell'accentuazione della dimensione economico-finanziaria ed etica, il tema affrontato appare di sicuro rilievo per i giuristi, specialmente per quelli che si occupano, come il Gruppo di San Giustino, di diritto amministrativo. Ed infatti il diritto amministrativo, quale diritto che regola l'esercizio del potere amministrativo, ha un rapporto molto stretto con l'economia (si vedano gli interventi, giuridici, di Marco Tiberii, Daniela Mone e Silvio Tirelli) sia per l'incidenza che i poteri amministrativi hanno sull'attività economica e finanziaria; sia perché l'amministrazione pubblica è, essa stessa, fattore economico, in quanto tenuta ad assicurare ovvero a concorrere ad assicurare o a lasciare che siano direttamente assicurati – a persone, formazioni sociali, comunità – beni, servizi, mezzi, persone, utilità, attività, prestazioni, condizioni, rispetto di regole e altro, che esse, da sole, non potrebbero conseguire in assoluto o nella quantità e con le qualità necessarie ed adeguate.

Ma il diritto amministrativo ha anche uno stretto rapporto con l'etica. Esso infatti, già tradizionalmente ricompreso tra le scienze della pace e le opere della pace (Giovanni Manna, giurista napoletano, 1813-1865), è legato alla giustizia alla quale l'autorità amministrativa è stata sottoposta a seguito dell'istituzione, nel 1889, del giudice amministrativo, vale a dire la IV Sezione del Consiglio di Stato. I valori ai quali il diritto amministrativo si ispira, identificati nelle idee di libertà, solidarietà ed eguaglianza umana, vennero tradotti in regole non scritte, individuate (Silvio Spaventa, *Discorso mai pronunciato per l'inaugurazione della IV Sezione del Consiglio di Stato*, 1890), oltre che nel rispetto assoluto del diritto obiettivo, nella necessaria finalizzazione di tutti i comportamenti amministrativi all'interesse generale; nel dovere dell'amministrazione di non arrecare agli amministrati, nel realizzare l'interesse pubblico ad essa affidato, restrizioni maggiori di quelle richieste dall'interesse generale<sup>2</sup>; nonché nel dovere di serbare sempre un'egual misura nei provvedimenti sia vantaggiosi che svantaggiosi per i privati e quindi nel dovere di imparzialità, inteso come dovere di trattare in modo eguale situazioni eguali e in modo proporzionalmente e razionalmente diseguale situazioni diseguali.

<sup>2</sup> L'originaria enunciazione del principio (corrispondente al moderno principio di proporzionalità) si deve a Gian Domenico Romagnosi, giurista filosofo ed economista italiano vissuto a cavallo del 18° e 19° secolo. v. G. D. Romagnosi. *Principi fondamentali del diritto amministrativo onde tesserne le istituzioni*, Prato, 1839 (quarta edizione), ove si legge: ... *far prevalere la cosa pubblica alla privata col minimo possibile sacrificio della privata proprietà e libertà.*

Quelle regole, pur non formalizzate in legge, vennero tuttavia considerate vincolanti e come tali applicate (e se violate ripristinate dal giudice) nei provvedimenti concreti, contraddistinti anche dal dovere di ricostruzione onesta e completa dei fatti (misura minima della verità) con progressiva evoluzione della giustizia amministrativa in termini di effettività (giustizia come dovere di dare a ciascuno il suo) e del diritto amministrativo in chiave di trasparenza, partecipazione e accordo (concretizzazione nelle singole vicende del valore della pace).

I valori originari del diritto amministrativo (e le quattro norme corollario) sono divenuti valori fondamentali, dell'intero ordinamento italiano, con la Costituzione del 1948, che ha giuridicizzato e costituzionalizzato l'etica, un'etica che ha fatto propria l'intera tematica dei diritti umani e con essi i doveri inderogabili di solidarietà e i principi di eguaglianza, libertà e dignità della persona umana (artt. 2 e 3 Cost.)<sup>3</sup>.

Come ho rilevato in altra occasione<sup>4</sup>, *con l'etica non è dubitabile che sia stata costituzionalizzata la giustizia come dovere della Repubblica di dare a ciascuno, a ogni persona in quanto persona, il suo, identificato con i diritti umani fondamentali ... Ma si può egualmente affermare (soprattutto alla luce delle vicende storiche recenti e in particolare del diffuso fenomeno della povertà) che è stata costituzionalizzata anche la misericordia come dovere sociale di prendersi cura dei poveri (miseris cor dare) e come attenzione, considerazione e compartecipazione (compassione) verso le persone più deboli ... Tenendo conto del diritto-dovere di ogni persona di sviluppare pienamente le sue qualità e capacità, con libertà e responsabilità, e considerando che il mezzo principale per realizzare tale sviluppo è il lavoro (art. 4, comma 2, Cost.: dovere di ogni cittadino di svolgere secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale e spirituale della società), appare dovere al tempo stesso di giustizia e di misericordia e compito della Repubblica promuovere le condizioni per il suo effettivo esercizio (art. 4 comma 1 Cost.) che si aggiunge, rafforzandolo, al dovere di rimuovere gli ostacoli al pieno sviluppo della persona umana di cui all'art. 3 comma 2 Cost. ... Contrastare la povertà per debellarla appare quindi come dovere della Repubblica nella sua unità e nelle sue articolazioni*

<sup>3</sup> Sulla finalizzazione dell'amministrazione al pieno sviluppo della persona vedi Roberto Marama, *I principi regolatori della funzione di organizzazione pubblica*, p. 409 e ss., Cap. III, Parte II, Volume I del manuale Diritto Amministrativo, a cura di L. Mazzarolli, G. Pericu, A. Romano, F.A. Roversi Monaco, F.G. Scoca, 3<sup>a</sup> edizione 2001 (1<sup>a</sup> edizione 1993)

<sup>4</sup> Lucio Iannotta, *Misericordia e giustizia nell'amministrazione dello sviluppo e nell'economia e finanza di impatto sociale (debellare le povertà con il lavoro e l'imprenditorialità)*, in *Misericordia e Giustizia. La dimensione etica dell'impresa*, Atti dell'incontro tenutosi a Napoli il 2 dicembre 2016, Giannini Editore, Napoli 2017.

*istituzionali e sociali. Dovere che si sostanzia innanzitutto nel riconoscimento del diritto-dovere al lavoro anche come libertà di iniziativa economica, con conseguente configurazione dei diritti (doveri) fondamentali come fattori di sviluppo personale, sociale ed economico.*

3. Alla luce delle coordinate giuridiche costituzionali e prendendo spunto dall'indizione dell'anno giubilare della misericordia da parte di Papa Francesco<sup>5</sup>, dopo un confronto di carattere generale sul rapporto tra etica e diritto nelle decisioni pubbliche<sup>6</sup>, ho avviato con alcuni colleghi, giuristi, filosofi e (in prevalenza) economisti, una riflessione informale, volta a verificare se, in che grado e con quale rilevanza pratica fossero presenti, nelle rispettive aree, scientifiche e professionali, il valore misericordia e gli altri valori (verità, giustizia, pace)<sup>7</sup> che una tradizione plurimillenaria<sup>8</sup> ha ad essa collegati, riconducendoli in modo particolare all'esercizio dell'Autorità. A sottolineare il carattere laico del dibattito sono valse le parole di Hanna Arendt, la grande pensatrice ebrea del secolo scorso, per la quale *A scoprire il ruolo del perdono nel dominio degli affari umani fu Gesù di Nazareth. Il fatto che abbia compiuto questa scoperta in un contesto religioso e l'abbia articolata in un linguaggio religioso non è una ragione sufficiente per prenderla meno sul serio in un senso strettamente profano*<sup>9</sup>. Parole, riferibili anche al più ampio concetto di misericordia, che risultano in piena consonanza con quelle del Papa Francesco per il quale ... *il fatto che* (i principi etici) *appaiono con un*

<sup>5</sup> Cfr. Papa Francesco, *Misericordiae vultus*, Bolla di indizione del Giubileo straordinario della misericordia, 13 marzo 2015. L'anno della misericordia ha avuto inizio l'8 dicembre 2015 e si è concluso il 20 novembre 2016.

<sup>6</sup> Tavola rotonda *Etica e diritto nella decisione pubblica*, Roma, 21 maggio 2015, Sala Polifunzionale della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

<sup>7</sup> La Costituzione del 1948 ha elevato a principio giuridico fondamentale, inviolabile (art. 2 Cost.) e immodificabile (art. 139 Cost.) la solidarietà, da intendersi come ferma determinazione di impegno, comunitario e personale, per il bene comune, come bene di tutti e di ciascuno, soprattutto dei soggetti deboli (misericordia = miseris cor dare). Ed in effetti, la nostra Costituzione (che tutti hanno il dovere di osservare – art. 54 Cost.) ha giuridicizzato anche i valori della giustizia (artt. 2 e 100 Cost.) e della pace (art. 11 Cost.), facendo del pieno sviluppo della persona umana la stella polare dell'ordinamento (art. 3 comma 2 e art. 2 Cost.) in tutte le sue componenti (art. 5 Cost.). Quanto alla verità (in merito alla quale appaiono di grande interesse e attualità le riflessioni di Hanna Arendt, Simone Weil ed Edith Stein) essa, sebbene non direttamente costituzionalizzata (ma v. artt. 97 e 111 Cost.), rappresenta, intuitivamente, presupposto essenziale della giustizia, della misericordia e della pace; ed è valore la cui necessità risulta già tradotta sul piano normativo in regole tecniche e prescrizioni, sotto forma di doveri di: trasparenza, accesso alle informazioni; chiarezza e comprensibilità dei contenuti, anche tecnici, degli atti; istruttoria come completa e adeguata ricostruzione dei fatti e partecipazione degli amministrati ai processi decisionali, compresi quelli politici.

<sup>8</sup> Salmo 85: *Misericordia e Verità si incontreranno. Giustizia e Pace si baceranno. Verità germoglierà dalla Terra. Giustizia si affaccerà dal Cielo.*

<sup>9</sup> H. Arendt, *Vita activa. La condizione umana*, (1958) Bompiani, Milano 1996, p. 176.

*linguaggio religioso non toglie loro alcune valor nel dibattito pubblico. I principi etici che la ragione è capace di percepire possono riapparire sempre sotto diverse vesti e venir espressi con linguaggi differenti, anche religiosi*<sup>10</sup>. Da quel confronto<sup>11</sup> è emersa la necessità, condivisa, di riconoscere (o di restituire) piena cittadinanza, nella teoria e nella pratica, nei vari ambiti disciplinari, ai valori considerati e, con essi, alla persona umana, nelle sue dimensioni individuale, relazionale e comunitaria<sup>12</sup> per poter prendere

<sup>10</sup> Francesco, Enciclica *Laudato si*, 24.5.2015, par. 199.

<sup>11</sup> Riporto sinteticamente le considerazioni di alcuni dei partecipanti al confronto che sono state poi riprese e ampliate nelle relazioni e negli interventi pubblicati in questo volume. L'idea di Amedeo Di Maio, economista, *riferita in forma di slogan, è che l'economia sia la principale disciplina che ha allontanato le scienze sociali dalla "misericordia". La sua base epistemologica moderna, oltre a essere obsoleta perché positivista, ha fatto finta di esaltare l'individuo, mentre lo ha robotizzato. Come osserva Sen, l'economia ha abbandonato la filosofia morale e ha reso legittimo qualsiasi interesse razionale.* Per Gaetano Vecchione, economista, *l'economia ha da tempo rinunciato al tentativo di dare una risposta ai grandi temi della filosofia morale e politica spostando gradualmente l'attenzione dalla felicità e la ricchezza delle nazioni, all'utilità e poi alla pura efficienza organizzativa e relazionale.* Giuseppe Ferraro, filosofo, ha evidenziato la dimensione operativa della misericordia, nonché la sua appartenenza ai sentimenti umani e, con essa, l'esigenza di un percorso di educazione alla misericordia, nel più ampio quadro dell'educazione dei sentimenti. Paolo Stampacchia, economista, dopo aver segnalato la perdita, da parte dell'economia, dell'aggettivo "politica", ha prospettato la necessità di un cambio di paradigma che, muovendo dalla persona umana, consenta di individuare i valori che comunque determinano i comportamenti delle persone all'interno dell'organizzazione aziendale e nella società. Marco Tiberii, giurista, ha rilevato che i valori, ben presenti nel diritto amministrativo e nel diritto pubblico in generale, tra i quali l'imparzialità e il buon andamento, la sussidiarietà, la solidarietà ma anche la trasparenza, la partecipazione sono stati messi in crisi dalla globalizzazione e dalla conseguente accentuazione delle esigenze economico-finanziarie e di riduzione della spesa pubblica. Si sta assistendo ad un forte ridimensionamento, se non allo smantellamento, di larga parte dello stato sociale, colpendo le fasce più deboli della società ed in particolare i giovani, fortemente penalizzati nell'accesso e nella stabilità del lavoro, in contrasto con valori costituzionali fondamentali. Achille Flora, economista, ha sottolineato la rilevanza del c.d. capitale sociale nell'economia dello sviluppo e in particolare della componente fiducia. Ipotizza una rilettura del pensiero di Coleman sulla catena del dono (interessato), proponendo una catena del dono inclusiva anche rispetto a chi non può ricambiare, con recupero della dimensione di gratuità. Evidenzia l'importanza della giustizia anche rispetto al perdono. Il perdono sarebbe gravemente ostacolato dalla mancanza di giustizia e comunque, senza giustizia, non sarebbe vero perdono.

<sup>12</sup> Nicola Occhiocupo, *Costituzione e autonomia normativa delle Università*, in Foro It., parte V, 1990, 252 e ss., nel contesto di un convegno sull'Università ricordava significativamente che *È anche questa ... la sede per ribadire che soggetto, fondamento e fine della Costituzione è la persona umana, nei diritti, inviolabili, e nei doveri, inderogabili, ad essa consustanziali nel momento storico della sua esistenza, nella sua dimensione materiale e spirituale, individuale e sociale, nella palpitante realtà di una pluralità di gruppi in cui si trova naturalmente e volontariamente, nelle formazioni sociali, per usare il linguaggio del testo costituzionale, in cui essa nasce, cresce, sviluppa la sua personalità, in condizioni di libertà, e muore. Una concezione che trova consacrazione nell'art. 2 Cost., che viene, quindi, ad essere la "super-*

decisioni, tenere comportamenti e conseguire risultati migliori, non solo sul piano etico, ma anche su quello tecnico. E si è convenuto altresì sull'opportunità di avviare un percorso di educazione alla misericordia, nell'ambito del quale, a una prima lezione di carattere generale tenuta dal Rev. Prof. Michelangelo Pelaez, benemerito di Etica, dal titolo *Per una civiltà della misericordia*<sup>13</sup> (riportata in appendice in questo volume) che ha messo in risalto il nucleo umano della misericordia, ha fatto seguito una lezione sul tema specifico dell'impresa sociale<sup>14</sup>, tenuta dal prof. Juan Andres Mercado, straordinario di Etica applicata nella Pontificia Università della Santa Croce (che l'ha ripreso e sviluppato nella relazione pubblicata in questo volume).

4. Il tema dell'imprenditoria sociale ha assunto particolare rilevanza nell'ordinamento italiano con l'approvazione della legge 6 giugno 2016 n. 106 di delega al Governo per la riforma del terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale, con la finalità di *sostenere l'autonoma iniziativa dei cittadini che concorrono, anche in forma associata, a perseguire il bene comune, ad elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, favorendo la partecipazione, l'inclusione e il pieno sviluppo della persona e a valorizzare il potenziale di crescita e di occupazione lavorativa* (art. 1 comma 1)

La legge n. 106/2016 ha avviato il riconoscimento di rilevanza economica a soggetti che operano nel mercato con logica imprenditoriale (sostenibilità economica, professionalità, impegno serio e continuativo, ecc.) ma con

*norma", non ipotetica ma reale, da cui traggono origine e sviluppo i principi fondamentali che caratterizzano l'ordinamento: i principi di democraticità, di libertà, di socialità, di eguaglianza, di solidarietà, di pluralismo, di autonomia, di decentramento, di sovranazionalità. Una concezione che vede nella persona la fonte primigenia generatrice del diritto, che vive per essa; una concezione dello Stato, quindi, che deve porsi al servizio della persona, che non ha altro fine che quello di garantire e di promuovere la vita e il pieno sviluppo della persona medesima (art. 3, 2° comma), di far in modo, cioè, che "la vita sia vita per tutti, che là ove è in potenza sia in atto, che là ove non è umana si possa sviluppare come umana" (G. Capograssi, Il diritto dopo la catastrofe, in Opere, Milano, 1959, V, spec. 182 ss.). ... Preme più semplicemente ricordare che lo sviluppo della persona umana, fine preminente del nostro ordinamento, può effettivamente conseguirsi, con il concorso di una pluralità di formazioni sociali, attraverso un processo di istruzione e di educazione, di formazione culturale, tanto più valido ed efficace in quanto si svolga in un ordinamento garante della libertà, nelle sue diverse manifestazioni, e del pluralismo. Se la cultura è un fattore essenziale per la formazione della persona umana, ne consegue che la Repubblica ha il dovere positivo, dunque, di promuoverla nel rispetto dei principi di libertà, di uguaglianza, di imparzialità, di pluralismo. Nel nostro sistema costituzionale, lo Stato non ha il monopolio né della cultura, né dell'arte, né della scienza, né dell'insegnamento, né della scuola. Si può dire, anzi, che il principio di libertà, pur entro certi limiti, domini in questo campo, coerentemente alla concezione personalista e pluralista sopra richiamata.*

<sup>13</sup> Napoli, 11 marzo 2016, Residenza Universitaria Monterone, Via Crispi n. 112.

<sup>14</sup> Napoli, 8 aprile 2016 I.P.E., Riviera di Chiaia n. 264.



finalità assolutamente prevalente di produzione di valore più che di lucro soggettivo (Stefano Zamagni).

Subito dopo la conclusione del convegno sono stati approvati i decreti attuativi della legge n. 106/2016 e in particolare:

I) il d.lgs. 3 luglio 2017 n. 117, c.d. *Codice del Terzo Settore* che riconosce il valore e la funzione sociale degli enti del Terzo settore, dell'associazionismo dell'attività del volontariato e della cultura e pratica del dono ... che ne promuove lo sviluppo salvaguardandone la spontaneità e l'autonomia favorendone l'apporto originale per il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale anche mediante forme di collaborazione con lo Stato, le Regioni, le Province autonome e gli enti locali (art. 2 comma 1) ricomprendendo negli enti del Terzo settore anche le imprese sociali (art. 4);

II) il d.lgs. n. 112/2017 – *Revisione della disciplina in materia di impresa sociale*, che riconduce ad essa tutti gli enti privati compresi quelli costituiti in forma societaria che ... esercitano in via stabile e principale un'attività di impresa di interesse generale<sup>15</sup> senza scopo di lucro ... e per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale adottando modalità di gestione responsabili e trasparenti e favorendo il più ampio coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e degli altri soggetti interessati alla loro attività (art. 1 comma 1).

L'accentuazione della dimensione economica dell'impresa sociale prevista dalla legge n. 106/2016 e dal decreto attuativo n. 112/2017 fa seguito alla valorizzazione della dimensione sociale delle imprese commerciali contenuta nell'art. 1 commi 376 e ss. legge n. 280/2015 (legge di stabilità 2016) recante disposizioni che hanno lo scopo di promuovere la costituzione e favorire la

<sup>15</sup> Ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. n. 112/2017 si considerano di interesse generale: interventi e servizi sociali; interventi e prestazioni sanitarie; prestazioni sociosanitarie; educazione, istruzione e formazione professionale; attività culturali di interesse sociale con finalità educativa; interventi di salvaguardia e miglioramento dell'ambiente; interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale del paese; formazione universitaria e postuniversitaria; ricerca scientifica di particolare interesse sociale; organizzazione e gestione di attività culturali, artistiche o ricreative di interesse sociale, comprese l'attività di promozione e diffusione della pratica del volontariato; radiodiffusione sonora a carattere comunitario; attività turistiche di interesse sociale, culturale o religioso; formazione extrascolastica finalizzata a prevenzione della dispersione scolastica, successo scolastico e formativo, prevenzione del bullismo e contrasto della povertà educativa; cooperazione allo sviluppo; attività commerciali produttive, di educazione, di formazione, ecc., nell'ambito o a favore di filiere del commercio ecosolidale intese come rapporto commerciale con un produttore operante in un'area economica svantaggiata situata di norma in un paese in via di sviluppo; alloggio sociale; accoglienza umanitaria ed integrazione sociale dei migranti; microcredito; agricoltura sociale; organizzazione e gestione di attività sportive dilettantistiche; riqualificazione di beni pubblici inutilizzati o di beni confiscati alla criminalità organizzata. In questa prospettiva si veda anche il d.l. 20 giugno 2017 n. 91 – *Disciplina per la crescita economica nel meridione* ed in particolare l'art. 3 – *Banca delle terre abbandonate o incolte e valorizzazione dei beni non utilizzati*.

*diffusione di società (denominate società benefit) che nell'esercizio di un'attività economica, oltre allo scopo di dividerne gli utili<sup>16</sup>, perseguono una o più finalità di beneficio comune operando in modo responsabile, sostenibile e trasparente nei confronti di persone, comunità, territori e ambiente, beni ed attività culturali e sociali, enti e associazioni e altri portatori di interesse.*

L'emersione di nuovi modelli, nei quali la dimensione sociale si accompagna a quella economica (o viceversa), appare come invito rivolto dal legislatore al mondo economico di farsi carico del bene (o del beneficio) comune e per esso dei diritti umani fondamentali e dei doveri inderogabili di solidarietà.

Quanto in particolare alle imprese sociali esse appaiono come campo di azione di una nuova generazione imprenditoriale che, come si legge nel Rapporto italiano della *Social impact investment task force* del G8, *lavora con passione, dedizione e fiducia nel futuro e aspira ad associare produzione di reddito e produzione di valore sociale con la moltiplicazione di iniziative imprenditoriale anche connesse alle piattaforme digitali della economia della condivisione* o sharing economy (sulla quale v. i Saluti introduttivi di Daniela Di Sabato) e *relativa alla gestione dei beni comuni.*

5. Il campo economico di maggiore interesse rispetto alla riemersione di esigenze etiche e giuridiche e in cui più fortemente se ne è avvertita la carenza è quello della finanza.

È infatti dalla realtà stessa dei mercati finanziari, ancor più dopo la grave crisi cominciata nel 2007 e proseguita negli anni successivi, che sono state avvertite pressanti esigenze etiche e giuridiche di rispetto dei diritti delle persone, che la regolamentazione globale, europea e nazionale, ha recepito, giuridicizzandole e al tempo stesso tecnicizzandole, facendone cioè componente necessaria dell'agire professionale degli operatori finanziari.

Del resto, la formalizzazione di esigenze etiche e giuridiche trova, come si è detto, il suo fondamento nella Costituzione italiana che individua il pieno sviluppo della persona umana quale essenza (o, per dirla in altri termini, stella polare o DNA) della immodificabile forma repubblicana (art. 139 Cost.), facendone chiave di lettura di tutte le norme, comprese quelle della stessa Costituzione ed in particolare, per quel che qui interessa, dell'art. 47 comma 1 Cost.

<sup>16</sup> Ma alla luce degli artt. 2055 e 2080 c.c. il fine primario dell'impresa risulta essere la produzione e lo scambio di beni e servizi con il profitto che ne rappresenta conseguenza e remunerazione. È nella definizione codicistica di Società che emerge, come fine primario, la divisione degli utili (art. 2247 c.c.) ma sempre quale frutto dell'esercizio di un'attività economica che, se imprenditoriale, ha come finalità costitutiva quella individuata dallo stesso codice per l'imprenditore e cioè la produzione di beni e servizi. In una più ampia visione, si veda Paolo Stampacchia, nella relazione pubblicata nel presente volume, per il quale il ruolo sociale delle imprese non è qualcosa di esterno ad esse bensì intrinseco essendo l'impresa in sé produttrice di valori.

la cui tutela, per così dire, oggettiva del risparmio in tutte le sue forme, comprese quelle finanziarie, si soggettivizza nelle persone dei risparmiatori con i loro diritti e doveri, specialmente, quelli inviolabili e inderogabili.

Rinviando per ogni altro profilo ad un mio recente lavoro<sup>17</sup> è sufficiente qui rilevare che le norme di principio sulla tutela dei risparmiatori, presenti a tutti i livelli della regolazione dei mercati finanziari, rappresentano *la giuridicizzazione dei valori: di giustizia* come dovere di dare a ciascun investitore il prodotto a lui adeguato, appropriato, proporzionato; *di verità* come dovere degli operatori finanziari di adeguata e completa conoscenza della peculiare posizione personale, patrimoniale, reddituale di ogni risparmiatore, delle sue esigenze presenti e future, delle sue aspirazioni e desideri (investire in che cosa? per sostenere quali attività? e con quale impatto sociale?), della sua capacità di esposizione al rischio, ma anche come informazione completa, trasparente, chiara e comprensibile sugli investimenti e sul loro impatto anche sociale; *di responsabilità* come salvaguardia della posizione dei risparmiatori, soprattutto dei più deboli e quindi anche come capacità di farsi carico e di pensare alle conseguenze delle scelte; *dell'onestà e dell'equità* dell'agire degli operatori finanziari espressamente sancite dalla Direttiva Mifid 2014 recepita dall'Italia con d.lgs. 3 agosto 2017 n. 129; e degli obblighi generali di diligenza, correttezza, informazione e trasparenza di cui all'art. 21 d.lgs. n. 58/1998 T.U. sull'intermediazione finanziaria.

6. Ma il fenomeno di maggior rilievo nell'ambito delle forme di partecipazione del mondo economico e finanziario alla realizzazione del bene comune e dei diritti e doveri fondamentali delle persone, delle formazioni sociali e delle comunità, è quello degli investimenti a impatto sociale, per il cui studio e diffusione è stata istituita, in ambito G8, la già ricordata *Social impact investment task force*. Nel Rapporto Italiano della *task force* il fenomeno degli investimenti a impatto sociale viene collegato alla necessità di associare alla radicale trasformazione del volto della nostra società – dovuta alla rivoluzione tecnologica degli ultimi decenni e ai profondi cambiamenti globali che l'hanno seguita – una massiccia dose di innovazione sociale con l'aggiunta necessaria dell'aggettivo “sociale” alla parola “innovazione”.

Come si legge nell'introduzione al Rapporto Italiano di Giovanna Melandri *Evocare l'innovation society non basta più: il collasso finanziario mondiale, la disoccupazione giovanile strutturale, l'esclusione dalla dignità sociale di miliardi di esseri umani, le emergenze ambientali sono solo alcuni*

<sup>17</sup> Lucio Iannotta, *La posizione del risparmiatore nel mercato finanziario: diritti, doveri, tutele*, in IPE Working paper n. 14/2018, rielaborazione della relazione introduttiva al Convegno *La posizione del risparmiatore nel mercato finanziario: diritti doveri tutele*, Roma 28 aprile 2016 presso la Sala della Clemenza, Palazzo Altieri Associazione Bancaria Italiana – ABI.

*sintomi della sua insufficienza* che rendono indispensabile un cambio di paradigma per orientare i processi economici verso impatti misurabili e socialmente positivi, sostenendo contemporaneamente processi di sviluppo, di innovazione e di inclusione sociale, accompagnati da contenimento della spesa pubblica e, al tempo stesso, da una sua maggiore efficacia ed efficienza.

Più specificamente, il *social impact investment* ha l'obiettivo di generare, attraverso investimenti in iniziative di imprenditorialità sociale, finalizzate alla risoluzione di problemi sociali o ambientali, risultati positivi che altrimenti non avrebbero luogo, con il rafforzamento di una terza dimensione delle scelte di investimento, non più determinate solo da valutazioni di rischio e di rendimento ma anche dall'impatto sociale che producono, secondo il Rapporto italiano sulla finanza a impatto sociale nel quale si legge: *L'introduzione di questa terza dimensione (quella dell'impatto sociale) può generare un cambio di paradigma dagli effetti molto profondi sull'economia, sulla struttura del welfare e persino sulla finanza dando vita a una nuova stagione dell'innovazione e dell'imprenditorialità sociale e della finanza di impatto.* Come segnali di un possibile sviluppo di un vero e proprio movimento mondiale a favore degli investimenti di impatto sociale vi è, sul fronte della domanda, come si è già ricordato, l'affacciarsi sul mercato di una nuova generazione di imprenditori *lucidamente irragionevoli* che lavorano per generare impatto sociale positivo e che sono disposti ad associare le loro forze a quelle di altri attori operanti nei vari campi economici, sociali e istituzionali; e, sul versante dell'offerta, la circostanza che sono oggi presenti nel mondo *oltre 1200 asset managers che gestiscono oltre 45 trilioni di dollari i quali hanno sottoscritto i Principi di investimento responsabile dell'ONU incorporando così fattori ambientali, sociali e di governance nelle loro decisioni* e che vi è *un grande flusso di capitali alla ricerca di opportunità di investimento collegate a impatti sociali misurabili e positivi.*

7. Allo Stato, titolare del dovere primario di giustizia e di misericordia e al terzo settore, in tutte le sue molteplici e multiformi articolazioni, retto dal principio di solidarietà, sembra affiancarsi oggi, nella realizzazione del bene comune e per esso dei diritti e doveri fondamentali, anche il mondo economico e finanziario in molteplici forme: società benefit, imprese sociali con possibilità di remunerazione del capitale privato investito; investimenti ad impatto sociale. Per contrastare la grave e crescente diffusione, in Italia come in Europa e nel mondo, della povertà in forme vecchie e nuove ed in particolare in quelle connesse alla mancanza, precarietà, inadeguatezza, bassa remuneratività del lavoro, ecc., appare necessaria la collaborazione/compenetrazione di tutte le componenti del sistema: Stato, famiglie, terzo settore, imprese compresa la finanza di impatto sociale. E appaiono ancor più necessarie una politica e

un'amministrazione che, nel porre al primo posto la lotta radicale alle povertà, sappiano attrarre e favorire investimenti ad impatto sociale in iniziative economico-sociali, di beneficio comune, con rilevanti effetti occupazionali, ambientali e di sviluppo (sull'alta formazione come motore dello sviluppo, specialmente nel Mezzogiorno, in questo volume si veda l'intervento di Antonio Ricciardi e Serena Affuso) e diffusione su larga scala dell'imprenditorialità (sulla quale v. i Saluti introduttivi di Francesco Izzo in riferimento al pensiero di C.K. Prahalad)<sup>18</sup>. Senza dimenticare che, per affrontare, col desiderio di risolverlo, un problema così enorme quale è quello della diffusione della povertà, non bastano né le sole capacità né i soli strumenti politici, amministrativi, imprenditoriali, finanziari e manageriali, pur se essenziali, essendo necessarie persone dotate di empatia, umanità, passione, condivisione di valori, desiderio del bene e della felicità<sup>19</sup> degli altri e, ancor prima, capaci di conoscere, comprendere e partecipare ai problemi della povertà. Persone che facciano proprie le premesse individuate da alcune imprese sociali operanti in paesi del c.d. terzo mondo vale a dire: *a) la povertà è multidimensionale; b) la povertà può essere eliminata; c) la povertà colpisce in maniera diversa ogni famiglia; d) la povertà o meglio le povertà vanno conosciute a fondo anche attraverso l'autovalutazione delle persone e delle famiglie che ne sono colpite; e) persone e famiglie devono essere protagoniste della loro uscita dalla povertà; f) si deve coinvolgere il maggior numero possibile di attori che contribuiscono ad eliminare la povertà: O.N.G. governi, famiglie, imprese private ed in particolare imprenditori commerciali, uomini d'affari, esperti di finanza, tecnici specializzati, studiosi, investitori ed ogni altra persona, proveniente da altri campi, che voglia mettere le proprie capacità a servizio di questa "mission"*<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> Coimbatore K. Prahalad, *La fortuna alla base della piramide. Sconfiggere la povertà e realizzare profitti*, Bologna, 2007. In effetti c'è bisogno in Italia (e in generale nei paesi europei) di politiche di contrasto radicale alla povertà che si ispirino ai principi e perseguano gli obiettivi enunciati dalla legge sulla cooperazione internazionale allo sviluppo (legge 11 agosto 2014 n. 125) che, da parte integrante e qualificante della politica estera italiana, lo diventino anche della politica interna. Una politica di sviluppo che *nel riconoscere la centralità della persona umana, nella sua dimensione individuale e comunitaria* persegua gli obiettivi fondamentali dello *sradicamento della povertà*, della riduzione delle disuguaglianze, della tutela e dell'affermazione dei diritti umani, della prevenzione dei conflitti (art. 1 comma 2 legge n. 125/2014) nel rispetto, tra gli altri, dei principi di efficacia e della gestione basata sui risultati e dei criteri di efficienza, trasparenza ed economicità (art. 2 comma 3 legge 125/2014), avendo come interlocutori *le popolazioni, le organizzazioni civili, il settore privato, le istituzioni nazionali e le amministrazioni locali* (art. 2 comma 1 legge n. 125/2014).

<sup>19</sup> F. Pugliese, *Amministrare la felicità: dalla lex al nomos*, in *Scritti recenti sull'amministrazione consensuale: nuove regole, nuova responsabilità*, Napoli, 1997.

<sup>20</sup> *Transformational Business Network – T.B.N.* (<http://www.tbnnetwork.org>) e *Fundacion Paraguaya* (<http://www.fundacionparaguaya.org.py>). Sebbene le realtà culturali, sociali ed economiche, nelle quali operano le imprese sociali del c.d. terzo mondo, siano molto diverse

8. Concludo la presentazione del volume parafrasando una celebre massima di Gian Domenico Romagnosi il giurista economista e filosofo vissuto a cavallo del 18° e 19° secolo il quale ha offerto, come ricordato<sup>21</sup>, al Diritto Amministrativo, come scienza e come prassi, una delle prime formulazioni del (moderno) principio di proporzionalità: “*L’etica, la politica, il diritto, l’economia e la finanza si possono distinguere ma non disgiungere*”<sup>22</sup>.

Ciascuno di questi, pur autonomi, rami del sapere e dell’azione, non può non tenere conto dei principi propri e degli istituti fondamentali degli altri. E ciò non già *ex post* e *ab externo*, dopo aver cioè elaborato teorie e messo in opera comportamenti che prescindano da tale doverosa considerazione, bensì *ex ante* e *ab intra*, costruendo cioè teorie e prassi che già tengano conto e incorporino i principi, i valori, gli elementi essenziali delle altre distinte, ma non separate, aree disciplinari.

Quanto all’economia e alla finanza, esse, come sembra suggerire e in un certo senso imporre la realtà in trasformazione, debbono tenere conto dei principi fondamentali dell’ordinamento costituzionale, vincolanti per tutti i soggetti che operino al suo interno (ed anche dell’ordinamento giuridico amministrativo), vale a dire di un Diritto (inteso come complesso di norme, ma anche come istituzione sociale e come autorità) che ha incorporato l’etica

rispetto alla nostra realtà locale, nazionale ed europea, tuttavia le loro esperienze appaiono molto meno distanti da noi, di quanto a prima vista possa apparire, ove si consideri, da un lato, che povertà ed emarginazione esistono anche nelle nostre terre (e si chiamano disoccupazione, sottooccupazione, precarietà, emarginazione, mancanza di libertà, attrazione in organizzazioni criminali, mancanza di professionalità, di cultura, di educazione, nuove e vecchie forme di schiavitù, immigrazione ecc.); e, dall’altro, che almeno alcuni degli strumenti usati, su larga scala, da quelle imprese sociali nel c.d. terzo mondo, appaiono utilizzabili anche nel nostro. Mi riferisco ai programmi di educazione imprenditoriale e finanziaria per ragazzi e giovani che instillino in essi spirito imprenditoriale, iniziativa, creatività e favoriscano lo sviluppo di qualità da leadership; ai programmi di alta formazione, all’autosostenibilità finanziaria di piccole attività economiche per aiutare i figli e le figlie di famiglie di piccoli operatori economici a diventare imprenditori; al sostegno, finanziario e tecnico, a coloro che avviano tali attività. Mi riferisco anche all’avvio di concrete attività economiche di rilievo sociale. Orbene, anche nelle nostre terre c’è un evidente bisogno, sia nel pubblico che nel privato, di imprenditorialità, di creatività, di spirito di iniziativa, di capacità di percorrere strade nuove o di percorrere in modo nuovo strade tradizionali; ma c’è anche bisogno di capacità di attrarre nuove persone e nuove risorse e in particolare di attrarre e fidelizzare nuova e vecchia clientela; di far crescere e migliorare il reddito e le condizioni di vita dei più poveri, nel numero più elevato possibile e con esso di far crescere e migliorare anche le condizioni economiche e sociali complessive. Per una più ampia riflessione rinvio a L. Iannotta, *Amministrazione dello sviluppo ed economia e finanza di impatto sociale (debellare le povertà con il lavoro e l’imprenditorialità)*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2017 p. 1571 e ss.

<sup>21</sup> V. retro nota 2.

<sup>22</sup> La versione originale della massima era “*L’etica, la politica ed il diritto si possono bensì distinguere ma non disgiungere ... Non esiste un’etica pratica se non mediante le buone leggi e le buone amministrazioni.*”

riconoscendo la centralità della persona umana, con i suoi diritti inviolabili e i suoi doveri inderogabili. Al tempo stesso il diritto e l'etica, riscoprendo l'indissolubile legame tra loro, non possono non tener conto dei principi e degli istituti fondamentali dell'economia e della finanza.

La politica infine quale entità maggiormente gravata dai doveri etici (misericordia, verità, giustizia, pace) e al tempo stesso giuridici e in stretto rapporto con l'economia e la finanza che tendono (come la tecnica) a proporsi come diretti attori politici, ha la necessità di conoscere e comprendere le proprie componenti (economia, finanza, tecnica, diritto, etica) per realizzare, nei programmi e nella loro attuazione concreta, la sintesi (evolutiva) che le compete.

La doverosa considerazione dei diritti inviolabili e dei doveri inderogabili e, con essi, della persona umana (di ogni persona) che costituisce presupposto fondamentale e fine dell'ordinamento sociale e giuridico, può e deve restituire alle decisioni e ai comportamenti - politici, amministrativi, economici e finanziari - e alle relative teorie e prassi la loro reale dimensione di rapporti tra persone e di comportamenti umani, con oggetti costituiti da beni della vita ed essere umani come artefici e destinatari.

Ne deriva la necessità di uno studio, di una formazione e di una ricerca che tengano conto, in parallelo, di tutte le componenti del sapere e dell'azione rilevanti. Potrebbe rappresentarne sede di sperimentazione una Scuola pluridisciplinare, di buon governo e buona amministrazione (di organizzazioni pubbliche e private) che ponga al centro lo studio, in rapporto costante con la realtà, delle forme e dei modi per contrastare e debellare le povertà con il lavoro e l'imprenditorialità, attraverso un'economia, una finanza e un'amministrazione di impatto sociale e di sviluppo personale, sociale ed economico.

La pubblicazione di questo volume può essere occasione per approfondire e allargare il confronto già avviato durante il convegno tra tutti i partecipanti e, subito dopo la sua conclusione, nell'ambito del Gruppo di San Giustino, per la realizzazione di una stabile iniziativa di alta formazione, con le caratteristiche sopra indicate.





# SALUTI INTRODUTTIVI



Sono molto felice di essere qui per porgervi il saluto del Dipartimento di Economia dell'Università Luigi Vanvitelli che ho il privilegio di dirigere da qualche mese, ma soprattutto per augurare a tutti i tanti colleghi che parteciperanno a questa due-giorni così intensa un caloroso buon lavoro. Permettermi in apertura di rivolgere un ringraziamento al prof. Lucio Iannotta, cui sono legato da un antico rapporto di stima reciproca e di amicizia, per aver organizzato questo incontro.

I temi che il Gruppo di San Giustino ha scelto per il convegno del 2018 costituiscono senza dubbio un terreno fertile di scambio e di dialogo fra cultori del diritto e studiosi di economia.

Vorrei però accompagnare alle rituali formule di saluto e all'augurio di buon lavoro, due brevi riflessioni su punti che toccherete in questi giorni. Sono ragionamenti rapidi e senza pretese, che discendono da uno sguardo, dalla mia prospettiva di economista che studia i processi di innovazione, sull'evoluzione dell'impresa sociale e del concetto di "fortuna alla base della piramide" formulato da C.K. Prahalad, un economista nato in India e a lungo professore in una *business school* del Michigan.

Negli ultimi anni, questi temi sono diventati centrali nei nostri studi, soprattutto nella consapevolezza che non è più una questione da rinchiudere nello spazio ristretto delle organizzazioni *not-for-profit* o del terzo settore, come è stata tradizionalmente etichettata quella vasta e variegata area fra Stato e mercato. Non è più così, come d'altronde suggerisce la definizione di impresa sociale adottata dalla Commissione europea nel 2011, per la quale è tale l'organizzazione «whose primary objective is to achieve social impact rather than generating profit for owners and shareholders, which uses its surpluses mainly to achieve these social goals, which is managed by social entrepreneurs in an accountable, transparent and innovative way, in particular by involving workers, customers and stakeholders affected by its business activity».

In tale prospettiva innovativa, a diventare dominante è piuttosto la finalità sociale che l'impresa stabilisce di perseguire: dalla ricerca di fonti di energia compatibili al *social housing*, dalla rigenerazione urbana al turismo ecologico, dal green building ai trasporti alternativi, dalla salute alla formazione, dall'assistenza. E ancora, si è trasformato il mercato di destinazione, non solo il "pubblico" a cui offrire, in modo sussidiario, servizi di welfare, ma una sfera ben più estesa di target. Negli Stati Uniti, qualcuno ha definito tale mercato con l'acronimo di LOHAS (*Lifestyles of Health and Sustainability*),

dove operano migliaia di imprese in grado di innovare, di sperimentare nuovi modelli di business, di offrire nuovi servizi, di fare profitto, senza mai perdere di vista, anzi avendo come bussola, la cura della persona, il servizio alla comunità, il rispetto dell'ambiente. A ben vedere, non esiste né potrà mai esistere un "settore" di imprese sociali; ma è "sociale" lo scopo ultimo delle attività poste in essere e "imprenditoriale" il modo di realizzarle. È un'area dai confini vaghi, permeabili, sfumati, dove si sperimentano nuovi modelli organizzativi, leggeri, orientati al progetto, temporanei a volte, a geometria variabile, dove si adottano meccanismi inediti di finanziamento (il *crowdfunding*, i *social bond*), e di organizzazione del personale, in formule ibride che in misura variabile combina volontari e dipendenti, soci e finanziatori.

È un tema affascinante, che suggerisce, impone, nuovi strumenti di analisi, nuove lenti concettuali, nuovi paradigmi teorici in grado di raccogliere e interpretare la "ricchezza" di organizzazioni e di processi di relazione che quasi sempre sfuggono o non sono riconducibili ai modelli canonici di osservazione dell'indagine economica.

Nel resto d'Europa, sono ormai visibili gli effetti di politiche di sostegno per incoraggiare l'imprenditoria sociale, come d'altronde dimostra il varo, già nel 2012, da parte della Commissione Europea della Social Business Initiative (SBI), con misure volte proprio alla creazione di un ecosistema favorevole alla formazione e alla crescita di nuove imprese sociali. È bene ricordare che secondo le indicazioni comunitarie l'impresa sociale si caratterizza perché ha come suo obiettivo fondamentale non il profitto ma la generazione di un impatto sociale e perché è gestita da imprenditori sociali con modalità responsabili, trasparenti e innovative, anche attraverso il coinvolgimento del personale, dei clienti, degli *stakeholder*. Appare ben chiaro come la "misurazione di impatto", dimostrata *ex post* dall'impresa che si impegna a perseguire un obiettivo, una finalità, un beneficio "sociale", rappresenti un deciso salto evolutivo rispetto alla tradizione europea - e italiana in particolare - dove l'impresa sociale agiva come un soggetto istituzionale con caratteristiche ben definite, senza scopo di lucro e operando solo in attività prestabilite ritenute *ex ante* di interesse sociale.

Il Mapping Study realizzato nel 2013 sempre dalla Commissione ha mostrato e reso evidenti le differenze nella normativa dei singoli paesi membri in grado di rallentare l'adozione di politiche davvero efficaci per il sostegno delle imprese sociali. Una frammentarietà di regole - l'impresa sociale è talvolta una forma giuridica a sé, altre volte è una qualifica da ottenere rispettando determinati criteri - che senza dubbio ha contribuito ad attenuare l'efficacia di politiche di sostegno.

In Italia, la legislazione sull'impresa sociale *ex lege* – intendendo in particolare le imprese costituite in forma societaria – certo non ne ha favorito la diffusione o incoraggiato il processo di cambiamento, non prevedendo incentivi o agevolazioni di natura fiscale, imponendo piuttosto vincoli stringenti, per esempio obbligando ad operare solo in determinati settori o negando la possibilità di remunerare il capitale attraverso la distribuzione di utili ai soci. Nonostante il fallimento normativo, le imprese sociali considerando anche le *non profit market* sono oltre 80mila, con quasi 1 milione di occupati, in grado di resistere anche negli anni della crisi fronteggiando il drammatico calo di risorse pubbliche destinate alle politiche sociali.

A poche settimane dal convegno è stato pubblicato il d.lgs. n. 112/2017 con l'attesa rilettura delle finalità delle imprese sociali e del terzo settore, con la rimozione del vincolo alla non ripartizione di profitti che per certo ha tenuto distanti potenziali finanziatori e in ogni caso rischiando di rendere l'espressione "impresa sociale" un ossimoro, uno strumento di filantropia o di organizzazione di attività di volontariato, scopi di gran lunga assolvibili con maggior efficacia da fondazioni o associazioni. Ora l'entrata in vigore della nuova legge, benché non abbia raccolto il suggerimento contenuto nella legge delega del 2016, dove l'impresa sociale era definita, in accordo con le indicazioni comunitarie, come un soggetto giuridico «avente come obiettivo primario il raggiungimento di impatti sociali positivi misurabili» e abbia comunque conservato un elenco di settori di attività, ha mostrato la volontà del legislatore di aprirsi a nuove sperimentazioni (dal *social housing* al microcredito, all'agricoltura sociale) e di rimuovere alcuni dei vincoli esistenti. In particolare, la possibilità entro determinati limiti di distribuire dividendi ai soci o di destinare una quota degli utili ad aumento gratuito del capitale sociale, favorirà la formazione di una nuova generazione di imprese sociali, in grado di coniugare con maggior efficacia le finalità sociali con l'approccio imprenditoriale. E ancora, la detassazione degli utili non distribuiti e destinati allo svolgimento di attività istituzionali, le agevolazioni per gli investimenti, la raccolta di capitali attraverso piattaforme di *crowdfunding*. Un quadro che inevitabilmente sembra allontanarsi dalle questioni definitive sulla forma giuridica per guardare invece, e con ben altro interesse, all'impatto sociale ed economico che l'impresa sociale è in grado di generare. E allora ancor di più direi che il dialogo fra giuristi aperti all'innovazione ed economisti attenti ai temi sociali sia non solo utile, ma necessario.

Anche il secondo elemento di riflessione che desideravo condividere con voi – e che già altre volte mi ha visto confrontarmi con Lucio Iannotta e i suoi studenti – ha coinvolto nella discussione economisti e giuristi. È il destino della fortuna alla base della piramide, come recita il titolo del libro di

uno studioso di management, C.K. Prahalad, che portò alla ribalta nel 2004 una tesi ambiziosa quanto provocatoria: le grandi imprese multinazionali avrebbero potuto alleviare la vita di milioni di persone – sradicare la povertà, era scritto con ancora maggior enfasi nel sottotitolo del volume – nei paesi in ritardo di sviluppo attraverso l’operazione che ad esse riusciva meglio: fare profitto.

La tesi è ormai nota, così come diffuse sono le critiche alla “filosofia” del docente dell’Università di Michigan dove ha insegnato per oltre trent’anni, ma nato nella città meridionale dell’India di Coimbatore, figlio di un magistrato e avvocato esperto di diritto del lavoro e appassionato di filosofia indu. Le persone più povere del mondo, ecco in breve la sua tesi, costituiscono un mercato vasto e ad alta crescita con una sorprendente e non sfruttata capacità d’acquisto; le imprese in grado di apprendere come servire tale mercato possono conseguire profitti elevati e aiutare le persone a fuggire dalla povertà. A distanza di oltre dieci anni dal suo lavoro, l’evidenza empirica non è confortante. A fronte di casi indiscutibili di successo, dalla clamorosa diffusione dei servizi di telefonia mobile nei paesi poveri, con il cellulare adoperato anche come strumento di accesso a servizi finanziari fino al dilagante successo dei prodotti monodose (shampoo, dentifrici, saponi, venduti nei piccolissimi empori dei villaggi rurali in Africa o in Asia), passando per i pannelli solari progettati per poter essere acquistati da persone che non guadagnano più di 2 dollari al giorno, sono molti i progetti che non sono riusciti a decollare. Anche per la multinazionale che più di tutte si è impegnata a mettere in pratica l’approccio ispirato da Prahalad, ovvero l’anglo-olandese Unilever, che pure realizza almeno la metà del suo fatturato nei paesi in via di sviluppo, vendendo soprattutto alla classe media, il prodotto-simbolo della sua campagna per il mercato *bottom-of-the-pyramid*, Pureit, un sistema per la purificazione dell’acqua venduto in India, in Africa, in America Latina, salva vite umane ma non genera profitti per gli azionisti della società. Hewlett-Packard da tempo ha rinunciato al suo progetto di e-inclusione, mentre Pur, una polvere per la depurazione dell’acqua lanciata da Procter&Gamble, si è rivelata presto un *flop* di mercato e ora viene distribuita da una fondazione filantropica. SC Johnson, un’altra multinazionale molto nota nel campo dei prodotti per la casa, aveva lanciato i Community Cleaning Services per favorire l’occupazione in uno *slum* di Nairobi, in Kenya, ma il progetto, per l’impossibilità di sostenersi come impresa, presto è stato trasformato in una organizzazione *nonprofit*. La DuPont, che aveva concepito un programma-pilota in India per realizzare snack a base di soia e così combattere la malnutrizione, ha lasciato cadere l’idea per l’impossibilità di realizzare profitti. In molti altri casi, invece di successo, le teorie di Prahalad sono adattate con scopi che

potremmo definire di filantropia strategica. SCJohnson collabora con la fondazione Bill & Melinda Gates in Africa per combattere la malaria distribuendo repellenti e insetticidi a base di piretro coltivato in Rwanda. E ancora, il colosso della birra SAB Miller ha avviato programmi di sostegno a fornitori, distributori, dettaglianti in Africa e in America Latina: in Uganda produce birra di sorgo e in Mozambico birra di cassava, favorendo le produzioni locali; in Sudafrica aiuta gli ex dipendenti delle società di imbottigliamento a mettersi in proprio come trasportatori; in Colombia, attraverso il programma Oportunidades Bavaria (il marchio con cui opera nel paese latino-americano), sostiene i piccoli dettaglianti con prestiti fra 100 e 1.000 dollari per ristrutturare o ingrandire il negozio, per mandare un figlio alle scuole superiori, per pagare le spese di un funerale.

L'idea di Prahalad aveva e ha un fondamento assolutamente condivisibile: promuovere nelle grandi imprese multinazionali strategie globali ispirate a un modello innovativo di capitalismo inclusivo. Orientarsi, nei mercati in ritardo di sviluppo, non ai *wealthy few* né al segmento sempre più folto dei consumatori delle classi medie, ma alla folla sterminata di *aspiring poor*, «i poveri alla base della piramide che si stanno unendo all'economia di mercato per la prima volta», i quattro miliardi di persone con un reddito annuo inferiore alla soglia dei 1.500 dollari. Per le imprese dotate di risorse e di perseveranza, in grado di adottare tale strategia, ipotizzava Prahalad, c'è il premio della crescita e di maggiori profitti, ma anche «l'incalcolabile contributo all'umanità». I più poveri fra i poveri, ricordava il professore indiano della Ross School of Business dell'Università del Michigan, contano fra il 40 e il 60% delle attività economiche di un paese in ritardo di sviluppo e «proprio come un iceberg con solo la punta visibile agli occhi, così questo enorme segmento della popolazione globale è rimasto invisibile allo sguardo delle grandi imprese». Per Prahalad aiutare i poveri ad elevarsi sopra la linea della disperazione è un'opportunità di business. E non c'è cinismo o volontà di sfruttamento commerciale della povertà nelle sue parole. Il modello concettuale della Piramide è un motore con quattro fondamentali ingranaggi: creare potere di acquisto nelle fasce più deboli della popolazione, fornendo accesso al credito (e Prahalad fonda il suo ragionamento sull'evidenza empirica del successo della Grameen Bank di Yunus) e incrementando il reddito potenziale dei poveri; modellarne le aspirazioni, attraverso l'educazione al consumo e la diffusione di forme di sviluppo sostenibile; migliorare l'accesso ai mercati di comunità spesso isolate fisicamente, realizzando sistemi di distribuzione e nodi di comunicazione, nonché rimuovendo il blocco dell'informazione e promuovendo forme di *local sourcing*; disegnare soluzioni locali, poiché solo modelli di business che non distruggono le culture e gli stili di

vita dei consumatori locali, né tentino di replicare il modello occidentale, possono davvero generare ricchezza per la base della piramide, combinando le competenze tecnologiche dell'impresa con la profonda conoscenza e comprensione della cultura dei luoghi. Il caso esemplare delle cooperative del latte nel distretto indiano di Khira illustra alla perfezione il pensiero di Prahalad. Occorre, però, ed è questo un tema che dovrebbe appassionare i cultori di diritto, una capacità di governare il processo che converta una politica antica di sussidi e aiuti in meccanismi di un mercato efficiente: micro-regolamentazioni, norme sociali, leggi a protezione della proprietà, istituzioni e regole amministrative per il rafforzamento dei contratti.

Come ricordato, l'approccio di Prahalad è stato adottato da molte grandi imprese con alterna fortuna ed anche aspramente criticato, giudicato "romantico", "astratto" (*a beautiful theory*), "libertario", "empiricamente falso", "assolutorio nei confronti delle responsabilità dello Stato", "paternalista", "eccessivamente confidente nelle virtù del mercato". Tuttavia, alcuni degli elementi di quel modello concettuale ci sembrano ancora validi. Il sistema dell'impresa privata deve essere parte integrante del processo di alleviamento della povertà nel mondo, come ormai è ben compreso anche dalle organizzazioni internazionali. Le imprese, però, per poter contribuire a tale sfida devono poter operare secondo i meccanismi del mercato, riconoscendo che i poveri alla base della piramide sono qualcosa di più di "micro-consumatori". Essi sono o possono diventare micro-imprenditori e micro-investitori, e devono essere anche la fonte delle innovazioni a loro destinate. È giusto e ragionevole presupporre che investire nella sostenibilità significa generare innovazione, e che di questa innovazione possono beneficiare anche i paesi "ricchi", dove le disuguaglianze crescono, così come il numero dei poveri e le forme di nuova povertà. Ecco, in questo caso, immaginare nuove soluzioni, nuovi modelli, nuovi prodotti significa trasformare la base della piramide in un laboratorio di innovazione, in grado di «fare il bene facendo bene» nel sud così come nel nord del mondo, nei villaggi dell'India come negli *slum* africani come nelle periferie urbane delle grandi città europee. È un messaggio che vale ancora, che ha ancora diritto di cittadinanza nel dibattito universale sulla povertà e sulle strategie per contrastarla. A qualsiasi latitudine.

Buon lavoro.



La crisi economica dura da troppo tempo per poter essere considerata transitoria e il sistema finanziario ha dimostrato la sua fragilità. Sotto diversi aspetti si ha la sensazione che il mercato sia implosivo su se stesso. Si è ormai diffuso il convincimento che l'equilibrio economico, che negli anni passati era parso come un obiettivo naturalmente perseguibile, rappresenti in realtà una chimera.

Peraltro il sistema di regole dei rapporti economici che vige nel nostro ordinamento è pervicacemente proteso verso il mercato, l'ordinamento giuridico è *market friendly* e tende a promuovere e sostenere attività produttive di utili, nel convincimento che dall'aumento della produzione della ricchezza del paese derivi automaticamente un accrescimento del benessere della popolazione.

Sta di fatto che le logiche mercantili e finanziarie che guidano le scelte politiche e la produzione di regole si stanno rivelando in realtà molto distanti dalle esigenze dei cittadini. I parametri generalmente impiegati per la misurazione della ricchezza del paese risultano, in realtà, sempre più inadeguati a misurare lo stato di benessere della popolazione.

È tempo forse di interrogarsi sull'effettiva capacità del mercato di produrre benessere e non di meno sul significato da attribuire al termine "benessere".

Non si tratta semplicemente di prevedere interventi diretti a favorire una moralizzazione dell'attività economica e finanziaria; si tratta piuttosto di mettere in discussione l'intero sistema valorizzando non già le attività economiche maggiormente produttive di utili bensì quelle a impatto sociale positivo. Occorre considerare che il perseguimento del profitto individuale può essere assecondato solo a condizione della coesistenza con il conseguimento di un beneficio (o l'assenza di un maleficio) per l'intera collettività e per le generazioni future. In questo senso anche il ruolo e la funzione delle regole e dei controlli sull'attività economica dovrebbe essere rivisto.

Questo sforzo è possibile se si recupera l'idea primordiale che l'attività economica serve alla soddisfazione dei bisogni dell'uomo ed è utile se riesce ad assolvere questa funzione.

Gli interventi operati dall'ordinamento e diretti a favorire attività ispirate alla promozione del benessere, come quelli aventi ad oggetto il terzo settore, le società *benefit*, gli incentivi verso le attività economiche circolari, la finanza etica, ecc. rappresentano sicuramente l'espressione di una maggiore attenzione ai bisogni reali delle persone. Occorre, peraltro, agire nella consapevolezza che le forme attraverso cui si realizza generalmente l'attività

economica non sono *istituzioni* protese alla realizzazione di fini estranei, ma organizzazioni dirette al perseguimento degli interessi egoistici dei loro componenti. È quindi sempre presente il rischio che la finalità benefica sia utilizzata per far apparire come socialmente meritevoli attività lucrative classicamente ispirate a scopi egoistici.

Gli studiosi di diversa estrazione culturale non possono più rinviare una riflessione su temi quali l'economia solidale e l'impatto sociale dell'attività economica e finanziaria perché è un'esigenza che è avvertita dalla collettività e non coglierla significherebbe creare un distacco pericoloso tra l'accademia e la realtà sociale.

Una sorta di silente rivoluzione è, infatti, probabilmente già in atto. La diffusione dell'economia della condivisione o *sharing economy* nella quale si perfezionano scambi ispirati a finalità solidaristiche è un fenomeno da tempo all'attenzione degli economisti e che deve necessariamente essere studiato con attenzione anche da noi giuristi.

La gente con frequenza crescente e grazie all'ausilio dello sviluppo tecnologico e della diffusione di internet si scambia beni, servizi, tempo al fine di realizzare scopi altruistici o un risparmio di spesa. Il dilagare di questo fenomeno è dovuto probabilmente solo in parte al perdurare della situazione di crisi economica, che induce ad una maggiore attenzione ai costi da sopportare per procurarsi la soddisfazione dei bisogni. Per altro verso, infatti, si deve prendere atto che esiste oggi una propensione al consumo consapevole e all'utilizzazione efficiente delle risorse che consenta di gravare in maniera più misurata non solo sul patrimonio individuale ma bensì anche sul patrimonio comune dell'umanità. Inoltre, è un dato di fatto che le nuove tecnologie permettono di azzerare i tempi e i costi di comunicazione tra gli individui per cui è più agevole il contatto tra persone che intendono scambiare *peer to peer* beni, servizi, competenze, informazioni, spazi, ecc., oppure che, attraverso il *crowdfunding*, si propongono di mettere insieme risorse per realizzare i più svariati obiettivi comuni.

È peraltro essenziale distinguere gli scambi ispirati a un autentico intento solidaristico da quelli attuati da organizzazioni imprenditoriali che utilizzano piattaforme di condivisione allo scopo di allocare più efficacemente beni e servizi traendo profitto dalla commercializzazione dei medesimi. Queste imprese rispondono a una classica logica economica estrattiva e sono collocabili nell'ambito di un mercato, tipico della nostra epoca, che è stato efficacemente definito come *net capitalism*, nel quale non conta tanto la proprietà dei mezzi di produzione o dei capitali quanto il controllo della rete che favorisce i contatti tra gli individui. In questi casi si verifica una sorta di mercificazione della *sharing economy*: l'idea della condivisione, l'illusione di ope-

rare al di fuori delle logiche del mercato, la conclusione dell'accordo *peer to peer*, costituiscono, in realtà, espedienti di *marketing* per attuare in modo efficace progetti imprenditoriali diretti alla realizzazione di un profitto.

La Sezione Giuridica del Dipartimento di Economia dell'Università della Campania L. Vanvitelli ha portato a termine una ricerca in tema di *Sharing economy* alla quale hanno dato il loro essenziale contributo Lucio Iannotta e diversi altri studiosi di cui ascolterete le relazioni nel corso di questo incontro.

Qualcosa, insomma, sta cambiando e a testimonianza di ciò vi è il bisogno impellente dei giuristi di tutte le branche del diritto di confrontarsi su questi temi. Dobbiamo quindi essere grati al Gruppo San Giustino per avere avuto la sensibilità culturale di organizzare questo convegno su "Amministrazione dello sviluppo ed economia e finanza di impatto sociale" e auguraci che vi saranno altre occasioni simili di incontro in futuro.

La crisi economica e finanziaria, infatti, può costituire il volano per realizzare il cambiamento, può ispirare una riflessione profonda che è doverosa per gli studiosi del diritto che hanno una grande responsabilità alla quale non possono sottrarsi perché "il diritto costruisce figure sociali" e contribuisce all'"antropologia dell'homo dignus" (Rodotà, Lezione svolta in occasione del conferimento della Laurea honoris causa a Macerata 6 ottobre 2010).



# RELAZIONI



# POLITICHE DI SVILUPPO E SUSSIDIARIETÀ

di *Adriano Giannola*

## 1. La crisi e lo strabismo irresponsabile

Cercherò di sviluppare alcune riflessioni come economista e da un osservatorio come quello della SVIMEZ che guarda da anni, a una condizione del Paese che, fatta eccezione per la Grecia, è unica nell'Unione Europea per intensità e persistenza dei fattori strutturali di crisi anche quando si registrano segnali di ripresa congiunturale.

Questo esecutivo e, presumibilmente, quello che verrà domani si dichiara fiducioso e punta di conseguire nel 2020 una crescita del PIL dell'1,7. In questo caso vale una considerazione del prof. Galasso che tempo fa parlava di un nostro "grande strabismo", segno di una nostra "grande incoscienza". Siamo infatti il Paese che, a confronto con il resto del mondo (quello OCSE, tanto per intenderci), dal 2001 al 2013 ha perso molte posizioni. Nel 2001 avevamo un reddito pro capite pari al 108% del reddito medio pro-capite dei paesi OCSE; nel 2013 siamo scesi all'88%, cioè abbiamo perso 20 punti percentuali. Dati semplici ed eloquenti.

Mi è capitato incontrando una delegazione cilena di guardare alla dinamica di quel Paese. Il PIL pro capite del Cile dal 34% del 2001, è oggi al 54% della media OCSE. Quanto al Mezzogiorno, nel 2001 era al 74% nel 2013 è al 53%; con oltre 21 punti persi è ben dietro al Cile. E guardiamo ai nostri competitori in Europa. Il confronto più appropriato è con la Polonia che dal 57% nel 2001 è salita oggi al 78%: ha quasi raggiunto l'Italia ed ha ampiamente superato il Mezzogiorno.

Le nostre regioni della convergenza sono tra le ultime dell'Unione. Forse dietro di noi c'è Cipro e qualche regione greca; ma se facciamo il confronto dal 2001, la Grecia è andata meglio del Mezzogiorno. Questo è lo strabismo irresponsabile di cui parla Galasso per il quale ci diciamo contenti di aver ripreso oggi a crescere dell'1% e forse – nel 2020 – all'1,7%.

Non ci scuote più di tanto il fatto che il Fondo Monetario Internazionale e la Commissione Europea osservano che di questo passo torneremo al punto di partenza (cioè al 2007) verso il 2027 consolidando una sempre più ampia distanza dagli altri Paesi. In realtà (almeno dal 1993) siamo abituati a vivere nella stagnazione di un'economia duale; ecco perché lo strabismo ha messo radici profonde ben prima del crollo iniziato nel 2008.

La domanda da farsi: è compatibile questa economia con l'equilibrio della società, con la sua tenuta? Per reggere il Paese avrebbe urgente necessità di porre rimedio alla frana degli investimenti pubblici specie al Sud, di governare il crescere delle disuguaglianze sociali e territoriali. Nel Mezzogiorno il quintile più ricco dei percettori di reddito è solo l'8% dell'universo, a fronte del 28% del Nord. Di affrontare l'emergenza posta dal lievitare del rischio di povertà che sfiora il 40% degli individui al Sud e un preoccupante 12% al Nord. Sono complessivamente oltre otto milioni coloro che hanno superato le soglie della povertà assoluta e della povertà relativa, equamente distribuiti per numeri assoluti tra nord e sud e quindi, avendo il nord il 66% della popolazione, la povertà si conferma un fenomeno nazionale drammaticamente più intenso nel Mezzogiorno.

Si scopre con meraviglia quello che la SVIMEZ da anni ha definito lo *tsunami demografico* alimentato – e non sorprende – dal flusso migratorio proveniente dalle aree più deboli del Sud. Il saldo medio annuo dal 2001 al 2011 arriva a 37.000 unità, sale a 47.000 unità negli ultimi tre anni con punte di oltre 90.000 persone. Questa dinamica ha precise conseguenze sulla piramide demografica e prospetta uno scenario che a consuntivo, secondo l'ISTAT, porterà nel 2065 a una perdita di oltre 5 milioni di abitanti nel Mezzogiorno, trasformato fin dal 2030 nell'area più anziana del Paese.

Per i suoi caratteri selettivi questa migrazione vede partire soprattutto giovani a medio-alta scolarizzazione. Agli effetti demografici si associa perciò una perdita di capitale umano ad alto potenziale che riduce ulteriormente le potenzialità delle aree di partenza e ne aumenta i tratti di dipendenza patologica.

Quello della dotazione di capitale umano qualificato al Sud è un aspetto particolarmente significativo di un problema nazionale.

L'Italia infatti è agli ultimi posti tra i Paesi OCSE per numero di laureati (20% al Sud e 29% al Nord) tra i giovani in età compresa tra 30 e 34 anni; siamo ben lontani dall'obiettivo UE di una quota pari al 40% e, in aggiunta, registriamo una decisa flessione delle immatricolazioni all'Università.

Tra il 2001 e il 2015 il tasso di iscrizione tra gli aventi diritto passa dal 68% al 58% al Nord e dal 57% al 52% al Sud. Da notare che si era giunti ad un picco del 72% al Nord e del 73% al Sud nel 2004. In Campania, dal 66% del 2001 si scende al 49% dopo aver raggiunto il 71% nel 2004. Sono da



segnalare due fenomeni esplicativi entrambi connessi alla crisi ed una intensa specificità territoriale: in generale questa diminuzione è legata alle sempre più precarie prospettive di impiego e all'incremento dei costi. Le analisi dell'OCSE mostrano infatti che l'Italia dopo la Gran Bretagna è diventato il Paese più caro, dove frequentare l'università può rappresentare un lusso. La specificità meridionale è poi rappresentata dal fatto che, stante l'acutezza della crisi, molti scelgono di iscriversi direttamente al Nord dove comunque le opportunità post-laurea sono nettamente migliori. In altri termini ci si diploma e si emigra. Questa dinamica è addirittura incentivata dall'assurdo disegno pro-ciclico che domina i criteri di finanziamento delle Università. Si ha quindi il doppio effetto di accentuare una prospettiva di dipendenza "patologica" da trasferimenti del Mezzogiorno e al contempo di attivare un flusso "sommerso" e da nessuno contabilizzato di trasferimenti di ricchezza dal Sud al Nord sia di risorse pubbliche (costo dell'educazione), sia di risorse private a sostegno degli emigrati: oggi le rimesse *per* gli emigrati dal Sud rovesciano la tradizione di ricevere rimesse *dagli* emigrati. Da notare infine che per il suo costo, l'emigrazione universitaria costa è accessibile solo a quelle famiglie che possono... permettersi il lusso di impoverirsi: in altri termini lo *tsunami* ha un forte connotato di classe, penalizza i più deboli e intacca la ricchezza immobiliare e mobiliare dei più abbienti.

Anche questi dati sono segni dello "strabismo irresponsabile" sopra commentato. Abbiamo infatti innescato una bomba demografica alla base della piramide demografica meridionale che deflagra progressivamente facendo crescere la quota della popolazione anziana alla quale in futuro dovrà sempre più provvedere la previdenza o l'assistenza. Nel più classico rispetto delle "profezie autorealizzantesi" si materializza il peggior stereotipo di un Mezzogiorno parassitario e non produttivo. Si potrebbe cinicamente dire che è in atto la "soluzione finale" della Questione Meridionale o – per dirla diversamente – una silente eutanasia: è solo questione di tempo e il Mezzogiorno svanisce.

## **2. L'insostenibile dipendenza e il miraggio del federalismo fiscale**

La dinamica in atto comporta fin d'ora problemi crescenti di sostenibilità per l'intero sistema. Ciò emerge in tutta evidenza se consideriamo il tradizionale indice di dipendenza strutturale (rapporto tra la somma degli individui con meno di 15 anni e più di 65 anni in percentuale della popolazione attiva, cioè individui tra i 15 e i 65 anni). Questo rapporto in crescita in Italia tra il 2002 e il 2016 per effetto soprattutto della componente al di sopra dei

65 anni, è ancora più contenuto al Sud che nel Centro-Nord ma con una dinamica che sta rapidamente convergendo verso la media nazionale (53% al Sud contro il 58% al Centro-Nord nel 2016). Questo scenario, per molti versi atteso, si modifica drasticamente se passiamo a considerare un coefficiente di dipendenza strutturale “effettiva” che pone al denominatore dell’indice non la popolazione attiva ma la popolazione attiva occupata. In tal caso il rapporto esplode al Sud al 122% rispetto al Centro-Nord che con un 87% ancora rimane al di sotto del 100%. In altri termini la popolazione attiva occupata nel Mezzogiorno è ampiamente inferiore alla popolazione non attiva della quale dovrebbe, per così dire, farsi carico per evitare di ricorrere a risorse provenienti dall’esterno. Proprio in Campania, che ancora è la regione più giovane d’Italia e d’Europa, il rapporto strutturale di dipendenza “effettiva” nel 2016 si attesta al 125%. In questa condizione la capacità portante della forza lavoro occupata è macroscopicamente inadeguata, ponendo un serio problema sociale. Diverse possono essere la via di uscita sia in forme canoniche di dipendenza, che con modalità tutt’altro che ortodosse e ben note. Si pone comunque un macroscopico problema di redistribuzione che può seguire percorsi molto diversi: interventi a monte – via investimenti e rilancio di politiche di sviluppo – o a valle via trasferimenti assistenziali e/o più realisticamente con un mix di assistenza e compressione dei livelli (quindi dei diritti) di fornitura dei servizi. La scelta razionale, ritengo, dovrebbe essere quella di investimenti pubblici produttivi, un approccio razionale che non risulta – temo – particolarmente reale.

Questo nodo da sciogliere evoca il tema del federalismo fiscale, scomparso dall’agenda politica e dal dibattito con lo scoppio della crisi e la cui realizzazione è addirittura demandata ad una legge (la 42 del 2009) sostanzialmente inapplicata specie, non casualmente, per quanto concerne gli aspetti perequativi sia delle dotazioni infrastrutturali che della garanzia degli *standard* per la fruizione dei diritti di cittadinanza.

Veniamo così al tema della possibile ma certo difficile transizione verso il cosiddetto federalismo fiscale che la riforma del titolo V, dal 2001 ha messo in cantiere. Essa, come noto, rappresenta il tentativo di mantenere una coesione nazionale nonostante le strutturali divaricazioni che condizionano la vita economica e politica di un Paese segnato da un persistente e ostinato dualismo. Si cerca la quadratura del cerchio prospettando difficili convergenze da promuovere attraverso principi-cardine quali perequazione, sviluppo, efficienza ed efficacia. Sono questi infatti gli ingredienti essenziali di un “progetto” per la cui gestione si individua un criterio, quello della sussidiarietà, assunto a rango costituzionale nel 2001 con l’introduzione del comma 4 nell’art. 118 del titolo V della Costituzione che recita: “*Stato,*

*Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà*".

Concetto dinamico, poliedrico, "malleabile" e perciò indeterminato del quale si formulano interpretazioni, geometrie e prescrizioni davvero variabili: sussidiarietà orizzontale-verticale-opzionale-obbligatoria, ecc.

Idealmente il concetto di sussidiarietà privilegia la scelta di affidare, consentire, sollecitare, attendere a compiti di rilevanza generale tramite azioni promosse e/o dirette da/a soggetti collettivi o singoli, prevalentemente ma non esclusivamente privati selezionati con un criterio gerarchico definito dalla prossimità al destinatario del beneficio.

In questa accezione la sussidiarietà si definisce di stampo *orizzontale* cioè "tra pari" e di fatto allude in senso ampio all'azione filantropico-volontaristica.

Ma, specie in sistemi caratterizzati da squilibri strutturali (nel caso nostro fortemente *dualistici*), la sussidiarietà alla funzione solidaristica e/o di promozione di efficienza associa anche un'importante funzione di salvaguardia e tutela; nel nostro caso specifico tale funzione attiene alla garanzia dei cosiddetti diritti di cittadinanza individuati dallo Stato e sui quali "*Lo Stato ha legislazione esclusiva*" (art. 117 comma 2 punto m) per la "*...determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*" (e si intende: sanità; istruzione; mobilità).

In questa prospettiva va inteso il concetto di *Sussidiarietà Verticale*.

Più in generale la verticalità si esplica come strumento funzionalmente operativo della *perequazione* definita nell'art. 119 comma 3 della Costituzione: "*Lo Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante*", principio che motiva la *delega al Governo in materia di federalismo fiscale*, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, tradottasi nella legge 42 del 2009 – cosiddetta legge Calderoli – che introduce meccanismi di perequazione "finanziaria" commisurati alle esigenze della perequazione infrastrutturale e a quelle atte ad assicurare disponibilità adeguate di risorse per i territori a minore capacità fiscale previsti dall'articolo 119.

La sussidiarietà verticale è parte integrante della riforma del titolo V del 2001, la sua effettiva operatività è presupposto fondamentale perché si possa parlare di impianto "federale" e non "confederale" dello Stato.

### 3. Sussidiarietà, rischi ed opportunità di uno strumento strategico

Il rischio incombente nel caso italiano, è che la carente azione sussidiaria verticale venga giustificata-occultata dal surrogato della sussidiarietà orizzontale con il risultato che un generico ottimistico buonismo, accentui diseguaglianze e limiti i diritti essenziali dei contraenti più deboli nel patto di cittadinanza.

Così accade che fenomeni in astratto e in concreto molto interessanti del cosiddetto privato sociale, vengono promossi e sollecitati con finalità improprie, oggettivamente ambigue che rispondono – di per sé meritoriamente – ad una carenza perequativa che sfugge alle responsabilità e scaturisce dal differenziato dinamismo e dalle dotazioni “endogene” dei territori.

Come governare questi rischi e come utilizzare senza perdere, al contempo, queste potenzialità?

Credo che la linea di condotta più opportuna sia definire e misurare con precisione il problema e applicare una logica di ottimizzazione rispettosa di vincoli precisi esplicitati con chiarezza nel “patto sociale” che definisce le regole del gioco.

Questo consente di evitare e di immunizzarsi da luoghi comuni alquanto equivoci e di precisare che non sempre – anzi il meno possibile – la sussidiarietà nasce e si esaurisce nella solidarietà.

Per quel che ci interessa (sviluppo, equilibrio, equità) la sussidiarietà è sinonimo di ordine, responsabilità, garanzia di diritti e in questa prospettiva essa offre strumenti ben precisi.

Certo a valle di ciò c’è ampio spazio per un’azione auspicabile e facoltativa a carattere volontaristico e solidaristico (tipicamente di stampo orizzontale e volontario) che funzioni come veicolo redistributivo più efficiente.

Ma il principio di valutazione ed il rischio da evitare, sempre presente e attuale, è che l’area dei diritti venga sguarnita e affidata ad una filantropia *sostitutiva e redistributiva inadeguata per definizione* determinando così uno spiazzamento che fa il paio con quello che lamentiamo quando censuriamo la pratica di sostituire interventi “ordinari” ad opera di quelli che (in attuazione del V comma dell’articolo 119 della Costituzione) dovrebbero essere “straordinari” e quindi “aggiuntivi”.

Il rischio di cadere nel buonismo della sostitutività redistributiva, che ci fa credere tutti filantropi militanti è fortemente aggravato nel nostro caso proprio dallo sviluppo operativo del Privato Sociale, un vero e proprio nuovo settore che cresce in parallelo alla contrazione del *welfare* pubblico ma che vive in simbiosi con il *welfare* pubblico.

Come noto questo rilevante attore sociale trova il suo principale apporto di risorse non solo e non tanto nella fiscalità generale ma nella contiguità alle Fondazioni di matrice bancaria (FOB).

#### 4. Natura e ruolo delle Fondazioni di matrice Bancarie

Le FOB rappresentano la più rilevante se non unica – e positiva a mio avviso – novità strutturale della nostra società degli ultimi cinquanta anni dovuta a un evento del tutto preterintenzionale prodotto dal disegno di privatizzazione del settore bancario.

Tanto preterintenzionale che Giuliano Amato che ha dato assieme a Guido Carli il nome alla legge 30 luglio 1990, n. 218 disse di aver involontariamente *creato un Frankenstein*; quel Frankenstein a mio avviso, ha salvato molte cose in Italia a partire da un residuo sistema di banche nazionali e continua ancora, con crescenti difficoltà a rappresentare un salutare argine alla loro contendibilità. Una volta tanto, senza bisogno di referendum costituzionale, una legge normale ha istituito con le FOB un settore dell'economia fino ad allora in sonno.

Di norma pochi sanno dire cosa sono le FOB. Eppure la risposta è molto semplice: sono le vecchie banche (dette *enti conferenti*: il Banco di Napoli, la Cariplo, il San Paolo di Torino, il Monte dei Paschi di Siena e decine di Casse di Risparmio) che il legislatore, con incentivi, ha indotto a scorporare le attività di credito affidate a “nuove” società per azioni private (dette *banche conferitarie*) delle quali le “vecchie” banche – *enti conferenti* – sono divenute le principali ed in alcuni casi uniche azioniste. Sono questi *enti conferenti* che nel gergo comune definiamo Fondazioni di Matrice Bancaria il cui patrimonio ammonta al valore di quanto conferito alle “nuove” banche private S.p.A. delle quali in quanto azioniste sono destinatarie dei profitti di queste “neonate” banche. La missione delle FOB (enti di diritto privato secondo la Corte Costituzionale) hanno una missione *non profit*, puramente sociale e non commerciale. L'interessante considerazione in proposito è che in Italia (un caso simile si ha in Spagna che ha adottato una riforma esattamente identica) i profitti dell'attività che di norma attira le maggiori critiche e biasimi – quella delle banche appunto – in misura corrispondente alle quote azionarie delle FOB di fatto vanno a finanziare le attività sociali, filantropiche e promozionali che esse sono vincolate a svolgere come unico fine istituzionale.

Questo modello di fatto è la versione aggiornata e corretta del sistema dei Banchi Pubblici Napoletani nato alla fine del Quattrocento e sviluppato nella

seconda metà del Cinquecento da istituzioni filantropiche che crearono e gestirono il primo esempio di banca moderna nel mondo occidentale.

Questo redivivo antico-nuovo settore è il fondamentale pilastro del cosiddetto privato sociale alimentato sia in prima persona che indirettamente dai proventi patrimoniali rivenienti dalla partecipazione al capitale delle banche e destinati ad attività sociali. Proprio la rilevanza sociale importantissima e la corrispondente forza operativa delle FOB rappresentano un fattore oggettivo di squilibrio, rilevante e progressivo nel territorio.

Infatti per la loro genesi e per le successive vicende del settore bancario privatizzato le FOB hanno contribuito ad ampliare strutturalmente le disuguaglianze in virtù della loro presenza territoriale e della dotazione patrimoniale che vede solo 15 delle 89 FOB (tutte di modesta o minima dimensione) presenti nelle regioni della convergenza del Sud. Un dato che ovviamente accentua piuttosto che attenuare lo squilibrio e che in teoria imporrebbe una più intensa e differenziata sussidiarietà verticale sul territorio per evitare che le divaricazioni aumentino a valle del farsi via, via più intensa e pervasiva la presenza delle FOB e la delega al “privato sociale” di compiti “sussidiari” sostitutivi o a complemento del sistema di *welfare* pubblico.

Il *nuovo welfare* che le pratiche delle FOB sviluppano dovrebbe migliorare e integrare secondo un’ottica evolutiva il *welfare pubblico* contribuendo a definire una “area di contendibilità” utile a definire modelli ottimali ed efficienti di “intervento pubblico” per utilizzare al meglio l’uso delle risorse conformemente ad un orientamento costituzionalmente coerente.

Il rischio che intacca invece la sussidiarietà verticale è quello di alimentare uno sterile rivendicazionismo contabile che richiama giustamente ma senza efficacia l’urgenza di definire la cornice nella quale diritti e doveri concorrono a quantificare Assistenza e Prestazioni (LEA, LEP).

A complemento di queste articolazioni su teoria e pratica del poliedrico concetto di sussidiarietà va menzionato il fatto che la “visione” della fiscalità operante nel sistema, necessariamente si ispira a criteri di una progressività che è una condizione necessaria per evitare una pericolosa e divisiva deriva di “sussidiarietà estrattiva” a favore di una coerente e sostenibile “sussidiarietà verticale perequativa”.

È chiaro che la sussidiarietà intesa in senso statico come intervento filantropico, volontaristico e solidaristico ad ampio spettro dovrebbe coniugarsi alla sussidiarietà verticale della Costituzione, spina dorsale della riforma del Titolo V.

Una pia illusione stante il ruolo decisivo delle FOB, il loro squilibrato intervento territoriale e la crescente precarietà del *welfare pubblico*.

## 5. Sussidiarietà, politiche di sviluppo euro-mediterraneo e il fattore X%

È chiaro che applicare quanto ormai da dieci anni prescrive la legge 42 del 2009 imporrebbe una rivoluzione redistributiva che, a sua volta, imporrebbe un percorso di intense politiche di sviluppo.

D'altra parte per ottemperare ai principi perequativi non si può assolutamente attendere la crescita all'1,7% nel 2020! È puntando a rimettere in moto il Sud che tutto il Paese può vincere la scommessa.

È il caso di sviluppare razionalmente l'impegno e il metodo della sussidiarietà iniziando a correggere il vizio di interpretare alla rovescia il criterio della verticalità.

Il senso di questa osservazione può essere illustrato con un esempio.

Nel febbraio 2017, il Governo nel cosiddetto *Decreto Mezzogiorno* ha recepito un emendamento, che chiamiamo "clausola 34%" che prevede l'obbligo per le amministrazioni pubbliche (centrali) – quindi sussidiarietà verticale – di destinare al Mezzogiorno una quota delle risorse ordinarie in conto capitale pari alla quota della popolazione. La SVIMEZ ha fatto un semplice esercizio di valutazione per stimare quali effetti si sarebbero avuti se si fosse attuata questa regola dal 2009 al 2015. I risultati, in sintesi dicono che il Sud, dove il reddito è crollato in quel periodo del 10,7%, avrebbe perso solo il 5,4% e l'occupazione, avrebbe perso solo 199.000 invece di 500.000 posti di lavoro. Poiché questo esercizio di perequazione redistribuisce una dotazione di risorse date, ne consegue che dando il 34% al Sud si restano meno risorse al Nord. Cosa sarebbe successo al Nord? Il dato effettivo del Nord in quegli anni è una perdita di prodotto del 6,3%, con la redistribuzione proposta avrebbe perso il 7,6% cioè 1,3 punti in più. E l'occupazione che al Nord in quegli anni ha avuto una flessione di 376.000 addetti, sarebbe ulteriormente diminuita di 37.000 unità. Nel complesso in Italia l'applicazione della clausola del 34% al Sud invece del 7,4% avrebbe determinato una perdita del 7,2% in termini di prodotto e l'occupazione avrebbe perso circa 200.000 posti di lavoro in meno. Quindi, l'effetto in termini produttivi di efficienza e di efficacia sarebbe stato positivo, univoco e significativo specie considerando che avrebbe significativamente contenuto l'emergenza montante nelle regioni del Mezzogiorno. Questo è un esempio degli effetti di una mancata applicazione di una razionale sussidiarietà verticale.

Faccio due considerazioni: non è vero che oggi l'Italia è vincolata a questa prospettiva – se va bene – di stagnazione; sappiamo invece che ha bisogno di crescere almeno al 2,5-3% all'anno.

Per smentire il Fondo Monetario e recuperare già nel 2020 il livello di prodotto reale del 2007, si dovrebbe infatti crescere in media annua al 3% al Sud e all'1,8% al Nord. Il banale esercizio precedente dovrebbe dimostrare che è efficace ed efficiente applicare il principio di sussidiarietà verticale e che la perequazione non è un lusso ma un criterio di razionalità ottimizzante specie in presenza di risorse scarse.

E veniamo al grande quesito sul quale non si discute: quale è la prospettiva di uscita dalla crisi del sistema Italia? Come si è ripetutamente detto la soluzione non è certo quella di recuperare una crescita dell'1,7%, bensì di dimostrarsi capaci di scegliere di fronte all'alternativa che ci propone in tutta evidenza la globalizzazione: da un lato insistere sul percorso intrapreso che di fatto ci sta emarginando dall'economia globale, dall'altro puntare a cogliere l'opzione che ancora (e per poco) ci offre la ritrovata centralità del Mediterraneo nella quale avere un ruolo rilevante invece di restarne del tutto marginali.

L'opzione euro-mediterranea è la scommessa sullo sviluppo. Dovremmo coglierla e tentare di mettere a frutto quando ancora è possibile una rendita di posizione enorme che ci viene dall'essere la piattaforma euromediterranea per eccellenza. Essa vuol dire porti, retroporti, Zone Economiche Speciali, attrarre e attivare risorse, rifarci alla tradizione – senza ironia – delle antiche repubbliche marinare. Illudersi che industria 4.0, il rilancio del mitico *made in Italy* (in buona parte in mani estere) pur necessari per difendere quel che resta del modello di sviluppo trainato dalle esportazioni siano la soluzione vincente è una grande illusione. La rendita posizionale mediterranea è il solo e quanto mai indispensabile complemento che può garantire un riposizionamento socialmente sostenibile del Paese.

Per realizzare questo progetto di innovazione è necessario finalizzare sussidiarietà, perequazione, garanzia dei diritti come fattori funzionali ed essenziali per rimettere in corsa un sistema da oltre venti anni in stagnazione e ormai da dieci in crisi manifesta. La via d'uscita non può che essere cambiare prospettiva e, nel Mediterraneo, fare del Sud la nuova frontiera da attrezzare.

Per rispondere a queste sfide il criterio della sussidiarietà va inteso come strumento attivo a trecento sessanta gradi e prendere atto che se la benemerita funzione del privato sociale, gestita dalle FOB prosegue in sostanziale supplenza di un *welfare pubblico* sempre più deficitario occorre neutralizzare l'involontario inevitabile effetto di spiazzamento che accentua gli squilibri territoriali.

Con una giusta dose di fantasia occorre una clausola del X% anche sul versante sociale della sussidiarietà. Un X% non esclusivamente contabile, decisamente maggiore del 34% della spesa in conto capitale, mirato a ripristinare con la necessaria redistribuzione perequativa una corretta relazione



pubblico-privato su modelli condivisi di servizi e prestazioni. Ciò, almeno, per attenuare il macroscopico impatto squilibrante prodotto dall'abdicazione dello Stato al suo compito di sussidiarietà verticale e per neutralizzare la prassi che sia sufficiente dare campo all'illusione buonista di supplire con isolati "modelli esemplari" di sussidiarietà orizzontale. Laddove viene meno l'offerta dei servizi sociali conforme agli standard, interi territori cadono nella trappola che delega ad "eroi" del terzo settore una sussidiarietà fortemente orizzontale che prospetta forme di dipendenza simili per patologia a quella che pervade anche la sfera dell'economia.

Le due clausole, del 34% e dell'X%, certo una provocatoria semplificazione, dicono comunque che, in alternativa, è maturo il tempo per progettare e praticare la "sussidiarietà per lo sviluppo".

# FONDAZIONI BANCARIE, SOLIDARIETÀ AL SERVIZIO DELLA SUSSIDIARIETÀ

di *Daniele Marrama*

Dividerò questi 10-15 minuti massimo – vorrei essere, infatti, molto rapido – in due segmenti differenti perché naturalmente io dovrei fare una testimonianza sul modo in cui la Fondazione Banco di Napoli vive questo suo essere fondazione di matrice bancaria però lasciatemi dire che siccome mi capita spesso di fare testimonianze sulla Fondazione Banco di Napoli ma, invece, difficilmente mi capita di parlare di fondazione davanti a studiosi di diritto amministrativo, vorrei approfittare di quest’occasione, ma esattamente per 5 minuti. In questi 5 minuti vorrei fare qualche piccolo flash sul rapporto che si è sviluppato negli anni tra il potere politico e il mondo delle fondazioni bancarie perché è un rapporto molto teso, a tratti è stato veramente molto teso e anche molto difficoltoso. C’è un dato di fatto: che il mondo politico non ha mai visto troppo di buon occhio le fondazioni bancarie (Scoca: perché non se ne è impadronito) perché non se ne è impadronito, esattamente, fondamentalmente. Per quanto riguarda il mondo politico, traduco: il legislatore, ha sempre mantenuto un atteggiamento costante nei confronti del mondo delle fondazioni, cioè il tentativo di appropriarsene. Quello che è cambiato nel corso degli anni è stato l’atteggiamento delle fondazioni bancarie rispetto a tale tentativo e faccio veramente qualche flash rispetto a questa tematica: perché sostanzialmente voi sapete che le fondazioni sono sotto la vigilanza del Ministero delle Finanze e questa vigilanza è giustificata per il ruolo di azionisti delle banche conferitarie, il legislatore dice che se non ci fosse la partecipazione delle fondazioni all’interno delle banche conferitarie la vigilanza sulle fondazioni dovrebbe essere trasferita ad un altro soggetto che non è il MEF. Ad ogni modo questa vigilanza è una vigilanza teoricamente abbastanza scarna, la indica l’art. 10 del d.lgs. 153/1999, dice: la vigilanza sulle fondazioni ha per scopo la verifica del rispetto della legge e degli statuti, la sana e prudente gestione delle fondazioni, la redditività dei patrimoni e l’effettiva tutela degli interessi contemplati negli statuti. Questa

disposizione risale al 1999; nel 2001, come molti di voi sanno bene, Tremonti fa l'assalto alle fondazioni, con la Finanziaria del 2002 inserisce una serie di norme che sono fundamentalmente lesive dell'autonomia privata delle fondazioni bancarie. Vi faccio qualche esempio di norma di questo genere, tipo per esempio la prevalente rappresentanza degli organi di indirizzo di rappresentanti degli enti diversi dallo Stato di cui all'art. 114 cioè la presenza di designati da soggetti pubblici negli organi di indirizzo, l'obbligo di seguire i poteri di indirizzo ministeriali nella definizione dell'assetto organizzativo delle fondazioni. Di fronte a questo attacco veemente che il legislatore, il potere politico fa alle fondazioni, le fondazioni si difendono in maniera altrettanto veemente e questo contrasto, che passa attraverso il Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, viene portato davanti alla Corte Costituzionale, ci sono le due famose sentenze del 2003, la 300 e la 301, nelle quali la Corte Costituzionale afferma che le fondazioni sono organizzazioni delle libertà private, sostanzialmente dice: il legislatore deve stare al posto suo, le fondazioni sono dei soggetti privati di interesse pubblico perché effettivamente svolgono attività di interesse pubblico, ma il legislatore non può entrare così, a gamba tesa, nell'organizzazione delle fondazioni. Il potere politico però sostanzialmente non si acquieta rispetto a questa tematica e continua a cercare, attraverso norme spot, di entrare nella gestione delle fondazioni, di entrare nella gestione del loro patrimonio, di entrare nella loro governance. Addirittura c'è una fase, un momento storico nel quale il legislatore statale dice che uno dei settori nel quale devono intervenire sono i lavori pubblici, devono finanziare i lavori pubblici. Quello che cambia nel corso del tempo e soprattutto nell'ultima fase è l'atteggiamento del mondo delle fondazioni. E questo cambia, secondo il mio parere, per un ragionamento di carattere politico. Per descrivere il modo in cui il mondo delle fondazioni vede l'interlocutore politico potrebbe essere adeguata l'immagine di un animale feroce affamato dell'autonomia delle fondazioni. Allora, il mondo delle fondazioni come reagisce a questa nuova fase di attacco? non reagisce in un'ottica bellicosa, cioè non si pone in un'ottica di contrasto al mondo politico, ma semplicemente sazia la bestia, in che modo? buttando in pasto al legislatore dei pezzi della propria autonomia. Diciamo, lo mette a tacere rinunciando a pezzi della propria autonomia. Questo atteggiamento, diciamo conciliativo, ha anche una ragione di carattere politico forte perché effettivamente coloro che hanno avuto il potere decisionale rispetto al mondo delle fondazioni erano ben consapevoli che ci sono state fasi storiche nelle quali in parlamento erano presenti progetti di legge volti a statalizzare le fondazioni bancarie, a prendersi i patrimoni delle fondazioni bancarie, soprattutto nel 2011, quando c'è stata la crisi, i patrimoni delle fondazioni bancarie

facevano molto gola in un momento di difficoltà. Allora, in questo caso, la governance del mondo delle fondazioni ha fatto un ragionamento, di certo scaltro e molto utilitaristico, cioè ha detto: non andiamo allo scontro ma saziamo colui che ci vuole fagocitare cedendo pezzi di autonomia, sostanzialmente cedendo pezzi di autonomia. L'acme di questo comportamento, se vogliamo, compromissorio ma anche, diciamo, di *real politic*, potremmo dire, si realizza nel 2015 quando viene sottoscritto un protocollo d'intesa tra il MEF e l'ACRI. Sostanzialmente questo protocollo d'intesa che cos'è? in realtà non è un protocollo d'intesa e lo dice bene il prof. Clarich che autorevolmente presiede la Fondazione MPS e che ha scritto un commento a questo protocollo d'intesa. In sostanza è un impegno unilaterale, cioè il mondo delle fondazioni dice al Governo, una parte non la dice ma la lascia intendere, tu ti vuoi fregare il mio patrimonio, vuoi dominare la mia governance? allora facciamo in questo modo: sono io stesso che ti do, ti concedo, a te legislatore, a te potere statale, ti concedo, diciamo, di allargare l'ambito della tua vigilanza su di me attraverso questo protocollo d'intesa. È un protocollo d'intesa che però, in realtà, è una cessione di autonomia da parte del mondo delle fondazioni nei confronti del potere statale. E in questo protocollo d'intesa in che cosa si impegnano le fondazioni? si impegnano a inserire nei loro statuti delle norme che, se fossero state fatte dal legislatore, sarebbero state certamente incostituzionali perché le fondazioni bancarie dicono: noi opereremo prevalentemente con i bandi pubblici, questa è una chiara violazione dell'autonomia di un soggetto privato, se l'avesse scritto il legislatore sarebbe stato incostituzionale, invece se lo dicono le fondazioni va bene, ci vincoliamo noi stessi ad operare tramite bandi pubblici, ci vincoliamo noi stessi ad essere sottoposti ad una sorta di larvato indirizzo da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Allora, questo modo di operare, cioè questo darsi in pasto, questo cedere una parte della propria autonomia per acquietare la fiera affamata sicuramente politicamente aveva delle ragioni ed è stata una scelta scaltra però, e qui parlo ai giuristi, ha degli ambiti molto claudicanti. Perché dico questo a un giurista? Perché fondamentalmente i poteri di vigilanza ordinari si basano su un disposto normativo cioè su una sovranità popolare che si è tradotta in un disposto normativo. Adesso il Ministero ha allargato il suo ambito di vigilanza ma il delta di vigilanza deriva da un autovincolo delle fondazioni cioè è come se le fondazioni avessero conferito al Ministero dei poteri di vigilanza che originariamente non aveva. Un elemento di questo genere è oggettivamente critico dal punto di vista proprio di esercizio di potere perché fino a prova contraria il Ministero dovrebbe esercitare dei poteri che gli vengono conferiti tramite legge. Loro risolvono questo tema dicendo: ma noi li mettiamo negli statuti e di conseguenza, siccome il Ministero deve

vigilare sullo statuto, sul rispetto dello statuto, in questo modo è titolato ad allargare la sua vigilanza. Però diciamo questo mi sembra un po' bizantinismo da un punto di vista tecnico. E chiudo questi miei cinque minuti e sarò velocissimo sulla Fondazione Banco Napoli, sull'esperienza personale e quindi sulla gestione della Fondazione che ormai sono quattro anni che ho l'onore di presiedere. Allora in questi quattro anni che cosa è successo? abbiamo avuto una grande fortuna, non nel contesto nel quale agiamo perché era fallimentare evidentemente già da quattro anni a questa parte, la fortuna è stata che negli organi di governo della Fondazione Banco di Napoli sono sedute in questo momento persone che condividono una determinata lettura del reale. Qual è questa lettura del reale? La lettura del reale che ci caratterizza, che ci accomuna sostanzialmente, è quella secondo la quale i danni più grossi, la crisi economico-finanziaria che è partita nel 2008 non li ha prodotti tanto sul fronte economico, prettamente economico ma – in ragione della matrice originaria di questa crisi che è derivata dalla finanziarizzazione selvaggia dell'economia, dalla deregulation finanziaria, dalla illusione di poter creare ricchezza prescindendo dalla produzione – li ha lasciati sulla tenuta sociale, cioè sull'impovertimento del tessuto di relazioni su cui si fonda la tenuta di una comunità. I danni più forti non sono stati operati sul campo economico, prettamente economico (quelli sono evidenti, tragici e sotto gli occhi di tutti), in realtà i segni più sanguinolenti riguardano lo sfaldamento di quella trama di relazioni intersoggettive che rappresentano l'architrave della tenuta sociale. A cosa mi riferisco? al pericoloso atteggiamento di disincanto rispetto all'impegno civile, alla disillusione rispetto alla possibilità di operare, dare e lasciare dei segni concreti della propria azione.

Questi frutti velenosi, a mio sommo parere, sono in realtà anche le conseguenze sperate, gli obiettivi di coloro che hanno prodotto la crisi stessa. Una crisi che si è fondata in maniera evidente su un individualismo selvaggio e che, attraverso l'impovertimento del tessuto sociale, determina anche la vittoria dell'individualismo. Il paradosso è questo: le cause che hanno prodotto la crisi hanno determinato una situazione di progressiva sterilizzazione degli anticorpi alla disgregazione sociale. Allora, sulla base di questa idea noi, come Fondazione Banco Napoli, abbiamo ritenuto che il nostro fine fosse quello, diciamo, di sollecitare nuovo impegno sociale, nuova cittadinanza attiva e di essere un volano ad esperienze di sussidiarietà orizzontale. Quindi, non ci limitiamo, come ordinariamente fanno gran parte delle fondazioni bancarie, a ricevere delle richieste di contributo e a rispondere a queste richieste di contributo. Noi per esempio interpretiamo in maniera un po' diversa il ruolo di erogazione. In che modo? Stiamo praticamente facendo cimentare le realtà del terzo settore che ci chiedono contributi con la loro stessa

capacità di raccogliere risorse e quindi abbiamo creato un portale di *crowdfunding* che si chiama *Meridonare* e che è dedicato a tutte quelle realtà che vengono alla Fondazione e, per esempio, dicono: io devo fare un doposcuola alla Sanità, mi dai 10.000 euro? cosa nobilissima, per carità. Allora noi diciamo: sì, ok, però tu non ti sedere su questi 10.000 euro, ti chiedo questo: stai tre mesi su questa piattaforma di *crowdfunding*, fammi vedere che sei in grado di raccogliere 1000 donazioni anche da 1 euro ciascuna e questo vuol dire che tu stai facendo animazione territoriale, cittadinanza attiva, stai dimostrando di tenere veramente al tuo progetto. A questo punto interviene la premialità della Fondazione Banco Napoli, quindi la Fondazione dà un sostegno premiale all'iniziativa che dimostra una vivacità. Lo stesso discorso vale per esempio per l'impegno nell'interno del tessuto creditizio, perché la Fondazione è particolarmente convinta e persuasa del fatto che un territorio che non abbia un istituto di credito di riferimento è un territorio che ha poche prospettive di crescita ed in conseguenza, in ragione di questo, abbiamo partecipato alla raccolta di capitale per il rilancio e il rafforzamento patrimoniale di istituti di credito territoriali che erano in difficoltà e l'intervento della Fondazione ha fatto in modo che anche i grossi driver imprenditoriali del tessuto economico campano partecipassero a questo aumento di capitale e rinforzassero questi istituti di credito. In sostanza interpretiamo, cerchiamo di interpretare, con tutti i nostri limiti, in maniera un po' diversa il ruolo della fondazione bancaria; di solito le fondazioni bancarie danno contributi e finanziano libri d'arte che vengono utilizzati come strenne a Natale. Noi cerchiamo di essere un operatore attivo, proattivo e che sostanzialmente possa provare ad essere da supporto e da volano allo sviluppo della cittadinanza attiva. Grazie.

# IMPRENDITORI SOCIALI: DALLA RISONANZA INTERNA ALL'IMPATTO SOCIALE

di *Juan Andrés Mercado*

## 1. L'interesse per l'imprenditore

Nel libro *Business for Good. Perspectives for a more Humane Economy* abbiamo avuto modo di presentare una visione panoramica di ciò che è l'imprenditoria sociale e come si studia negli ambienti accademici il suo impatto<sup>1</sup>.

L'interesse degli autori su questi argomenti proviene non soltanto dalla considerazione dell'importanza di queste realtà nello sviluppo economico, ma anche dal contatto diretto con diversi imprenditori sociali. È difficile che gli incontri con queste persone non lascino un'impronta in chi li ascolta, non soltanto per i risultati delle loro intraprese, ma soprattutto per lo spirito che informa tali iniziative. Si tratta di attività di impatto sociale create con la stessa passione e senso professionale con cui si portano avanti affari profittevoli in ambienti altamente competitivi.

A partire dalle sue esperienze di ricerca con dirigenti aziendali, Abraham Maslow coniò il termine "aggridant" per indicare un tipo di persona con grandi doti organizzative ed energia per portarle avanti<sup>2</sup>. Non è lo scopo di questo scritto spiegare nel dettaglio gli elementi antropologici di questa tipologia umana, cioè non si svilupperà una proposta di filosofia della persona (antropologia filosofica) per l'agire professionale. Ci si limiterà quindi a sottolineare alcuni tratti della professionalità, dell'impegno e delle motivazioni di coloro che usano le proprie capacità e le leve del libero scambio per condividere con i più bisognosi i benefici dello sviluppo.

Cosa s'intende per imprenditoria sociale?

<sup>1</sup> Mercado, Ortiz, e Scotti, *Business for Good. Perspectives for a More Humane Economy*.

<sup>2</sup> Maslow, *Maslow on Management*, 167-176; Hoffman, Maslow, 323.

È importante chiarire che ciò che si intende per imprenditoria sociale o investimenti ad impatto sociale (*impact investing*) non si può ricondurre alle nozioni di responsabilità sociale d'impresa (CSR), cioè alle attività non profittevoli che le aziende sviluppano come contraccambio alla sfera sociale in cui agiscono. In questo caso, si tratta di attività non legate al loro giro di affari.

Non si tratta neanche dei cosiddetti investimenti socialmente responsabili (SRI) ovvero quelli in cui gli investitori – o i gestori dei loro fondi – fanno un lavoro di selezione negativa per non impiegare le loro risorse in affari che ritengono nocivi, come le armi o i casinò.

Non si riferisce neanche alle imprese che hanno sviluppato politiche di tutela degli interessi sociali e dell'ambiente in vista della sostenibilità globale del commercio inteso in senso largo (ad es. eliminazione o riciclaggio dei rifiuti, promozione di energie rinnovabili).

Le imprese sociali sono invece soluzioni basate sul modello commerciale per far fronte a problemi delle comunità. Spesso avviano le loro attività con fondi provenienti da donatori e il loro scopo è più importante del contraccambio economico. Normalmente si tratta di piccole e medie imprese che raramente raggiungono grandezze scalari, ma che sono sostenibili o mirano ad esserlo in tempi ragionevoli.

A questi fattori generali si aggiunge la concretezza dell'impatto che si vuole promuovere, e ciò implica che si lavori con e per una comunità determinata con delle sfide ben precise. Il fatto che si tratti di una comunità determinata offre una cornice spaziale definita, e la prospettiva che l'impatto sociale debba essere immediato fa convergere le iniziative in un servizio o prodotto efficace, ritagliato sulla misura delle persone che ne hanno bisogno. Il carattere profittevole delle attività fa parte di tutta la strategia, per consentire l'autonomia del progetto e la sua ampliamento, nonché la possibilità di mantenere una piattaforma per nuove e più vaste iniziative, tutto con parametri chiari di rendicontazione<sup>3</sup>.

## 2. Braccio di ferro con la “mano invisibile”?

Con alcuni degli esempi che verranno spiegati in queste righe si renderà ancora più evidente che le imprese di questo tipo non appartengono al *mainstream* del cosiddetto liberismo economico, pur avvalendosi delle regole del mercato. Si tratta di iniziative in cui l'idea che l'impresa è un sistema di

<sup>3</sup> Tan e Griffiths, *Social Impact Investing.*, 37-41.



servizio alla società non viene imposta dall'esterno e non si limita a creare una ricchezza che avrà dei benefici per tutti come una sorta di effetto collaterale.

Le strutture che si mettono in piedi non hanno neanche le dimensioni delle grandi corporazioni, anche se in alcune zone possono avere un impatto economico importante. D'altra parte, il loro carattere "anomalo" all'interno dell'economia basata sul profitto – si tratta di iniziative *low profit*, come si presentano alcune di esse –, le costringe a inventare sistemi di misurazione oggettivi ma non lontani dalla realtà in cui si osservano i loro effetti<sup>4</sup>.

Una iniziativa fra tante può aiutare a capire meglio queste idee generali. Si tratta delle attività di *The Paradigm Project* ([www.theparadigmproject.org](http://www.theparadigmproject.org)). Le profonde impressioni che causarono in Greg Spencer le difficili condizioni di vita di tante persone nelle zone di Africa che visitò durante un "exposure trip" nel 2008, lo portarono a sviluppare un fornello domestico economico ed efficiente. Semplice com'è, questo prodotto sviluppato da Spencer e dallo specialista di branding e marketing Neil Bellefeuille, diminuisce drasticamente il consumo di legna, che per alcune famiglie, con i sistemi tradizionali per cucinare arriva ad una tonnellata annuale. Oltre a questa spesa oggettiva, per i nuclei familiari l'ottenimento della legna consuma quasi un terzo del loro reddito. L'efficienza è legata anche alla riduzione del 85% dei gas tossici prodotti dalla combustione, che normalmente avviene nell'unico ambiente delle abitazioni. Come in tante iniziative di impatto sociale, le prime beneficate nonché agenti dell'impatto, sono le donne. In questi casi, oltre ad imparare a usare i fornelli, guadagnano in termini di sicurezza perché nel non dovere allontanarsi così spesso dalle loro abitazioni riducono di molto i rischi di subire violenze. Per le madri la cura dei bambini viene agevolata e le figlie che normalmente danno una mano in questi compiti sono messe in condizioni di frequentare le scuole con maggiore regolarità.

Non è facile paragonare i benefici di queste iniziative con le pressanti sfide legate al consumo di combustibili fossili delle grandi industrie, ma le cifre "macro" di un'impresa relativamente piccola come quella appena descritta non sono trascurabili, né in termini di tutela dell'ambiente né in termini di irrobustimento del tessuto sociale<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Sulla complessità della ricerca accademica dell'impatto delle imprese sociali, si veda Ortiz, 'Fighting Extreme Poverty', pp. 62-64. La Schwab Foundation, collegata al World Economic Forum sta amalgamando imprenditori e studiosi per collegare la ricerca alla promozione di iniziative in tutto il mondo ([www.schwabfound.org](http://www.schwabfound.org)).

<sup>5</sup> Le grandezza delle cifre è secondario per lo scopo di questo lavoro, ma vale la pena guardare alcuni dei risultati pubblicati. Cf. ad es: [www.bluesource.com/portfolio/efficient-cookstoveslife-changing-impact-in-the-third-world](http://www.bluesource.com/portfolio/efficient-cookstoveslife-changing-impact-in-the-third-world) [28.12.2017]. [www.theparadigmproject.org/our-impact/](http://www.theparadigmproject.org/our-impact/) [28.12.2017]. [www.caritasitaliana.it/materiali/Mondo/ddt10\\_dicembre2015.pdf](http://www.caritasitaliana.it/materiali/Mondo/ddt10_dicembre2015.pdf), 23-24.

In altri casi si tratta di combattere l'emarginazione sociale ed economica in società materialmente più sviluppate, come la creazione di servizi in ambienti carcerari. Di fatto, la *Singapore Venture Capital & Private Equity Association* concesse il riconoscimento al migliore imprenditore sociale del 2016 ad Amil David, ex carcerato che creò un *call center* per detenuti, e grazie alla fiducia concessa da imprenditori sociali, è riuscito a creare *Agape Connecting People*, per promuovere la preparazione di carcerati e altri emarginati affinché possano reincorporarsi al mondo del lavoro<sup>6</sup>.

Qualcosa di analogo si sta facendo in Italia con l'iniziativa *Made in Carcere*, creata da Luciana Delle Donne, fondatrice di *Officina Creativa*, una cooperativa sociale non a scopo di lucro<sup>7</sup>.

Anche se gli imprenditori sociali normalmente si trovano al margine delle discussioni di scuola sul wefarismo e il liberismo, conoscono le leve che si possono azionare per dirigere il mercato in certe direzioni in un contesto determinato, e capire che dalla stabilità delle famiglie e del lavoro emergono anche effetti collaterali di un altro ordine, come l'aumento del ricavo fiscale, o altri meno prevedibili, come quelli che si potranno dischiudere a una comunità quando i loro bambini avranno un livello di scolarizzazione superiore<sup>8</sup>.

A questo scopo vale la pena ricordare alcuni tratti della storia di Muhammad Yunus e la Grameen Bank. Yunus proviene da una famiglia facoltosa del Bangladesh. Dopo la laurea in Economia nella sua Chittagong natale, andò negli Stati Uniti per conseguire il dottorato di ricerca presso la Vanderbilt University (1969), della quale fu docente fino al 1972. Al suo rientro in Bangladesh cominciò a pensare a come combattere la povertà nelle zone povere vicine al campus universitario della sua città.

Scopri che ciò che serviva a molti piccoli produttori di diversi articoli, erano esigue quantità di soldi per rendersi autonomi, uscendo dal circolo creato dai fornitori di materie prime che erano anche gli acquirenti dei prodotti finali. I margini di guadagno per i singoli produttori era così piccolo che riuscivano a malapena a sfamare le loro famiglie e comprare il materiale per continuare a produrre. Osservò anche che erano le donne a lavorare lunghe ore in quelle situazioni pur di mantenere la loro prole, perché i mariti erano praticamente assenti.

<sup>6</sup> <http://agape-cp.com/about/> [01.01.2018]. Un video riassuntivo dell'iniziativa si trova in [www.tbnetwork.org/Pages/Category/case-studies](http://www.tbnetwork.org/Pages/Category/case-studies) [01.01.2018].

<sup>7</sup> <http://www.madeincarcere.it/it/> [01.01.2018]. Uno studio sistematico di realtà di questo tipo si trova in Mongelli e Rullani, 'Inequality and Marginalisation'.

<sup>8</sup> Su questi aspetti della visione imprenditoriale insistono molto Tan e Griffiths, *Social Impact Investing*; Easterly, *The White Man's Burden*; Easterly, *The Tyranny of Experts*.

C'erano diverse sfide, a cominciare da un fondo minimo per elargire le piccole somme di denaro ai clienti potenziali. Bisognava pensare anche al sistema di distribuzione dei soldi e al numero minimo di iscritti al sistema di micro-prestiti, nonché a una percentuale ragionevole di interessi per garantire la continuità del progetto.

Avviò così i lavori con i suoi studenti, prima sulla carta e poi sul terreno. In un contesto in cui le donne non potevano avere contatto con maschi estranei al nucleo familiare, Yunus e alcune delle sue studentesse inventarono un metodo di comunicazione per aggirare il problema sia materiale – come avvicinare le donne in modo tale da evitare loro problemi – che di comprensione del sistema di prestito. Con questi primi passi nacque la Grameen Bank nel 1976.

Yunus ha raccontato tutti questi particolari nei suoi libri e in tante interviste, e ha dovuto anche rispondere a tante critiche e malintesi sugli effetti dell'operato del suo istituto e di tante altre iniziative che si basano sugli stessi principi. Ciò che a me interessa sottolineare è che molti degli imprenditori sociali conoscono la storia del microcredito e compartono molti dei “geni” del DNA di Yunus.

Lo scopo condiviso è quello della riduzione della povertà, che come abbiamo visto non è sempre o soltanto di tipo materiale, ma di carenza di fiducia o riconoscimento. Alcune critiche costruttive al microcredito fanno notare che questo sistema reca molti benefici per garantire un'economia leggermente al di sopra della sussistenza, ma che questo è anche un limite importante perché non si creano piattaforme di sviluppo economico e sociale più consistenti. È importante ribadire che si tratta di considerazioni costruttive perché lungi dal manifestare disprezzo per queste iniziative, le prendono come laboratorio e osservatorio per ulteriori sviluppi.

### **3. Le motivazioni degli imprenditori sociali**

Quindi, oltre alla volontà di ridurre o sradicare la povertà, ciò che accomuna questi uomini d'impresa è un'intelligenza particolare che si muove su più livelli.

Forse il primo livello è quello della visione che dà la scienza e la pratica economica: si tratta di soggetti altamente preparati e competitivi. Non che tutti siano docenti di economia o scienze sociali, ma tutti hanno una mente “allenata” in centri di studi di alto livello e un'apertura mentale degna di nota. Conoscono, come già accennato, le leve dell'economia e del libero mercato sia a livello teorico che pratico.

Un altro livello riguarda l'inventiva o creatività. Yunus e i suoi allievi inventarono un sistema di credito "contro le regole", Spencer e Bellefeuille impiegarono su una stufetta un sistema ad alto impatto sociale e di salvaguardia della salute a livello micro (le famiglie) e macro (protezione dell'ambiente), e tante altre iniziative, diverse quanto la capacità di questi personaggi di indirizzare le proprie risorse alla soluzione di problemi reali. Su questo ci sarebbero molti spunti da sviluppare per quanto riguarda i processi non di *decision making*, scelte di alternative, ecc., ma sulla combinazione di elementi immaginativi e pratici. Vale a dire, la capacità di collegare la visione ai mezzi per metterla in opera.

Quali che siano i mezzi per far emergere nuove proposte, un terzo elemento condiviso da questi imprenditori è un deciso interesse per il bene delle comunità con cui entrano in contatto. È un interesse che si traduce in partecipazione e impegno duraturo. È un impegno fantasioso che portano avanti soltanto gli uomini e le donne di impresa. Le organizzazioni per risolvere problemi, creare prodotti migliori, ottimizzare le risorse, ecc. sono frutti di una collaborazione interessata, e non è da tutti mettere in piedi realtà complesse e durevoli. Alle capacità citate prima, serve una forte motivazione trascendente come motore permanente.

E ultimo ma forse più importante, è la visione della vita. Si tratta della dimensione valoriale, cioè la considerazione del lavoro come strumento di strutturazione della vita dei singoli. Poter lavorare per sostenere la propria famiglia è anche un modo di esercitare la propria libertà, di essere più padroni di se stessi. È una sintesi di riconoscimento e di dignità umana. Come recita una delle scritte sul sito di *Made in Carcere*, con la loro nuova attività, "le detenute ritornano ad amare se stesse, imparando a raddrizzare le cuciture storte della vita". Uno dei motori sia della *Grammen Bank* che dell'*Agape call centre* e di tutte le altre iniziative a noi note è una visione dell'economia e della società in cui primeggia la persona (e la sua attività) come fine ultimo dello scambio commerciale.

Kim Tan, cofondatore di *Transformational Business Network*, che promuove fra l'altro i viaggi di esposizione (*exposure trips*) come quelli frequentati dai creatori dei fornelli citati prima, ripete spesso nei suoi interventi che "la persona d'impresa deve sentire l'odore della povertà perché gli vengano delle idee" su come produrre cambiamenti significativi in ambienti degradati. Si tratta di una metodologia esperienziale per risvegliare le motivazioni valoriali affinché si traducano in opere. La creatività di cui si parlava prima, ha bisogno di stimoli basati sulla condivisione e una compassione efficace. Possiamo dire che è una versione professionale di ciò che Ratzinger-Benedetto XVI spiega nella sua illustrazione della parabola del buon samaritano, il quale

“non chiede fin dove arrivino i suoi doveri di solidarietà [...]. Accade qualcosa'altro: gli si spezza il cuore; il Vangelo usa la parola che in ebraico indicava in origine il grembo materno e la dedizione materna. Vedere l'uomo in quelle condizioni lo prende 'nelle viscere', nel profondo dell'anima. 'Ne ebbe compassione', traduciamo oggi indebolendo l'originaria vivacità del testo”<sup>9</sup>. Non è un caso che Agape-CP spieghi nella prima riga della propria descrizione, “'agape' in greco sta per 'amore incondizionato' questa è l'autentica base su cui *Agape Connecting People Pte Ltd* è stata fondata”.

Dal punto di vista operativo, William Easterly ha coniato la contrapposizione fra *searchers* e *planners*, cioè fra quelli che *cercano* soluzioni – imprenditori – e coloro che fanno grandi programmi all'interno delle grandi agenzie internazionali. Questi ultimi si occupano dell'analisi delle grandi cifre e propongono programmi altrettanto consistenti, ma con una mentalità molto diversa dai primi: normalmente gli aiuti sono cospicue quantità di risorse ai governi locali o nazionali, pensate per opere più o meno grandi. Il contatto con la realtà è indiretto e i progetti non sono ritagliati sulle misure delle comunità. Non si cercano le stesse informazioni e non si crea il vincolo e l'impegno diretto. Le risorse che arrivano sono molto più modeste e molto più mirate. D'altra parte, l'impostazione commerciale di questi piani fa sì che i creatori di imprese e i loro collaboratori stiano molto attenti al tornaconto delle attività, il che accade in modo molto meno diretto con le grandi sovvenzioni internazionali<sup>10</sup>.

La letteratura su queste realtà ha il suo habitat naturale nel web, anche se non mancano opere stampate, e la sofisticazione degli scritti specializzati si sviluppa ininterrottamente<sup>11</sup>. Alcuni imprenditori hanno lavorato con persone del mondo delle banche o delle finanze, nonché con ricercatori

<sup>9</sup> Ratzinger-Benedetto XVI, *Gesù di Nazareth*, 234. Non si può in queste brevi righe entrare nel ruolo delle credenze religiose nelle attività degli imprenditori sociali. È importante sottolineare che non si tratta di opere confessionali e che nessuna ha criteri discriminatori per religioni, etnie, ecc. Molti di loro sono credenti e praticanti, non pochi cristiani, ma a quanto pare la base dei loro progetti è la considerazione sia della vulnerabilità di tutti gli esseri umani che della propria posizione privilegiata, come responsabilità nei confronti degli altri.

<sup>10</sup> Easterly, *The White Man's Burden*. La distinzione *searchers* – *planners* è un ritornello in tutto il libro. Gli esempi e le cifre da entrambe le parti sono numerosi. In un convegno recente, uno studioso di questi fenomeni proponeva di chiamare gli imprenditori sociali *performers*, per sottolineare ancora di più la loro effettività. Versione italiana di Mondadori, 2007: *I disastri dell'uomo bianco*. Perché gli aiuti dell'Occidente al resto del mondo hanno provocato più male che bene.

<sup>11</sup> Si vedano gli esempi citati da Mongelli, Rullani, e Versari, 'Hybridisation of Diverging Institutional Logics'; e da Mercado e Scotti, 'Social Entrepreneurship: An Opportunity for Market Economy'.

universitari, per spiegare le loro idee ad un pubblico più ampio, come hanno fatto Tan e Griffiths.

Altri sono ricercatori che innestano il discorso in una visione concreta dell'economia. Un esempio di questo approccio sono i libri di Easterly. Il poc'anzi citato *The White Man's Burden*<sup>12</sup>, con la sua aria polemica, riprende la critica avviata nel 2001 con *The Elusive Quest for Growth*<sup>13</sup>, in cui l'autore spiega i limiti e i vizi dei sistemi di aiuto internazionali, come fanno da parte loro Yunus, Tan e Griffiths<sup>14</sup>. Prima di passare all'ambito della ricerca e della docenza, Easterly ha lavorato per diversi anni alla Banca Mondiale e conosce bene le cifre e i modi di fare delle grandi agenzie per lo sviluppo. Nel suo più recente *The Tyranny of Experts*<sup>15</sup> (2014), gli argomenti prendono un'altra quota e si propongono come elementi di una teoria del mercato e della società in cui la libertà dei singoli che si organizzano per migliorare il proprio ambiente deve trovare sinergie in uno Stato che rispetti i diritti dei cittadini.

Allo scopo di questo scritto può bastare questo breve riferimento al dibattito che sta prendendo forma nel mondo accademico e che ormai sta permeando i curricula degli studi di tante scuole di *management*. Ai dogmi della massimizzazione o del *homo æconomicus* si possono proporre alternative diverse dalle semplici denunce – spesso altrettanto ottuse – della mentalità socialistica che vede nell'uomo d'impresa il capitalista dedito all'arricchimento personale.

Lo studio che sembra più acerbo è quello della psicologia dell'imprenditore, e più particolarmente dell'imprenditore sociale, a meno che non lo si voglia ridurre agli scritti e laboratori sulla leadership, spesso inficiati da un certo narcisismo. È una fortuna che queste persone non perdano tempo a paragonare le loro intraprese con il discorso delle grandi multinazionali sul proprio interesse a garantirci il massimo del comfort o l'esperienza ottimale, o a mostrare la loro preoccupazione per la sostenibilità dei sistemi di produzione. È comunque intrigante come mai queste persone riescano ad amalgamare la voglia di fare del bene con la capacità di prendere rischi, condividendo esperienza, tempo e abilità in una visione che promuova lo sviluppo

<sup>12</sup> Easterly, *The White Man's Burden*.

<sup>13</sup> Easterly, *The Elusive Quest for Growth*. Versione italiana di Mondadori, 2010: *Lo sviluppo inafferrabile. L'avventurosa ricerca della crescita economica nel Sud del mondo*.

<sup>14</sup> Yunus e Jolis, *Il banchiere dei poveri*; Griffiths e Tan, *Fighting Poverty through Enterprise. The Case for Social Venture Capital*.

<sup>15</sup> Easterly, *The Tyranny of Experts*. Versione italiana di Laterza, 2015: *La tirannia degli esperti. Economisti, dittatori e diritti negati dei poveri*.

delle persone e delle comunità, prendendo contemporaneamente in considerazione la sostenibilità e la tutela dell'ambiente.

Tornando al linguaggio che in qualche modo ha coniato Maslow per la psicologia delle persone sane, si tratta di soggetti che “hanno bisogno” di sviluppare le loro capacità più alte, se questo è il senso della *autorealizzazione* illustrata dallo psicologo neoyorchese. Sono mossi da “meta motivazioni” per cui il loro lavoro è segnato da un forte senso di missione e di servizio. Vale a dire, hanno un forte senso di autotrascendenza, cioè quasi come la “sensazione” di appartenere a qualcosa di più grande di se stessi; una realtà più ampia in cui la condivisione delle proprie qualità è impelente<sup>16</sup>. Troviamo così una stretta coincidenza con la rivisitazione dell'atteggiamento del buon samaritano di Ratzinger: la spinta a servire – a prendere “il rischio della bontà”<sup>17</sup> – è più forte di lui. Anche altre capacità di livello più fondamentale, come quelle conoscitive o affettive, trovano nuovi modi di espressione e sviluppo creativo.

Sarebbe molto fruttuoso proseguire con un confronto fra la visione psicologica-secolare degli ambienti come quelli di Maslow, una buona proposta di filosofia della persona (antropologia filosofica) e la visione trascendente di un Ratzinger, per inquadrare in maniera complessiva le qualità degli imprenditori sociali. Anche l'etica avrebbe molto da guadagnare nel collegare un patrimonio intellettuale classico con i *case studies* e lo studio delle basi psicologiche e motivazionali delle persone in generale e degli imprenditori sociali in particolare, come del resto la pensava lo stesso Maslow<sup>18</sup>.

## Opere citate

- Easterly, William. *The Elusive Quest for Growth. Economists' Adventures e Misadventures in the Tropics*, MIT Press, Cambridge. Cambridge: MIT Press, 2001.
- . *The Tyranny of Experts. Economists, Dictators e the Forgotten Rights of the Poor*. New York: Basic Books, 2014.
- . *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done so Much Ill e so Little Good*. Oxford: Oxford Univ. Press, 2007.
- Griffiths, Brian, e Kim Tan. *Fighting Poverty through Enterprise. The Case for Social Venture Capital*. London: TBN, 2007.

<sup>16</sup> Maslow, *Maslow on Management*, 9-16; come sviluppo della sua proposta generale in Maslow, *Motivazione e personalità*, c. 11.

<sup>17</sup> Ratzinger-Benedetto XVI, *Gesù di Nazareth*, 236.

<sup>18</sup> Maslow, *Maslow on Management*, 3-4: “per quanto riguarda il mio impegno [di collegare la psicologia industriale alla scienza], si è trattato sempre di uno sforzo etico, un tentativo di interessare la scienza con obiettivi umanistici ed etici, con gli sforzi per migliorare i singoli e la società nel suo insieme”.

- Hoffman, Edward. *The Right to Be Human. A Biography of Abraham Maslow*. Los Angeles: Tarcher, 1988.
- Maslow, Abraham Harold. *Maslow on Management*. John Wiley e Sons, 1998.
- . *Motivazione e personalità*. Nuova ed. Classici. Roma: A. Armando, 2010.
- Mercado, Juan Andrés, Daniela Ortiz, e Benedetta Scotti. *Business for Good. Perspectives for a More Humane Economy*. Edited by Juan Andrés Mercado. Roma: EDUSC, 2016.
- Mercado, Juan Andrés, e Benedetta Scotti. ‘Social Entrepreneurship: An Opportunity for Market Economy’. In *Business for Good. Perspectives for a More Humane Economy*, 87-140. Roma: EDUSC, 2016.
- Mongelli, Luca, e Francesco Rullani. ‘Inequality and Marginalisation: Social Innovation, Social Entrepreneurship and Business Model Innovation’. *Industry and Innovation*, 2017, 1-22. doi:10.1080/13662716.2017.1295365.
- Mongelli, Luca, Francesco Rullani, e Pietro Versari. ‘Hybridisation of Diverging Institutional Logics through Common-Note Practices – an Analogy with Music and the Case of Social Enterprises’. *Industry and Innovation*, 2017, 1–23. doi:10.1080/13662716.2017.1302793.
- Ortiz, Daniela. ‘Fighting Extreme Poverty’. In *Business for Good. Perspectives for a More Humane Economy*. Rome, 2016.
- Ratzinger, Joseph-Benedetto XVI. *Gesù di Nazareth*. Milano: Rizzoli, 2007.
- Tan, Kim, e Brian Griffiths. *Social Impact Investing: New Agenda in Fighting Poverty*. London: TBN, 2016.
- Yunus, Muhammad, e Alan Jolis. *Il Banchiere dei poveri*. 2nd ed. Milano: Feltrinelli, 2000.



# BANCA PROSSIMA E IL FINANZIAMENTO DELL'ECONOMIA SOCIALE

di *Marco Morganti*

Cercherò di stare alto e se possibile leggero per non annoiare troppo chi mi ascolta, senza tecnicismi. Prima di tutto una premessa di carattere personale: io non sono né un economista né un giurista quindi non tenterò di fare mestieri che non mi appartengono. Come capo di questa banca posso raccontarne la storia, non per flettere i muscoli – e così annoiarvi ulteriormente – ma perché dieci anni fa, quando nacque, senza saperlo facemmo una cosa che in seguito si è rivelata molto di attualità lungo quel ramo di pensiero che va dalla finanza di impatto, ad un'impresa di impatto, fino a un'economia di impatto. Dieci anni fa un capitalista bancario, Intesa San Paolo, si pose un'idea molto stimolante: servire con una banca specialistica un segmento di economia che riteneva di non capire al meglio. Quel segmento di economia era, ed è, l'economia sociale. *Ex lege*, l'economia sociale è l'insieme delle associazioni, fondazioni, cooperative sociali e opere sociali delle Chiese. Un'economia molto fiorente in Italia, di antica tradizione, estremamente diversificata e distribuita. A questo proposito, da Napoli, non posso non dire che la distribuzione è inversa al bisogno. L'Italia del nord ha una distribuzione di economia sociale per 1000 abitanti che equivale alla media europea, l'Italia centrale non se ne discosta troppo, il meridione resta sotto la metà di quella media. Eppure, c'è tanto più bisogno di economia sociale al sud che al nord. Uno dei mestieri di una banca nuova, nata per il sociale, era proprio di contribuire a risolvere questo problema, questa distribuzione contraria alla logica, contraria alla convenienza comune.

Dieci anni fa, nasceva dunque la banca nuova (o “prossima” in più sensi) basandosi su tre principi fondamentali. Il primo è la specializzazione. Il secondo è non essere una banca etica. Chi nasce con l'idea di essere più etico degli altri è illuminato, forse, ma sicuramente maleducato verso la categoria. Inoltre mi pare difficile individuare dei principi etici di valore generale da applicare ad una banca o ad una impresa. Se ce ne sono, in gran parte si trovano

nei Codici. Noi non lo trovammo un esercizio interessante; piuttosto ci concentrammo su una banca specializzata in un segmento etico dell'economia. Converrete che non sto negando che esista una dimensione etica nell'economia ma che, piuttosto, cerco di attribuirlo a chi di dovere: ai soggetti – la Don Gnocchi, l'Associazione degli Amici de La Scala o la Protezione degli Animali – che perseguono finalità etiche; perché la finalità del bene comune può essere definita, a giusta ragione, più etica di qualunque altra.

E poi c'è il terzo principio, che è veramente il tratto fondamentale del disegno: una banca che lavorando nel suo mercato fosse in grado di estendere il credito ad un numero più grande di soggetti di quello che si potrebbe raggiungere con criteri normali. Questa è una scommessa centrale perché implica che per cambiare la distribuzione del credito e consentire una crescita dell'economia sociale, è necessario adattare i criteri di valutazione. Per giudicare l'affidabilità di queste organizzazioni era necessario cambiare la maniera di valutarle. Cominciammo a lavorare da quel punto di partenza modificando i criteri di valutazione, aggiungendone 25 di nuovi, inizialmente in maniera sperimentale, perché nessun criterio è valido *ab initio*, dal primo momento. E dopo la prova dei fatti, queste ipotesi diventano veri strumenti di rating. Ho un grande rispetto per le autorità di vigilanza, non le ho mai trovate burocratiche e invadenti. Bankitalia ha sovrinteso a tutte le fasi di elaborazione di Banca Prossima: nuovo modello di rating e (come vedremo) Fondo di sviluppo. È stato un processo faticoso, ma che ci ha dato un impianto solido e sostenibile. Un'anticipazione: oggi Banca Prossima, dopo dieci anni di attività, con 60.000 clienti e quasi 2 miliardi e mezzo di accordato, vanta un deterioramento del credito del 2,9%. Chi è un po' del mestiere sa che l'Italia sta oltre il 15% e che Intesa Sanpaolo, *best performer*, sta al 6,5%. Questo non è virtù di Banca Prossima, tengo a dirlo, ma dell'economia sociale.

Torno al modello di valutazione più inclusivo; con quei 25 criteri aggiuntivi, evidentemente si espande la base del credito. Siamo a un primo punto che riassumerei così: espandere la base del credito significa creare impatto sociale; e questo prima ancora di definire come si misura l'impatto sociale. Su questo non ho ancora sentito una definizione che reggesse al contraddittorio; prima di misurarlo con un solo metro, vi dico che per una banca l'espansione dell'accesso al credito è il vero (e unico?) modo di creare impatto. Però arriva il momento in cui anche il nuovo modello di valutazione, più espansivo del primo, esaurisce il suo valore aggiunto, poiché la metrica che consente di arrivare all'ultimo dei clienti bancabili impedisce di andare al successivo, senza possibili eccezioni. E allora la scelta è placarsi l'animo, considerarsi soddisfatti, perché si è fatto più di quanto si poteva fare con i criteri precedenti, oppure andare a sfidare i tuoi stessi criteri procedendo oltre

il limite dell'ultimo bancabile, oltre il cerchio dei clienti finanziabili. Nell'arte bancaria sfidare i propri stessi criteri di valutazione è impossibile per definizione, a meno che non si possa beneficiare di un garante. Rischio e garanzia reale sono due pilastri dell'attività creditizia. La presenza degli studenti mi suggerisce un esempio: se oggi chiedeste un prestito vi servirebbe la firma di vostro padre o vostra madre, altrimenti la somma che vi serve per realizzare il vostro progetto non potrà essere concessa. Rispetto all'esempio che facevo prima, voi restate fuori dal cerchio, finché i vostri genitori garantiscono per voi, facendovi rientrare all'interno. Se è così, la banca che volesse esplorare la terra di nessuno, la zona grigia, dovrebbe disporre di un garante sempre disponibile a intervenire a favore del soggetto escluso. Questo soggetto non esiste. Occasionalmente può avvenire di incontrarne uno (come le Fondazioni) ma di certo non è da un soggetto esterno che possono derivare le condizioni abilitanti ad andare "oltre il cerchio" degli inclusi. A meno che, e sono arrivato in fondo, questa garanzia non venga dalla banca stessa e dai nuovi profitti. Eccoci ad una buona definizione di che cos'è una banca di impatto: un soggetto che sta sul mercato con un prezzo definito dal mercato stesso, senza le maggiorazioni tipiche dell'economia etica, che deve costare di più per realizzare il Bene. La nostra banca sta sul mercato e realizza profitti ma, attraverso una rinuncia ad una parte di essi, costituisce un fondo di garanzia che consente – sfruttando un effetto leva medio di cinque volte il valore della copertura – di effettuare quei prestiti che non potrebbe fare, esplorando la famosa zona grigia. Dopo dieci anni, scopriamo che nella zona grigia il credito funziona come nella zona che grigia non è. Oggi lo posso dire: il 90% delle 1500 imprese alle quali non potevamo dare credito e che abbiamo finanziato solo grazie all'esistenza del Fondo di Garanzia, sono in piedi, hanno migliorato il loro rating e stanno restituendo il loro debito.

In questa breve storia che ho voluto premettere al mio discorso, si dimostra che è possibile essere più inclusivi verso il mercato, attraverso una remunerazione del capitale diversa che prevede un'espansione della base della clientela. La domanda successiva è: la riduzione dei dividendi causata dall'alimentazione del fondo è un sacrificio? Oppure una diversa idea di guadagnare meno oggi per finanziare tante imprese altrimenti escluse dal credito? Non solo questo, però. Si sono finanziate imprese appartenenti alla fascia di mercato che nessuno insegue.

Non dovrò fare una politica ribassista come invece dovrò fare nel centro del cerchio, dove mi portano i criteri tradizionali. Nasce quindi una nuova visione che soddisfa lo *shareholder* paziente ma realista e che – guardata con lo sguardo dello *stakeholder* – risulta più inclusiva del modello tradizionale. Oso dire che questo nuovo modello sia valido almeno quanto l'altro. Un eco-

nomista americano, al termine del mio racconto di Banca Prossima, mi ha fermato e mi ha detto: “posso ripeterle il meccanismo del fondo per essere sicuro di averlo capito?”. Naturalmente aveva capito in pieno, e io ho avuto la malaugurata idea di concludere sulle sue parole, con l’idea di rafforzarle, dicendo: “Esatto. Banca Prossima è una banca *lowprofit* per poter creare più valore sociale”. Allora mi ha fermato di nuovo e mi ha detto: “guardi, non la racconti mai in questo modo. Nessun azionista, nessun imprenditore, nessun capitalista è contento di guadagnare di meno; inoltre, questa cosa del valore sociale sarà pure vera però fa venire voglia di una misurazione oggettiva. La esprima in *watt*, in chili, in metri, temo che non riuscirà a farlo. Mi dica soprattutto se avrebbe fatto più impatto sociale concedendo un mutuo a una cooperativa sociale o un mutuo per fare un chilometro di autostrada. Piuttosto, la chiami una banca *Smart profit*. È come se lei versasse il fluido chiamato ‘profitto’ in un contenitore di forma diversa. Il sistema bancario è abituato a un recipiente alto e stretto, lei ne sceglie uno basso e largo, dunque molto più stabile”. Varrebbe la pena di concludere l’intervento su questa mirabile definizione. Vorrei però fare un paio di considerazioni ancora. Dieci anni fa questo percorso è stato impostato nella semplicità quasi ingenua che ho cercato di rappresentare nel racconto precedente con l’obiettivo di andare oltre il limite rappresentato dall’ultimo dei clienti bancabili. La soluzione è – forse – l’unica possibile: profitti – fondo – moltiplicatore – prestiti ai primi esclusi. Non c’è quasi altro da dire di Banca Prossima. Questa definizione è però altrettanto valida parlando in generale di economia di impatto. Non voglio azzardare definizioni scientifiche proprio qua, ma quantomeno un’idea molto empirica mi sento di avanzarla. Che cos’è un’impresa a impatto? Si potrebbe descriverla come un’impresa che per statuto, cioè non come una forma occasionale (logica tipica della beneficenza) impiega una parte del profitto al fine di espandere la base dei soggetti che possono accedere ai suoi beni e ai suoi servizi caratteristici. È del tutto diversa dal modello donazione, in cui il profitto derivante dalla normale attività di mercato viene discrezionalmente “restituito” alla comunità.

Discrezionalità e discontinuità non sono condizioni per una crescita vera. Il dono, inoltre, potrebbe perfino ignorare la sostenibilità del soggetto o metterla in secondo piano: cosa che non accadrà mai se il “dispositivo” messo a punto vede l’intervento finale della banca, che esercita il credito. Non c’è credito possibile senza una ragionevole previsione di sostenibilità, ovvero, quello che sembra il maggior limite delle regole bancarie diventa il maggior alleato di una crescita illimitata, indipendente e sostenibile. Quanto sto dicendo non ha niente a che vedere con la finanza etica e le sue contraddizioni, che vorrei riportare soprattutto a due dimensioni: il principio del non fare,

della *selezione negativa*. Non si finanzia chi produce armi, chi non rispetta l'ambiente, chi sfrutta la manodopera e molto altro. In questo credo di vedere una soggettività indiscriminata e non esente da pericoli: non finanziare armi si scontra subito con la distanza fra una bomba a frammentazione e la pistola del poliziotto; tra la pistola di un poliziotto di regime o di un poliziotto democratico. È perfino difficile definire cosa è più o meno etico nella vita di un'impresa da un CdA a un altro. Non è eticamente indifferente che un oleodotto passi a Nord o a Nord-Ovest. Ora, la sorveglianza su queste decisioni non è impossibile, ma è di certo antieconomica perché un controllo in tempo reale di quello che le imprese fanno, è incompatibile con l'efficacia di un investimento. Il secondo principio applicato alla finanza etica invece è il principio della "tassazione" dei profitti: come è noto, in una transazione finanziaria guadagna l'investitore e guadagna il soggetto che media l'investimento. Nella visione etica una quota di valore viene estratta, dall'una e dall'altra parte e con questo valore si sceglie nelle "pagine gialle del bene" una causa veramente meritoria e la si sostiene a fondo perduto con una donazione. Questo approccio ha tutti i difetti di occasionalità e non strutturalità che citavo in precedenza e implica secondo me molte domande sui criteri di scelta e sulla sostenibilità. Semplificatissima, questa è la finanza etica che gli scorsi anni ci hanno consegnato. Poi esiste una finanza d'impatto. Salita sul palcoscenico in tempi più recenti, si basa su un fattore più misurabile dell'effetto sociale: quel risparmio di opera pubblica che si può ottenere attraverso un attore socialmente orientato. Su questo processo virtuoso si può fondare anche uno strumento finanziario che scommette nel successo dell'intervento di sfera pubblica, e nel caso può consentire all'investitore un ritorno interessante. Lasciatemi dire che c'è un po' di cinismo in questa visione: perfino nella prima famosa operazione nel carcere di Peterborough, si traduceva in scommessa finanziaria la riduzione della recidiva. Ero presente quando l'allora primo ministro inglese Cameron durante un incontro con gli operatori di finanza sociale fece un'affermazione significativa: disse che quella era finanza vera; Arrivò anche a suggerire un numero, un super rendimento del 14%. Forse anche di più di quanto renderebbe l'azienda produttrice delle mine a frammentazione di cui prima parlavo. Il Bene tradotto in un grande affare, contro il rischio di perdere il capitale in caso di insuccesso. Perché definirla una visione cinica? Proprio perché è capitalismo speculativo applicato al sociale. Questa cosa, per fortuna, non calza con la visione italiana di sociale; noi non possiamo fare una scommessa che ha per soggetto un detenuto che deve essere portato a guadagnare 500 euro al mese da uno psicologo che lavora con lui guadagnandone 800. Non è accettabile che a distanza di 5000 chilometri lo scommettitore punti su questa operazione e porti a casa il

14% di interesse. Ma c'è un altro motivo, meno "estetico" e ben più economico. Applicato alla riduzione di costi in ambiti come l'energia, l'ambiente e la sanità, l'intervento Impact sarebbe a rischio ridotto o nullo. Il rischio dell'assistenza alle persone non autosufficienti è bassissimo in un paese come l'Italia perché l'Italia può contare su un sistema di welfare molto diversificato e che nell'ambito sanitario è piuttosto buono. Un altro aspetto da considerare è che la popolazione italiana ha un'aspettativa di welfare piuttosto alta. Per capirci, nessuno di noi è disposto a accettare che la spesa sanitaria venga dimezzata; andremmo in piazza per una riduzione di poche unità percentuali. Quindi, la rischiosità implicita di questo sistema, che è regolato e assistito dallo Stato e soggetto a una convergenza di interessi pubblici enormi, è molto bassa. Ecco perché non capisco come si possa scommettere sul sociale portando a casa grandi dividendi a fronte di un rischio che non c'è. È un mercato falso. Un affare sulla pelle dei cittadini. Credo che sia tempo di una riflessione sul concetto stesso di prezzo: un prezzo geneticamente modificato che contiene in sé la premessa di un concetto "ipermutualistico". Prendiamo Banca Prossima: 10 clienti "normali" pagano un interesse o una commissione per il servizio prestato (a prezzo di mercato), consentono alla banca di sviluppare un utile e da quell'utile il Fondo di cui abbiamo parlato. Quel fondo, però, non assisterà nessuno di quei 10 clienti "normali". È l'11° cliente impossibilitato ad accedere al credito che beneficia del Fondo. Per questo parlerei di ipermutualismo e non di mutualismo. Quello mutualistico è un patto tra uguali che accumulano delle risorse e ne fruiscono a turno. Un patto ipermutualistico avviene tra uguali che, pagando un prezzo di mercato ma geneticamente modificato, assistono coloro che sono fuori dallo schema, fuori dal cerchio della bancabilità. E dunque un'ultima riflessione su questo "nuovo" prezzo. Poiché lo ha determinato il mercato possiamo definirlo "giusto", "appropriato", determinato dall'incontro di domanda e offerta. Esso però genera un effetto sociale di inclusione senza per questo costare di più allo *stakeholder*, senza costare di più a chi compra e senza penalizzare chi vende. Perché chi vende sta scambiando il recipiente stretto con il recipiente largo. Si potrebbe dire che nel mercato dei prezzi giusti quello che abbiamo descritto è un prezzo di giustizia, che genera inclusione. Secondo questo criterio le imprese possono essere parte di un cambiamento. Tempo fa sono stato a Torino a visitare un centro di ricerca sulle malattie infantili che Banca Prossima ha finanziato con 24 milioni di Euro. In quel centro si fa la migliore ricerca al mondo in questa materia specifica. Il professore che me lo ha mostrato, molto fiero di tutto questo, poi mi ha detto: "sa qual è il problema per noi di Torino? Che noi siamo riconosciuti come i più bravi al mondo a fare questo tipo di attività, alleviamo i ricercatori

più bravi in questa materia, ma quando si conclude il dottorato scelgono tutti Heidelberg e non perché guadagneranno milioni. Guadagnano magari 2000 euro in più dei nostri. Noi non siamo in grado di farli continuare a lavorare. Possono migrare oppure possono restare qua a fare lavori di ripiego”. Allora io dicevo al professore: “ma senta professore, se i 24 milioni che noi le abbiamo dato e che lei ci restituirà in 25 anni, più tutto il valore che si genera dentro questo comprensorio, i brevetti che vendete, la corrente elettrica che consumate, il valore delle attrezzature che continuamente andate aggiornando e ammodernando, ma se tutto questo, che sono centinaia di milioni l’anno, prevedesse una “cedola generativa” a vantaggio di un fondo di garanzia a sostegno dei vostri ricercatori, lei riuscirebbe a trattenerli per due anni? E quanto varrebbe in termini economici questo risultato? E in termini morali?”. Ho una speranza: se potessimo inserire all’interno degli investimenti infrastrutturali, questa clausola di creazione di valore sociale, noi potremmo generare benefici incalcolabili. A partire dagli enormi finanziamenti strutturali – un enorme hardware – riusciremmo a sviluppare un piccolo e prezioso software sociale. Una grande trasformazione per l’economia. Sono convinto che questi schemi possano guadagnare il campo e cambiare la vita delle persone.

# IL RUOLO SOCIALE DELLE IMPRESE: MODELLI, EVIDENZE, POLITICHE DI SUPPORTO

di *Paolo Stampacchia e Marco Tregua*

## **1. La visione “classica” delle imprese e del loro ruolo sociale**

Nella visione tradizionale, che possiamo definire anche “classica”, le imprese sono considerate in termini strettamente economici, sono osservate principalmente dal punto di vista dell’investitore e quest’ultimo è normalmente identificato con l’imprenditore. In tal senso, le attività d’impresa sono il prodotto di investimenti realizzati dai titolari del capitale sociale con la prospettiva di ottenere da questo investimento la remunerazione più elevata possibile, tenuto conto del rischio cui è esposto il capitale investito. Secondo gli autori della “Industrial Organization” (Bain, 1968; Coase, 1972), la redditività del capitale investito dipende dal “settore” in cui l’impresa opera e, in particolare, dalla forma di mercato in esso vigente. Analisi più recenti, sempre riconducibili al filone degli studi “classici”, hanno evidenziato tuttavia, la possibilità per le imprese di disporre di condizioni di vantaggio rispetto ai concorrenti che consentono loro di modificare la forma di mercato dei settori in cui operano, assumendovi posizioni di tipo oligopolistico - monopolistico e, quindi, di “rendita”.

Nell’ambito della visione “classica”, la ricerca della remunerazione più elevata possibile sul capitale investito si basa sul ruolo che il capitale assume nei processi produttivi. Da un lato, il denaro è tradizionalmente individuato come la risorsa chiave per l’acquisto dei fattori della produzione; dall’altro, la remunerazione del capitale sociale è residuale rispetto a quella degli altri fattori della produzione; infine, considerando anche le condizioni di concorrenza in cui le imprese normalmente operano, il profitto è visto come il premio per le imprese che emergono nella competizione per la “conquista” dei mercati e, quindi, della capacità di spesa degli individui e degli Enti che in essi si presentano dal lato della domanda.



La visione classica si basa su di un paradigma che potremmo sinteticamente denominare “impresa-settore/mercato-ambiente” e, in questo ambito, le analisi più tipicamente aziendali partono dall’impresa (che ne rappresenta, pertanto, il dato indiscusso di partenza) e si concentrano innanzitutto sulle attività svolte al suo interno; ne consegue che l’efficienza dei processi è individuata come la condizione primaria del successo nei mercati, che la produttività (rappresentata dal rapporto tra quantità prodotta e risorse impiegate) diventa la misura primaria dell’efficienza dei processi operativi e, quindi, che la misura da perseguire per il fattore “capitale” è rappresentata dalla “redditività” (rapporto tra utile e capitale investito), piuttosto che dalla misura assoluta del risultato conseguito (o atteso). Nell’ambito di questa concezione, l’ambiente è una realtà esterna ai mercati, uguale per tutte le imprese e di cui queste ultime colgono gli effetti solo per il modo in cui le sue diverse “forze” (politiche, economiche, sociali e tecnologiche), influiscono sul modo di essere dei mercati e delle sue diverse componenti: domanda, offerta e meccanismi attraverso cui entrambe si incontrano e interagiscono.

Al principio secondo cui il “valore” generato dalle singole imprese è rappresentato dal profitto realizzato, fa riscontro la concezione secondo cui la ricchezza viene “prodotta nelle fabbriche” e viene, invece, distrutta nell’ambito delle più diverse attività umane, cui, non per nulla, è attribuita la qualifica generale di attività di “consumo”.

È naturale, pertanto, che il ruolo sociale delle imprese venga collegato in primo luogo al contributo che esse danno alla misura complessiva della “ricchezza prodotta” dalle nazioni (o dai territori) in cui esse operano e che questo contributo sia misurato sia in termini assoluti, come quota del Prodotto Interno Lordo generata dal settore “privato”, sia in termini relativi, in confronto con la produttività, normalmente minore, sperimentata nei corrispondenti settori pubblici delle diverse nazioni. Partendo, comunque, da una concezione prevalentemente “*orientata alla produzione, quantitativa e misurata in termini monetari*”, il ruolo sociale delle imprese è stato ampliato in primo luogo introducendo nell’analisi i posti di lavoro creati e le remunerazioni generate dalle attività aziendali, con gli effetti (moltiplicativi) sull’economia generale (Graziani, 1996) che ne derivano in termini di incremento della domanda di beni e servizi, di risparmi e di ulteriori investimenti in fattori produttivi. Successivamente, introducendo nell’analisi elementi più marcatamente qualitativi, è stato evidenziato che la presenza di imprese in una determinata area diffonde nella popolazione non solo la cultura del lavoro e del rispetto reciproco, ma anche la spinta alla creazione di nuove attività produttive, che a loro volta supportano ulteriore sviluppo economico e sociale (Moran and Ghoshal, 1999; Acs, 2006). Infine, è stata evidenziata la ricaduta

sociale che si manifesta quando, sulle orme di quanto accaduto con il mecenatismo e le “Opere di carità” tipiche del Rinascimento italiano, molti imprenditori “illuminati” danno vita ad iniziative “no profit” sostenute in termini finanziari dal rendimento di quote dedicate dei patrimoni personali accumulati e/o da quota definita dei dividendi correntemente erogati dalle imprese da essi fondate.

## **2. L’emergere di una nuova teoria dell’impresa**

Sulla scia di impostazioni precedenti che avevano già evidenziato “l’aspetto umano dell’impresa” (MacGregor, 1960) o la realtà di processi decisionali inevitabilmente condizionati da una “razionalità limitata” e, perciò, generatori di scelte “soddisfacenti” piuttosto che “massimizzanti” (Simon, 1972), a partire dalla fine del secolo scorso si è avviato un intenso dibattito sulla possibilità di individuare modelli di management che, senza negarne le condizioni di base, introducessero sistematicamente nei criteri di gestione delle imprese elementi di “etica” o, più in generale, di compatibilità tra la remunerazione del capitale investito e la salvaguardia degli effetti sociali ed ambientali della loro azione.

Tra i primi autori della letteratura economico-aziendale che hanno rivolto l’attenzione verso una visione più ampia delle conseguenze delle scelte aziendali troviamo Normann e Ramirez (1993) che guardano alla strategia d’impresa come quell’azione che viene rivolta all’intero panorama di attori che ruotano attorno ad un’impresa. La logica internazionale diventa, quindi, centrale e sposta gli sforzi dell’impresa verso una più completa individuazione degli stakeholder, cioè degli attori con cui le scelte delle imprese interagiscono. In tal senso, il contributo di Anderson (1995) sottolinea come l’impresa sviluppi una serie di connessioni che, pur riconoscendo la centralità della relazione con il consumatore, guarda all’intero contesto operativo, in quanto esso rappresenta il luogo ed il percorso in cui prendono vita le condizioni per la formazione di valore per il cliente. Pochi anni dopo, Freeman (1999) propone il concetto di “stakeholder chiave” per descrivere tutti quei soggetti che hanno un’influenza rilevante sul modo in cui l’impresa può cercare di generare valore, anche per i propri investitori. Questa impostazione viene definita secondo due approcci, quello “normativo”, nel senso che descrive il comportamento che deve attuare un’impresa nei confronti degli stakeholder per gestire le relazioni e interagire con essi, e quello “strumentale”, secondo cui la gestione dei rapporti con gli stakeholder è strumentale al conseguimento di risultati in termini di valore per le diverse categorie di

attori. Freeman, nello stesso contributo, propone anche un'interessante considerazione a proposito della prevalenza dell'approccio strumentale su quello normativo; l'approccio normativo inquadra l'impresa come operante in assenza di considerazione dei valori degli individui e delle convenzioni diffuse; in tal senso, dunque, si suggerisce un approccio pragmatico alla gestione d'impresa e delle relazioni.

La considerazione di tutti gli stakeholder diventa più estesa e ulteriormente centrale, dando vita ad una prima evoluzione dell'idea dell'agire dell'impresa, lungo un percorso iniziato con gli shareholder e in continua espansione verso nuovi stakeholder; l'estensione della visione degli stakeholder è proposta da Orts e Strudler (2002), che indicano tale processo come senza fine. Allo stesso modo emerge un nuovo indirizzo delle scelte di impresa verso finalità economiche che non trascurino le ricadute ambientali e sociali derivanti dall'agire dell'impresa. La cosiddetta *triple bottom line* racchiude un'impostazione indirizzata verso finalità multiple, che rivoluziona il modo in cui misurare i risultati d'impresa, che rappresentano espressione delle performance economico-finanziarie accompagnate al conseguimento di risultati che rispecchino le obbligazioni assunte nei confronti degli stakeholder. In linea con il cambiamento sopra proposto, Norman e MacDonald (2003) descrivono l'impresa come assegnataria di una responsabilità nei confronti degli attori con cui si relaziona e da tale posizione derivano il miglioramento continuo dell'impresa, la massimizzazione del contributo sociale e la necessità di comunicare agli stakeholder gli interventi realizzati in loro favore in un'ottica *triple bottom line*.

Contemporaneamente all'ampliamento dell'analisi e della comunicazione alla generalità degli "interlocutori" dell'impresa, si manifesta una seconda evoluzione, che cambia il concetto di valore; difatti, l'attenzione si estende anche all'analisi delle modalità, degli attori e dei luoghi della creazione di "valore" e, quindi, al concetto stesso di valore generato dalle attività aziendali. Nelle logiche appena presentate, il tema della creazione di valore vede le interazioni come centrali, tant'è che queste vengono definite da Prahalad e Ramaswamy (2000) come il *locus* della creazione di valore. In questo modo si sposta l'attenzione verso le attività che possono consentire di creare valore per i diversi attori: il contributo di ciascuno di essi si rende necessario per far emergere condizioni migliori rispetto a quelle che precedevano l'interazione e ed ogni attore, perciò, incide sul modo in cui tale valore può concretizzarsi. Nell'interazione tra l'impresa e gli attori che operano in relazione con essa vengono, dunque, evidenziate quattro componenti che portano verso la creazione di valore, vale a dire il dialogo, l'accesso, la valutazione del rischio e la trasparenza. Il dialogo è alle radici dell'interazione e non consiste

nel semplice ascolto tra le parti, ma nella condivisione di risorse, idee e conoscenze, soprattutto in vista della costituzione di relazioni di lungo termine; l'accesso richiama, invece, le informazioni, la cui disponibilità è centrale nel consentire la concretizzazione delle attività dell'impresa e del consumatore e il coinvolgimento di quegli attori che possono contribuire a far emergere il valore; la valutazione di rischio è un requisito necessario per l'impresa non soltanto in quanto soggetto che dà concretizzazione agli investimenti, ma in quanto detentrica dell'informazione circa il rischio da condividere con i soggetti con cui interagisce; la trasparenza, in contrasto con l'asimmetria informativa, si sviluppa maggiormente per effetto di consumatori più consapevoli, avvezzi all'impiego di tecnologie ed in condizione di raggiungere un allineamento tra la propria posizione e quella assunta dall'impresa.

La rinnovata visione del cliente, dell'impresa, degli altri attori e delle relazioni tra essi ai fini della generazione di valore ha avuto un forte sviluppo nei filoni di studi di marketing della service logic e della service-dominant logic, che contrastano con la logica precedente, sinteticamente definita come "goods logic". Quest'ultima, difatti, affermava che il valore è intrinseco degli elementi e si manifesta nello scambio, senza considerare il ruolo decisivo svolto dalle attività di consumo, quali contesti in cui il valore prende forma. Le nuove logiche, invece, definiscono lo scambio come strumentale alla creazione di valore e individuano nell'uso la creazione di valore per gli attori coinvolti; in particolare, il valore emerge per effetto dell'uso e non dello scambio. I primi contributi delle due nuove logiche (Vargo e Lusch, 2004; Grönroos, 2006) asseriscono come tale nuova impostazione abbia anche fatto venir meno la netta separazione tra beni e servizi, in quanto entrambi possono essere inquadrati come elementi strumentali alla generazione del valore e non essi stessi come contenitori di valore; in tal senso, dunque, è l'azione del consumatore a far sì che il valore sia creato, a prescindere dalla tipologia di offerta di fronte alla quale esso si trova. L'interazione è, ancora una volta, centrale nel descrivere il cambiamento intercorso e si pone come opportunità per la creazione di valore, contesto che "ospita" le azioni necessarie a favorire la creazione di valore e scenario interattivo in cui le azioni di diversi attori – tra cui l'impresa e il consumatore – favoriscono la creazione del valore per tutti gli attori coinvolti.

Lo scambio, dunque, assume un ruolo solo strumentale, dipendente dal valore atteso per effetto dell'uso. L'assenza di valore d'uso determinerà, infatti, la non esistenza di un valore di scambio tra le parti e gli scambi avranno luogo soltanto nel momento in cui e alle condizioni per cui il valore potrà emergere per i beneficiari. Il cliente diventa, a tutti gli effetti, un *value creator*, spingendo l'impresa a considerare il modo in cui realizza le proprie offerte come una proposta di creazione di valore e non più quale valore tout-court.

L'emergere del valore, infatti, risulta possibile soltanto in presenza di risorse messe a disposizione dall'impresa, altre risorse utilizzate dal consumatore e competenze del consumatore stesso impiegate nel completamento delle azioni (di uso) necessarie alla creazione di valore. Si propone, pertanto, una prospettiva che risulta rivoluzionata rispetto al mero concetto di scambio.

L'impresa ha, quindi, la necessità di orientare le proprie attività verso il coinvolgimento degli altri attori non più solo quali destinatari di prodotti e servizi; il modo di agire dell'impresa, viceversa, sarà orientato a quello dei consumatori, nel favorire l'emergere del cosiddetto *alignment* o *matching* (Grönroos, 2006; Carlborg et al., 2013), vale a dire di atteggiamenti compatibili nel consentire a ciascun attore di prendere parte alle attività che consentono di creare valore. Questo approccio comporta una reciproca apertura da parte di imprese ed altri attori nel realizzare continui adattamenti derivanti dalle criticità che possono emergere per effetto di proposte di valore non completamente allineate alle azioni realizzabili dai diversi attori; in questa nuova visione, l'obiettivo dell'impresa è plurimo, poiché si punta contemporaneamente a favorire l'efficacia (intesa come generazione di valore per il cliente), l'efficienza e la presenza di un adeguato "supporto tecnico" (Dube e Helkkula, 2015). Quest'ultimo è strumentale al raggiungimento di efficacia ed efficienza, in quanto l'impresa avrà coinvolto adeguatamente il consumatore solo nel momento in cui ci saranno – per quest'ultimo – le condizioni di fattibilità "tecnica" di attività generatrici di valore d'uso.

Il concetto di valore d'uso ha registrato nel tempo un crescente interesse da parte degli studiosi di marketing e, più in generale, delle discipline aziendali, parallelamente allo sviluppo di applicazioni pratiche ed evoluzioni concettuali; il valore d'uso è stato, difatti, inquadrato in una modalità ben specifica quando è stata proposta la concettualizzazione di *value-in-context* (Vargo, Maglio e Akaka, 2008), che approfondiva il significato di contesto già proposto precedentemente nella *service-dominant logic*. La creazione di valore viene descritta come di natura contestuale poiché sono le condizioni in cui si trova il beneficiario e in cui si manifesta l'uso a definire come il valore d'uso emerge.

L'evoluzione degli studi sul valore ha visto spostare l'attenzione sui 5 "assiomi" della *service-dominant logic* (Vargo e Lusch, 2016), inquadrati come evoluzione delle premesse proposte nei primi scritti del 2004; più in dettaglio, gli assiomi legati all'emergere del valore d'uso rappresentano condizioni imprescindibili e aggiornate per descrivere come le interazioni tra impresa e altri attori portano alla creazione di valore.

## Gli assiomi della S-D logic

Vargo & Lusch, 2016	Gli scambi sono il centro dell'interesse scientifico degli autori
<i>Service is the fundamental basis of exchange</i>	Gli attori scambiano fra di loro non per gli oggetti dello scambio, ma per il servizio che può essere generato dall'uso degli oggetti scambiati. Il «valore» si genera nell'uso e non «nelle fabbriche». Il valore non è una misura monetaria, ma è ciò che si ottiene dall'uso delle risorse oggetto di scambio.
<i>Value is co-created by multiple actors, always including the beneficiary</i>	Alla generazione di valore d'uso contribuisce non solo l'impresa offerente, ma anche una molteplicità di attori, tra i quali è sempre compreso il beneficiario.
<i>All social and economic actors are resource integrators</i>	Tutti gli attori sociali ed economici sono integratori di risorse (e, quindi, contribuiscono alla co-creazione di valore d'uso).
<i>Value is always uniquely and phenomenologically determined by the beneficiary</i>	La generazione di valore dipende in ogni caso dai beneficiari e dalle condizioni specifiche in cui l'uso si manifesta.
<i>Value co-creation is coordinated through actor-generated institutions and institutions arrangements</i>	La co-creazione di valore dipende da regole e pratiche, alla cui definizione contribuiscono (dinamicamente) gli stessi attori.

Il primo di questi assiomi è l'inquadramento del servizio come base fondamentale per lo scambio: in questo modo si rafforza la non distinguibilità tra beni e servizi nel momento in cui si parla di creazione di valore, poiché gli attori scambiano (attese di) servizi e non mere risorse, poiché è dall'uso, cioè dal servizio fruibile tramite l'uso delle offerte, che possono trarre valore. Il secondo assioma considera il valore come frutto della co-creazione tra molteplici attori, tra cui figurerà sempre il beneficiario; in questo modo ogni attore partecipa al processo di creazione di valore in maniera attiva, sia nella configurazione della proposta di valore sia nella creazione di valore durante le attività d'uso. Il terzo assioma richiama la già citata necessità di integrare risorse per addivenire alla creazione di valore; gli attori saranno considerati parte del processo di co-creazione nel momento in cui per ciascuno di essi sarà individuabile il contributo in termini di risorse apportate alla realizzazione delle attività generatrici di valore. Il ruolo centrale del beneficiario è affermato nel quarto assioma in cui si ribadisce che la creazione di valore è frutto dell'unicità delle condizioni del beneficiario ed è risultato di un processo fenomenologico; il beneficiario è l'attore che darà concretezza ai fenomeni di integrazione di risorse e valutazione delle attività svolte per la (potenziale) creazione di valore. Il quinto e ultimo assioma è un elemento di

novità rispetto agli studi precedenti ed esprime lo sforzo necessario per meglio concettualizzare la nozione di *institutions*, che negli ultimi anni si era fatta spazio. Difatti, la co-creazione di valore si materializza anche per effetto delle *institutions* e degli *institutional arrangements*, cioè di regole, norme, significati, simboli e pratiche in essere. Allo stesso modo, gli *institutional arrangements* descrivono il modo in cui tali elementi sono oggetto di costante adattamento per far sì che possano svolgere il loro ruolo di supporto alla creazione di valore, sia nei mercati sia in tutte le attività che conducono verso il valore d'uso.

Nel presentare gli assiomi, gli autori richiamano anche le ricadute molteplici che la *service-dominant logic* sta avendo, con particolare riferimento alla gestione d'impresa; in questo modo il raggio d'azione di questa teoria si estende dal marketing e va a incidere sulla sfera gestionale e decisionale dell'impresa. Uno dei primi sforzi di teorizzazione in tal senso risale al 2008, allorché Gummesson affermò che la *service-dominant logic* aveva esteso gli orizzonti dell'impresa da una visione *customer centric* verso una visione più bilanciata – definita come *balanced centrality*. In questa nuova impostazione la soddisfazione del consumatore non perde la sua importanza, visto che il cliente è il finalizzatore del processo di creazione di valore, ma veniva affiancata dalla necessità di considerare gli interessi di più parti in gioco, vale a dire dei diversi attori che ruotano attorno all'impresa e che, con essa, contribuiscono a realizzare attività strumentali alla proposizione e alla creazione di valore. Complessità e dinamicità dei contesti d'impresa sono, dunque, i cardini di questa estensione di una logica di marketing al management, spingendo, così, chi si occupa di gestione d'impresa a concentrare la propria attenzione su tutte le relazioni che l'impresa intesse e non soltanto sul legame tra impresa e cliente.

Una lettura simile a quella appena proposta è stata successivamente offerta da Storbacka *et al.* (2012) nel proporre un cambiamento necessario nella gestione d'impresa mediante un diverso orientamento dei *business model*: l'orientamento alla creazione di valore rende necessario l'allineamento tra gli obiettivi da conseguire e i processi svolti dall'impresa. Si passa, dunque, da una visione strettamente interattiva e relazionale a una nuova impostazione del management di impresa quale processo di coordinamento delle attività necessarie alla creazione di valore d'uso. Il punto di contatto tra il *business model* e la co-creazione di valore viene individuato nel concetto di *solution*, vale a dire il modo in cui l'impresa sviluppa l'offerta, crea la domanda, provvede alle operazioni di scambio ed alle modalità utili per consentire ai clienti di addivenire alla co-creazione di valore. L'impresa, dunque, combinerà le sue conoscenze di mercato e le risorse fornite dai vari attori a

diverso titolo, provvederà a comunicare la sua proposta di valore in maniera tale da identificare le opportunità di collocare effettivamente sul mercato la propria offerta e, solo successivamente, provvederà a strutturare un processo interattivo in cui le opportunità proposte si trasformino in ordini specifici da parte dei clienti.

La necessità di individuare modalità di creazione di valore per tutti gli attori coinvolti trova concretizzazione negli studi sulla *balanced centricty* e nel più recente concetto di *triadic value proposition*. Difatti, la compresenza di più attori e il modo in cui ciascuno di essi sia necessario – oltre l’ovvia considerazione dell’interazione impresa-consumatore – si presentano nelle *triadic value propositions* (Kowalkowski *et al.*, 2016), vale a dire in quelle operazioni di proposta di valore che prevedono la proposta di una integrazione di risorse reciproca, con meccanismi di allineamento realizzati da più attori alla ricerca di condizioni eque di scambio. La presenza di più di due attori ha varie conseguenze, che vanno oltre l’estensione della prospettiva da una logica diadica impresa-consumatore a una multi-attore: in primis, la presenza di ulteriori attori comporta la necessità di considerare l’influenza che questi hanno sugli altri in termini relazionali e di allineamento delle attività; in aggiunta, ciascun attore parteciperà ai processi di generazione di valore solo se intravedrà una equa remunerazione in termini di valore – non esclusivamente economico – frutto di un bilancio tra l’apporto di risorse integrate e le risorse derivanti dalla partecipazione alle attività in parola.

### **3. L’impresa orientata al “valore d’uso integrato”**

In questo quadro concettuale si inserisce il focus sul valore “integrato” (Stampacchia *et al.*, 2017), secondo cui l’impresa, per continuare nel tempo deve essere in grado di generare valore d’uso sia per tutti i suoi interlocutori (soci, finanziatori, addetti, fornitori, collettività, ecc.), sia per se stessa.

Emerge una concezione dell’impresa denominata “impresa orientata al valore d’uso integrato”, che, partendo dai contributi sopra richiamati, individua le ragioni che consentono alle imprese di permanere nel tempo e, quindi, anche di conseguire profitti. Tale concezione, pertanto, riguarda la generalità delle imprese e non soltanto alcune tra queste e da essa derivano modelli e strumenti di management sostanzialmente diversi da quelli proposti sulla base del “modello classico” (Stampacchia, 2013; Stampacchia, 2014); in tal senso, le imprese che cessano le loro attività hanno questo destino perché non sono state capaci di generare valore d’uso integrato e non perché hanno aderito ad un’utopia senza futuro.

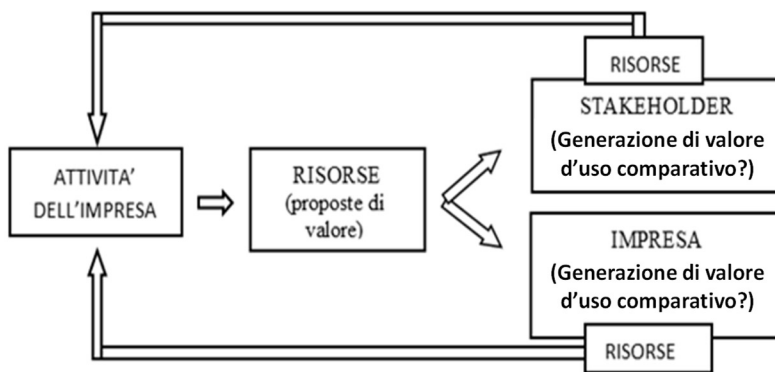


Allo scopo di chiarire meglio la concezione dell'impresa che si propone, nei dieci punti che seguono ne vengono sintetizzati i caratteri salienti.

1. Le imprese sono insiemi di attività in cui attori di diversa natura (individui, altre imprese ed organizzazioni, e collettività in genere – nell'insieme definiti “stakeholder”), svolgendo ruoli differenti (soci, clienti, dipendenti ed addetti in genere, fornitori di beni e servizi, finanziatori e collettività dei territori in cui le imprese operano) impiegano loro risorse con la prospettiva di ottenere risorse (diverse, ma delle stesse categorie di quelle impiegate), dal cui uso attendono la generazione di “valore”.
2. Il “valore d'uso” delle risorse è una sorta di bilancio che si forma per l'utente tra risorse (dell'impresa, dello stesso utente o di altri attori) impiegate nell'uso e risorse generate durante (e in conseguenza) dell'uso, con segno e peso delle diverse risorse attribuiti dall'utente in base al suo “sistema di valori”.
3. Le risorse impiegate nelle attività aziendali e quelle prodotte possono essere ricondotte a cinque categorie fondamentali: risorse operative in senso stretto (merci, servizi, tempo, lavoro, ecc. ), di conoscenze/competenze, psicologiche (passioni, attese, ecc.), di relazione (appartenenza, reputazione, fiducia, ecc.) e denaro; quest'ultima categoria di risorse non entra direttamente nei processi (e non è, perciò, operativa), ma è impiegata per l'acquisto e derivata dalla vendita di risorse operative scambiate tra attori su appositi mercati.
4. Nelle attività aziendali vengono impiegate anche risorse (delle stesse categorie sopra individuate) appartenenti al “patrimonio dell'impresa”, che, insieme alle altre impiegate nei processi, conferiscono alle proposte aziendali caratteri che influiscono sulla loro capacità di generare valore d'uso per gli utenti.
5. La capacità del patrimonio di risorse dell'impresa (e delle singole risorse che lo compongono) di conferire alle proposte aziendali caratteri che incidono sulla loro capacità di generare valore d'uso per gli utenti ne rappresenta il “valore economico”.
6. Le risorse (o mix di risorse) generate dalle attività aziendali per le diverse categorie di stakeholder (prodotti/servizi, remunerazioni, condizioni di lavoro, dividendi, interessi, sentimenti, esperienze, relazioni di appartenenza, ecc.) non hanno valore in sé e si qualificano come “proposte di valore”.
7. La continuazione nel tempo delle attività aziendali dipende dalla capacità delle “proposte di valore” che ne scaturiscono di generare effettivamente, per le diverse categorie di stakeholder cui sono destinate, valore d'uso “comparativo” (rispetto alle proposte “concorrenti” di altri attori).

8. Le attività sviluppate dalle aziende per mettere a punto (e a disposizione dei destinatari) le diverse proposte di valore e quelle svolte dagli stakeholder nell'uso delle stesse proposte generano risorse (delle stesse categorie sopra individuate) anche per l'impresa, modificando continuamente la composizione qualitativa e quantitativa del suo stesso patrimonio di risorse.
9. La continuazione nel tempo delle attività aziendali, quindi, dipende dalla capacità delle sue attività e proposte correnti di generare anche per l'impresa valore d'uso comparativo e, cioè, nuove risorse in grado di rinnovare il suo stesso patrimonio di risorse, mantenendone il "valore economico" al livello più elevato possibile rispetto ai cambiamenti attesi delle risorse disponibili e dei sistemi di valori degli stakeholder aziendali.
10. La continuazione delle attività aziendali nel medio e lungo termine, pertanto, dipende dalla capacità dei processi da essa attivati di generare "**valore d'uso integrato**" e, cioè valore d'uso comparativo corrente sia per le diverse categorie di stakeholder che per l'impresa stessa.

La figura che segue propone una sintesi grafica del concetto dell'impresa orientata al "valore d'uso integrato":



#### 4. Il ruolo sociale dell'impresa orientata al "valore d'uso integrato"

Volenti o nolenti, le imprese sono tutte orientate al valore d'uso integrato; o, meglio, la permanenza in vita delle imprese dipende dal fatto che i loro comportamenti si avvicinino più o meno correttamente o completamente al modello proposto.

In quest'ottica, il ruolo sociale delle imprese non è qualcosa di esterno ad esse, una conseguenza del loro agire (visto e misurabile in termini esclusivamente economici) e che, peraltro, può verificarsi soltanto a seguito del raggiungimento di adeguate (e significative) performance economiche. Il ruolo sociale delle imprese è, invece, intrinseco al loro stesso agire e rappresenta, anzi, la condizione di base perché le imprese possano sperimentare la continuazione nel tempo delle loro attività e risultati economici soddisfacenti per gli investimenti in esse effettuati. Le attività aziendali (così come quelle di qualunque organizzazione) sono per loro natura "sociali" e si basano, infatti, sulla capacità di generare valore d'uso integrato, ovvero di attivare processi di co-creazione di valore d'uso, che coinvolgono contemporaneamente tutti gli individui ed istituzioni che ad esse partecipano e, contemporaneamente, la stessa impresa.

Generare valore per l'impresa, peraltro, è cosa ben diversa dalla distribuzione di dividendi o dalla creazione di valore d'uso per i soci, considerando, cioè, nei termini più ampi, il bilancio complessivo che questi attori derivano dall'uso delle risorse ricevute (dividendi, ruolo sociale, potere di orientare processi e comportamenti, percezione di sé, ecc.) e risorse impiegate (conoscenze, passioni, tempo, denaro, ecc.): i soci, infatti, sono già compresi tra gli stakeholder e, pertanto, anche essi continueranno a mantenere (ed, eventualmente, ad ampliare) la loro partecipazione alle attività aziendali se da questa condizione derivano valore d'uso comparativo. Generare valore per l'impresa significa, invece, rinnovarne continuamente il patrimonio di risorse (materiali ed immateriali, di proprietà e "proprie", monetarie, ecc.) affinché esso possa continuare a contribuire allo sviluppo di attività e proposte in grado di generare valore d'uso comparativo, nonostante il cambiamento nel tempo delle risorse disponibili e dei sistemi di valore degli stakeholder cui l'impresa intende rivolgersi.

Un aspetto rilevante di questa visione consiste nel fatto che non esiste per le singole imprese un ambiente unico che contorna i mercati in cui esse operano. Esiste, piuttosto, l'inclusione diretta delle loro attività nei macro-processi e, quindi, negli eco-sistemi di cui hanno scelto (esplicitamente o implicitamente) di fare parte con la scelta (anch'essa esplicita o implicita) dei valori di fondo che ne caratterizzano attività e proposte. Gli ecosistemi presenti in una società, infatti, sono molteplici, sono diversi per comportamenti, risorse disponibili, istituzioni e sistemi di valori dominanti e, tuttavia, evolvono continuamente per il continuo interagire tra di loro e degli attori che ne fanno parte, con direzioni, velocità e modalità differenti da attore ad attore e da eco-sistema ad eco-sistema.

La permanenza delle imprese nel medio periodo, pertanto, dipende dalla capacità del management di interpretare (anche dinamicamente e creativamente) i modi di essere, i comportamenti, le risorse disponibili (non solo monetarie) e i sistemi di valori che orientano le prassi delle “porzioni di società” di cui le imprese stesse intendono fare parte e di delineare, conseguentemente, progetti, attività e proposte in grado di indurre i diversi attori coinvolti ad investire risorse ed a sviluppare azioni che comportano l’uso delle proposte aziendali per la generazione di valore. Le attività individuali che sostengono le attività dell’impresa, quindi, sono molteplici e certamente diverse tra loro; esse, tuttavia, si basano su di una prospettiva condivisa di co-creazione di valore d’uso (o su prospettive diverse, ma complessivamente compatibili) cui le offerte dell’impresa contribuiscono attivamente e, spesso, anche creativamente: cioè come fattori di cambiamento condiviso.

L’applicazione della nuova concezione, peraltro, non determina la trasformazione delle imprese in enti assistenziali (per i quali, peraltro, in ogni caso vale il principio che le attività prima o poi si fermeranno in assenza di adeguati meccanismi di ricostituzione/rinnovo del loro stesso patrimonio di risorse) e, quindi, l’offerta di prodotti e servizi a prezzi inferiori al costo o il mantenimento di livelli quantitativi e qualitativi di occupazione o di distribuzione di dividendi (anche in presenza di utili effettivamente conseguiti) incompatibili con la continuazione delle attività aziendali. La nuova concezione, invece, evidenzia un problema etico non considerato dalla visione tradizionale ed al quale, volenti o nolenti, esplicitamente o implicitamente, le direzioni delle imprese sono inevitabilmente esposte. Le modalità secondo cui le attività aziendali e le proposte che ne scaturiscono sono orientate, impostate, sviluppate e realizzate derivano, infatti, da scelte “di valore” (esplicite o implicite) del management delle imprese e si collegano strettamente (e devono necessariamente collegarsi perché le attività aziendali abbiano successo) ai sistemi di valori (oltre che alle risorse, prassi, ecc.) ed alle dimensioni relative degli specifici sotto-insiemi della società cui rimontano gli stakeholder con cui l’impresa interagisce. Nelle diverse società, infatti, convivono componenti o “enclave” di dimensioni più o meno ampie, diversamente caratterizzate (ed anche parzialmente sovrapposte) per gli elementi più volte richiamati e che offrono, pertanto, un ampio ventaglio di alternative alle modalità specifiche (ed al sottostante sistema di valori) secondo cui si svilupperanno le attività e le offerte aziendali.

La visione che si propone, tuttavia, comprende nella sua stessa logica, come una delle alternative possibili, anche i comportamenti tipici dell’impresa “classica” e consente, però, anche di individuarne le ragioni di permanenza nel tempo. Infatti, orientare la gestione delle imprese esclusivamente

alla ricerca della (massima) redditività degli investimenti corrisponde, in ultima analisi, ad una scelta ben precisa di “sistema di valori”, secondo cui l’accumulazione di denaro è quanto meno il primo, se non l’unico, “valore” cui la direzione delle imprese guarda per l’orientamento delle sue scelte, ricercandola, quindi, indipendentemente dal manifestarsi di ogni altro “effetto collaterale” che non sia esplicitamente illegittimo secondo le leggi vigenti nei diversi luoghi in cui l’impresa esercita le sue attività.

Il sistema di valori che emerge come sottostante al criterio tradizionale di direzione delle imprese corrisponde, tuttavia, ad un sistema di valori ampiamente diffuso nella società ed è questa la condizione fondamentale della sua stessa permanenza nel tempo. È innegabile, infatti, che l’accumulazione di denaro ed il possesso di beni che ne consegue siano la misura principale del successo percepita dai componenti di molti aggregati sociali, se non addirittura dalla generalità delle collettività sociali più “evolute”. Basta pensare, da un lato, ai metodi più diffusi in ambito globale per la misurazione del benessere delle diverse collettività nazionali e locali (PIL, PNL, ecc.), nonostante alcuni economisti già da tempo abbiano proposto criteri diversi: ad esempio Amartya Sen e Joseph Stiglitz, premi Nobel per l’economia rispettivamente nel 1998 e nel 2001. Dall’altro, la gran parte degli individui, nell’affidare i loro risparmi a Banche, Fondi di investimento, Intermediari finanziari o, direttamente, allo Stato o alle imprese, si attende normalmente una remunerazione del denaro impiegato condizionata, in ultima analisi, soltanto dal rischio di perdita del capitale e non da vincoli di altra natura. Ne deriva, a ben vedere, un messaggio ben preciso per le imprese in cui il denaro viene impiegato: il raggiungimento del risultato atteso dai risparmiatori, infatti, non può derivare altro che dalla redditività delle attività operative in cui imprese, Enti e privati hanno investito il denaro ricevuto dagli intermediari cui i privati si sono originariamente rivolti. Questo stesso orientamento indirizza inequivocabilmente anche i sistemi di compensazione dei manager aziendali, così come dei rappresentanti dei Fondi di investimento nelle società partecipate, degli addetti alla preparazione degli indici di affidabilità dei titoli di credito, delle imprese e degli Stati, ecc.

## **5. Le condizioni per la diffusione di imprese con ruoli sociali “positivi”**

Il modello analizzato nel paragrafo precedente evidenzia che le imprese in tanto continuano nel tempo le loro attività se sono in grado di continuare a generare valore d’uso comparativo per tutti coloro che vi investono risorse

(i loro stakeholder) e, quindi, se le loro proposte di valore ed i processi attraverso cui queste ultime sono messe a punto ed a disposizione degli utenti sono in linea con i sistemi di valori dell'insieme dei loro stakeholder. In questo contesto, la diffusione di modelli di direzione delle imprese diversi da quello orientato al "massimo profitto" dipende, in ultima analisi, dal fatto che tra gli individui (siano essi acquirenti di beni e servizi, titolari di quote di capitali sociali, manager di imprese o semplici componenti delle collettività) si sviluppino sistemi di valori che comportano una domanda più diffusa (e decisa) di processi ed offerte aziendali non più orientati principalmente alla generazione del massimo profitto per i detentori del capitale sociale, ma capaci di generare, per tutti gli stakeholder, anche risorse di relazione, di benessere, di conoscenze, ecc.; contemporaneamente, gli stessi processi ed offerte aziendali devono generare, per l'impresa, risorse in grado di garantire la continuazione delle attività nel medio e lungo termine.

Per ottenere questo risultato, dovrebbe cambiare il comportamento non soltanto di una specifica categoria di stakeholder, ma della generalità degli individui che, peraltro, svolgono contemporaneamente ruoli diversi nei riguardi di differenti imprese.

Il ruolo di maggiore impatto spetta senz'altro ai soggetti che ricoprono il ruolo di manager ed imprenditori. Nella loro qualità di "specialisti della direzione delle imprese" questi attori devono essere in grado di interpretare il sistema di valori delle diverse categorie di stakeholder e le risposte che questi potrebbero manifestare di fronte a modelli di business e ad offerte il cui uso, ad esempio, privilegi la generazione di risorse di maggiore impatto positivo sulla società (relazioni, benessere, conoscenze, ecc.), nonostante richieda, rispetto ad altre proposte concorrenti, un impiego maggiore (o una minore generazione) di risorse operative in senso stretto (tempo, lavoro, ecc.) o di denaro. Tale sarebbe, ad esempio, l'offerta di carburanti meno inquinanti, ma di maggiore prezzo per gli acquirenti, disponibili con reti meno capillari (e, quindi, più difficili da raggiungere) e, probabilmente, tali da prospettare una redditività degli investimenti minore rispetto ad altre alternative.

Nel ruolo che gli individui assumono in quanto acquirenti di beni e servizi dovrebbe diffondersi maggiormente quella che viene denominata "Personal Social Responsibility", ad integrazione della più spesso richiamata "Corporate Social Responsibility". In effetti, sono già presenti comportamenti diffusi che privilegiano l'interesse collettivo anche a costo di un maggiore esborso di denaro, come sta accadendo, ad esempio, per molti prodotti biodegradabili. In altri casi, però, il comportamento degli individui acquirenti sembra andare in senso opposto all'affermazione di comportamenti aziendali positivi per l'impatto sociale ed ambientale. È significativo, in tal senso, che

il gruppo Volkswagen ha recuperato rapidamente la posizione di leader mondiale nel settore auto, nonostante l'enorme scalpore destato dal c.d. "dieselgate". Parimenti è significativo che la titolare di una piccola impresa che offre jeans ecologici nell'ambito di un macro-processo con gravissimi effetti sull'ambiente ha affermato che "per farcela occorre che il consumatore faccia la sua parte e scelga di indossare con il corpo gli ideali che ha nella mente".

Gli individui addetti alle attività produttive (nel senso più lato del termine) dovrebbero sempre avere presente la necessità di erogare nel corso delle loro attività aziendali le risorse di lavoro, di conoscenze/competenze, di comportamento (innovativo, relazionale, eticamente corretto, ecc.) coerenti con i contratti sottoscritti e con le esigenze di continuazione delle attività aziendali. D'altra parte, imprenditori e manager dovrebbero attivare processi tali da agevolare la generazione di risorse di questo tipo e, posti di fronte al cambiamento continuo dei macro-processi e degli ecosistemi in cui operano le aziende, dovrebbero attivare tutti i sistemi capaci di evidenziare per tempo le necessità di cambiamenti e, in previsione di questi, operare per tempo, verificando sempre le alternative che consentono di valorizzare e mantenere in vita le posizioni lavorative in essere. In sintesi, essi dovrebbero applicare il più possibile la formulazione dell'"imperativo categorico" proposto da Emmanuel Kant, che recita: "agisci in modo da trattare l'umanità, sia nella tua persona sia in quella di ogni altro, sempre anche come fine e mai semplicemente come mezzo".

Infine, gli individui ed organizzazioni che investono risorse monetarie (come capitale di rischio o di credito) nelle diverse organizzazioni ed imprese dovrebbero approfondire l'analisi del contenuto etico delle attività svolte dai destinatari finali delle somme impiegate e dell'impatto di esse sull'ambiente sociale e fisico, attuale e futuro dell'eco-sistema in cui operano. Già oggi, peraltro, da un lato le imprese possono richiedere di essere valutate e "certificate" annualmente in termini di "bilancio sociale" secondo i criteri e le prassi del Global Compact o del GRI (Global Reporting Initiative); dall'altro, la generalità degli investitori ha la possibilità di impiegare risorse monetarie in Fondi (o simili strumenti di raccolta dei risparmi) qualificati come "etici" e che, infatti, investono il denaro raccolto soltanto in imprese di cui è misurato (e valutato positivamente) il "rating etico", basato proprio sulle attestazioni contenute nei "bilanci di sostenibilità".

Le collettività, infine, hanno un ruolo significativo nell'orientare il cambiamento dei comportamenti manageriali verso la proposizione di processi e proposte capaci di generare non solo beni, servizi e disponibilità di denaro, ma anche (o soprattutto) risorse di conoscenza, di relazione e psicologiche in

grado di migliorare il livello di benessere diffuso della stessa collettività. Le collettività, infatti, sono il “luogo” in cui si formano sistemi di valori e modelli di comportamento, che, attraverso meccanismi istituzionali più o meno complessi, diventano norme (scritte e non scritte) che orientano il comportamento dell’intera comunità. I processi di cambiamento, tuttavia, diventano norme soltanto se determinate proposte, inizialmente anche minoritarie, vengono fatte proprie dalla maggioranza dei partecipanti, come è accaduto, per esempio, con il movimento delle suffragette, con Greenpeace, ecc.

## 6. Possibili linee di intervento

È possibile, pertanto, affidare al dibattito successivo alcune possibili linee di intervento che, considerando le analisi svolte, vengono raggruppate a seconda che i destinatari finali siano, principalmente, singoli individui (in generale o come componenti delle diverse categorie di stakeholder) o gli Enti rappresentativi delle collettività. Si tratta di processi di cambiamento delineati soltanto in termini molto generali e che, per ciò che attiene agli enti rappresentativi delle collettività, date le scarse competenze in materia, non distingue i destinatari tra organi con potere legislativo o organi “esecutivi” della Pubblica Amministrazione.

Il cambiamento dei comportamenti individuali, dovrebbe interessare in primo luogo i soggetti che assumono il ruolo di imprenditori e manager e dovrebbe favorire la diffusione ed accettazione del concetto sopra richiamato di impresa orientata al “valore d’uso integrato” o di concetti simili che, comunque, richiamano una visione delle relazioni tra imprese e stakeholder (e tra diverse categorie di stakeholder) di tipo “win-win”, piuttosto che “win-lose”. In tal senso, sono particolarmente significativi i recenti contributi scientifici di Porter e Kramer (2011), di Baccarani (1991, 2005), ecc. che esprimono un sentire diffuso di inadeguatezza del “pensiero unico” (tipicamente *economy-driven*), che ha dominato gli studi di management nella gran parte del secolo ventesimo. Nel mondo accademico, in parallelo alle evoluzioni già evidenziate, si sta manifestando la diffusione del tema dell’etica nel management che coinvolge sia articoli innovativi sia i corsi universitari e post graduate (e post experience) di management. Tuttavia, non vanno dimenticate le resistenze al cambiamento presenti sia nella comunità scientifica internazionale che nella società più ampia. La diffusione delle innovazioni *breakthrough* nelle comunità scientifiche è ritardata dalla prassi della *peer review* adottata dalle principali riviste internazionali; resistenze ancora più forti si manifestano nella collettività più ampia, come dimostra, ad esempio, il



motto rotariano “He profits most who serves best” adottato già nel 1911, ma ancor oggi poco applicato da imprenditori e manager.

Per quanto attiene agli individui-acquirenti, potrebbe essere particolarmente utile renderli più consapevoli del ruolo che essi hanno nell’orientare i macro-processi e di come, però, questi ultimi si legano ad abitudini di vita ed a sistemi di valori spesso fortemente radicati nelle collettività. Peraltro, solo l’acquisizione di conoscenze evidenzia l’impatto negativo di macro-processi affermatasi in anni precedenti, mentre intervenire per tempo consente di evitare il dilemma “etico” tra salvaguardia della salute e continuazione di attività produttive che generano lavoro e redditi. In questo ambito, appare ormai ineludibile intervenire su tutti i macro-processi sottostanti alla cultura diffusa dell’“usa e getta” che è alla base del problema enorme della gestione dei rifiuti e ha, perciò, un impatto devastante sia sulle relazioni sociali che sull’ambiente fisico.

Un’altra interazione che va adeguatamente evidenziata è quella tra crisi dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato, da un lato, e tasso di rinnovamento delle conoscenze e delle abitudini individuali, dall’altro. Ne consegue, da un lato, la crescente difficoltà per le imprese di continuare le attività senza inserire nella gestione adeguati elementi di flessibilità e, dall’altro, la rapida obsolescenza delle conoscenze che determinano il valore del contributo degli individui alle attività produttive. Emerge, pertanto, la necessità di verificare quanto le difficoltà emergenti per i diversi attori derivano da comportamenti modificabili delle imprese e dei loro manager o dall’attribuzione alle imprese di finalità improprie, anche di carattere sociale.

Per gli Enti rappresentativi delle collettività può essere utile fare riferimento, in termini generali, al principio secondo cui le imprese in tanto hanno diritto di esistenza in una determinata comunità in quanto offrono un contributo positivo alla soddisfazione dei bisogni degli individui che ne fanno parte. È per questo che da vari anni sono state create, in vari Paesi e settori, Istituzioni volte a garantire la concorrenza tra più operatori e ad evitare la formazione di posizioni oligopolistiche che potrebbero acquisire un forte potere contrattuale sulle collettività. Lo stesso motivo, in ultima analisi, è alla base del controllo pubblico sulla legalità dei comportamenti correnti delle imprese (e degli imprenditori e manager che ne hanno la direzione). Comportamenti scorretti, infatti, oltre ad essere commendevoli, modificano le condizioni competitive tra aziende e contribuiscono a determinare, nel tempo, la presenza di posizioni di potere a danno di altre imprese, persone e collettività in genere.

Va sottolineata, peraltro, l’esigenza di evitare anche monopoli pubblici e di garantire, invece, la concorrenza tra operatori (privati e/o pubblici), affi-

dandosi a gare per la gestione del maggior numero possibile di attività e servizi, abbandonando soluzioni che determinano confusione tra committente e gestore e tra controllore e controllato. In tal senso, adattando al caso specifico un'espressione tipica del linguaggio aziendale, occorre che lo Stato, nelle sue diverse articolazioni, si concentri sulle attività di Governance dei processi, definendone finalità e valori di fondo, abbandonando, invece, non solo compiti meramente esecutivi, ma anche quelli intermedi di Government o di direzione operativa. In questo ambito sono particolarmente criticabili le modalità di direzione intermedia caratterizzate dall'imposizione autoritaria delle attività operative da svolgere, senza interazione con chi quotidianamente esplica i servizi e, quindi, dispone delle conoscenze utili a proporre soluzioni di maggiore valore d'uso sia per la collettività che per l'impresa esercente che per lo stesso ente pubblico. L'eliminazione di poteri di intervento dall'interno delle imprese affidatarie determina, fra l'altro, l'affermarsi nelle imprese stesse di un clima sostanzialmente "passivo" che produce un progressivo scadimento della qualità dei servizi resi ed il parallelo incremento dei costi per il formarsi di poteri contrattuali di specifiche categorie di stakeholder che operano sistematicamente a svantaggio di altre.

Nell'espletamento delle gare, tuttavia, è necessario evitare di porre sullo stesso piano tipologie di imprese diverse: ad esempio imprese attivate storicamente per la realizzazione di fini specifici e, perciò, agevolate che poi, però, sono state considerate a tutti gli effetti "imprese", senza più i vincoli (ma con i privilegi) previsti all'epoca della loro istituzionalizzazione.

Alla base di entrambi i comportamenti citati per ultimi si pone spesso la diffidenza (se non addirittura l'ostilità) nei confronti dell'istituzione "impresa", che, come detto sopra, è maturata soprattutto a partire dalla fine del secolo ventesimo. I comportamenti distorsivi che ne conseguono, tuttavia, tendono ad accentuare il ricorso a pratiche non corrette, non hanno effetti sulla trasformazione delle imprese verso istituzioni più impegnate sul piano sociale e snaturano il ruolo storico per il quale le imprese sono state "ammesse in società".

D'altro canto, però, sembra necessario contrastare ogni comportamento opportunistico delle imprese e superare, perciò, ogni prassi che tende a favorirlo. In questo ambito, sembra necessario contrastare il fenomeno, frequentissimo nel caso delle opere pubbliche, di discrasia tra la qualità dei progetti approvati e quella dei servizi (di trasporto, sanitari, ecc.) e manufatti (strade, gallerie, edifici, ecc.) resi disponibili. In questo ambito è il caso di verificare l'applicabilità della relazione committente-commissionario (compresa nel novero delle alternative di Project Financing) nota come "B&O" – Build and Operate. Questa formula di rapporto, associa la costruzione ad un periodo di

gestione che garantisce il ritorno di un investimento ben fatto attraverso la riscossione di un canone di gestione a carico dello stesso committente (eventualmente condiviso con la gestione diretta di attività commerciali) e, perciò, fa ricadere sul commissionario costi di manutenzione non previsti, derivanti da opere mal realizzate.

Infine, sembra necessario sottolineare come il principio più volte auspicato dal Prof. Iannotta dell'“Amministrazione di risultato” può essere considerato come un'applicazione alla Pubblica Amministrazione degli assiomi sopra richiamati della Service-Dominant Logic. Infatti, se le proposte del Prof. Iannotta sono state ben intese da chi scrive, la P.A. dovrebbe essere valutata (e, perciò, preoccuparsi) non tanto dell'Output delle proprie attività (e, perciò, delle risorse generate per usare il linguaggio sopra proposto), quanto dell'Outcome delle proprie attività e, cioè, del valore generato (per i diversi stakeholder ed in primis per la collettività) dall'uso dei servizi e delle opere messe a punto (le sue “proposte di valore” secondo il linguaggio precedente). In quest'ottica sembra pienamente applicabile, con gli adattamenti che il dibattito successivo potrà evidenziare, anche il principio della “generazione di valore integrato”: anche gli enti pubblici, infatti, hanno bisogno di mediare qualità e quantità dei servizi correntemente resi con la disponibilità delle collettività a farsi carico direttamente delle risorse necessarie piuttosto che trasferire alle generazioni future debiti rilevanti e/o un'inevitabile contrazione della qualità e quantità dei servizi resi.

## **Abstract**

Nella visione classica le imprese sono considerate in termini strettamente economici e sono osservate dal punto di vista dell'investitore/imprenditore. La ricchezza viene “prodotta nelle fabbriche” e “consumata” nelle più diverse attività umane; il profitto è la misura tipica del “valore” generato dalle imprese ed il ruolo sociale delle imprese è collegato, perciò, alla “ricchezza prodotta” sia direttamente, sia attraverso gli effetti moltiplicativi del denaro immesso nell'economia generale.

Negli anni più recenti, sono state approfondite le relazioni tra imprese, clienti e la generalità degli attori che con esse interagiscono. I filoni di studi della service logic e della service-dominant logic, contrastando con la logica precedente sinteticamente definita “goods logic”, hanno evidenziato che il “valore” si genera nell'uso ed hanno individuato il cliente come *value creator*, considerando le offerte dell'impresa come proposte di creazione di valore e non più quali valore tout-court. L'evoluzione degli studi sul valore ha

portato Vargo e Lusch (2016) a definire 5 “assiomi” della service-dominant logic.

In questo quadro emerge la concezione dell’“impresa orientata al valore d’uso integrato” (Stampacchia *et al.*, 2017), che individua le ragioni che consentono a tutte le imprese di permanere nel tempo e, quindi, anche di conseguire profitti. Le imprese sono insiemi di attività in cui attori di diversa natura (stakeholder) impiegano loro risorse con la prospettiva di ottenere altre risorse, dal cui uso attendono la generazione di “valore”, che, però, dipende strettamente dal loro “sistema di valori”; la continuazione nel tempo delle attività aziendali dipende, tuttavia, anche dalla capacità loro e delle proposte che ne scaturiscono di consentire il rinnovo del patrimonio di risorse dell’impresa stessa in linea con l’evoluzione del sistema di valori e delle risorse degli stakeholder.

Il ruolo sociale delle imprese, quindi, è intrinseco al loro agire e rappresenta la condizione di base perché le imprese possano sperimentare la continuazione nel tempo delle loro attività e risultati economici soddisfacenti. Nella concezione proposta, tuttavia, le modalità secondo cui le attività e le proposte aziendali sono orientate, sviluppate e proposte dal management hanno tanto più successo quanto più si collegano ai “sistemi di valori” (oltre che alle risorse, prassi, ecc.) dei contesti sociali con cui l’impresa sceglie di interagire e derivano, quindi, da esplicite o implicite scelte “di valore”.

La direzione di imprese orientata al “massimo profitto” si collega alla dominanza di un sistema di valori orientato all’accumulazione di beni; pertanto, la diffusione di modelli di direzione diversi dipende dal fatto che tra gli individui si sviluppi una domanda più diffusa (e decisa) di offerte e processi aziendali capaci di generare per tutti gli stakeholder (anche) risorse di relazione, di benessere, di conoscenze, ecc. e, per l’impresa, risorse in grado di garantire la continuazione delle attività nel medio e lungo termine.

Il cambiamento dei comportamenti individuali, dovrebbe interessare in primo luogo i soggetti che assumono il ruolo di imprenditori e manager che dovrebbero comprendere il vantaggio di modelli di direzione di tipo “win-win”, piuttosto che “win-lose”.

Tra gli individui-acquirenti dovrebbe avere una maggiore diffusione la “Personal Social Responsibility”, con una maggiore consapevolezza del ruolo che essi stessi hanno nell’orientare i macro-processi e, però, anche di come questi ultimi si legano ad abitudini di vita ed a sistemi di valori radicati negli stessi individui e nelle loro collettività (è tipica, in proposito la cultura dell’“usa e getta” che sostiene – con il sottostante sistema di valori – un gran numero di macro-processi).

Gli Enti rappresentativi delle collettività dovrebbero essere in primo luogo i promotori dei (difficili) cambiamenti di comportamento richiamati sopra.

Per i rapporti con le imprese, invece, considerando che queste hanno diritto di esistenza in quanto offrono un contributo positivo alla comunità di cui fanno parte e che, però, devono anche essere messe nella condizione di sviluppare al meglio il loro ruolo, possono essere sottolineati, invece, alcuni elementi:

- rafforzare tutte le Istituzioni e leggi (anti-trust, anti corruzione, ecc.) volte a garantire la concorrenza trasparente tra più operatori e ad evitare la formazione di posizioni oligopolistiche;
- evitare monopoli pubblici e garantire, invece, la concorrenza tra operatori (privati e/o pubblici), affidandosi a gare per la gestione del maggior numero possibile di attività e servizi pubblici;
- evitare, in questo ambito, di porre sullo stesso piano tipologie di imprese caratterizzate da normative, e condizioni operative, diverse;
- affidare alle imprese responsabilità e compiti ampi, che impediscano la diffusione di comportamenti opportunistici: ad esempio, nel campo delle opere pubbliche applicando nel modo più ampio la tecnica del “Build and Operate”, in cui la costruzione dell’opera è associata ad un adeguato periodo di gestione, con il ritorno dell’investimento legato alla riscossione di un canone di gestione a carico del committente (eventualmente mitigato dalla possibilità di gestione diretta di attività commerciali), ma la ricaduta sul commissionario di costi di manutenzione sovra-normali derivanti da opere mal realizzate;
- concentrare competenze ed attività della P.A. sulla Governance di macro-processi, definendone finalità e valori di fondo, abbandonando compiti non solo meramente esecutivi, ma anche di Government o di direzione operativa: l’eradicazione di queste attività dall’interno delle imprese affidatarie determina, infatti, l’emergere di un clima aziendale sostanzialmente “passivo”, con conseguente scadimento della qualità dei servizi resi ed incremento dei costi di gestione;
- infine, in termini più generali, può essere valutata l’applicazione alla Pubblica Amministrazione degli assiomi della Service-Dominant Logic, che, partendo dal concetto di “valore d’uso”, evidenzia l’importanza dell’outcome piuttosto che dell’output dei processi e sembra offrire, perciò, una sponda “manageriale” al principio dell’“Amministrazione di risultato” proposto dal Prof. Lucio Iannotta.

## Bibliografia

- Acs, Z. (2006). How is entrepreneurship good for economic growth? *Innovations*, 1(1), 97-107.
- Anderson, J. C. (1995). Relationships in business markets: exchange episodes, value creation, and their empirical assessment. *Journal of the Academy of Marketing Science*, 23(4), 346-350.
- Baccarani C. (1991). Qualità e governo dell'impresa, *Quaderni di Sinergie*, n. 7, pp. 37-56
- Baccarani, C. (2005). *Diario di viaggio sul treno che non va in nessun posto: riflessioni per chi vive l'impresa*. G. Giappichelli editore.
- Bain, J. (1968). *Industrial organization*. Wiley, New York.
- Carlborg, P., Kindström, D., & Kowalkowski, C. (2013). A lean approach for service productivity improvements: synergy or oxymoron?. *Managing Service Quality: An International Journal*, 23(4), 291-304.
- Coase, R. H. (1972). Industrial organization: a proposal for research. In *Economic Research: Retrospect and Prospect, Volume 3, Policy Issues and Research Opportunities in Industrial Organization* (pp. 59-73). NBER.
- Dube, A., & Helkkula, A. (2015). Service experiences beyond the direct use: indirect customer use experiences of smartphone apps. *Journal of Service Management*, 26(2), 224-248.
- Freeman, R. E. (1999). Divergent stakeholder theory. *Academy of Management Review*, 24(2), 233-236.
- Graziani, A. (1996). *Teoria del circuito monetario* (Vol. 98). Editoriale Jaca Book.
- Grönroos, C. (2006). Adopting a service logic for marketing. *Marketing Theory*, 6(3), 317-333.
- Gummesson, E. (2008). Extending the service-dominant logic: from customer centrality to balanced centrality. *Journal of the Academy of Marketing Science*, 36(1), 15-17.
- Kowalkowski, C., Kindström, D., & Carlborg, P. (2016). Triadic value propositions: When it takes more than two to tango. *Service Science*, 8(3), 282-299.
- MacGregor, D. (1960). *The human side of enterprise* (Vol. 21, No. 166-171). New York.
- Moran, P., & Ghoshal, S. (1999). Markets, firms, and the process of economic development. *Academy of management review*, 24(3), 390-412.
- Norman, W., & MacDonald, C. (2004). Getting to the bottom of "triple bottom line". *Business Ethics Quarterly*, 14(2), 243-262.
- Normann, R., & Ramirez, R. (1993). From value chain to value constellation: Designing interactive strategy. *Harvard Business Review*, 71(4), 65-77.
- Orts, E. W., & Strudler, A. (2002). The ethical and environmental limits of stakeholder theory. *Business Ethics Quarterly*, 215-233.
- Porter M.E., Kramer M.R. (2011). "Creating shared value", *Harvard Business Review*, vol. 89, n. 1/2, pp. 62-77.
- Prahalad, C. K., & Ramaswamy, V. (2000). Co-opting customer competence. *Harvard Business Review*, 78(1), 79-90.
- Schumpeter, J. (1942). *Creative destruction. Capitalism, socialism and democracy*, New York: Harper & Row.

- Simon, H. A. (1972). Theories of bounded rationality. *Decision and organization*, 1(1), 161-176.
- Stampacchia, P. (2013). *Le imprese nelle reti del valore: Nuove basi metodologiche per la gestione*. Liguori Editore.
- Stampacchia, P. (2014). *Le imprese nelle reti del valore-Strategie e processo di direzione*. Liguori, Napoli.
- Stampacchia, P., Colurcio, M., & Coppola, M. (2017). Integrated value-in-use: looking for a new strategic orientation. *Sinergie Italian Journal of Management*.
- Storbacka, K., Frow, P., Nenonen, S., & Payne, A. (2012). Designing business models for value co-creation. In *Special Issue–Toward a Better Understanding of the Role of Value in Markets and Marketing* (pp. 51-78). Emerald Group Publishing Limited.
- Vargo, S. L., & Lusch, R. F. (2004). Evolving to a new dominant logic for marketing. *Journal of Marketing*, 68(1), 1-17.
- Vargo, S. L., & Lusch, R. F. (2016). Institutions and axioms: an extension and update of service-dominant logic. *Journal of the Academy of Marketing Science*, 44(1), 5-23.
- Vargo, S. L., Maglio, P. P., & Akaka, M. A. (2008). On value and value co-creation: A service systems and service logic perspective. *European Management Journal*, 26(3), 145-152.





# INTERVENTI



# L'ALTA FORMAZIONE "DRIVER" DELLO SVILUPPO DEL MEZZOGIORNO

di *Antonio Ricciardi e Serena Affuso*

Il presente capitolo ha come obiettivo quello di evidenziare come alcune caratteristiche del sistema educativo-occupazionale italiano, in primo luogo i ridotti investimenti rispetto agli altri Paesi dell'UE e dell'OCSE in istruzione terziaria e R&S, abbiano determinato tra gli effetti quelli di un basso livello di scolarizzazione (inferiore rispetto agli altri Paesi europei) di una ridotta mobilità sociale e di una scarsa fiducia delle nuove generazioni rispetto alle potenzialità che il titolo di studio universitario può offrire. Un focus sul Mezzogiorno mostra come questi effetti, in particolare i tassi di disoccupazione giovanile, siano più gravi nelle regioni meridionali e insulari, che subiscono un vero e proprio drenaggio di capitale umano qualificato, sia prima che dopo la laurea. In questo scenario, il ruolo dell'alta formazione e dell'Università diviene cruciale per potenziare le eccellenze del contesto locale, collegando la formazione universitaria alla realtà produttiva e arginando la fuga dei talenti. Si illustrerà in proposito il caso dell'IPE Business School presentando alcuni risultati ottenuti da verifiche empiriche<sup>1</sup>.

## **1. La formazione del capitale umano: le criticità del sistema Italia**

Secondo alcuni studi promossi dalla Commissione Europea (Descy, Tessaring, 2004) l'incremento della spesa in R&S è il fattore più efficace per stimolare la crescita del PIL di ciascun Paese; in particolare l'aumento del

<sup>1</sup> Seppur il capitolo sia il frutto del lavoro congiunto dei due autori, si segnala che il Paragrafo 1 e il Paragrafo 2 sono stati scritti da Serena Affuso, il Paragrafo 3 e le Conclusioni da Antonio Ricciardi.

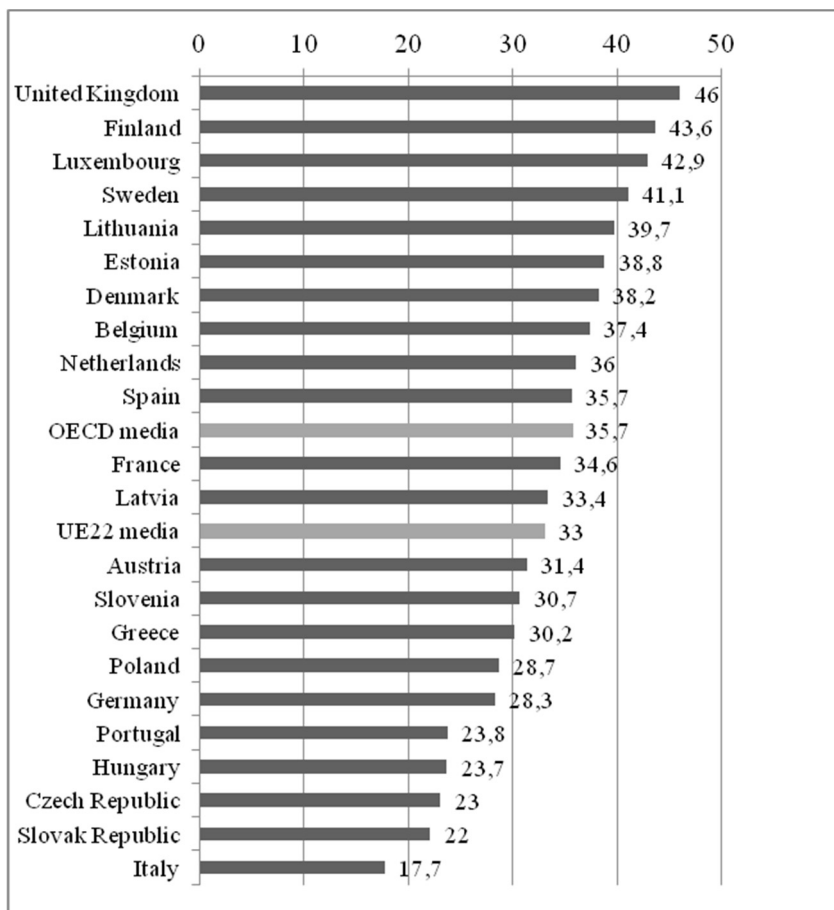
tasso di scolarizzazione della popolazione di un solo punto percentuale genera un incremento nel PIL per abitante compreso tra l'1 e il 3% (Sianesi, Van Reenen, 2000). L'aumento di un anno nella durata degli studi ha, inoltre, la capacità di incrementare il tasso di crescita del PIL per abitante di più dell'1% ogni anno (Ivi).

La letteratura internazionale (Becker, 1964; Mincer, 1974; Romer, 1986, Lucas 1988; Descy, Tessaring, 2004) ha ampiamente riconosciuto il ruolo cruciale che il capitale umano e l'istruzione terziaria rivestono per lo sviluppo sostenibile dei Paesi. A tal proposito, come è noto, l'Unione Europea nella Strategia *Europa 2020* ha stabilito obiettivi espliciti di crescita per l'UE che riguardano i settori R&S, istruzione e occupazione: investire nel complesso almeno il 3% del PIL; ridurre il tasso di abbandono scolastico al di sotto del 10% ed incrementare al 40% la quota dei laureati europei nella fascia di popolazione compresa tra 30 e 34 anni; infine raggiungere un tasso di occupazione del 75% per la popolazione di età compresa tra i 20 e i 64 anni. A fronte di un obiettivo nazionale fissato per il 2020 di raggiungere una quota pari al 28% di laureati tra i 30 e i 34 anni, l'Italia ha registrato nel 2016 una percentuale di laureati del 26,2% (dati Eurostat, 2016), con un incremento solo del 4% rispetto al 2012. La percentuale di italiani tra i 30 e i 34 anni laureati resta così tra le più basse dell'UE. Fa peggio solo la Romania con il 25,6% di laureati nella fascia di età considerata.

L'ultimo rapporto OCSE sull'istruzione *Education at Glance 2017* relativo al 2016, conferma l'Italia negli ultimi posti nella classifica nell'istruzione terziaria, sia in termini di investimenti che di risultati. Estendendo l'analisi alla popolazione adulta tra i 25 e i 64 anni, la quota di italiani in possesso di un titolo di studio terziario, resta tra le più basse rispetto agli altri Paesi dell'UE<sup>22</sup> e scende addirittura sotto il 18% (Figura 1).

<sup>22</sup> Paesi dell'UE membri dell'OCSE.

Fig. 1 – Percentuale di adulti 25-64 anni in possesso di un titolo di istruzione terziaria in UE22 (dati riferiti al 2016)

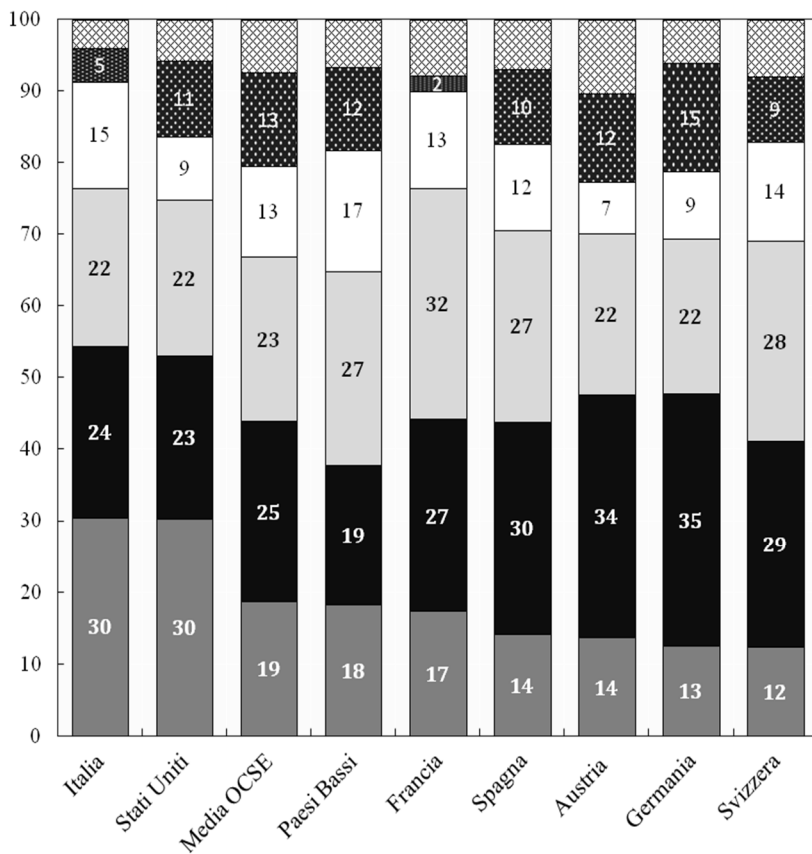


Dati OCSE, 2018

Riguardo la scelta delle aree di studio i dati OCSE confermano una forte preferenza degli italiani per le materie umanistiche rispetto all'area scientifico-tecnologica o ingegneristica. Nel 2016 ben il 30% dei laureati italiani tra i 25 e i 64 anni è in possesso di una laurea in materie umanistiche, letterarie e artistiche, il 25% in discipline economico-sociali e giuridiche e il 24% una laurea in matematica, scienze, ingegneria della cosiddetta area STEM (Science, Technology, Engineering, and Mathematics) contro una media OCSE che vede la preferenza per le materie umanistiche letterarie e artistiche sotto il 20% (Figura 2).

Fig. 2 – Campi di studio dei laureati espressi in percentuale sul totale dei laureati adulti tra i 25 e i 64 anni (2016)

- Lettere, scienze politiche, sociologia, scienze della comunicazione, form. artistica
- Scienze, tecnologia, ingegneria e matematica (STEM)
- Economia, gestione e discipline giuridiche
- Sanità e previdenza sociale
- Scienze della formazione
- ▨ Tutti gli altri campi di studio



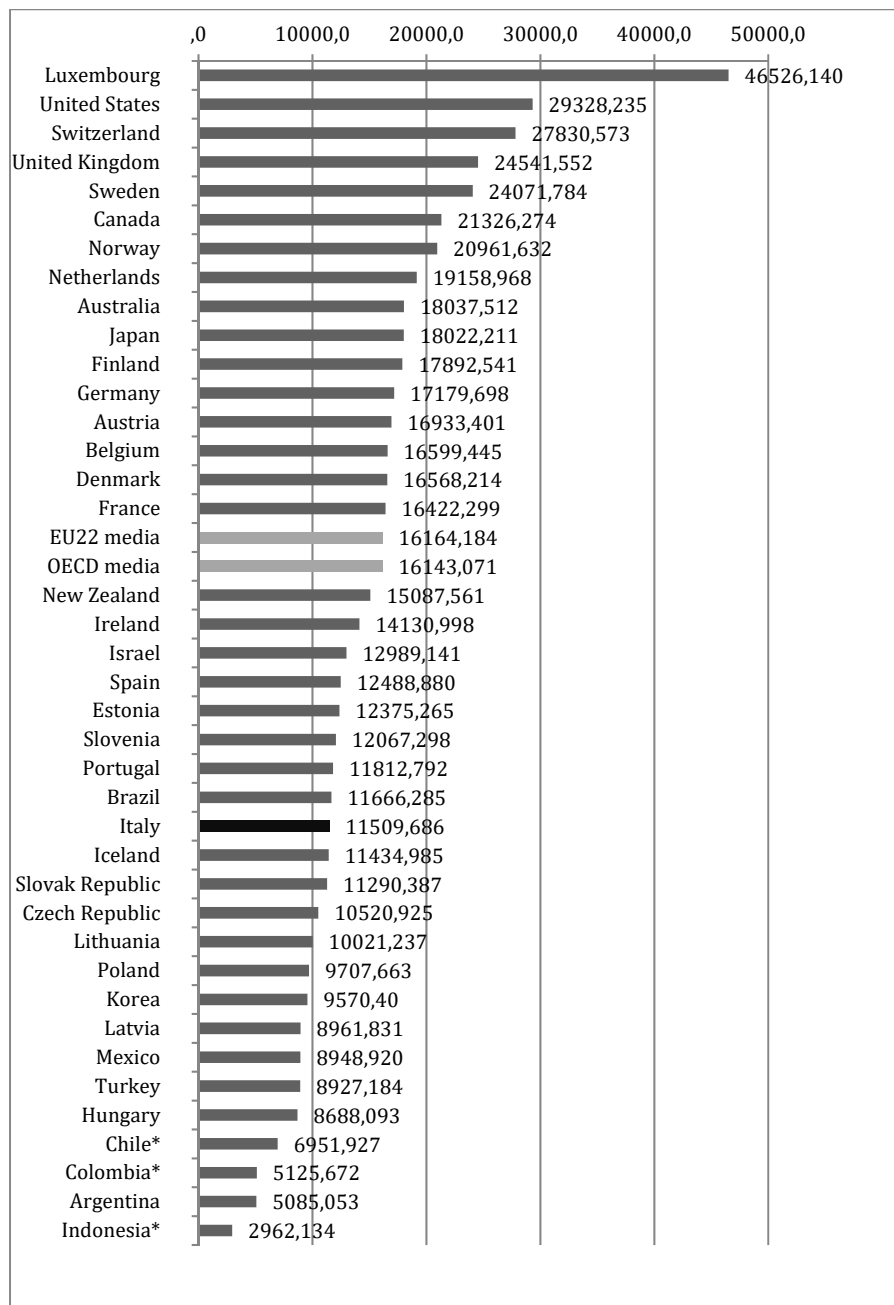
Dati OCSE 2017

Se consideriamo i laureati triennali in Italia nel 2015, la percentuale di coloro che hanno scelto un percorso nell'area umanistica sale addirittura al 39%. Il tasso di scelta dell'area medico sanitaria tra i laureati italiani tra i 25 e i 64 anni è invece pari al 15% dei laureati, una quota superiore ai Paesi OCSE (13%), mentre l'insegnamento è meno attrattivo (5% in Italia rispetto all'13% della media dei Paesi OCSE). Residuali, rispettivamente al 2% e al 6%, gli altri campi di studio. Tale scelta si traduce in tassi di placement complessivi dei laureati italiani più deboli rispetto alla media europea, come si vedrà più avanti, in ragione anche della crescente domanda da parte del mercato del lavoro, evidenziatasi a livello internazionale, di figure professionali nell'area ingegneristica, matematica e tecnica rispetto alla sovrabbondante offerta di laureati in materie letterarie e artistiche.

Anche sul fronte degli investimenti l'Italia presenta la percentuale più bassa (7,1%) di spesa pubblica complessiva per l'istruzione, dal ciclo primario d'istruzione al terziario sulla spesa totale delle amministrazioni pubbliche destinata ai servizi (Dati OCSE, 2017 riferiti al 2014). Nello specifico, se consideriamo la sola l'istruzione terziaria (diplomi di laurea, lauree di primo e secondo livello, alta formazione e dottorati), in Italia la spesa pubblica annuale per studente è pari a \$ 7.114 e sale a \$ 11.510, se aggiungiamo gli investimenti in R&S (Figura 3).

Si tratta di una spesa inferiore sia alla media europea che a quella dei Paesi OCSE che superano i \$ 16.000 dollari per studente includendo R&S e \$ 10.000 se consideriamo gli investimenti in istruzione terziaria in senso stretto ad eccezione di R&S. L'Italia si colloca, dunque, ai margini di una classifica che vede ai primi posti Lussemburgo, Stati Uniti, Svizzera e Gran Bretagna che investono nella formazione e in R&S più del doppio rispetto alla cifra italiana, seguiti dai Paesi scandinavi, dall'Australia e dagli altri Paesi dell'Europa continentale. I dati mostrano come la spesa pubblica dell'Italia sia inferiore anche agli altri Paesi europei dell'area mediterranea come Spagna e Portogallo, addirittura più in linea con gli investimenti dei Paesi dell'Est-Europa e dell'America centro-meridionale.

Fig. 3 – Spesa annuale per studente in istruzione terziaria (incluso R&S) in dollari nel 2014

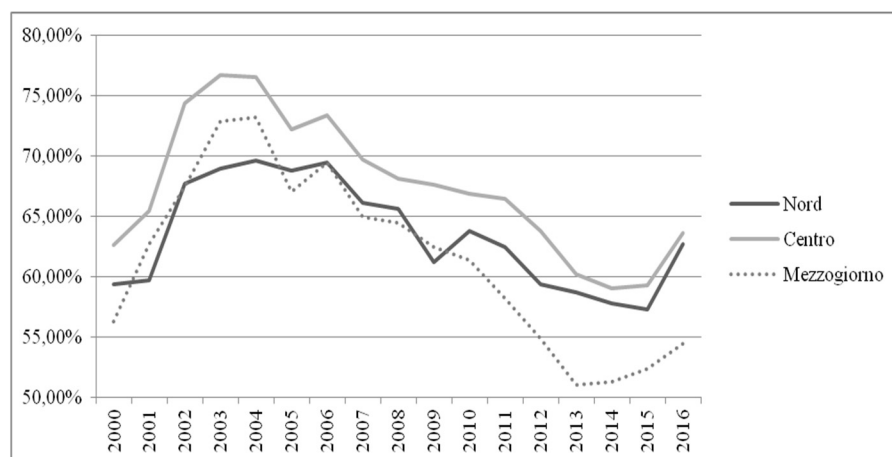


Dati OCSE 2017. I dati identificati da \* si riferiscono al 2015



Tra i principali effetti degli scarsi investimenti in istruzione e R&S si evidenzia non solo il basso numero di laureati in Italia, ma anche un generale crollo degli immatricolati che ha interessato le Università italiane negli ultimi dieci anni. Analizzando i tassi di proseguimento Scuola-Università dal 2000 al 2015, calcolati su dati SVIMEZ e MIUR (Figura 4) come rapporto percentuale tra il numero di immatricolati nell'anno accademico  $t/t+1$  e il numero di diplomati l'anno scolastico  $t-1/t$ , si evidenzia un generale calo delle immatricolazioni in Italia segnalato da numerose ricerche e rapporti (tra cui Viesti, 2016).

Fig. 4 –Tasso di proseguimento scuola-università 2000-2016 per ripartizione geografica di residenza



Dati SVIMEZ-MIUR 2017

Il tasso di passaggio medio nazionale Scuola-Università, infatti, dopo aver registrato un aumento e un picco del 73% nel 2004, è diminuito fino a raggiungere il minimo del periodo nel biennio 2014-2015 con il 56% dei diplomati iscritti nelle Università. Le regioni del Mezzogiorno, in particolare, hanno perso in 10 anni il 22,4% dei propri immatricolati residenti, circa 29.000 studenti, più del doppio di quelli del Centro calati del 10,7%. Le regioni del Nord hanno registrato il calo più lieve di immatricolati (-3%): circa 3.650 studenti. Come rilevato nell'ultimo rapporto Svimez (2017), segnali positivi vengono però dalle immatricolazioni registrate nell'anno accademico 2015/2016 quando hanno scelto di proseguire gli studi il 60,3% dei diplomati italiani (quasi il 4% in più rispetto al 2015) con un aumento del numero degli immatricolati del 2,4%. Il tasso di passaggio Scuola-Università

mostra un'importante ripresa sia a livello nazionale e ripartizionale, sebbene non ritorni ai livelli del 2006 dove superava in media il 70,7%. Analizzando le performance ripartizionali l'aumento registrato nel 2016 è superiore al Nord dove a proseguire gli studi è il 62,7% dei diplomati (+5,5% rispetto al 2015) e al Centro dove raggiunge il 63,6% (+4,3%) rispetto al Mezzogiorno dove il tasso di proseguimento degli studi si attesta al 60,3% (+2,1%).

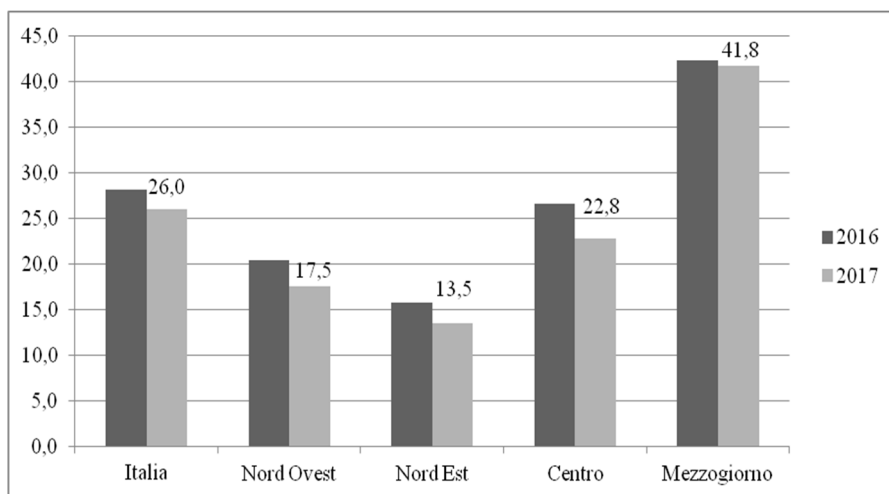
Sotto il profilo occupazionale in Italia lavora il 79,7% dei laureati nella fascia di età tra i 25 e i 64 contro l'83,4% della media OCSE. I vantaggi occupazionali dell'istruzione terziaria non sono così elevati, se confrontiamo i tassi occupazionali di chi consegue un titolo di studio secondario superiore: il 70,6% in Italia della popolazione tra i 25 e i 64 anni (75% nei Paesi OCSE). Inoltre le prospettive di occupazione per i giovani adulti con un'istruzione secondaria superiore a indirizzo generale non sono superiori rispetto alle prospettive di chi ha un livello d'istruzione inferiore al ciclo secondario superiore (51%) Tra i giovani adulti, il tasso di occupazione di chi ha un'istruzione secondaria superiore professionale è del 68%, superiore al tasso di occupazione di chi ha completato un livello di studi secondari superiori ad indirizzo generale (49%).

La disoccupazione continua ad essere diffusa tra i giovani, soprattutto nella realtà meridionale. La situazione risulta particolarmente critica, nonostante alcuni segnali di ripresa del mercato del lavoro a livello Europeo e, con ritmo più contenuto rispetto alla media UE, a livello nazionale. I dati più recenti, relativi al II trimestre 2017, registrano un tasso medio nazionale di occupazione dei giovani tra i 15 e i 34 anni pari al 40,7%, con il Nord e il Centro che raggiungono rispettivamente il 49,7% e il 44,3% degli occupati nella fascia d'età indicata, mentre le regioni del Mezzogiorno arrivano a conseguire solo il 28,7% dell'occupazione. Al Sud, rispetto al 2016, si registra una crescita del tasso di occupazione giovanile inferiore ad un punto percentuale (0,7%) in linea con i dati nazionali (0,76%) che però è trainata dalla sola componente maschile (+1,23%). L'occupazione femminile nel 2017 riguarda solo 21,8% delle donne under 35 con una crescita dello 0,11% rispetto al 2016.

Secondo dati ISTAT, in particolare, la disoccupazione giovanile della fascia di età dai 18 ai 29 anni in Italia nel 2017 si è attestata al 26%, con una diminuzione del 2% rispetto al 2016. Più lieve il calo nel Mezzogiorno (-0,6%) dove i disoccupati sono oltre il 41,8% dei giovani dai 18 ai 29 anni. Un tasso notevolmente più alto rispetto sia alle regioni settentrionali che registrano in media una quota di disoccupazione pari al 15,8% che alle regioni del Centro dove è pari al 22,8%, con diminuzioni del 2,6% e del 3,7% rispetto all'anno precedente (Figura 5). La situazione del Mezzogiorno resta dunque particolarmente critica e sbilanciata rispetto alle altre aree del Paese.

Il dato riguardante la disoccupazione giovanile della stessa fascia di età in Campania nel 2016 è del 42,9%, con un peggioramento del 1,6%, in linea con le performance medie delle regioni meridionali e insulari. La Campania arriva ad essere la terza regione italiana per numero di disoccupati tra i 18 e i 29 anni, dopo Calabria e Sicilia, che arrivano rispettivamente al 51,1% al 45,4% di disoccupati tra i 18 e i 19 anni. Seguono Sardegna e Puglia con tassi di disoccupazione pari al 41,5% e il 40,9%.

*Fig. 5 – Confronto ripartizionale dei tassi di disoccupazione giovanili della popolazione di 18-24 anni in Italia anni 2016 e 2017*



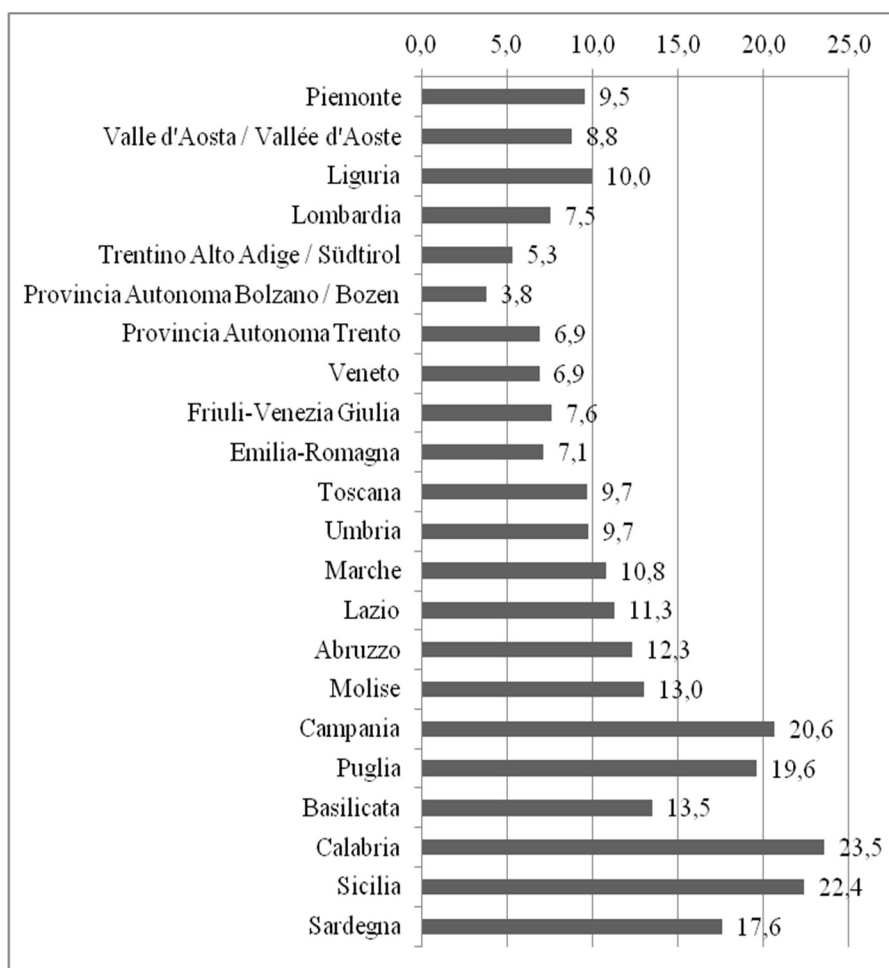
Dati ISTAT riferiti al 2016 e al secondo trimestre del 2017

Le difficoltà di inserirsi nel mondo del lavoro riscontrate dalla componente giovanile della forza lavoro appaiono ancora più visibili confrontando gli indicatori specifici giovanili con quelli complessivi: i tassi di disoccupazione relativi al secondo semestre del 2017 registrati dalla fascia di popolazione tra i 15 e i 65 anni, in lievissimo calo rispetto al 2016, sono pari al 10,9% in Italia e al 19,2% nel Mezzogiorno. In Campania la disoccupazione per la stessa fascia di età sale addirittura al 20,6%, registrando nel 2016 un lieve aumento dello 0,17% in controtendenza con l'andamento nazionale e del Mezzogiorno nel complesso. Risultati peggiori si riscontrano soltanto in Sicilia e in Calabria con tassi di disoccupazione rispettivamente del 22,4% e del 23,5% (Figura 6). La situazione peggiora ulteriormente se si guarda alla componente femminile della forza lavoro: le donne italiane disoccupate tra i

15 e i 65 anni rappresentano, nel secondo trimestre 2017, il 12,5%, quelle meridionali il 19,6% e le campane il 24,2%.

La distanza tra il tasso di disoccupazione giovanile e quello complessivo si è allargata notevolmente a sfavore dei giovani; guardando alla sola Campania il divario registrato nel 2016 è più del doppio. Ancor più svantaggiate le donne su tutto il territorio nazionale e per entrambe le fasce d'età: nello stesso anno la disoccupazione femminile nella fascia di età dai 18 ai 29 anni è pari al 32% sul territorio nazionale e raggiunge un picco del 42,6% nelle regioni del Mezzogiorno, e in Campania dove si attesta al 46,8%.

Fig. 6 – Tassi di disoccupazione della popolazione tra i 15 e i 65 anni in Italia nel 2016



Dati ISTAT riferiti al 2016

La popolazione giovanile italiana si caratterizza, inoltre, per una quota dei Neet (i giovani che non studiano e non lavorano) che tra i 18 e i 29 anni è pari al 27,7% della popolazione per questa fascia di età (dati ISTAT riferiti al primo semestre 2017). Il fenomeno in Campania ha riguardato nel 2016 il 41,5% dei giovani tra i 18 e i 29 anni, con un tasso stabile rispetto al 2015, superiore sia alla media nazionale sia a quella registrata nelle regioni meridionali e insulari (36,9%).

Tra le cause del fenomeno indagato permane la difficoltà dei giovani a rintracciare canali informativi e di ricerca efficaci in grado di fornire le giuste informazioni sulle opportunità esistenti e le modalità di accesso al mondo dello studio ed al mercato del lavoro. Non sempre infatti il titolo di studio è indicativo delle probabilità di inserirsi nel mondo del lavoro. I dati riferiti al II trimestre 2017 confermano, come evidenziato già nel precedente Rapporto Istat 2016, che i tassi di occupazione dei più istruiti non sempre corrispondono a un'adeguata collocazione nel mercato del lavoro: rispetto ad una incidenza media nazionale del 13,4%, nel Mezzogiorno il tasso di disoccupazione dei laureati tra i 25 e i 34 anni resta superiore al 25,6% e con uno scarto minimo rispetto al tasso di disoccupati diplomati per la stessa fascia di età pari 27,5%. Sensibilmente inferiore il numero dei disoccupati laureati nelle regioni settentrionali che restano inferiori al 10% della popolazione tra i 25 e i 34 anni.

Nonostante segnali di ripresa economica, evidenziati da Svimez nel Rapporto sull'economia del Mezzogiorno 2017, i dati confermano che persistono nel Mezzogiorno distorsioni nel mercato del lavoro che sembrano da un lato penalizzare i giovani ad elevata scolarizzazione e dall'altro scoraggiare i percorsi di educazione, soprattutto universitaria. Ancora più grave è l'effetto del forte scoraggiamento dei giovani a cercare lavoro tramite i canali ufficiali. I dati infatti evidenziano la correlazione, che lega la crescente disoccupazione con la ricerca di una nuova occupazione. Infatti, mentre nel Centro-Nord la perdita di posti di lavoro tende a trasformarsi quasi interamente in ricerca di nuovi posti di lavoro, nel Mezzogiorno, solo in minima parte si trasforma in ricerca esplicita di nuova occupazione, contribuendo ad alimentare l'area dell'inattività e il lavoro irregolare.

Emerge in tutto il Paese, ma con una particolare accentuazione nel Mezzogiorno, l'esistenza di una vera e propria questione giovanile che si manifesta, a diversi stadi e livelli di intensità, in una riduzione delle iscrizioni all'Università, in una crescita del precariato e dell'inoccupazione giovanile. Nonostante tassi di disoccupazione più bassi per le lauree in ingegneria (10,9%) ed economia (16,4%) rispetto ad una media nazionale del 20,5% riferita ai laureati magistrali ad un anno dalla laurea (Almalaurea, 2016), nel

Mezzogiorno il titolo di studio terziario sembra non essere in grado di proteggere adeguatamente i giovani dall'impatto della crisi sull'occupazione.

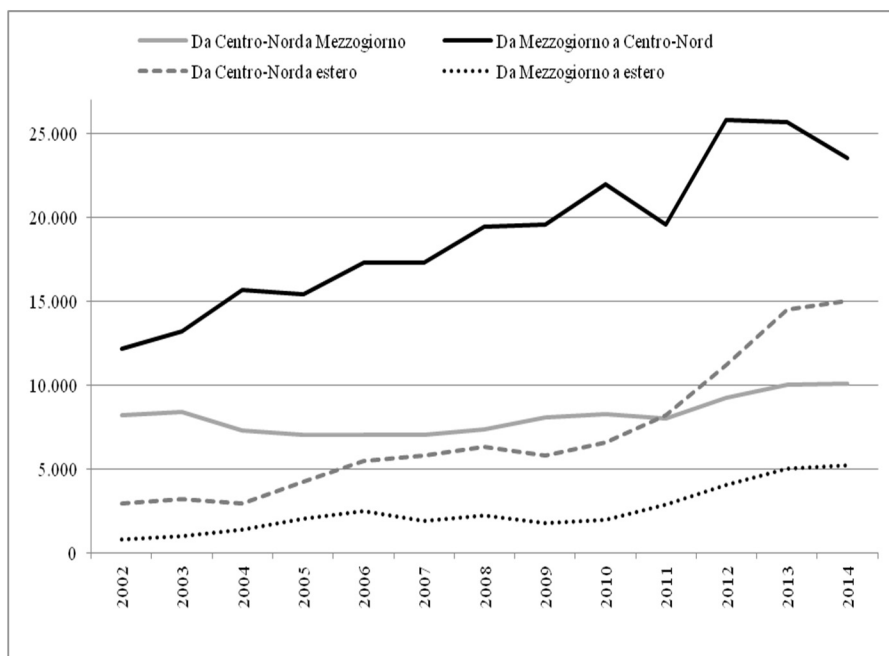
## **2. La fuga dei talenti dal Mezzogiorno**

In Italia, solo nel 2014, la migrazione post lauream ha riguardato quasi 29.000 laureati del Mezzogiorno che hanno lasciato le regioni meridionali e insulari per trasferirsi al Centro-Nord o all'estero: un numero che è più che raddoppiato rispetto al 2002 (13mila laureati). Anche il Centro-Nord registra una forte perdita di capitale intellettuale che, seppur inferiore a quella evidenziata per il Mezzogiorno, è in deciso aumento nell'arco temporale considerato: in particolare nel 2013 e nel 2014 i laureati che si trasferiscono all'estero superano i 15mila mentre nel 2002 si attestavano intorno sotto i 3mila. Mentre la perdita di capitale umano registrata nel Centro-Nord è prevalentemente diretta all'estero, quella del Mezzogiorno è diretta verso Centro-Nord. La direzione dei flussi migratori interni al Paese resta univocamente indirizzata da Sud a Nord e presenta, inoltre, destinazioni non più situate nel triangolo industriale del Nord (Milano-Torino-Genova), ma anche in altre aree geografiche caratterizzate da un settore terziario più avanzato.

Numerosi autori (Faini et al. 1997; Bonifazi, 1999; Bubbico, 2005; Pugliese, 2006; Berti, Zanotelli; 2008; Mocetti, Porello, 2010; Affuso, Vecchione, 2012; Colucci, Gallo 2016) hanno rilevato come l'emigrazione dal Mezzogiorno sia trainata dalle maggiori prospettive occupazionali presenti al Centro-Nord, per cui il fenomeno migratorio continua ad essere un sintomo evidente del disagio, della mancanza di lavoro e del ritardo di sviluppo di quest'area rispetto alle altre

Osservando la Figura 7 che include i trasferimenti anagrafici dei laureati verso l'estero, sia provenienti dalle regioni del Centro-Nord che del Mezzogiorno, è possibile notare, inoltre, che la migrazione interna post lauream che interessa il Mezzogiorno ha una portata superiore rispetto alla migrazione estera delle due ripartizioni e nel suo complesso.

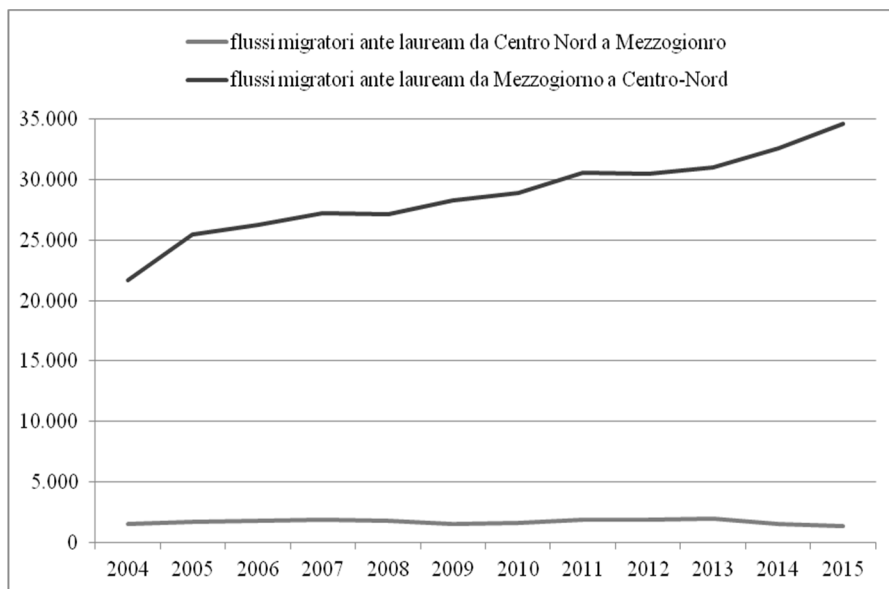
Fig. 7 – Flussi migratori post lauream interni e verso l'estero dal 2002 al 2014 mediante trasferimenti anagrafici dei laureati



Elaborazione propria su dati SVIMEZ, 2016

La perdita di capitale umano che interessa le regioni del Mezzogiorno, appare ancora più grave se analizziamo la mobilità degli studenti universitari, definita in questa sede ante lauream. La mobilità ante lauream assume peculiare rilevanza nelle regioni italiane non solo per l'univocità della direzione da Sud a Nord (Figura 8) come per quella dei laureati (Figura 9), ma soprattutto per la sua portata che addirittura supera i valori del post lauream.

Fig. 8 – Flussi migratori ante lauream dal 2002 al 2015 degli immatricolati di prima immatricolazione alle lauree triennali e a ciclo unico e iscritti al primo anno delle lauree specialistiche



Elaborazione propria su dati Anagrafe MIUR, 2016

Considerando i flussi migratori degli immatricolati di prima immatricolazione<sup>3</sup> delle lauree triennali e a ciclo unico<sup>4</sup> e gli iscritti al primo anno delle lauree di secondo livello, gli studenti meridionali che si immatricolano in Atenei del Centro Nord sono quasi 35mila nell'anno accademico 2015/2016, a fronte dei circa 1.300 studenti centro-settentrionali di primo e secondo livello che scelgono di iscriversi in atenei del Mezzogiorno (Figura 8). Quanto al trend delle migrazioni ante lauream, si riscontra un fenomeno in crescita (+37%) rispetto al 2003/2004 quando a migrare era una quota più bassa di studenti, circa 21.700.

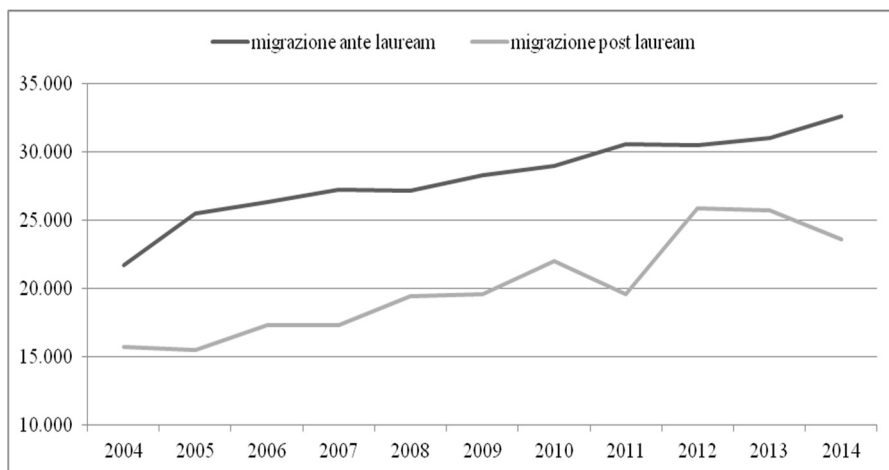
<sup>3</sup> Si intendono in questa sede immatricolati di prima immatricolazione coloro che si iscrivono per la prima volta all'università nell'anno accademico considerato, dunque immatricolati al primo anno che si sono diplomati nell'anno scolastico precedente.

<sup>4</sup> Sono stati esclusi gli studenti delle lauree dell'area medica e sanitaria, in ragione di una diversa modalità di ammissione ai corsi di laurea a ciclo unico e triennali dell'area disciplinare che prevede l'accesso a numero chiuso mediante concorso nazionale.



Confrontando i dati relativi alle migrazioni intellettuali interne post lauream di fonte SVIMEZ e quelle ante lauream di fonte MIUR<sup>5</sup> relativi al periodo 2004-2014 (Fig. 9), emergono due importanti risultati.

Fig. 9 – Flussi migratori interni post lauream e ante lauream (I e II livello)<sup>6</sup> dal Mezzogiorno al Centro Nord in Italia dal 2004 al 2014



Elaborazione propria su dati SVIMEZ, 2016 e Anagrafe MIUR, 2016

Nell'arco temporale considerato, i flussi migratori Sud-Nord ante lauream appaiono superiori a quelli post lauream (Fig. 9). Tale dato va letto, tuttavia, alla luce di alcune considerazioni metodologiche. I flussi migratori dei laureati sono rilevati attraverso le cancellazioni e le iscrizioni anagrafiche che rischiano di sottostimare significativamente il fenomeno poiché contemplano esclusivamente i trasferimenti ufficiali di residenza escludendo trasferimenti temporanei di domicilio. Invece, la mobilità ante lauream, osservata attraverso la fonte dell'Anagrafe Studenti MIUR, è rilevata sulla totalità degli studenti immatricolati attraverso il confronto tra la provincia di residenza e la provincia sede del corso di laurea a cui risultano iscritti. Pertanto presentano una qualità intrinseca superiore rispetto a quella riguardante le anagrafi cittadine, paragonabile ai dati censuari.

<sup>5</sup> Va precisato che i dati SVIMEZ si riferiscono alle iscrizioni e cancellazioni anagrafiche nell'anno amministrativo che coincide con l'anno solare dal primo gennaio al 31 dicembre, mentre i dati MIUR si riferiscono alle iscrizioni avvenute durante l'anno accademico che inizia il primo novembre di ogni anno e termina il 31 ottobre dell'anno solare successivo.

<sup>6</sup> Per *ante lauream* di I e II livello si intendono i flussi di migratori cumulati degli immatricolati di prima immatricolazione alle lauree triennali e a ciclo unico e degli iscritti al primo anno delle lauree specialistiche.

In secondo luogo, mentre le migrazioni post lauream sembrano vedere un calo nell'ultimo triennio (Fig. 9), le migrazioni ante lauream dal Mezzogiorno al Centro Nord sembrano tutt'altro che arrestarsi, anzi vedono un incremento superiore al 12%. Nel 2011 quando, come precedentemente evidenziato, si è verificato un calo delle migrazioni dei laureati dal Mezzogiorno al Centro-Nord (scesi sotto i ventimila), la migrazione ante lauream non si è arrestata e ha riguardato oltre trentamila studenti del Mezzogiorno che hanno scelto di immatricolarsi o iscriversi in Atenei del Centro-Nord.

Sembra ipotizzabile, coerentemente a quanto affermato da studi empirici (Dotti et al. 2010, Ciriaci, 2011,), il carattere anticipatorio delle migrazioni intellettuali riguardanti il Mezzogiorno. A riguardo, Elisabetta Marinelli (2013) indaga i flussi migratori dei laureati in Italia collegando la scelta migratoria effettuata per motivi di studio (ante lauream) a quella post lauream, mettendo in relazione la capacità attrattiva delle regioni nei confronti degli studenti con quelle riguardante i laureati. Infatti, sulla scorta del lavoro di Faggian et al (2006) condotto sui laureati in Gran Bretagna, Marinelli (2013) applica per la prima volta al caso italiano la distinzione tra *stayers*, i laureati che rimangono dopo la laurea nella regione in cui hanno studiato, *returnmigrants*, i laureati lasciano la regione in cui hanno studiato per tornare nella regione di origine, e *onwardmigrants* coloro che si spostano dalla regione in cui hanno studiato in un'altra regione. La prospettiva adottata assume i flussi migratori del capitale umano come flussi di conoscenza che sono incorporati (a livello micro) nei migranti e a livello macro nelle regioni di origine e destinazione. Dai principali risultati del lavoro (Ivi) emerge che le regioni più grandi del Mezzogiorno (Campania, Puglia e Sicilia) sono quelle con la perdita maggiore di *onwardmigrants*. Al contrario le regioni più grandi del Nord (Lombardia, Piemonte and Veneto) e Lazio hanno le performance migliori rispetto a questa categoria di migranti. Anche regioni del Nord come l'Emilia Romagna, Toscana and Umbria registrano un elevato tasso di uscita dopo la laurea rispetto al numero di studenti fuorisede che riescono ad attrarre, proprio in relazione all'elevata attrattività degli atenei regionali.

Per concludere, le migrazioni intellettuali interne ante e post lauream che interessano il Mezzogiorno d'Italia sembrano avvalorare la prospettiva del brain drain sia per la massiccia perdita di capacità di studenti e laureati, sia per la scarsa capacità del Mezzogiorno di attrarre capitale intellettuale prezioso per il suo sviluppo.

### **3. L'alta formazione: possibile driver dello sviluppo del Mezzogiorno**

Alla luce dei dati presentati, emerge il paradosso del Mezzogiorno: da un lato dispone in abbondanza della risorsa più importante per produrre reddito, la conoscenza ma, dall'altro la "esporta" in quantità sempre più consistente al Centro-Nord, dove contribuisce alla crescita del PIL di quell'area. Da questo fenomeno scaturisce in parte il costante divario del PIL pro-capite tra Nord e Sud. Per arginare l'esodo di laureati e di studenti universitari dal Mezzogiorno occorre adottare interventi strategici che abbiano come obiettivo a breve termine quello di trattenere i talenti e a medio-lungo termine quello di riuscire ad attrarre ricercatori nelle università e nei centri di eccellenza del Mezzogiorno. Il ruolo dell'Università e dell'alta formazione è cruciale per avviare questo processo virtuoso.

Il primo passo è collegare la formazione universitaria alla realtà produttiva, in particolare nei settori che rappresentano le eccellenze del Mezzogiorno. Pur in presenza di atavici problemi come ad esempio la mancanza di infrastrutture, l'eccessiva burocratizzazione e l'elevato tasso di illegalità, l'ultimo Rapporto Symbola-Fondazione Edison-Unioncamere (2017) ha evidenziato che nel Mezzogiorno esistono centri di ricerca capaci di realizzare innovazione, produzioni "made in Italy" di altissimo livello, modelli organizzativi di eccellenza, settori industriali ad alto potenziale di crescita, la cui eccellenza è riconosciuta anche a livello internazionale: aeronautico/aerospaziale; bio-medicale; automotive; agro-alimentare; informatica, turismo e beni culturali, logistica e shipping. Queste realtà vanno consolidate con una dotazione di risorse umane altamente qualificate, opportunamente formate con competenze specializzate. Affinché questi centri possano garantire un maggior contributo allo sviluppo economico del Paese, è necessario implementare adeguate strategie che stimolino la creazione e il consolidamento di rapporti di sinergia e collaborazione tra università, centri di ricerca, di alta formazione e i centri produttivi di eccellenza del Mezzogiorno. agevolando il trasferimento tecnologico tra laboratori pubblici e privati. In sostanza, lo sviluppo economico di un'area territoriale dipende dalla presenza di determinati fattori: ricerca, formazione, industria, servizi.

Per disporre del capitale umano specializzato è necessario, in primo luogo, arrestare la fuga dei diplomati che scelgono di iscriversi negli Atenei del Centro Nord e che anticipano la migrazione per meglio inserirsi nel tessuto produttivo e lavorativo migliore. Per farlo, occorre progettare negli Atenei meridionali corsi di laurea magistrale caratterizzati da una forte specializzazione "al servizio dei settori eccellenti del Mezzogiorno. Questa offerta

formativa rivolta a “nicchie” di studenti eccellenti richiede di verificare e monitorare costantemente le conoscenze e le competenze necessarie per i settori strategici.

In secondo luogo, per trattenere i migliori laureati occorre realizzare scuole di alta formazione d’eccellenza con caratteristiche simili a quelle esposte per i corsi di laurea magistrale e che siano fortemente collegate con questi ultimi per sviluppare programmi didattici e di ricerca coordinati che permettano agli allievi di raggiungere una preparazione ad altissimo livello capace di garantire un adeguato inserimento professionale.

In sintesi, per essere efficaci occorre, in primo luogo, individuare nel Mezzogiorno i settori produttivi che presentano livelli di competitività anche a livello internazionale, capaci di esportare e che, quindi, possono nel medio-lungo periodo garantire inserimenti professionali ad alti livelli di competenze. Le competenze vanno preparate mediante lauree specialistiche e centri di alta formazione post-lauream che presentino caratteristiche di eccellenza negli ambiti della didattica, ricerca e placement.

### *3.1. Il caso IPE Business School*

In base ad esperienze maturate anche nel Mezzogiorno, come ad esempio l’IPE Business School, per realizzare questo obiettivo, è necessario che il Centro di alta formazione abbia determinate caratteristiche:

1. struttura organizzativa snella e poco burocratizzata, una bassa incidenza di costi fissi. Migliori risultati, in termini di efficienza, si ottengono impiegando gli ex allievi che hanno partecipato ai corsi della business school;
2. fare rete: è necessario, in primo luogo, sviluppare un network di conoscenze mettendo in rete Università nazionali e straniere e soprattutto puntare allo sviluppo di conoscenze trasversali. È fondamentale nel network la partecipazione di partner aziendali che hanno un duplice ruolo:
  - a. offrire contributi per finanziare la gestione delle attività formative ma soprattutto le borse di studio degli allievi; queste stesse aziende avranno come ritorno del loro investimento la possibilità di assumere personale altamente qualificato;
  - b. partecipare alla progettazione dei moduli didattici per rendere i contenuti del corso in linea con le esigenze delle imprese e offrire docenze nell’ambito dei master.

- La rete funziona se i componenti hanno la possibilità di riunirsi periodicamente per progettare i corsi formativi e valutare i risultati raggiunti dalla Scuola. Tuttavia, ciò che consolida il network è la possibilità di realizzare insieme attività di ricerca su tematiche trasversali che coinvolgano sia il mondo accademico che il mondo professionale;
3. selezione dei partecipanti: deve essere molto severa per dare la possibilità di avere in aula i laureati migliori a livello locale e nazionale. Per ricevere molte domande qualificate è necessario:
    - a. eliminare le barriere all'accesso mediante borse di studio per reddito e merito offerte dai partner aziendali a copertura totale o parziale dei costi di iscrizione;
    - b. realizzare un'efficace comunicazione dove si esaltano i punti di forza della scuola di alta formazione (docenze; partner; placement). Dall'esperienza maturata risultano sempre più efficaci i canali alternativi: passaparola ex allievi, social network, presentazione presso corsi universitari, supporto da parte dei docenti del Master presso le loro facoltà.

- La selezione dei candidati deve avvenire in due fasi: la prima scrematura in base ai titoli conseguiti e al curriculum vitae (voto di laurea, esperienze all'estero, tirocini); la seconda fase deve riguardare specifici aspetti: conoscenze di base della materia, conoscenza delle lingue straniere, in particolare dell'inglese, capacità di applicare pacchetti informatici, motivazioni;
4. metodologia didattica: il programma formativo deve essere relativamente breve e compatto (max 6 mesi) in grado di offrire contemporaneamente una solida conoscenza teorica abbinata ad una specializzazione tecnica. Questo obiettivo può essere raggiunto da un'adeguata Faculty che deve comprendere docenti universitari (italiani e stranieri) e rappresentanti dell'attività professionale oggetto del master. I primi devono inquadrare e sistematizzare i fenomeni; i secondi devono descrivere la fase applicativa. Pertanto, la collaborazione di esperti del settore arricchisce la conoscenza del corsista permettendogli di completare la fase del "sapere" per entrare in quella del "saper fare". Inoltre, la didattica deve essere fortemente orientata all'operatività attraverso lo studio di casi e lo sviluppo di Project Work. Quest'ultimo consiste nella stesura di un lavoro su di un argomento scelto dalle aziende partner fra quelli previsti nei moduli del Master; in tal modo è possibile elaborare un lavoro di ricerca su argomenti operativi, che

rappresentano molto spesso problematiche di gestione delle aziende<sup>7</sup>. Tale ricerca applicativa permette, da un lato, di sviluppare competenze specifiche spendibili sul mercato del lavoro dall'altro offre alle imprese l'opportunità di entrare in contatto con gli allievi, verificare sul campo la loro preparazione ed eventualmente stabilire rapporti di natura professionale;

5. attenzione alla persona: l'alta formazione deve mettere al centro l'attenzione alla persona. Nella più recente letteratura scientifica sul Management e l'Organizzazione aziendale è emerso come il valore aggiunto all'interno di una qualsiasi struttura organizzativa inizi soprattutto dal valore delle persone che la compongono. Valorizzare la Persona vuol dire rispettare la sua dignità, potenziare i suoi talenti, mettere in risalto le qualità di collaborazione e di leadership che in essa sono presenti. Mettere al centro la persona vuol dire anche formare professionisti in grado di intendere il lavoro non come mezzo per il raggiungimento utilitaristico dei propri fini ma come strumento di servizio da mettere a disposizione dell'intera comunità.

Al riguardo, nella didattica deve essere dedicato ampio spazio alle tematiche dei valori della leadership, dei comportamenti interpersonali e della capacità di creare equilibrio tra famiglia e lavoro. In particolare, si dovrebbero prevedere seminari che puntano a descrivere comportamenti, abitudini e valori che devono puntare alla responsabilità, al rispetto della persona (collega, collaboratore, subordinato, ecc.) all'acquisizione di professionalità, all'idea del lavoro come servizio. Entrare a far parte di questa Scuola di alta formazione permette di vivere in un ambiente ricco di stimoli. Oltre agli standard accademici che si richiedono, si formano ogni anno una classe di persone motivate nella loro professione e ricche di interessi extra accademici. In un contesto simile, si ha l'occasione di vivere un'esperienza di rilevante spessore umano e professionale. Quest'esperienza, nel corso degli anni, arricchirà il proprio network di conoscenze e, soprattutto, arricchirà i rapporti di amicizia che nascono, crescono e si sviluppano anche in seno all'Associazione Alumni.

6. valutazione: prevedere strumenti di valutazione specifici sia per le attività della Scuola (formazione, soddisfazione dei partecipanti), sia per misurare le performance degli allievi. Assidui test e prove di valutazione delle competenze sono fondamentali per garantire l'assiduità

<sup>7</sup> L'IPE pubblica dal 2013 gli estratti dei Project Work degli allievi della Business School in una serie di volumi a cura dell'Ufficio Studi (2013, 2015, 2016, 2017) e dal 2014 una collana di Working Paper dedicata ai temi dell'economia, diritto, filosofia, bioetica.

nello studio dei partecipanti e il grado di acquisizione delle conoscenze. Per quanto riguarda poi l'inglese è opportuno che i partecipanti acquisiscano all'esterno una certificazione della loro conoscenza valida a livello internazionale. Al termine del percorso formativo, ogni allievo riceverà una sua valutazione nonché un certificato delle competenze acquisite.

7. attività di placement: questa attività deve svilupparsi durante e successivamente al Master. Durante il corso è opportuno organizzare in collaborazione con le aziende partner giornate di orientamento sulle tematiche del recruiting e dell'inserimento aziendale. In questi incontri, è opportuno focalizzare l'attenzione sulle competenze e conoscenze richieste dalle aziende nei vari settori. Il successo di una Scuola dipende dagli sbocchi occupazionali che riesce a procurare. È necessario pertanto disporre di un ufficio placement capace di consolidare le relazioni con le aziende partner e soprattutto sviluppare nuovi contatti per sviluppare rapporti con altri potenziali "clienti". Per raggiungere questo obiettivo è fondamentale la partecipazione ad eventi che periodicamente si svolgono in Italia e all'estero dove aziende e scuole di alta formazione si incontrano. Tuttavia, l'arma vincente è rappresentata dagli ex allievi che si fanno apprezzare nei loro ambiente professionali e che inducono le aziende che li hanno assunti a "ri pescare" nella scuola di alta formazione;
8. Associazione Alumni: le più importanti scuole di alta formazione poggiano il loro consolidamento sulle associazioni degli ex allievi la cui attività garantisce: l'erogazione di borse di studio per i partecipanti ai master, lo sviluppo di rapporti con le aziende dove gli ex allievi lavorano, la possibilità di avere testimonianze aziendali, diffusione del marchio a livello nazionale e internazionale.

Grazie a questi fattori chiave l'IPE Business School, nata nel 2002 dall'I.P.E. Istituto per ricerche ed attività educative, con sede a Napoli è riuscita a raggiungere importanti risultati: un network di collaborazioni con oltre 280 organizzazioni, imprese, banche e società di consulenza, di cui 48 Business partner per l'erogazione di borse di studio a sostegno dei programmi Master, 15 Università in rete tra italiane e straniere, una Faculty di oltre 150 docenti e professionisti; 90 circa gli allievi diplomati ogni anno per un totale di 1.200 Alumni, che hanno sostenuto in media un numero di colloqui crescente (4,5 a testa nelle ultime due edizioni) per raggiungere il 100% di placement di tutti i programmi Master dopo 6 mesi.

La Business School dell'IPE, con un'offerta formativa post-lauream specializzata in finanza, bilancio, shipping e logistica, rappresenta un caso di

eccellenza del Mezzogiorno nel settore della formazione per quanto riguarda la capacità mostrata negli anni di attirare studenti brillanti delle Facoltà di Economia, Ingegneria, Matematica e Statistica, Giurisprudenza (tutti sotto i ventisei anni, con un voto di laurea superiore al 105 o una media superiore al 27) anche da fuori regione Campania (il 40% circa) e dall'estero (3%). Il collegamento con le imprese del territorio ha inoltre permesso a quasi metà dei suoi ex Allievi (il 45%) di restare a lavorare a Napoli (il 20% invece lavora a Roma, il 18% a Milano seguono Torino Bologna e l'estero). Ad assumere le risorse umane formate dalla IPE Business School sono state nel 43% dei casi società di consulenza, banche e intermediari finanziari (40%), industria (9%), e per il resto Università e P.a.

## Conclusioni

Questo contributo ha affrontato le peculiarità dell'istruzione terziaria in Italia soffermandosi in particolare sulla scelta universitaria, le performance e il placement dei laureati. Seppur in presenza di dati incoraggianti come l'aumento nazionale del numero di immatricolati nel 2015-16 (+4%) dopo un trend negativo durato 10 anni, i confronti con l'area OCSE e l'UE hanno evidenziato alcuni problemi strutturali riguardanti il Paese, rilevati anche dalla letteratura e dagli studi citati: l'Italia registra il più basso numero di laureati nell'UE22 (il 17,7% sulla popolazione tra i 25 e i 64 anni) con una spiccata preferenza per le materie dell'area letteraria umanistica (il 30%) rispetto all'area STEM (scienze, tecnologia, ingegneria, matematica) (24%) e all'area economico-giuridica (22%) e

In Italia gli scarsi investimenti pubblici in istruzione terziaria e R&S (circa \$11.510 a studente l'anno) sotto le medie Ue e OCSE, che superano i 16mila dollari, sembrano avere effetti negativi sulla formazione del capitale umano, in particolare nelle regioni del Mezzogiorno. L'elevata disoccupazione giovanile che arriva quasi al 42% affligge anche chi è in possesso di un titolo di studio terziario: nelle regioni meridionali e insulari riguarda un laureato su quattro tra i 25 e i 34 anni è disoccupato, mentre nelle regioni settentrionali si tratta di un laureato su dieci. Il titolo di studio al Sud sembra costituire un vantaggio minimo sul mercato del lavoro rispetto a chi si ferma al diploma. La ricerca di migliori prospettive occupazionali ha generato una crescente migrazione del capitale umano del Mezzogiorno verso le regioni centro settentrionali che interessa sia i laureati (30mila nel 2014) sia gli studenti universitari che preferiscono iniziare o completare la formazione universitaria negli Atenei del Centro-Nord (circa 35mila nel 2016).



Trattenere i talenti “in fuga” appare cruciale per lo sviluppo dell’economia del Mezzogiorno. A tal proposito l’ultimo paragrafo ha delineato una possibile strategia per potenziare l’offerta formativa dei corsi di laurea magistrali e dell’alta formazione al fine di favorire una virtuosa collaborazione tra università, centri di eccellenza nell’industria e nella ricerca del Mezzogiorno. Tale strategia ha il duplice obiettivo di arginare l’esodo di studenti e laureati dal Sud e successivamente attirare ricercatori dalle altre regioni e dall’estero per sostenere la produzione e la circolazione di competenze specialistiche a beneficio del sistema produttivo del territorio.

Il caso dell’IPE Business School realizza in pieno le caratteristiche chiave auspicabili per realizzare poli di alta formazione d’eccellenza al Sud. Attraverso la formazione di risorse umane qualificate si risponde, da un lato, alla richiesta, da parte di banche, intermediari finanziari, aziende e società di consulenza, di competenze specializzate nei temi dell’economia, della finanza, della logistica e dello shipping, dall’altro si favorisce un adeguato inserimento professionale degli Allievi. I risultati positivi dell’IPE Business School sono, infatti, riscontrabili empiricamente nel placement del 100% degli Allievi a sei mesi dalla laurea e nella crescita costante delle iniziative promosse dalla Scuola, della rete di Partner che sostengono la Scuola e della Faculty composta da docenti universitari, manager aziendali e professionisti che partecipano alla progettazione e all’erogazione dei moduli formativi.

L’ascolto delle esigenze provenienti dall’industria e dal settore dei servizi del territorio si è inoltre concretizzata all’IPE nello sviluppo di un’offerta formativa dedicata direttamente alle aziende, non solo ai neolaureati, mediante la progettazione ad hoc di Corsi Executive per la formazione continua e l’aggiornamento professionale, nella convinzione che ciò apporti benefici concreti ai singoli e alle organizzazioni. A tal proposito si segnalano le opportunità costituite dai fondi interprofessionali come il FBA-Fondo Banche Assicurazioni per la formazione continua, un fondo paritetico nazionale per i dipendenti delle imprese operanti nei settori del Credito e delle Assicurazioni ad esso aderenti.

Infine, per realizzare un’alta formazione efficace e che sia realmente motore dello sviluppo del Mezzogiorno è necessario occuparsi non soltanto del cosiddetto orientamento *in itinere*, rivolto agli studenti universitari durante il percorso di studi, e *in uscita*, che riguarda i neolaureati al termine del ciclo di formazione terziaria o post laurea, ma anche pianificare interventi di *orientamento in ingresso* rivolti ai giovani e delle loro famiglie già dalle scuole secondarie. Ciò appare necessario per sostenere gli studenti nella scelta universitaria fornendo informazioni sui contenuti e le opportunità dei corsi di laurea, preparazione ai test di ingresso, formazione sulle competenze

trasversali, metodologia di studio, mentoring. Con questo scopo l'IPE realizza attività dedicate agli studenti delle scuole superiori, come il Medical Lab. Anche il progetto Accademia IPE si muove in questa direzione, offrendo agli studenti universitari campani competenze e strumenti complementari a quelli offerti dai corsi di laurea in particolare riguardanti le competenze trasversali e la formazione umana.

Per rafforzare il legame con il territorio e potenziare l'offerta formativa dedicata a studenti e neolaureati, l'IPE sta realizzando il nuovo polo di alta formazione che sarà inaugurato nel 2020 in via Crispi a Napoli e che darà a migliaia di giovani l'opportunità di studiare, crescere e lavorare. La nuova sede IPE includerà la Business School, il College residenziale per studenti e docenti fuori sede e l'Accademia, l'iniziativa dedicata agli studenti universitari di tutte le facoltà degli atenei napoletani. Il progetto IPE 2020 parte dall'ampliamento della Residenza Universitaria Monterone e con 5000 mq, 15 aule studio e biblioteche, 10 aule didattiche, sarà in grado di ospitare 500 studenti l'anno e 50 posti studenti.

## Bibliografia

- Affuso S., Vecchione G. (2013), *Migrazioni intellettuali e Mezzogiorno d'Italia. Il caso della Scuola di Alta Formazione IPE.*, McGraw-Hill, Milano.
- Arbo P., Bennenworth P. (2007), "Understanding the Regional Contribution of Higher Education Institutions: A Literature Review", *OECD Education Working Papers*, No. 9, OECD Publishing, Paris.
- ANVUR (2016), *Valutazione della Qualità della Ricerca. Rapporto Finale (2011-2014)*, Roma.
- Becker G. (1964), *HumanCapital*. Chicago: University of Chicago Press.
- Becker S.O., Ichino A. e Peri G. (2003), *How large is the "brain drain" from Italy?*, *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, 63, pp. 1-32.
- Berti F., Zanotelli F. (a cura di) (2008), *Emigrare nell'ombra. La precarietà delle nuove migrazioni interne*, FrancoAngeli, Milano.
- Bonifazi C. (a cura di) (1999), *Mezzogiorno e migrazioni interne*, n. 10, Istituto di Ricerche sulla popolazione, CNR, Roma.
- Bubbico D. (a cura di) (2005), *Da Sud a Nord: i nuovi flussi migratori. Una ricerca della Fiom Cgil Emilia-Romagna tra i lavoratori delle aziende meccaniche*, FrancoAngeli, Milano.
- Buono P., Gallo M., Ragozini G., Reverchon E., Rostirolla P. (a cura di) (2016), *Il sistema universitario campano tra miti e realtà. Aspetti metodologici, analisi e risultati*, FrancoAngeli, Milano.
- Ciriacci D. (2011), *University quality, interregional brain drain and spatial inequality. The case of Italy*, MPRA Paper n. 30015. <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/30015/>.

- Ciriaci D., Muscio A. (2011), *University choice, research quality and graduates' employability: Evidence from Italian national survey data*, Working Papers 49, AlmaLaurea Inter-University Consortium.
- CNVSU Comitato Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario (2011), *XXI Rapporto sullo stato del sistema universitario 2010*, Roma.
- Colucci M., Gallo S. (2016), *Tempo di cambiare. Rapporto 2016 sulle migrazioni interne in Italia*, Donzelli Editore, Roma.
- De Angelis A., Mariani V., Modena F., Montanaro P. (2016), *Immatricolazioni, percorsi accademici e mobilità degli studenti italiani*, *Questioni di Economia e Finanza*, Banca d'Italia, Occasional Paper, 354.
- Descy, P.; Tessaring, M. Evaluation and impact of education and training: the value of learning. Thirdreport on vocational training research in Europe: synthesis report. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities (Cedefop Reference series)
- Docquier F. e Rapoport H. (2009) *Quantifying the impact of highly-skilled emigration on developing countries*, manuscript, May, 2009.
- Dotti N. F., Fratesi U., Lenzi C., Percoco M. (2010), *Local labour markets and the interregional mobility of Italian university students*, Working Paper.
- Dreher A., Poutvaara P. (2005), *Student Flows and Migration: An Empirical Analysis*, *IZA Discussion Paper N. 1612*.
- Etzo I. (2008), *Internalmigration: a review of the literature*, MPRA Paper No. 8783.
- European Commission (2010), *Europe 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, Brussels.
- Fabbrini G., Ricciardi A. (a cura di) (2007), *Human Resources: modalità di reporting e criteri di valutazione*, FrancoAngeli, Milano.
- Faggian A., Dotzel K.R., Rajbhandari I. (2017), *The interregional migration of human capital and its regional consequences: a review*, *Regional Studies*, 51 (1), pp. 1-16.
- Faggian A., McCann P. (2009), *Human capital, graduate migration and innovation in British regions*, *Cambridge Journal of Economics*, 33, pp. 317-333.
- Faini R. (2003), *The brain drain: unmitigated blessing?*, Mimeo.
- Faini R., Galli G., Gennari P. e Rossi F. (1997), *An empirical puzzle: falling migration and growing unemployment differentials among Italian regions*, *European Economic Review*, 41, pp. 571-579.
- Fondazione Symbola, Unioncamere, Fondazione Edison (2012), *I.T.A.L.I.A., Rapporto 2017*.
- Lucas, R. E. On the mechanics of economic development. *Journal of Monetary Economics*, 1988, Vol. 22, No 1, pp. 3-42.
- Marinelli E. (2013) *Sub-national Graduate Mobility and Knowledge Flows: An Exploratory Analysis of Onward- and Return-Migrants in Italy*, *Regional Studies*, 47:10, pp. 1618-1633.
- Mincer, J. (1974), *Schooling, experience and earnings*. New York: Columbia University Press.
- Mocetti S., Porello C. (2010), *La mobilità del lavoro in Italia: nuove evidenze sulle dinamiche migratorie*, *Questioni di Economia e Finanza*, Banca d'Italia, Occasional Paper, 61.

- Nifo A., Vecchione G., (2012), *Migrazioni intellettuali e qualità delle istituzioni: il caso italiano*, in Carillo M.R. (a cura di), *Flussi migratori e capitale umano*” Carrocci Editore, Roma.
- OCSE (2017), *Educationatglance 2017*.
- Pugliese E. (2006), *L'Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne*, il Mulino, Bologna.
- Ricciardi A. (2013), “Postfazione. Formazione e capitale umano nel Mezzogiorno: riflessioni sui risultati della ricerca”, in Affuso S., Vecchione G, *Migrazioni intellettuali e Mezzogiorno d'Italia. Il caso della Scuola di Alta Formazione IPE.*, McGraw-Hill, Milano.
- Ricciardi A. (2007), “Il ruolo della formazione nella gestione strategica delle risorse umane: una verifica empirica”, in Fabbrini G. e Ricciardi A. (a cura di), *Human Resources: modalità di reporting e criteri di valutazione*, FrancoAngeli, Milano.
- Romer P.M. (1986), Increasing returns and long-run growth. *Journal of Political Economy*, Vol. 94, No 5, pp. 1002-1037.
- SVIMEZ (2017), *Rapporto 2017 sull'economia del Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna.
- SVIMEZ (2017), *Rivista Economica del Mezzogiorno*, n. 3, il Mulino, Bologna.
- Sianesi B., Van Reenen J. (2000), *The returns to education: a review of the macroeconomic literature*. London: CEE – Centre for the Economics of Education (LSE), (Discussion paper, DP 6).
- Ufficio Studi IPE (a cura di) (2017), *I Project work dei Master IPE, 2017*, FrancoAngeli, Milano.
- Ufficio Studi IPE (a cura di) (2016), *I Project work dei Master IPE 2016*, FrancoAngeli, Milano.
- Ufficio Studi IPE (a cura di) (2015), *I Project work dei Master IPE 2014*, FrancoAngeli, Milano.
- Ufficio Studi IPE (a cura di) (2013), *I Project work dei Master IPE*, FrancoAngeli, Milano.
- Viesti G. (a cura di) (2016), *Università in declino. Un'indagine sugli Atenei da Nord a Sud*, Donzelli Editore, Roma.

# IL PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO, LA FINANZA DI PROGETTO E LE CONCESSIONI AMMINISTRATIVE: PROFILI DI RISCHIO<sup>1</sup>

di Marco Tiberii

## 1. Il Contesto socio economico e l'evoluzione delle forme giuridiche

Il contesto sociale ed economico di questi ultimi anni è stato caratterizzato, come noto, da una delle più imponenti crisi finanziarie di tutti i tempi, che ha non soltanto ulteriormente aggravato i bilanci pubblici<sup>2</sup>, ma ha anche inciso negativamente sullo sviluppo delle iniziative economiche private.

Le politiche di rigore, con l'aumento del carico fiscale, si sono sostituite alle misure di sostegno all'economia e la riduzione della spesa sociale insieme alla stagnazione della produttività del paese hanno contribuito ad implementare la disoccupazione, risucchiando nella sacca della povertà una fetta sempre più grande della popolazione<sup>3</sup>.

In situazioni di crisi come quella attuale<sup>4</sup>, tuttavia, il ruolo degli attori

<sup>1</sup> Questo studio è un contributo per il volume di raccolta degli atti del Convegno del Gruppo di San Giustino sul tema "Amministrazione dello sviluppo ed economia e finanza di impatto sociale", Napoli 9 e 10 giugno 2017 promosso dal prof. L. Iannotta e per il volume della Sezione giuridica del Dipartimento di Economia-Università degli studi della Campania "Luigi Vanvitelli" relativo alla ricerca sul tema della "Sharing economy" coordinata dalla prof. D. Di Sabato.

<sup>2</sup> Sulla Costituzione finanziaria all'interno dell'ordinamento italiano, M. Trimarchi, *Premesse per uno studio su amministrazione e vincoli finanziari: il quadro costituzionale*, Riv. it. dir. pubbl. com., fasc. 3-4, 2017, p. 623.

Sulle ricadute della crisi economica sugli investimenti in Italia, B. Bises, *Le questioni di finanza pubblica nelle considerazioni finali del 2017 del Governatore della Banca d'Italia*, Riv. Dir. Fin. e Scenz. Fin., fasc.2, 2017, p. 152.

<sup>3</sup> In dottrina, si è evidenziato che: «non si può separare a lungo la regolazione economica e monetaria affidata alla UE e i provvedimenti sullo stato sociale e le tasse di competenza dei governi senza incidere sui fondamenti stessi della democrazia che esige forme di incidenza concreta sulle questioni sociali. Sicché, secondo questa tesi, i tempi sono maturi per sviluppare l'altro pilastro istituzionale, quello popolare, carente in Europa da sempre», così G. Vettori, *Diritti fondamentali e diritti sociali. Una riflessione fra due crisi, Europa e dir. priv.*, fasc. 3, 2011, pag. 625, che sul punto cita A. Moravcsik, Yves Mény e Andrew Moravcsik *Discutono di democrazia europea*, Riv. bim. cult. e pol., 2009, 3, 457.

<sup>4</sup> Come attentamente rilevato la crisi economica attuale è stata «una gravissima crisi di redistribuzione», così E. Berselli, *L'economia giusta*, Torino 2010, 37.

giuridici (le istituzioni pubbliche<sup>5</sup>), economici (le imprese) e sociali (i sindacati, le associazioni ecc.) non può essere quello di assistere, come degli spettatori, con rassegnazione all'inesorabile declino dei tempi<sup>6</sup>.

Le nuove economie (*sharing economy*<sup>7</sup> e *benefit corporations*<sup>8</sup>) sono,

<sup>5</sup> In tal senso, non si può non condividere l'affermazione di L. Iannotta secondo il quale: «contrastare la povertà, per debellarla, costituisce quindi dovere della Repubblica nella sua unità e nelle sue articolazioni, istituzionali e sociali. Dovere che si sostanzia nel riconoscimento (in forme e modi variabili nel tempo) a tutti i poveri dei diritti fondamentali essenziali al pieno sviluppo della loro personalità e quindi, in *primis*, del diritto (dovere) al lavoro anche come libertà d'iniziativa economica: con conseguente configurazione dei diritti fondamentali come fattori di sviluppo personale, sociale, economico», così in *Amministrazione dello sviluppo ed economia e finanza di impatto sociale (debellare le povertà con il lavoro e l'imprenditorialità)*, *Dir. e proc.*, n. 4/2017.

<sup>6</sup> Sulla necessità di intraprendere politiche espansive muovendo dal fallimento delle politiche di austerità, P. Krugman - R. Layard, *A manifesto for Economic Sense*, 2012.

Sugli effetti delle politiche di austerità sui diritti sociali, M. D'Alberty, afferma che: «le misure dell'Unione volte a contrastare la crisi delle finanze pubbliche, in particolare dei debiti sovrani, comportano minacce serie per la tutela dei diritti sociali.

Le norme europee che compongono i ben noti *Six-pack* e *Two-pack*, (...) provocano un'austerità per l'oggi e per il domani. L'austerità e la conseguente riduzione della spesa pubblica incidono sulla effettiva garanzia dei diritti sociali, che tradizionalmente trovano il loro maggiore supporto nelle risorse pubbliche», *Riv. tri. dir. pubbl.*, fasc. 3, 2016, p. 761.

Sulla risposta delle Istituzioni europee alla crisi economica, R. Perez, *La crisi del debito pubblico*, *Riv. trim. dir. pubbl.*, fasc. 3, 2016, p. 669.

<sup>7</sup> Per *sharing economy* si considera: «An economic system in which assets or services are shared between private individuals, either free or for a fee, typically by means of the Internet». (*trad.*: «Un sistema economico in cui beni o servizi sono condivisi tra privati, a titolo gratuito o a pagamento, in genere tramite Internet»), *Oxford dictionaries*.

Secondo la Commissione Europea: «l'espressione "economia collaborativa" si riferisce ai modelli imprenditoriali in cui le attività sono facilitate da piattaforme di collaborazione che creano un mercato aperto per l'uso temporaneo di beni o servizi spesso forniti da privati.

L'economia collaborativa coinvolge tre categorie di soggetti:

i) i prestatori di servizi che condividono beni, risorse, tempo e/o competenze e possono essere sia privati che offrono servizi su base occasionale ("pari"), sia prestatori di servizi nell'ambito della loro capacità professionale ("prestatori di servizi professionali");

ii) gli utenti di tali servizi;

iii) gli intermediari che mettono in comunicazione – attraverso una piattaforma online – i prestatori e utenti e che agevolano le transazioni tra di essi ("piattaforme di collaborazione").

Le transazioni dell'economia collaborativa generalmente non comportano un trasferimento di proprietà e possono essere effettuate a scopo di lucro o senza scopo di lucro», *Comunicazione della Commissione al Parlamento, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle regioni, Un'agenda europea per l'economia collaborativa*, 2016.

In dottrina N. Rampazzo, Rifkin e Uber. *Dall'età dell'accesso all'economia dell'accesso*, *Diritto dell'Informazione e dell'Informatica* (II), fasc. 6, 2015, p. 957. In tema di proprietà intellettuale M. Ricolfi, *Riduzione ed unificazione dei sistemi*, *AIDA*, fasc. 1, 2014, pag. 265. Sull'evoluzione del lavoro autonomo G. Bronzini, *Il punto su il futuro (giuridico) del lavoro autonomo nell'era della share-economy*, *Riv. it. dir. lav.*, 2016, pag. 75, fasc. 1. *Sui diritti dei consumatori A. Quarta, Il diritto dei consumatori ai tempi della peer economy, prestatori di servizi e prosumers*, *Eur. dir. priv.*, fasc. 2, 2017, p. 667.

<sup>8</sup> Il legislatore italiano introduce nell'ordinamento le *benefit corporations* attraverso l'art. 1, co. 376 e ss. della L. di stabilità 2016, definendole quali società che: «nell'esercizio di una attività

dunque, espressione di un fenomeno che scaturisce dal basso, dall'esigenza di sperimentare ed innovare nel tentativo di offrire delle risposte concrete ai bisogni impellenti delle persone<sup>9</sup>.

Nascono dalle ceneri degli Stati, che una volta si definivano Sovrani, e dalla crisi della legge che nelle società pluralistiche di oggi ha ormai perso il suo primato<sup>10</sup>, trovano terreno fertile nel mondo dell'associazionismo<sup>11</sup>, che tante volte ha dimostrato di essere la risorsa più sana dalla quale ripartire.

## **2. Dall'amministrazione autoritativa alle forme della collaborazione: partenariato pubblico-privato e principio di sussidiarietà**

Anche l'amministrazione si è, dunque, adeguata all'evoluzione dei tempi ed alla nuova congiuntura economica<sup>12</sup>, infatti, il modello tradizionale auto-

economica, oltre allo scopo di dividerne gli utili, perseguono una o più finalità di beneficio comune e operano in modo responsabile, sostenibile e trasparente nei confronti di persone, comunità, territori e ambiente, beni ed attività culturali e sociali, enti e associazioni ed altri portatori di interesse». In dottrina, secondo G.D. Mosco: «La società *benefit* resta una società lucrativa, ma partecipa anche alla realtà *non profit* attraverso un paradigma funzionale ibrido nel quale lo scopo di divisione degli utili resta prioritario e caratterizzante, ma non è più esclusivo, dando spazio a finalità *non lucrative* di beneficio comune», *L'impresa non speculativa*, *Giur. comm.*, fasc. 2, 2017, p. 216.

Sulla portata innovativa dell'intervento normativo, D. Lenzi, *Le società benefit*, *Giurisprudenza Commerciale*, fasc.6, 2016, p. 894. Si veda altresì D. Corapi, *Gli attori privati del commercio internazionale*, *Dir. comm. int.*, fasc. 2, 2017, p. 271.

<sup>9</sup> Come osservato a livello comunitario si avverte l'esigenza di: «rafforzare l'economia sociale di mercato riposizionando le imprese e i cittadini europei al centro del mercato unico per ritrovare la fiducia; elaborare politiche di mercato al servizio di una crescita sostenibile ed equa; predisporre gli strumenti per un'adeguata *governance*, il dialogo, il partenariato», così G. Vettori, *Diritti fondamentali e diritti sociali. Una riflessione fra due crisi*, *Eur. e dir. priv.*, fasc. 3, 2011, p. 625.

<sup>10</sup> Per un inquadramento sul principio di legalità si rinvia a S. Fois, *Legalità (principio di)*, *Enc. dir.*, Milano, 1973, sulla crisi di tale principio da ultimo F.G. Scoca, *Attività amministrativa*, *Dig. disc. pubbl.*, che individua tra le cause: a) la prevalenza delle fonti comunitarie; b) il proliferare delle fonti secondarie; c) l'intervento dell'elaborazione giurisprudenziale ecc.

<sup>11</sup> L. Iannotta evidenzia che: «come per le società *benefit*, anche per l'impresa sociale, e in particolare per tutti gli enti del terzo settore (art. 4, co. 1, lett. o) è centrale, nel disegno legislativo (art. 6. co. 3), la valutazione di impatto sociale, quale valutazione qualitativa e quantitativa, nel breve, medio e lungo periodo, degli effetti dell'attività svolte sulle comunità di riferimento rispetto all'obiettivo individuato», così in *op. ult. cit.*

<sup>12</sup> Come sottolineato da A. Pajno, *La nuova disciplina dei contratti pubblici tra esigenze di semplificazione, rilancio dell'economia e contrasto alla corruzione*, *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 5/2015, p. 1127: «lo stesso approccio dei giuristi è timidamente ma progressivamente cambiato, con l'abbandono di una prospettiva che tende a descrivere diritto ed economia come due mondi che non comunicano e non intendono comunicare».

ritativo ha lasciato spazio a forme di cooperazione a lungo termine tra pubblico e privato, volte al perseguimento d'interessi pubblici<sup>13</sup>.

Tale cambiamento è sinteticamente rappresentato dall'espressione Partenariato pubblico-privato, termine che implica un rapporto tra soggetti che si collocano sullo stesso piano. Il privato, dunque, non è più mero destinatario di decisioni unilaterali, ma diviene "partner" della p.a., espletando un ruolo da protagonista in tutte le fasi di realizzazione dell'opera e/o dei servizi pubblici «dalla proposizione e progettazione dell'intervento, al finanziamento e alla gestione economica»<sup>14</sup>.

In questo modo, si ottiene una riduzione degli oneri economici gravanti sulla p.a.<sup>15</sup> e la possibilità, prevista a livello comunitario, di non considerare i relativi costi come rientranti nel debito pubblico<sup>16</sup>. Inoltre, gli enti pubblici possono arricchire il proprio know how grazie alle conoscenze tecniche e scientifiche offerte dai privati<sup>17</sup>.

Il Partenariato, volto a favorire la partecipazione del privato, comprende numerose forme di cooperazione tra p.a. e imprese private, l'elenco previsto

<sup>13</sup> Sul partenariato pubblico-privato, cfr. G. Napolitano, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Milano, 2003; R. Dipace, *Partenariato pubblico privato e contratti atipici*, Milano, 2006; Id., *I contratti alternativi all'appalto per la realizzazione di opere pubbliche*, *www.giustamm.it*, n. 10/2008; M. P. Chiti, *Partenariato pubblico-privato*, in M. Clarich e G. Fonderico (a cura di), *Dizionario di diritto amministrativo*, Milano, 2007; Id., *I partenariati pubblico-privati e la fine del dualismo tra diritto pubblico e diritto comune, Il partenariato pubblico-privato (concessioni finanzia di progetto società miste fondazioni)*, Napoli, 2009, p. 5; Id., *Il Partenariato Pubblico Privato e la nuova direttiva concessioni*, *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2016.

<sup>14</sup> V. Bonfanti, *Il partenariato pubblico privato alla luce del nuovo codice dei contratti pubblici*, *Amministrazione in cammino*, 2016.

<sup>15</sup> È stata, infatti, sottolineata la mancanza di risorse pubbliche per la realizzazione delle opere destinate ai bisogni della collettività, nonché l'esigenza del contenimento della spesa ed i vincoli del bilancio che derivano anche dal rispetto dovuto al patto di stabilità, così L. Draghetti, *Finanza di progetto come partnership tra pubblico e privato: aspetti di criticità e prospettive*, *Giustamm.it Riv. dir. pubbl.*, n. 9 2005, dove si richiama la Risoluzione del Consiglio europeo relativa al patto di stabilità e di crescita (Amsterdam, 17 giugno 1997) Gazzetta ufficiale C 236 del 02.08.1997 - Trattato di Maastricht.

<sup>16</sup> L'applicabilità di tale decisione è espressamente prevista dall'art. 3, co 15ter, del codice dei contratti pubblici, nonché dalla Circolare della P.C.M. 27 marzo 2009 che richiama Decisione Eurostat 11 febbraio 2004, rilevando al riguardo che: «prevede che i beni (assets) oggetto di tali operazioni non vengano registrati nei conti delle pubbliche amministrazioni, ai fini del calcolo dell'indebitamento netto e del debito, solo se c'è un sostanziale trasferimento di rischio dalla parte pubblica alla parte privata.

Ciò avviene nel caso in cui si verificano contemporaneamente le seguenti due condizioni: il soggetto privato assume il rischio di costruzione; il soggetto privato assume almeno uno dei due rischi: di disponibilità o di domanda».

<sup>17</sup> Sulle applicazioni del PPP nel settore dell'innovazione scientifica C. Chiariello, *Il partenariato per l'innovazione*, *Giustamm. Riv. dir. amm.*, n. 2 -2016.



nel codice dei contratti pubblici è soltanto indicativo<sup>18</sup>. Non sembra escluso, dunque, il ricorso a contratti atipici anche alla luce dei principi di autonomia negoziale<sup>19</sup> e di cooperazione, quest'ultimo di origine comunitaria<sup>20</sup>. Si possono ipotizzare modelli di cooperazione flessibili e idonei a garantire, in base alle esigenze della fattispecie concreta, i reciproci interessi, salvo il rispetto dei principi ai quali deve ispirarsi la p.a.

Le forme della cooperazione tra pubblico e privato rappresentano, come è stato evidenziato, non soltanto strumenti alternativi al raggiungimento dell'interesse pubblico, ma anche espressione del principio di sussidiarietà<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> In particolare, il Codice degli appalti e delle concessioni (D.lgs., 18 aprile 2016, n. 50) disciplina il contratto di PPP agli artt. 180 e ss. e ne fornisce una definizione nell'art. 3, co. 1, lett. eee), ai sensi del quale si intende per "contratto di partenariato pubblico privato" «il contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto con il quale una o più stazioni appaltanti conferiscono a uno o più operatori economici per un periodo determinato in funzione della durata dell'ammortamento dell'investimento o delle modalità di finanziamento fissate, un complesso di attività consistenti nella realizzazione, trasformazione, manutenzione e gestione operativa di un'opera in cambio della sua disponibilità, o del suo sfruttamento economico, o della fornitura di un servizio connesso all'utilizzo dell'opera stessa, con assunzione di rischio secondo modalità individuate nel contratto, da parte dell'operatore». La dottrina rileva che il nuovo codice individua «una tipologia contrattuale aperta, ove rientrano figure contrattuali e societarie stipulabili tra soggetti pubblici e soggetti privati, modalità di affidamento e di finanziamento da parte di privati, nonché progettazione di fattibilità tecnico ed economica e progettazione definitiva delle opere o dei servizi connessi» (così L. Polizzi, *Cosa si intende per Partenariato Pubblico Privato? La situazione dopo il Codice degli appalti*, Giurandella.it).

<sup>19</sup> Sul concetto di autonomia privata, senza pretesa di esaustività, si rinvia ai fondamentali contributi di: G. Tedeschi, *Volontà privata autonoma*, *Riv. int. fil. dir.*, 1929, 6, p. 815 ss.; E. Betti, *Teoria generale del negozio giuridico*, Torino, 1955, p. 44 ss.; L. Ferri, *Nozione giuridica di autonomia privata*, *Riv. trim.*, 1957, p. 129 ss.; F. Galgano, *Negozio giuridico (dottrine generali)*, *Enc. dir.*, XXVII, Milano, 1977, p. 932 ss.; R. Sacco, *Autonomia nel diritto privato*, *Dig. disc. priv. Sez. civ.*, I, Torino, 1987, p. 517 ss.; P. Rescigno, *Contratto*, *Enc. giur.* Treccani, Roma, 1988, p. 7 ss.; G.B. Ferri, *Il negozio giuridico tra libertà e norma*, Rimini, 1990, *passim*; M. Giorgianni, *Volontà (dir. priv.)*, *Enc. dir.*, XLVI, Milano, 1993, p. 1046 ss.

<sup>20</sup> R. Dipace, *I contratti alternativi all'appalto per la realizzazione di opere pubbliche*, cit., non trascura di rilevare che: «i contratti atipici devono mirare alla realizzazione dell'interesse pubblico, la cui rilevanza si manifesta non solo nella necessità delle procedure ad evidenza pubblica, ma anche nella valutazione della convenienza economica dell'operazione negoziale e della compatibilità del contratto con le finalità specifiche per le quali l'ente pubblico è stato creato».

<sup>21</sup> Si cfr. sul tema del collegamento tra il principio di sussidiarietà ed il partenariato pubblico privato A. Di Giovanni, *Il contratto di partenariato pubblico privato tra sussidiarietà e solidarietà*, Torino, 2012, p. 26 dove si osserva che il principio di sussidiarietà «esprime l'esigenza che le attività d'interesse generale e quindi pubbliche (anche se in senso solamente oggettivo) debbano essere preferenzialmente svolte dalle figure della società civile (persone fisiche e giuridiche sia come singoli che come gruppi) e non dai pubblici poteri».

Quest'ultimo, noto alla dottrina sociale della Chiesa<sup>22</sup>, è contenuto nell'art. 5 del Trattato di Maastricht del 1992, successivamente confluito nell'art. 5 del Trattato U.E.<sup>23</sup> e più di recente recepito nella Costituzione.

La riforma dell'art. 118 cost. (l. n. 3 del 2001) ha statuito, infatti, che: «le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. [...] Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà».

Nel caso in esame ciò che rileva non è la sussidiarietà cd. verticale, che comporta – nell'ambito dei rapporti tra i diversi livelli di governo – l'assegnazione delle competenze agli enti più vicini alla comunità locale, consentendo l'intervento dei livelli di governo superiori soltanto nel caso d'inadeguatezza di quelli inferiori, ma la sussidiarietà “orizzontale”.

Quest'ultima, infatti, riguarda i rapporti tra Stato e società civile ed impone a tutti gli enti pubblici il rispetto dell'autonomia privata, al fine di favorire l'iniziativa dei cittadini, in forma singola o associata, per il perseguimento di obiettivi di interesse generale.

La sussidiarietà orizzontale, pertanto, induce un cambiamento del ruolo della p.a. che, nell'espletamento della sua attività, limita il suo intervento per consentire una più incisiva partecipazione del privato.

Tale diversa prospettiva comporta una novità radicale, nella misura in cui l'amministrazione non deve più necessariamente perseguire direttamente ed autonomamente i propri fini, ma può “servirsi” del privato per la realizzazione degli interessi generali, invertendo, in questo modo, l'impostazione

<sup>22</sup> Il contenuto del principio di sussidiarietà, già presente nel pensiero sociale di Tommaso d'Aquino (cfr. G. Feliciani, «Sussidiarietà», *Centro di ricerche per lo studio della dottrina sociale della Chiesa* (a cura di), *Dizionario di dottrina sociale della Chiesa, Vita e Pensiero*, Milano 2004, p. 88.) è espressamente formulato nella *Rerum Novarum* di Leone XIII, «il concetto si sviluppa soprattutto nell'ambito del pensiero cattolico (Rosmini) quale nuova teoria del fondamento del bene comune della collettività e di conseguenza quale nuovo punto di equilibrio A. Di Giovanni, *Il contratto di partenariato pubblico privato tra sussidiarietà e solidarietà*, Torino, 2012 p. 28.

<sup>23</sup> In particolare, l'art. 5 del Trattato U.E. dispone che: «1. La delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione. L'esercizio delle competenze dell'Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità. [...] 3. In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione».

tradizionale nella quale l'emisfero pubblico ed il privato erano separati da una linea netta di demarcazione.

### 3. La finanza di progetto quale forma di PPP e l'evoluzione della disciplina

Nell'ambito del partenariato pubblico/privato si colloca la finanza di progetto<sup>24</sup>, istituto di derivazione anglosassone<sup>25</sup>, attualmente disciplinato dagli artt. 183 ss. del d.lgs n. 50 del 2016<sup>26</sup>.

La regolamentazione di questo strumento ha subito nel corso degli anni numerose modifiche. In passato, la disciplina (della Merloni art. 37bis) prevedeva la presentazione da parte dei privati di proposte rivolte a dare attuazione alle opere individuate negli strumenti di programmazione<sup>27</sup>.

Nel caso di una pluralità di proposte, l'amministrazione doveva individuare, sulla base di una valutazione comparativa discrezionale<sup>28</sup>, la proposta

<sup>24</sup> Secondo la definizione di P.K. Nevitt, il *project financing* è: «un'operazione di finanziamento di una particolare unità economica, nella quale un finanziatore è soddisfatto di considerare, fin dallo stato iniziale, il flusso di cassa dell'unità economica in oggetto, come la sorgente di fondi che consentirà il rimborso del prestito e le attività dell'unità economica come garanzia collaterale del prestito», *Project financing*, Bari, 1987;

<sup>25</sup> Sul punto, cfr. P. Birkinshaw, *Contratti governativi e governo per contratto: una prospettiva inglese*, in E. Ferrari (a cura di), *I contratti della pubblica amministrazione in Europa*, Torino, 2003, p. 185 e ss. Per un'analisi di diritto comparato sul tema si cfr. G. Cerrina Feroni, *Il partenariato pubblico-privato nelle esperienze del Regno Unito e della Germania: alcune indicazioni per le prospettive di sviluppo dell'istituto nell'ordinamento italiano*, *Giustamm. it Riv. dir. amm. n. 3/2011*.

<sup>26</sup> Nell'ordinamento italiano l'istituto in esame è stato per la prima volta disciplinato dalla cd. Legge Merloni *ter* (l. 415 del 1998). In dottrina si cfr. E. Picozza, *La finanza di progetto (project financing) con particolare riferimento ai profili pubblicistici*, Torino, 2005. Successivamente, nell'ottica di potenziare la diffusione delle operazioni di *project financing*, l'iter procedurale è stato modificato e semplificato. Si segnalano, altresì, le più recenti modifiche introdotte dal decreto correttivo del codice dei contratti pubblici del 19 aprile 2017, n. 56, entrato in vigore il 20 maggio del 2017. In particolare, l'art. 110 del citato decreto, rubricato Modifiche all'articolo 183 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, così dispone: «1. All'articolo 183 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, sono apportate le seguenti modificazioni: a) al co. 4, le parole: "di cui all'articolo 95" sono sostituite dalle seguenti: "individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo"; b) al co. 15, quinto periodo, le parole: "articolo 103" sono sostituite dalle seguenti: "articolo 93"; c) al co. 16, le parole: "la locazione finanziaria di cui all'articolo 187" sono sostituite dalle seguenti: "tutti i contratti di partenariato pubblico privato"».

<sup>27</sup> Tale circostanza rappresentava una condizione necessaria come evidenziato anche dalla giurisprudenza, così Tar Campania – Napoli, sez. II, 4 novembre 2004, n. 17641.

<sup>28</sup> In tal senso, si è rilevato che la scelta non risultava formalmente vincolata alle regole dell'evidenza pubblica, ma in ogni caso occorreva garantire il rispetto dei principi di trasparenza e "par condicio", così C.G.A.R.S. 29 gennaio 2007, n. 7.

ritenuta di pubblico interesse<sup>29</sup> e, successivamente, infine vi era la procedura di scelta del concessionario<sup>30</sup>.

Quest'ultima era caratterizzata da due fasi di cui la prima era finalizzata alla scelta delle due migliori offerte sulla base della proposta realizzata dal promotore e la seconda, invece, era una negoziazione tra il promotore e gli altri soggetti selezionati al fine di migliorare il progetto.

Inizialmente, il promotore aveva il vantaggio di essere ammesso direttamente alla fase finale, poi con la l. 1 agosto 2002, n. 166 (c.d. l. Merloni *quater*) s'introdusse in suo favore il diritto di prelazione, consentendogli di aggiudicarsi l'opera adeguando la sua offerta a quella ritenuta migliore dall'amministrazione nell'ambito della procedura negoziata.

La Commissione Europea con la procedura d'infrazione n. 2182 del 2001 contestò alla disciplina sopra descritta la mancanza di adeguate forme di pubblicità dei bandi, anche con riferimento alla prelazione concessa in favore del promotore ed al contrasto con i principi di parità di trattamento e *par condicio*.

Il legislatore italiano con la l. 18.4.2005 impose una maggiore trasparenza delle procedure, prescrivendo che gli avvisi dovessero contenere i criteri di

<sup>29</sup> L'Autorità di Vigilanza sui lavori pubblici nella determinazione del 4 ottobre 2001, n. 20 con riferimento alla valutazione della proposta, ai sensi dell'art. 37-ter della l. n. 109/1994, ha precisato che essa sia articolata in una prima fase volta "all'accertamento della idoneità tecnica della proposta", con riferimento al rispetto dei profili urbanistici-ambientali, della funzionalità e fruibilità dell'opera, del rendimento e del costo di gestione «al fine di stabilire che non vi siano elementi ostativi alla sua realizzabilità. Successivamente all'accertamento della idoneità tecnica della proposta, l'amministrazione è chiamata ad effettuare la valutazione della rispondenza al pubblico interesse della proposta stessa: attività propriamente discrezionale in quanto riguarda la comparazione degli interessi rilevanti al momento attuale. Sotto questo profilo la proposta, pur se tecnicamente valida, può essere giudicata non rispondente alle priorità fissate nel piano triennale e nell'elenco annuale, in quanto, per esempio, non compatibile con altri interventi o perché condizionata ad un parziale concorso finanziario dell'amministrazione precedente che la stessa ritiene di utilizzare per altri interventi».

In giurisprudenza il Tar Campania – Napoli, sez. II, 12 dicembre 2003, n. 3130 ha evidenziato che: «l'Amministrazione god(e) di un amplissimo potere discrezionale nel valutare il livello e la qualità del servizio da offrire alla cittadinanza, che deve necessariamente adeguarsi allo standard medio richiesto alla popolazione, con la conseguenza che il promotore non può imporre servizi aggiuntivi ritenuti superflui in un determinato ambiente sociale»».

<sup>30</sup> La fase della valutazione delle proposte secondo la giurisprudenza non era sottoposta alle regole dell'evidenza pubblica ma soltanto alla disciplina della l. n. 241 del 1990, trattandosi di una scelta discrezionale (cfr. Cons. st. n. 6286/2005). La fase successiva sfociava, invece, in una gara sulla base del progetto presentato dal promotore che non vi partecipava. All'esito dell'evidenza pubblica venivano selezionate due migliori offerte che erano ammesse a partecipare ad una seconda gara "a procedura negoziata" con il promotore per la scelta del soggetto al quale affidare la concessione. Quest'ultimo soggetto in origine vantava anche un diritto di prelazione, che gli consentiva di aggiudicarsi il contratto adeguandosi alle condizioni proposte dal miglior offerente, così A. Cacciari, *Finanza di progetto ad evidenza pubblica nel codice dei contratti pubblici (ancora una volta) riformato*, For. amm. TAR, 1, 2009, p. 307.

valutazione comparativa delle diverse offerte, nonché menzionare il diritto di prelazione. Quest'ultimo poi fu abrogato dalla d. lgs. 31 luglio 2007 n. 113 (secondo correttivo del d.lgs. n. 163 del 2006)<sup>31</sup>.

Tuttavia, la Commissione Europea con la nota n. 108 del 2008 continuò a contestare la nostra normativa con riferimento alla figura del promotore, nella misura in cui aveva conservato il vantaggio competitivo di confrontarsi soltanto con i due soggetti che erano stati scelti sulla base della sua proposta<sup>32</sup>.

### 3.1. Segue. La finanza di progetto nella normativa vigente

La disciplina attuale, frutto anche delle modifiche che hanno tenuto conto delle indicazioni pervenute dalle autorità comunitarie, prevede le seguenti procedure<sup>33</sup>.

La prima, che si può definire ad iniziativa pubblica (o a gara unica), ha ad oggetto la realizzazione di lavori pubblici o di pubblica utilità «*inseriti negli strumenti di programmazione approvati dall'amministrazione aggiudicatrice*», mediante una selezione indetta sulla base del «progetto di fattibilità»<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> Il diritto di prelazione è stato abrogato dal d.lgs. 31 luglio 2017 n. 113 «per recepire osservazioni formulate dalla Commissione Europea, secondo la quale esso poteva incidere sulla parità di trattamento dei concorrenti. Eliminato questo problema la Commissione era rimasta però fortemente critica nei confronti dell'istituto, censurando in particolare nell'atto di diffida 30.1.2008 la mancata pubblicizzazione a livello comunitario dell'avviso e l'accesso diretto del promotore alla procedura negoziata senza passare per la gara pubblica», così A. Cacciari, *Finanza di progetto ad evidenza pubblica nel codice dei contratti pubblici (ancora una volta) riformato*, *For. Amm. TAR*, 1, 2009, p. 307.

<sup>32</sup> In tal senso, la Commissione contestava che il promotore continuava ad avere una posizione privilegiata, considerato che: «non è su un piede di parità con gli altri operatori potenzialmente interessati in quanto ha il vantaggio di partecipare ad una procedura negoziata (fase della procedura di attribuzione) nella quale deve confrontarsi unicamente con i soggetti che hanno presentato le due migliori offerte nella gara precedente indetta sulla base della sua proposta».

<sup>33</sup> Per l'analisi dell'applicazione del progetto di finanza in Italia si rimanda a P. Marasco – P. Piacenza, M. Tranquilli, *Il project financing per la realizzazione delle opere pubbliche in Italia. Stato dell'arte, criticità e prospettive*, (a cura del) Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica, 2015, Osservatorioappalti.it.

<sup>34</sup> Sull'interesse al ricorso in materia di finanza di progetto, l'Ad. Plen. del Consiglio di Stato, con sentenza 28 gennaio 2012, n.1, ha definito il *project financing* come un procedimento costituito da più fasi, la prima delle quali si conclude con l'atto di scelta del promotore, il quale «determina una immediata posizione di vantaggio per il soggetto prescelto e un definitivo arresto procedimentale per i concorrenti non prescelti». Secondo Il Consiglio di Stato, l'atto di scelta risulta essere già di per sé lesivo. Da ciò ne discende la possibilità di immediata impugnazione dei concorrenti: «senza attendere l'esito degli ulteriori subprocedimenti di aggiudicazione della concessione». Sul punto *cfr.* M. Pignatti, *La legittimazione e l'interesse al ricorso in materia di finanza di progetto*, *Foro amm. Cds*, fasc. 4, 2012, p. 830.

Le imprese partecipanti devono presentare un “progetto definitivo”, un “piano economico finanziario assicurato da un istituto di credito”, una “bozza di convenzione”, nonché la descrizione delle caratteristiche del servizio e della gestione ecc.

L’amministrazione seleziona la miglior offerta sulla base del criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa nel rapporto qualità/prezzo, redigendo una graduatoria e nominando promotore il soggetto collocato al primo posto.

Nel caso in cui l’approvazione definitiva del progetto non comporti modifiche l’amministrazione procede direttamente alla stipula della concessione.

Diversamente l’ente aggiudicatore prescrive le modifiche necessarie e ove il soggetto prescelto si rifiuti provvede allo scorrimento della graduatoria.

La seconda procedura ad iniziativa privata (o a doppia gara co. 15), consente ai privati di presentare all’amministrazione delle proposte per la realizzazione in concessione di lavori pubblici non presenti negli strumenti di programmazione approvati.

In questo caso la richiesta contiene un progetto di fattibilità, un piano economico finanziario ed una bozza di convenzione.

L’amministrazione entro tre mesi valuta la fattibilità della proposta, richiedendo eventualmente le modifiche necessarie per la sua approvazione.

Si tratta, di una novità rilevante, considerato che in precedenza l’amministrazione non aveva alcun obbligo di valutare eventuali domande di questo tipo, rispetto alle quali i privati vantavano interessi di mero fatto<sup>35</sup>.

La proposta valutata positivamente ed inserita nella programmazione deve essere poi approvata con le modalità previste per i progetti.

Il progetto approvato può essere posto a base di gara e nel bando l’amministrazione può richiedere ai concorrenti di apportare ulteriori varianti.

Il promotore può esercitare il diritto di prelazione, purché s’impegni ad eseguire le prestazioni contrattuali alle stesse condizioni offerte dall’aggiudicatario<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> Così M. Mattalia, *Il project financing come strumento di partenariato pubblico privato*, *For. amm. Cds*, 6, 2010, 1246, nel quale si aggiunge che la legge non spiega quali siano gli strumenti per verificare se il progetto proposto risulti o no d’interesse pubblico, come rilevato da C. Bentivogli, E. Panicara, A. Tidu, *La finanza di progetto*, in M. Bianco, P. Sestito (a cura di), *I servizi pubblici locali, Liberalizzazione, regolazione e sviluppo industriale*, Bologna 2010, 262.

<sup>36</sup> In tal senso, così dispone il d.lgs. n. 50 del 2016, come modificato dal d.lgs. n. 57 del 2017 «Se il promotore non risulta aggiudicatario, può esercitare, entro quindici giorni dalla comunicazione dell’aggiudicazione, il diritto di prelazione e divenire aggiudicatario se dichiara di impegnarsi ad adempiere alle obbligazioni contrattuali alle medesime condizioni offerte dall’aggiudicatario».

In questo caso l'aggiudicatario originario ha diritto a farsi pagare dal promotore le spese sostenute per la predisposizione dell'offerta<sup>37</sup>.

La filosofia di fondo che ispira il modello della finanza di progetto è coinvolgere gli imprenditori privati nella realizzazione di opere e servizi di interesse pubblico.

#### **4. L'inquadramento della finanza di progetto nell'ambito della disciplina del codice degli appalti**

Lo studio dello strumento della finanza di progetto non può naturalmente prescindere da un lato dalla sua corretta collocazione nel quadro più ampio della disciplina del codice dei contratti<sup>38</sup> e dall'altro dall'individuazione dei punti di contatto o delle differenze che si pongono con gli altri strumenti ivi previsti.

Con riferimento al primo aspetto, il codice pone la "finanza di progetto" all'interno del co. 1 dell'art. 180 del d.lgs. n. 50 del 2016, come modificato dal d.lgs. n. 56 del 2017, dedicato alla categoria degli strumenti del "Partenariato pubblico privato".

Non vi può essere, pertanto, alcun dubbio in ordine all'inquadramento dello strumento nell'ambito del partenariato, considerato l'inserimento da parte del legislatore nelle ipotesi tipiche di tale categoria<sup>39</sup>.

<sup>37</sup> Sul punto «Se il promotore non risulta aggiudicatario e non esercita la prelazione ha diritto al pagamento, a carico dell'aggiudicatario, dell'importo delle spese per la predisposizione della proposta nei limiti indicati nel co. 9. Se il promotore esercita la prelazione, l'originario aggiudicatario ha diritto al pagamento, a carico del promotore, dell'importo delle spese per la predisposizione dell'offerta nei limiti di cui al co. 9», così il d.lgs. n. 50 del 2016, come modificato dal d.lgs. n. 57 del 2017.

<sup>38</sup> A. Fioritto, *Nuove forme e nuove discipline del partenariato pubblico privato*, Torino, 2017; M. Ricchi, *L'architettura dei contratti di concessione e di partenariato pubblico nel nuovo codice dei contratti pubblici*. D.lgs. 50/2016, *Riv. giur. Mezz.*, 2016, 3, p. 811-828; A. Pajno, *La nuova disciplina dei contratti pubblici tra esigenze di semplificazione, rilancio dell'economia e contrasto alla corruzione*, *Riv. it. dir. pubbl. com.*, fasc. 5/2015, p. 1127; M. C. Colombo, *I nuovi scenari comunitari in materia di appalti, in particolare la direttiva concessioni, Appalti e concessioni: le nuove direttive europee*, *Dir. prat. amm.* n. 5/2014; G. Fidone, *Le concessioni di lavori e servizi alla vigilia del recepimento della direttiva 2014/23/UE*, *Rivista it. dir. pubbl. com.*, 2015, p.101.

<sup>39</sup> In dottrina, si è evidenziato che: «l'espressa previsione nel codice dei contratti pubblici, per effetto delle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 152/2008, dei "contratti di partenariato pubblico privato", segna il punto di arrivo di questa evoluzione e finisce, di fatto, per superare il tradizionale principio di tipicità ed esclusività delle forme contrattuali, ancora oggi formalmente sancito, per la realizzazione dei lavori pubblici, dall'art. 53, co. 1, del codice», così R. Giovagnoli, *Sistemi di realizzazione delle opere pubbliche e strumenti di finanziamento: dall'appalto pubblico al partenariato pubblico privato*, *Giustamm.it Riv. dir. amm.*, n. 10/2011.

La cornice normativa in cui collocare l'istituto in esame è dunque dettata dal precedente articolo 180, che in materia rinvia al precedente «art. 3, co. 1, lettera eee», che definisce il “*contratto di partenariato pubblico privato*” come atto a titolo oneroso con cui la stazione appaltante affida all'operatore economico «*per un periodo determinato in funzione della durata dell'ammortamento dell'investimento o delle modalità di finanziamento fissate, un complesso di attività consistenti nella realizzazione, trasformazione, manutenzione e gestione operativa di un'opera in cambio della sua disponibilità, o del suo sfruttamento economico, o della fornitura di un servizio connesso all'utilizzo dell'opera stessa, con assunzione di rischio secondo modalità individuate nel contratto, da parte dell'operatore*»<sup>40</sup>.

I commi successivi dell'art. 180 prevedono che il ricavato della gestione dell'operatore economico possa derivare sia dal canone eventualmente concesso dall'ente, sia da qualsiasi altra forma di introito anche diretto della gestione del servizio ad utenza esterna.

Ma soprattutto, impongono il “*trasferimento del rischio*” in capo all'operatore economico, precisando al riguardo che esso ricomprende non soltanto il “*rischio di costruzione*”, ma anche «*il rischio di disponibilità o, nei casi di attività redditizia verso l'esterno, del rischio di domanda dei servizi resi..., come definiti rispettivamente dall'art. 3, co. 1, lettere aaa), bbb) e ccc)*».

Questa volta il rinvio è alla materia delle concessioni, con particolare riferimento alle seguenti tipologie di rischi, definiti come:

«aaa) “*rischio di costruzione*”, il rischio legato al ritardo nei tempi di consegna, al non rispetto degli standard di progetto, all'aumento dei costi, a inconvenienti di tipo tecnico nell'opera e al mancato completamento dell'opera;

bbb) “*rischio di disponibilità*”, il rischio legato alla capacità, da parte del concessionario, di erogare le prestazioni contrattuali pattuite, sia per volume che per standard di qualità previsti;

ccc) “*rischio di domanda*”, il rischio legato ai diversi volumi di domanda del servizio che il concessionario deve soddisfare, ovvero il rischio legato alla mancanza di utenza e quindi di flussi di cassa».

Non è stato, invece, richiamato il cd. “*rischio operativo*” che come noto rappresenta un elemento fondamentale per giustificare il ricorso allo schema tipico delle concessioni amministrative<sup>41</sup>, considerato: «il rischio legato alla

<sup>40</sup> «Fatti salvi gli obblighi di comunicazione previsti dall'articolo 44, co. 1-bis, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, si applicano, per i soli profili di tutela della finanza pubblica, i contenuti delle decisioni Eurostat».

<sup>41</sup> G.F. Cartei, *Rischio operativo, equilibrio economico-finanziario e disciplina delle sopravvenienze*, in G.F. Cartei, N. Ricchi (a cura di), *Finanza di Progetto e Partenariato Pubblico*



gestione dei lavori o dei servizi sul lato della domanda o sul lato dell'offerta o di entrambi, trasferito all'operatore economico. Si considera che l'operatore economico assuma il rischio operativo nel caso in cui, in condizioni operative normali, per tali intendendosi l'insussistenza di eventi non prevedibili non sia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei lavori o dei servizi oggetto della concessione. La parte del rischio trasferita all'operatore economico deve comportare una reale esposizione alle fluttuazioni del mercato tale per cui ogni potenziale perdita stimata subita dall'operatore economico non sia puramente nominale o trascurabile» (cfr. art. 3, co. 1, lett. zz).

Tale carenza potrebbe indurre a mettere in dubbio sia la natura giuridica concessoria dell'istituto, sia la disciplina in concreto applicabile alla fattispecie della finanza di progetto.

Quest'ultima disposizione, infatti, in materia di concessioni, sembra considerare irrilevante le diverse modalità di distribuzione dei rischi, risultando equivalente che si collochino sul lato della domanda o sul lato dell'offerta, purché nel complesso all'operatore economico non sia garantito, in condizioni operative normali, il recupero degli investimenti o dei costi sostenuti.

#### *4.1. Le differenze con concessioni e appalti*

Una volta inquadrata la finanza di progetto nell'ambito degli strumenti del Partenariato pubblico privato occorre, dunque, prima di procedere al suo approfondimento delinearne i rapporti con gli altri istituti previsti dal codice dei contratti pubblici.

In primo luogo, si devono esaminare le relazioni e le differenze che intercorrono con le concessioni amministrative<sup>42</sup> e gli appalti<sup>43</sup>.

*Privato. Temi europei, istituti nazionali e operatività*, Napoli, 2015, p. 23 ss.

<sup>42</sup> Sulla concessione nel diritto comunitario e sui riflessi nell'ordinamento nazionale italiano si veda altresì: F. Mastragostino, *Diritto dei contratti pubblici. Assetto e dinamiche evolutive alla luce del nuovo codice, del decreto correttivo 2017 e degli atti attuativi*, Torino, 2017. M. Meschino - A. Lalli, *Il partenariato pubblico privato e le concessioni. Guida alla normativa alla luce del decreto correttivo n. 56/2017*, Roma 2017.

In tema di concessione amministrativa si rimanda a: G. Greco, *Accordi amministrativi: tra provvedimento e contratto*, Torino 2005; M D'alberti, *Le concessioni amministrative: aspetti della contrattualità delle pubbliche amministrazioni*, Napoli, 1981; Gullo, *Provvedimento e contratto nelle concessioni amministrative*, Padova, 1965; G. Balocco, *La concessione tra provvedimento e contratto. Riflessioni sui rapporti amministrativi sinallagmatici*, Roma, 2014; M. P. Chiti, *Il partenariato pubblico-privato. Concessioni finanza di progetto società miste fondazioni*, Napoli, 2010; A. Moliterni, *Il regime giuridico delle concessioni di pubblico servizio tra specialità e diritto comune*, *Dir. Amm.*, fasc. 4-2012.

<sup>43</sup> Sul tema si cfr. F. Goisis, *Concessioni di costruzione e gestione di lavori e concessioni di servizi, Ius Publicum*, 2011, paragrafo n. 1 "La nozione di concessione e la sua distinzione da quella di

Sul punto, appare centrale la disposizione sulla “*Finanza di progetto*”, contenuta nell’art. 183, co. 1, del d.lgs. n. 50/2016, come modificato dal d.lgs. n. 56 del 2017, secondo cui per la realizzazione di lavori pubblici o di pubblica utilità, le amministrazioni aggiudicatrici possono utilizzare gli strumenti del partenariato «*in alternativa all’affidamento mediante concessione ai sensi della parte III*».

La prima parte, dunque, della disposizione citata sembra delineare un quadro nel quale la finanza di progetto costituisce un modello diverso ed alternativo all’affidamento mediante l’istituto delle concessioni amministrative.

Tale conclusione apparentemente piana, tuttavia, risulterebbe parziale ove non si prendesse in esame la parte finale della disposizione citata, con la quale si precisa il procedimento termina con l’«*affidare una concessione ponendo a base di gara il progetto di fattibilità, mediante pubblicazione di un bando finalizzato alla presentazione di offerte che contemplino l’utilizzo di risorse totalmente o parzialmente a carico dei soggetti proponenti*».

L’accento va, dunque, posto sul fatto che anche nel caso del partenariato pubblico-privato il procedimento è finalizzato all’affidamento di un’opera con l’adozione di una “*concessione amministrativa*”.

Dalla lettura completa del testo di legge si evince, pertanto, che il *project financing* rappresenta una forma di affidamento di una concessione, alternativa a quella “*generale*” disciplinata dagli artt. 164 ss. del codice degli appalti.

Non si tratta, dunque, d’intendere l’alternatività come se il partenariato pubblico privato fosse espressione di un modello radicalmente diverso dallo strumento delle concessioni, ma di interpretare il rapporto come quello tra genere e specie.

In altri termini, appare evidente che anche le nuove forme della finanza di progetto sono riconducibili al *genus* delle concessioni amministrative<sup>44</sup>, ma ne costituiscono una specie diversa, la quale non è disciplinata dalla parte

appalto”, dove si afferma che le concessioni di lavori pubblici sono contratti a titolo oneroso aventi ad oggetto la progettazione e l’esecuzione di lavori pubblici o di pubblica utilità o ad essi collegati «nonché la loro gestione funzionale ed economica, che presentano le stesse caratteristiche di un appalto pubblico di lavori, ad eccezione del fatto che il corrispettivo dei lavori consiste unicamente nel diritto di gestire l’opera o in tale diritto accompagnato da un prezzo».

<sup>44</sup> Tale ipotesi ricostruttiva s’inserisce del resto nel filone della dottrina che in passato aveva osservato che «si potrebbe sospettare che l’introduzione nel nostro ordinamento, della finanza di progetto, finisca per costituire una sorta di operazione di restyling con cui si è rinominato, ma solo molto parzialmente ammodernato, l’istituto della concessione di costruzione e gestione al fine di renderlo più appetibile agli investitori privati», così G. Manfredi, *La Finanza di Progetto dopo il D.lgs. n. 152/2008*, *Dir. Amm.*, 2009, 2, pp. 429-448; nonché S. Amorosino – R. Sciuto, *La disciplina del project financing nella nuova legge sugli appalti (n. 415 del 1998): la concessione di costruzione e gestione e il promotore*, *Riv. giur. ed.*, 1999, 2, 62.

III del codice, applicandosi in questo caso innanzi tutto la disciplina di cui agli artt. 180-183 e ss.

Conferma la conclusione suesposta anche l'ipotesi in cui l'art. 180, assegnando ai privati la facoltà di promuovere con la finanza di progetto la realizzazione di opere non rientranti nella programmazione pubblica, prevede che gli operatori possano presentare alle amministrazioni «*proposte relative alla realizzazione in concessione di lavori pubblici*».

Diversamente, pertanto, dalla concessione di opere e di servizi in cui il privato è chiamato a realizzare le richieste degli enti pubblici, in questo caso l'imprenditore ha la possibilità di diventare parte attiva, proponendo all'amministrazione la realizzazione di progetti che non rientrano nell'ambito della programmazione pubblica<sup>45</sup>.

Inoltre, questa diversa prospettiva consente di comprendere meglio anche le ragioni che inducono l'ordinamento a riconoscere nei confronti del promotore delle tutele maggiori, le quali sono diretta conseguenza del *favor* per i soggetti che, sostituendosi all'iniziativa pubblica spesso inadeguata, danno impulso alla progettazione delle opere ed i servizi d'interesse pubblico.

Infine, la tesi che considera il *project financing* come una specie del genere delle concessioni amministrative, applicandosi in questo caso la disciplina di cui agli artt. 180-183 e non la parte III del codice, è coerente anche con la circostanza che il codice pone la “*finanza di progetto*” all'interno del co. 1 dell'art. 180, dedicato alla categoria degli strumenti del “*Partenariato pubblico privato*”, insieme alla concessione di costruzione e gestione, alla concessione di servizi, alla locazione finanziaria, al contratto di disponibilità<sup>46</sup> ed a «*qualunque altra procedura di realizzazione in partenariato di opere o servizi che presentino le caratteristiche di cui ai commi precedenti*»<sup>47</sup>.

<sup>45</sup> Sul punto si precisa che «rispetto ai caratteri consueti della concessione la novità sostanziale della finanza di progetto risiede nel fatto che gli operatori economici privati collaborano con l'amministrazione nell'individuare le caratteristiche degli interventi da realizzare: anche se, come vedremo fra poco, ciò avviene in modo e in misura diversi a seconda dei casi a seconda degli assetti normativi dell'istituto», così G. Manfredi, *La Finanza di Progetto dopo il D.lgs. n. 152/2008*, *Dir. Amm.*, 2009, 2, pp. 429-448.

<sup>46</sup> Su questo strumento si cfr. R. Mangani, *Il contratto di disponibilità: una nuova forma di partenariato pubblico privato. Prime riflessioni a seguito del decreto «liberalizzazioni»*, *Giustamm.it Riv. dir. amm.*, n. 2 del 2012.

<sup>47</sup> Secondo L. Iannotta «tra i nuovi meccanismi di cooperazione e compenetrazione tra Stato, Mercato Terzo Settore, Persone e formazioni sociali occupano un posto di rilievo i cc. dd. Social impact bond che costituiscono una nuova forma di partenariato», *Dir. e proc. amm.*, n. 4/2017.

## 5. La natura giuridica delle concessioni

Le osservazioni precedenti hanno consentito di ricondurre la finanza di progetto nell'ambito delle concessioni contratto.

In via preliminare, occorre pertanto soffermarsi su alcuni aspetti della categoria generale, che appartengono anche agli strumenti oggetto del presente studio.

In tal senso, si deve evidenziare, ad esempio, che il rapporto che sorge dalle concessioni/contratto non è direttamente inquadrabile nell'ambito della disciplina privatistica del codice civile.

In dottrina<sup>48</sup> si è, infatti, rilevato che in questo caso si tratta di “*contratti accessivi al provvedimento*” nei quali il rapporto convenzionale (volto a regolamentare le posizioni giuridiche della p.a. concedente e del privato concessionario) accede in modo strumentale<sup>49</sup> all'atto di concessione di natura autoritativa<sup>50</sup>.

Nella stessa fattispecie è presente, pertanto, il regime pubblicistico, impresso dal provvedimento, e quello privatistico contenuto nella parte conclusiva del rapporto<sup>51</sup>, caratterizzata dalla natura privatistica<sup>52</sup>.

La giurisprudenza più recente ha confermato che il rapporto concessorio: «*in ragione delle sue peculiarità originate dall'inerenza all'esercizio di pubblici poteri, non ricade in modo immediato, e tanto meno integrale, nell'ambito di applicazione delle disposizioni del codice civile*»<sup>53</sup>.

<sup>48</sup> In tal senso, M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, vol. II, Milano 1993, n. 429 e ss.

<sup>49</sup> I rapporti tra concessione e contratto sono stati ricostruiti talvolta dando la precedenza al provvedimento amministrativo sul contratto e in altri casi considerando la concessione una mera condizione di efficacia del contratto come evidenziato da Cirillo, *I contratti e gli accordi delle amministrazioni*, [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>50</sup> Sul tema si rinvia anche a G. Greco, *Accordi amministrativi: tra provvedimento e contratto*, Torino, 2003, p. 40.

<sup>51</sup> In dottrina si discute sulla natura dell'accordo amministrativo, in particolare in F.G. Scoca, *La teoria del provvedimento dalla sua formulazione alla legge sul procedimento*, *Dir. Amm.*, fasc.1, 1995, p. 1.

In dottrina si è sottolineato che attraverso tali accordi, si è registrato il passaggio da un'amministrazione: «che impone obblighi, ad una pubblica amministrazione che stringe obbligazioni». Così Masucci, *Trasformazione dell'amministrazione e moduli convenzionali*, in G. Greco, *Accordi amministrativi: tra provvedimento e contratto*, Torino, 2003, p. 77; per la tesi privatistica B. Cavallo, *Accordi e procedimento amministrativo*; altresì M. D'alberti, secondo il quale le concessioni debbono essere inquadrate tra: «rapporti giuridici a genesi prevalentemente contrattuale, raramente provvedimentale».

<sup>52</sup> Così L. Iannotta, *L'adozione degli atti non autoritativi, secondo il diritto privato, La nuova disciplina dell'attività amministrativa dopo la riforma della legge sul procedimento*, A cura di G. Clemente di San Luca, Torino, 2005, 142 e ss.

<sup>53</sup> Così Cons. st., Sez. IV, 312.2015 n. 5510.

Si è, dunque, ricondotta la fattispecie nelle ipotesi di cui all'art. 11 della l. n. 241 del 1990 e ss. modifiche, nell'ambito del quale: «*sotto la comune dizione di “accordi” coesistono sia “contratti” propriamente detti sia accordi procedurali*»<sup>54</sup>, concludendo al riguardo che: «nei casi invece di contratto ad oggetto pubblico l'amministrazione mantiene comunque la sua tradizionale posizione di supremazia; tali contratti non sono disciplinati dalle regole proprie del diritto privato, ma meramente dai “principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti”, sempre “in quanto compatibili” e salvo che “non diversamente previsto”»<sup>55</sup>.

In tale prospettiva si è sottolineato il carattere elastico del rinvio ai principi atteso che, vista l'asimmetria della fattispecie, si è rilevato che lo spazio per l'applicazione della disciplina civilistica è maggiore nell'ambito delle questioni che investono gli aspetti della convenzione a carattere patrimoniale, mentre si restringe notevolmente negli altri casi in cui prevale il carattere pubblicistico della vicenda<sup>56</sup>.

L'inquadramento della finanza di progetto nell'ambito della categoria degli accordi, ex art. 11 della l. n. 241 del 1990, consente anche di giustificare l'ipotesi in cui l'art. 180 assegna ai privati la facoltà di promuovere la realizzazione di opere non rientranti nella programmazione pubblica, prevedendo

<sup>54</sup> Così Cons. st., Sez. IV, 19.8.2016, n. 3653.

<sup>55</sup> Così Cons. st., Sez. IV, 19.8.2016, n. 3653, che al riguardo aggiunge «fermi i casi di contratti “integralmente” di diritto privato (per i quali trovano certamente applicazione le disposizioni del codice civile), nei casi invece di contratto ad oggetto pubblico l'amministrazione mantiene comunque la sua tradizionale posizione di supremazia; tali contratti non sono disciplinati dalle regole proprie del diritto privato, ma meramente dai “principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti”, sempre “in quanto compatibili” e salvo che “non diversamente previsto”».

<sup>56</sup> Così l'Ad. Generale del Cons. st. (parere 17.2.1987 n. 7/1987), secondo la quale: «sotto la comune dizione di “accordi”, sono richiamati (e succintamente disciplinati) sia moduli più propriamente procedurali, cioè attinenti alla definizione dell'oggetto dell'esercizio della potestà, sia accordi con contenuto più propriamente contrattuale, veri e propri contratti ad oggetto pubblico – secondo una definizione comunemente invalsa – in quanto disciplinanti aspetti patrimoniali connessi all'esercizio di potestà.

La presenza contemporanea delle due figure rende distinta e, per così dire, “asimmetrica”, l'applicazione delle stesse norme desumibili dall'art. 11, quali, in particolare, il co. 2, relativo all'applicabilità dei principi del codice civile in tema di obbligazioni e contratti, ovvero il co. 4, concernente la possibilità offerta alla P.A. di recesso dall'accordo.

Per un verso, dunque, la generale disciplina dell'art. 11 trova applicazione (anche) nel caso di “convenzioni” con contenuto patrimoniale, afferenti tuttavia al previo esercizio di potestà, per altro verso, essa deve applicarsi anche ad ipotesi in cui, difettando ogni “substrato patrimoniale”, il richiamo – ad esempio – alla applicabilità dei principi del codice civile in tema di obbligazioni e contratti, risulta avere un ambito di applicazione certamente più ristretto».

che gli operatori possono in tal caso presentare alle amministrazioni «*proposte relative alla realizzazione in concessione di lavori pubblici*»<sup>57</sup>.

La norma citata, infatti, dispone che l'amministrazione «in accoglimento di osservazioni e proposte presentate a norma dell'art. 10» possa concludere, senza pregiudizio dei terzi e nel perseguimento del pubblico interesse «accordi con gli interessati al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale ovvero in sostituzione di questo».

### 5.1. Il rischio nelle concessioni amministrative

Sul piano generale, l'analisi del tema non può prescindere dalla normativa comunitaria<sup>58</sup>, la quale anche al fine di distinguere la fattispecie dagli appalti, pone al centro della nozione di concessione<sup>59</sup> di lavori o di servizi: «*il trasferimento al concessionario di un rischio operativo legato alla gestione dei lavori o dei servizi, comprendente un rischio sul lato della domanda o sul lato dell'offerta, o entrambi*» (cfr. art. 5, co. 1, della direttiva n. 2014/23/UE)<sup>60</sup>.

<sup>57</sup> L'autorità di regolazione dei contratti pubblici n. 34 del 18 luglio 2000 sul punto ha chiarito che nella finanza di progetto il forte collegamento negoziale: «*tra molteplici rapporti giuridici in cui gli interessi, gli obblighi e le responsabilità rendono difficile qualificare come terzo uno dei soggetti partecipanti all'iniziativa rispetto alle prestazioni rese dagli altri soggetti coinvolti*».

<sup>58</sup> Per un'analisi comparata sul recepimento della Direttiva 23/2014 negli Stati europei si rinvia al Rapporto IGI, *Il recepimento delle direttive appalti e concessioni negli Stati membri*, 2016, nonché al Rapporto della Camera dei Deputati, *L'attuazione della "legge obiettivo" Nota di sintesi e focus tematici 9° Rapporto per la VIII Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici*, 2015. Per un'analisi sul quadro precedente si cfr. B. Raganelli, *Principi, disposizioni e giurisprudenza comunitaria in materia di partenariato pubblico privato: un quadro generale*, *Giustamm.it Riv. dir. amm.*, n. 6/2010.

<sup>59</sup> A. Tonetti - A. Bracaletti, *La disciplina europea delle concessioni in funzione degli investimenti: questioni aperte e prospettive di recepimento*, *La nuova disciplina dei contratti pubblici: le regole, i controlli, il processo*, Paper Astrid, 2015; L. Berionni, *I contratti pubblici di rilevanza europea: il discrimen tra appalto e concessione, tra incertezze normative ed oscillazioni giurisprudenziali*, *Dir. Comm. Internaz.*, fasc. 3-2013, p. 731.

<sup>60</sup> In dottrina, già prima dell'ultima direttiva n. 24 dl 2014 si è rilevato che: «La Commissione distingue fra le due figure – appalti e concessioni - sulla base del *concetto di rischio*. Il concetto di rischio è il centro della ricostruzione del tratto distintivo fra appalti e concessioni, cioè la Commissione afferma: *attenzione, il contratto di appalto non si definisce per il risultato che si vuole raggiungere, cioè per lo scopo che le parti si prefiggono, nell'appalto di lavori o anche nell'appalto di servizi nell'appalto di servizi, scopo che è, rispettivamente, la realizzazione dell'opera o l'espletamento di un servizio quanto per il fatto che tutto avviene, finanziariamente, a carico dell'Amministrazione*. Si tratta quindi del rilievo di un concetto di rischio finanziario», così G. Montedoro, *La disciplina delle concessioni nella nuova direttiva – quadro in attesa della disciplina compiuta del partenariato pubblico privato*, *Giustamm.it Riv.*

Tale tipologia di rischio, definito operativo, si considera realmente sussistente: «nel caso in cui, in condizioni operative normali, non sia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti» (così art. 5.1 direttiva n. 2014/23/UE)<sup>61</sup>.

Sul punto, il considerando n. 20 della direttiva chiarisce che si tratta di un rischio che: «*dovrebbe derivare da fattori al di fuori del controllo delle parti. Rischi come quelli legati ad una cattiva gestione, a inadempimenti contrattuali da parte dell'operatore economico o a cause di forza maggiore non sono determinanti ai fini della qualificazione come concessione, dal momento che rischi del genere sono insiti in ogni contratto, indipendentemente dal fatto che si tratti di un appalto pubblico o di una concessione*».

Si è, dunque, evidenziato<sup>62</sup> che mentre tale presupposto ricorrerebbe sempre con riferimento al rischio della domanda, che dipende dalle fluttuazioni del mercato ovvero dalle scelte di soggetti terzi<sup>63</sup>, questo mal si concilia con il rischio dal lato dell'offerta, che coincide con il «*il rischio che la fornitura dei servizi non corrisponda alla domanda*», sotto il profilo qualitativo e/o quantitativo.

Del resto, la giustizia europea<sup>64</sup> ha sempre richiesto l'«*esposizione all'alea del mercato*», considerando rilevante la presenza dei rischi: a) di concorrenza da parte di altri imprenditori; b) di uno squilibrio tra domanda e offerta; c) d'insolvenza dei soggetti che devono pagare i servizi; d) di

*dir. amm. n. 3/2005. Sul tema si cfr. anche C.P. Santacroce, Osservazioni sul partenariato pubblico, tra elaborazioni ed applicazioni giurisprudenziali del modello e nuove direttive europee in materia di appalti e concessioni*, *Giustamm. Riv. dir. amm. n. 6/2014*.

<sup>61</sup> In dottrina si veda altresì G. D'Angelo, *Riflessioni a margine della direttiva 2014/23/UE*, *Riv. reg.*, 2014, 228.

<sup>62</sup> Sul punto si cfr. G. Greco, *La Direttiva in materia di concessioni*, *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2015, p. 1095.

<sup>63</sup> «Per rischio sul lato della domanda s'intende il rischio associato alla domanda effettiva di lavori o servizi che sono oggetto del contratto. Per rischio sul lato dell'offerta s'intende il rischio associato all'offerta dei lavori o servizi che sono oggetto del contratto, in particolare il rischio che la fornitura dei servizi non corrisponda alla domanda» così il considerando n. 20 della direttiva n. 24/2014/UE.

<sup>64</sup> Corte eur. giust., 10 novembre 2011, in causa C-348/10; nonché Corte eur. giust., sez. VII, 10 maggio 2015, in causa C-269/14, *Kansaneläkelaitos*, punto 33 richiamate da F. Goisis, *Il rischio economico quale proprium del concetto di concessione nella direttiva 2014/23/UE: approccio economico versus visioni tradizionali*, *Dir. Amm.*, n. 4, 2015, 743; Si cfr. A. Nicodemo e G.F. Nicodemo, *Nuovi canoni interpretativi per il partenariato pubblico-pubblico. Il Giudice Europeo si mostra rigoroso sulle ipotesi di collaborazione tra le PP.AA. in favore del principio della concorrenza*, *Giustamm. Riv. dir. amm.*, n. 2 del 2013, che citano la pronuncia della Cort. Giust. Eur. Grande Sezione 19/12/2012 n. C 159/11, con la quale si esclude che possano concludersi accordi ex art. 15 l. n. 241 del 1990 che abbiano ad oggetto attività e servizi che devono essere affidati secondo la direttiva appalti.

mancata copertura delle spese di gestione mediante le entrate; e) di responsabilità di un danno per una carenza del servizio.

Si è dunque rilevato che al centro si pone sempre il rischio di mercato, sottolineando che in questa giurisprudenza si prendono in esame soltanto i rischi che si collocano dal lato della domanda e non sono, invece, mai contemplati i rischi dal lato dell'offerta<sup>65</sup>.

Su queste basi, si è ipotizzato un totale appiattimento del rischio di disponibilità nella categoria del rischio della domanda, sollevando l'interrogativo: «*cos'altro è, difatti, il rischio che l'offerta non si incontri con la domanda, se non il rischio di non trovare riscontro tra gli utenti del servizio, ossia ancora il rischio di domanda (visto dal punto di vista dell'offerta)?*»<sup>66</sup>.

La normativa comunitaria avrebbe, pertanto, circoscritto l'uso dello strumento in esame soltanto nei confronti delle opere cd. calde<sup>67</sup>, le quali possiedono l'attitudine a generare un reddito, perché suscettibili di sfruttamento economico attraverso i ricavi provenienti dagli utenti, come accade, ad es., nel caso delle autostrade.

Tutt'al più, si potrebbe ammettere per le opere cd. tiepide (ad es. per i trasporti pubblici locali), nelle quali i ricavi che si possono conseguire dagli utenti non consentono di ricoprire completamente l'investimento, giustificandosi in queste ipotesi il ricorso anche ad un contributo pubblico.

L'impiego delle concessioni sarebbe<sup>68</sup>, invece, precluso nei confronti delle opere cd. fredde (ospedali, carceri) le quali, non risultando suscettibili di uno sfruttamento economico da parte dei terzi, sono realizzate e gestite soltanto per la p.a. che provvede interamente a finanziarle.

Tale conclusione, tuttavia non è sembrata corretta<sup>69</sup>, atteso che nella direttiva non si esclude il trasferimento del rischio operativo anche quando intercorrono «*accordi remunerati esclusivamente dall'amministrazione*», a

<sup>65</sup> L'autore risponde in questo modo: «Qui pare cioè indiscutibile che il rischio di offerta non sia altro che un diverso modo per indicare il rischio di domanda (che evidentemente non può che costituire una componente del tutto essenziale del rischio di mercato e cioè non può essere stato trascurato dai giudici europei laddove descrivevano il rischio di fluttuazioni del mercato).

Siamo così giunti alla (un po' sorprendente) conclusione per cui la direttiva definisce il rischio di offerta (quale apparentemente distinto dal rischio di domanda) mutuando (letteralmente) una definizione che è in realtà diffusamente utilizzata, dai giudici del Lussemburgo, per significare ancora rischio di domanda», F. Goisis, *Il rischio economico quale proprium del concetto di concessione nella direttiva 2014/23/UE: approccio economico versus visioni tradizionali*, *Dir. Amm.*, n. 4, 2015, 743.

<sup>66</sup> F. Goisis, *Il rischio economico quale proprium del concetto di concessione nella direttiva 2014/23/UE: approccio economico versus visioni tradizionali*, *Dir. Amm.*, n. 4, 2015, 743.

<sup>67</sup> Così G. Greco, *La Direttiva in materia di concessioni*, *Riv. it. dir. pubbl. Com.*, 2015, p. 1095.

<sup>68</sup> Così G. Greco, *op. ult. cit.*, p. 1095.

<sup>69</sup> Così G. Greco, *op. ult. cit.*, p. 1095.



condizione che (occorre specificare): «*il recupero degli investimenti effettuati e dei costi sostenuti dall'operatore per eseguire il lavoro o fornire il servizio dipenda dall'effettiva domanda del servizio o del bene o dalla loro fornitura*» (così considerando n. 18).

Ed invero, la centralità del rischio di esposizione all'alea del mercato, piuttosto che appiattare il rischio dell'offerta nel rischio della domanda, sembra rappresentare una sintesi efficace dei due lati di una stessa medaglia, atteso che la domanda e l'offerta costituiscono due prospettive diverse dello stesso fenomeno.

In altri termini, lo spostamento dell'analisi dal lato dell'offerta, serve soltanto a consentire, anche quando non si può assegnare al concessionario lo sfruttamento economico diretto del bene, attraverso la vendita dei servizi sul mercato, di non eliminare la sussistenza dei rischi attraverso il conferimento di un canone che sia corrisposto automaticamente o indipendentemente dal tipo di prestazioni erogate.

In questo modo, infatti, si persegue l'obiettivo di non azzerare i rischi, collegando comunque il corrispettivo versato dagli enti pubblici in modo proporzionato all'effettivo grado di soddisfacimento degli utenti sotto il profilo quantitativo e qualitativo<sup>70</sup>.

Del resto, al riguardo, si è osservato che la disciplina comunitaria: «*non specifica che tale gestione debba essere effettuata a favore dei terzi: sicché sarebbe arbitrario limitarne indebitamente il contenuto in base al beneficiario*»<sup>71</sup>. Pertanto, si è concluso che nel diritto comunitario il carattere trilatero della struttura del rapporto non rappresenta un elemento fondamentale per distinguere le concessioni dagli appalti.

Vi sarebbe, dunque, in questo senso una notevole differenza con la disciplina interna, nella quale si è invece utilizzato l'argomento della struttura trilaterale o bilaterale del rapporto<sup>72</sup> per distinguere la concessione dei servizi

<sup>70</sup> In tal senso depono la disciplina comunitaria, la quale chiarisce che l'impiego della concessione: «non sarebbe giustificato se l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore sollevasse l'operatore economico da qualsiasi perdita potenziale garantendogli un introito minimo pari o superiore agli investimenti effettuati e ai costi che l'operatore economico deve sostenere in relazione all'esecuzione del contratto. Allo stesso tempo, occorre precisare che alcuni accordi remunerati esclusivamente dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore dovrebbero configurarsi come concessioni qualora il recupero degli investimenti effettuati e dei costi sostenuti dall'operatore per eseguire il lavoro o fornire il servizio dipenda dall'effettiva domanda del servizio o dalla loro fornitura», così considerando n. 18 della direttiva n. 24/2014/UE.

<sup>71</sup> Così G. Greco, *La Direttiva in materia di concessioni*, Riv. it. dir. pubbl. com., 2015, p. 1095.

<sup>72</sup> In relazione al rapporto trilatero si rimanda a F. Mastragostino, *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo. Dinamiche e modelli di partenariato in base alle*

pubblici (nell'ambito dei quali s'instaura una relazione tra ente pubblico, gestore ed utenti), dagli appalti di servizi in cui la prestazione è offerta direttamente in favore della p.a.<sup>73</sup>.

Tuttavia, è stato evidenziato che dipendendo il rischio dal comportamento di terzi, si deve riconoscere *“una trilateralità almeno sostanziale”*, i beneficiari finali delle prestazioni, infatti, *«possono anche non avere un legame contrattuale diretto con il concessionario, nel senso di non essere chiamati a pagare alcun corrispettivo. Tuttavia, le loro scelte di utilizzo (o meno) dei servizi (rischio di domanda) e di apprezzamento o meno dello stesso (rischio di fornitura) debbono essere rilevanti, così da rendere non esattamente prevedibile, per il concessionario, l'effettivo recupero dell'investimento»*<sup>74</sup>.

## 5.2. In particolare il profilo del rischio nella finanza di progetto

La tesi prospettata, secondo la quale la finanza di progetto può essere ricondotta nell'ambito di una forma speciale ed alternativa di concessione amministrativa, trova conferma in alcune pronunzie del giudice amministrativo.

La giurisprudenza, infatti, ha riconosciuto che nella disciplina del *project financing* si rinviene un evidente riferimento alla nozione comunitaria di *“concessione”*, la quale *«si caratterizza per la remunerazione degli investimenti compiuti dall'operatore economico privato selezionato attraverso il diritto di gestire funzionalmente ed economicamente il servizio con rischio a proprio carico, legato alla aleatorietà della domanda di prestazioni»*<sup>75</sup>.

Tale presupposto è stato escluso quando la disciplina contempla espressamente un corrispettivo, posto a carico dell'amministrazione, che elide qualsiasi rischio per il concessionario.

*recenti riforme*. Torino, 2011; F. Goisis, *Rischio economico, trilateralità e traslatività nel concetto europeo di concessioni di servizi e di lavori*, *Dir. Amm.*, 4, 2011, p. 703 ss.

<sup>73</sup> In dottrina, R. Villata, *Pubblici servizi, discussioni e problemi*, Milano, 2008, 17 e R. Cavallo Perin, *La struttura della concessione di servizio pubblico locale*, Torino, 1998, 45.

<sup>74</sup> In tal senso, F. Goisis, *Il rischio economico quale principium del concetto di concessione nella direttiva 2014/23/UE: approccio economico versus visioni tradizionali*, *Dir. Amm.*, n. 4, 2015, 743, che sul punto aggiunge che tale: *«trilateralità (quantomeno sostanzialmente intesa) continua a costituire condizione pressoché necessaria (seppur non sufficiente, perché non rilevante in sé, ma in quanto strumentale a determinare l'alea di mercato) del rischio economico, ossia dell'elemento distintivo principe tra appalto e concessione»*.

<sup>75</sup> Tale aspetto è stato ad es. riconosciuto in Tar Puglia - Bari, sez. I, 19.11.2012, n. 5492, in una fattispecie relativa al servizio di illuminazione, osservando al riguardo che: *«il bando di gara in esame snatura la struttura stessa del project financing in quanto è del tutto assente lo sfruttamento economico del bene da parte del concessionario, risolvendosi il suo utile esclusivamente nel mero introito del canone annuo - ai sensi del bando - posto a carico dell'Amministrazione»*.

In tale prospettiva, si è dunque precisato che: «*la presenza di un significativo rischio imprenditoriale costituisce, pur sempre, una caratteristica del genus “concessioni” e, con esso, della species “concessione di lavori pubblici” e dell’ulteriore species “project financing”, come indirettamente conferma l’ormai risalente “espunzione normativa” della figura tradizionalmente denominata “concessione di mera costruzione di opera pubblica”, proprio per il fatto che la stessa risultava - quanto a contenuto e struttura del rapporto - troppo sovrapponibile all’appalto».*

Si è reso, dunque, necessario il ricorso all’annullamento degli atti in autotutela nel caso in cui non si è rinvenuto il necessario rischio imprenditoriale<sup>76</sup>.

Quando, infatti, il corrispettivo non risiede in misura rilevante nei corrispettivi ricevuti dagli utenti, non sussiste alcun rischio dal lato della domanda, che certamente riguarda «*fattori non pienamente prevedibili a priori*».

In queste ipotesi non possono essere considerati sufficienti i meri rischi di costruzione e/o quelli organizzativi (l’andamento dei costi della manodopera o dei materiali), atteso che questi ricorrono anche in materia di appalti riguardando la realizzazione delle opere.

Neppure, risulterebbe presente il rischio di disponibilità quando il contratto contiene una previsione secondo cui: «*in caso di inadempimento del concessionario nell’erogazione dei servizi l’azienda non potrà sospendere alcuna parte del pagamento del canone di disponibilità: si è così realizzato un*

<sup>76</sup> La sentenza citata nella nota precedente rileva che la concessione si caratterizza per «la remunerazione degli investimenti compiuti dall’operatore economico privato selezionato attraverso il diritto di gestire funzionalmente ed economicamente il servizio con rischio a proprio carico, legato alla aleatorietà della domanda di prestazioni. Nel caso di specie, tale rischio non sussiste in quanto l’art. 6 del bando di gara (allegato alla determinazione n. 1760/2008 che richiama i concetti di “project financing” e di affidamento in “concessione”) contempla espressamente un corrispettivo in favore del concessionario posto a carico dell’Amministrazione comunale.

Ne deriva che la società ricorrente non si accollerebbe alcun rischio dall’assumere la gestione delle opere per cui è causa; né si verificherebbe alcun trasferimento del rischio gestionale ed economico dalla Pubblica Amministrazione al concessionario, trasferimento costituente il carattere fondamentale della “concessione”.

Dunque, il bando di gara in esame snatura la struttura stessa del *project financing* in quanto è del tutto assente lo sfruttamento economico del bene da parte del concessionario, risolvendosi il suo utile esclusivamente nel mero introito del canone annuo - ai sensi del bando - posto a carico dell’Amministrazione.

Sono, quindi, evidenti i profili di illegittimità (violazione dell’art. 153 d. lgs. n. 163/2006) presenti nel provvedimento n. 85/2008 che hanno indotto l’Amministrazione comunale ad agire in autotutela ai sensi dell’art. 21 *nonies* legge n. 241/1990», con nota di G. Taglianetti, *I limiti del contributo pubblico e il rischio di gestione nelle procedure di project financing*, Riv. giur. dell’ed., 1, 2013, 168.

*significativo sganciamento tra adempimento della prestazione dedotta in contratto e diritto all'immediato conseguimento del corrispettivo previsto, "scaricando sulla parte pubblica" quei rischi di possibili interruzioni del rapporto che costituiscono una componente tipica del c.d. rischio di gestione».*

Sul punto l'ANAC ha segnalato i rischi di un uso distorto della finanza di progetto, che può essere strumentalizzata al fine di eludere il patto di stabilità e traslare in avanti l'onere finanziario delle operazioni.

L'Autorità ha, dunque, chiarito che nelle opere fredde, come ad es. nel servizio pubblico d'illuminazione, per impiegare legittimamente la finanza di progetto gli atti contrattuali devono garantire che: «*il canone di "disponibilità" sia retributivo dell'effettiva funzionalità del servizio e non dovuto in caso di totale disservizio (cfr. co. 4 dell'art. 180 del D.lgs. 50/2016) ovvero sottoposto a penali automatiche, che implicino un rischio operativo "rilevante e/o significativo"».*

Similmente si sono esclusi i presupposti per l'utilizzo della finanza di progetto nel caso della realizzazione di un ospedale<sup>77</sup>, in cui era previsto un canone indipendentemente dalla richiesta delle prestazioni<sup>78</sup>, atteso che il rischio di costruzione non poteva da solo giustificare l'impiego di tale strumento, risultando quest'ultimo presente anche nei contratti di appalto.

Non manca, tuttavia, una tesi più elastica, la quale considera il rischio trasferito anche quando l'impresa si è accollata tutte le opere (di ristrutturazione ed urbanizzazione) a fronte dell'impegno dell'amministrazione a corrisponderle un canone di locazione trentennale.

In questo caso, infatti, si osserva che il rischio non è azzerato, perché mentre: «*l'impegno finanziario dell'impresa era immediato (realizzazione delle opere)*», quello posto in capo alla p.a. è spostato in avanti e frazionato

<sup>77</sup> Sulla possibilità di sperimentare le forme gestionali del partenariato pubblico privato nel settore sanitario si rinvia a F. Ferrara, *Alcune considerazioni sul rapporto tra irccs e aziende sanitarie per la gestione dei servizi ospedalieri*, *For.amm. Cds*, fasc.5, 2007, p. 1637, dove si afferma che: «Alla luce di quanto detto una soluzione percorribile appare quella di ricondurre la fattispecie delle convenzioni in questione al più ampio genere al quale sembrano potersi ascrivere: quello delle forme di partenariato pubblico-privato.

La circostanza che oggetto del servizio siano prestazioni sanitarie non sembra costituisca un ostacolo. Diversi sono gli elementi che consentono di confermare questa affermazione: a) nelle esperienze straniere, le forme di collaborazione tra pubblico e privato nella sanità vengono considerate come una forma di partenariato pubblico-privato (34); b) l'opinione di quella dottrina italiana secondo la quale «le forme di partenariato non si esauriscono nelle infrastrutture e servizi» ma ben possono ricomprendere «le forme di sussidiarietà orizzontale [...] in cui la sostituzione dei privati alla pubblica amministrazione non determina la separatezza dell'amministrazione pubblica, ma originali forme di partenariato segnate da convenzioni, accordi e responsabilità» (35); c) il Piano sanitario nazionale attualmente in vigore nel quale le sperimentazioni gestionali vengono ricondotte nell'alveo del partenariato (36)».

<sup>78</sup> Così Tar Trentino Alto Adige – Trento, sez. I, 30.11.2016, n. 404.

in ben trenta anni, ciò dunque consentirebbe di considerare legittima la procedura<sup>79</sup>.

## 6. Il confronto tra il regime del rischio nella disciplina delle concessioni e del partenariato pubblico privato

Completano il quadro della disciplina sul rischio alcune disposizioni, dettate dal codice dei contratti pubblici, le quali si occupano specificamente dell'aspetto suindicato.

In particolare, si deve richiamare la regolamentazione prevista in proposito dall'art. 165 per l'ipotesi delle concessioni amministrative individuate dal precedente art. 3.

Con tale disposizione si ribadisce che si deve trasferire il “*rischio operativo*”, definito come la possibilità che in circostanze normali le variazioni riguardanti i costi ed i ricavi debbano poter «*incidere significativamente*» sull'equilibrio economico-finanziario dell'operazione<sup>80</sup>.

Inoltre, si prescrive che in questi contratti «*la maggior parte dei ricavi di gestione del concessionario*» debba provenire «*dalla vendita dei servizi sul mercato*».

Di converso, nell'ambito degli strumenti del partenariato pubblico-privato l'impostazione sembra diversa, la normativa, infatti, in questo caso prevede i “*ricavi di gestione*”: «*provengono dal canone riconosciuto dall'ente concedente e/o da qualsiasi altra forma di contropartita economica*» (si cfr. l'art. 180, co. 3).

Nella disciplina del partenariato sembra, dunque, irrilevante la circostanza che il corrispettivo del contratto provenga dalla gestione diretta del servizio, come ordinariamente previsto nelle concessioni amministrative, o dal canone riconosciuto dall'ente.

Pertanto, non potrebbe dubitarsi della possibilità di ricorrere alla finanza di progetto anche per la realizzazione di quelle opere (fredde) le quali non espongono il privato al rischio dal lato della domanda, perché non sono

<sup>79</sup> Così Cons. st., sez. V, 10.1.2012, n. 39, *Diritto e Giustizia online* 6.2.2012.

<sup>80</sup> L'equilibrio economico-finanziario è definito come: «la contemporanea presenza delle condizioni di convenienza economica e sostenibilità finanziaria. Per convenienza economica si intende la capacità del progetto di creare valore nell'arco dell'efficacia del contratto e di generare un livello di redditività adeguato per il capitale investito; per sostenibilità finanziaria si intende la capacità del progetto di generare flussi di cassa sufficienti a garantire il rimborso del finanziamento» (cfr. art. 3 lett. fff).

suscettibili di produrre dei ricavi attraverso la vendita diretta dei servizi nel mercato.

Sul punto, tuttavia, la disposizione citata chiarisce che questo tipo di strumento comporta il trasferimento in capo al concessionario oltre che del rischio di costruzione, anche del «*rischio di disponibilità o, nei casi di attività redditizia verso l'esterno, del rischio di domanda dei servizi resi per il periodo di gestione dell'opera*».

Astrattamente, dunque, sembra confermata la possibilità di considerare il rischio trasferito non soltanto nel caso in cui sul concessionario siano spostati i rischi di costruzione, di disponibilità e di domanda, ma anche quando si ravvisi la presenza dei primi due e l'assenza del terzo<sup>81</sup>.

Invero, la legge non esclude, aprioristicamente, di utilizzare la finanza di progetto anche per le opere che non sono suscettibili di sfruttamento economico (es. scuole, uffici pubblici, ospedali), ma nel caso in cui l'opera risulti produrre un reddito esterno richiede di trasferire anche il rischio dal lato della domanda sul concessionario<sup>82</sup>.

La filosofia di fondo che ispira questa tipologia di strumenti induce, infatti, a considerare preferibile il trasferimento del rischio della domanda nei confronti del privato ogniqualvolta l'opera sia idonea a generare un reddito esterno.

<sup>81</sup> Per le c. d. *opere fredde*, si è richiamata anche l'applicazione dell'art. 3, comma 15 *ter* del Codice in cui è previsto che "alle operazioni di partenariato pubblico privato si applicano i contenuti delle decisioni Eurostat", così G.F. Cartei, *Le varie forme di partenariato pubblico-privato. Il quadro generale*, *Giustamm.it Riv. dir. amm.*, n.12 del 2010, che sul punto afferma che: «La decisione 11 febbraio 2004 di Eurostat (*Treatment of public-private partnership*) ha fornito precise indicazioni sul trattamento contabile delle operazioni di partenariato pubblico-privato nel bilancio pubblico dei PPP in cui il soggetto pubblico risulta essere l'acquirente principale dei servizi. La pronuncia prevede, in particolare, che, al fine della determinazione dell'indebitamento pubblico, l'iscrizione dei beni oggetto di tali operazioni siano registrabili fuori del bilancio delle amministrazioni aggiudicatrici (*off balance*) a condizione che sussista un sostanziale trasferimento del rischio a carico del soggetto privato. Ciò che avviene soltanto qualora al concessionario sia trasferito il *rischio di costruzione* ed almeno uno dei seguenti rischi: *rischio di disponibilità* o il *rischio di domanda*».

<sup>82</sup> Sul punto si cfr. anche G.F. Cartei, *Le varie forme di partenariato pubblico-privato. Il quadro generale*, *Giustamm.it Riv. dir. amm.*, n.12 del 2010 che, esaminando la normativa precedente dell'art. 143 del codice, rileva che: «la controprestazione del concessionario "consiste, di regola, unicamente nel diritto di gestire funzionalmente e di sfruttare economicamente tutti i lavori realizzati"... Tuttavia, la disposizione di cui al quarto comma della norma in esame prevede la possibilità che il concedente stabilisca in sede di gara "*anche un prezzo*" qualora: 1) "al 14 concessionario venga imposto di praticare nei confronti degli utenti prezzi inferiori a quelli corrispondenti alla remunerazione degli investimenti e alla somma del costo del servizio e dell'ordinario utile di impresa"; 2) oppure qualora "sia necessario assicurare al concessionario il perseguimento dell'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della connessa gestione in relazione alla qualità del servizio da prestare"».

Il *favor* per il trasferimento del rischio, tuttavia, non sembra tradursi nell'affidamento necessario dello sfruttamento economico dell'opera o del servizio.

In tal senso depone sia la nozione di partenariato pubblico-privato, definito come un contratto con cui si prevede «*un complesso di attività consistenti nella realizzazione, trasformazione, manutenzione e gestione operativa di un'opera in cambio della sua disponibilità, o del suo sfruttamento economico o della fornitura di un servizio connesso all'utilizzo dell'opera stessa*», sia la circostanza, sopra evidenziata, per la quale in questo caso: «*i ricavi di gestione dell'operatore economico provengono dal canone riconosciuto dall'ente concedente e/o da qualsiasi altra forma di contropartita economica ricevuta...anche sotto forma di introito diretto della gestione*» (cfr. co. 2 art. 180).

In altri termini, si può pattuire indifferentemente come corrispettivo un canone versato dell'ente pubblico concedente o il diritto allo sfruttamento economico delle opere, attraverso il percepimento del ricavato proveniente dalle utenze.

Ciò che acquista, infatti, una rilevanza fondamentale nel complesso dell'operazione è invece la circostanza che il corrispettivo risulti inscindibilmente collegato alla «*effettiva fornitura del servizio o utilizzabilità dell'opera o dal volume dei servizi erogati in corrispondenza alla domanda e, in ogni caso, dal rispetto dei livelli di qualità contrattualizzati, purché la valutazione avvenga ex ante*» (cfr. co. 3 art. 180).

In tale direzione, si prevede che nel caso di mancata o ridotta disponibilità dell'opera o dei servizi l'amministrazione possa versare un canone modulato in maniera proporzionale.

Ove tale mancanza o riduzione sia poi imputabile al concessionario la variazione del canone dovrà «*essere in grado di incidere significativamente sul valore attuale netto dell'insieme degli investimenti, dei costi e dei ricavi*» (cfr. co. 4 dell'art. 180).

Tale impostazione, condivisibile sul piano generale, non convince nella parte in cui sembra affidare alla discrezionalità della p.a. la scelta di ridurre il canone nella prima ipotesi e richiedere che la variazione del canone incida in modo significativo soltanto nel caso di colpa del concessionario.

Si tratta, infatti, di una disciplina che non dispone, come sarebbe stato preferibile, in ogni caso di prestazione mancata o parziale una riduzione del canone e che limita la possibilità di una riduzione significativa alla circostanza che l'inadempimento sia imputabile alla colpa del privato.

In particolare, quest'ultima opzione non risulta coerente con il principio sancito dalla disciplina comunitaria, che impone il trasferimento nei confronti del privato dei rischi che non dipendono dal comportamento delle parti ma da soggetti terzi.

In tal senso, pertanto, si condivide la proposta presentata dall'ANCI, che ha richiesto di modificare la norma in esame prevedendo che la variazione del canone debba incidere in modo significativo «*quando si è in presenza di una ridotta o mancata disponibilità dell'opera o prestazione del servizio il cui rischio è stato trasferito ex ante, ai sensi del precedente comma 3, all'operatore economico*», espungendo dal testo il riferimento al criterio dell'imputazione<sup>83</sup>.

<sup>83</sup> Tale proposta dell'ANCI è riportata da R. Fusco, *Le novità in tema di partenariato pubblico privato, Il correttivo al codice dei contratti pubblici*, a cura di M.A. Sandulli, Milano, 2017 p. 438.



# LA VIGILANZA (?) DELL'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO SULLE SOCIETÀ BENEFIT

di *Silvio Tirelli*

## 1. Premessa

Il titolo del presente lavoro necessariamente deve porsi in forma interrogativa. Il ruolo svolto dalla Autorità garante della concorrenza e del mercato nei confronti delle società benefit, infatti, pone una serie di questioni riguardanti la natura dei poteri in proposito attribuitile ed il loro ambito di operatività. Questioni che da un lato sembrano trovare risposta nella opinione – consolidata – che esclude dalla vigilanza l'AGCM, ma che affrontate in altra prospettiva potrebbero condurre ad approdi diametralmente opposti. È bene tuttavia precisare che trattasi solo di ipotesi, per la cui verifica occorrerà attendere l'applicazione della disciplina che ci occupa, da parte delle società interessate, della medesima Autorità garante e ovviamente delle interpretazioni che ne fornirà la giurisprudenza.

## 2. Il benessere della comunità quale fattore di profitto imprenditoriale

Recenti studi<sup>1</sup> hanno evidenziato che i consumatori riconoscono, oltreché ai governi, anche alle imprese un ruolo fondamentale per migliorare la qualità di vita. Numerosi sono i casi nei quali scelte imprenditoriali indirizzate anche al benessere della comunità e dell'ambiente hanno determinato il successo delle aziende anche sotto il profilo dei profitti<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Il riferimento è alla ricerca Accenture consultabile su <https://www.accenture.com/us-en/insight-un-global-compact-consumer-study-marketing.aspx>.

<sup>2</sup> Nel settore automobilistico la Tesla Motor Inc., grazie alla produzione di auto elettriche di lusso, munite di tecnologie all'avanguardia relativamente alle performance e al risparmio

In effetti, il perseguimento di un fine di sostenibilità sociale ed ambientale – unitamente allo scopo di lucro – e quindi la buona reputazione di una società rispetto a dette tematiche pare esercitare una forte attrattiva sui consumatori, indirizzando verso queste le loro scelte a discapito di quelle che non si occupano di tali temi<sup>3</sup>.

Sul piano psicologico e comportamentale la preferenza dei consumatori verso le imprese sensibili al benessere collettivo viene ricondotta alla c.d. “regola della reciprocità”: a fronte dell’impegno gratuito dell’impresa a migliorare la società e l’ambiente, le persone si sentono moralmente obbligate a ripagare in qualche modo questo beneficio<sup>4</sup>.

Inoltre l’attenzione al benessere sociale ed ambientale e la buona reputazione che ne deriva sembrano avere capacità attrattiva anche dei migliori talenti e lavoratori verso l’impresa ed è in grado di incrementare anche la capacità negoziale della stessa, sia in sede di definizione di accordi, sia di risoluzione delle controversie<sup>5</sup>.

In siffatto contesto non è mancato chi si è domandato se il tradizionale modello di società for profit – fondato esclusivamente sui fattori produttivi e sulla sola distribuzione degli utili tra i soci – sia ancora un paradigma da tenere in considerazione sotto l’aspetto dell’efficienza e della competitività sui mercati<sup>6</sup>,

energetico ha superato in termini di capitalizzazione la FCA. In negativo può citarsi la Volkswagen con la vicenda Dieseldgate. Entrambi i casi, unitamente ad altri nei sensi indicati nel testo sono riportati da A. Monoriti e L. Ventura, *La società benefit: la nuova dimensione dell’impresa italiana*, in La Rivista [www.neldiritto.it](http://www.neldiritto.it), luglio-agosto 2016, n. 7, p. 1125.

<sup>3</sup> Il buon nome dell’impresa non è più dunque legato esclusivamente alla elevata qualità dei prodotti o dei servizi offerti, ma anche all’impegno profuso in termini di benefici per la società civile e l’ambiente. Sul tema si veda la ricerca compiuta da GfK Eurisko, consultabile su <https://www.socialfootprint.it/wp-content/uploads/2015/05/GfK-Eurisko-Aprile-2015.pdf>, già citata anche da A. Monoriti e L. Ventura, *La società benefit: la nuova dimensione dell’impresa italiana*, in La Rivista [www.neldiritto.it](http://www.neldiritto.it), luglio-agosto 2016, n. 7, p. 1126.

<sup>4</sup> In proposito cfr. R.B. Cialdini, *Influence: Science and Practice*, 4<sup>th</sup> Edition, Pearson Education, Inc., 2001, edizione italiana *Teoria e pratica della persuasione*, Alessio Roberti Editore, 2009, p. 660 ss, secondo il quale *la regola stabilisce che si dovrebbe cercare di ripagare, in natura, quello che una persona ci ha dato ... In virtù della regola della reciprocità quindi siamo obbligati a ripagare in futuro favori, regali, inviti e cose simili. È talmente comune per obbligo morale dover rispondere a tali gesti, che una frase come “molto obbligato” è divenuto sinonimo di “grazie” in molte lingue. L’aspetto della reciprocità che più impressiona, oltre al suo senso di obbligo, è la sua penetrazione nella cultura umana. ... All’interno di ogni società sembra poi pervasiva: penetra in ogni tipo di scambio.*

<sup>5</sup> A. Monoriti e L. Ventura, *La società benefit: la nuova dimensione dell’impresa italiana*, in La Rivista [www.neldiritto.it](http://www.neldiritto.it), luglio-agosto 2016, n. 7, p. 1127, a cui si rimanda anche per i casi concreti e gli studi in proposito ivi citati

<sup>6</sup> Cfr. ancora A. Monoriti e L. Ventura, *La società benefit: la nuova dimensione dell’impresa italiana*, in La Rivista [www.neldiritto.it](http://www.neldiritto.it), luglio-agosto 2016, n. 7, p. 1128: *È venuto oggi il momento di chiedersi pertanto se il tradizionale modello di società for profit, incantrato esclusivamente sullo sfruttamento dei fattori produttivi al solo fine di distribuire utili tra i soci, sia ancora*

evidenziando sia la capacità delle imprese, che si relazionano verso la società in modo sostenibile e rispettoso dell'ambiente, di penetrare in mercati nuovi e più redditizi sia la crescita esponenziale di aziende operanti in siffatta guisa<sup>7</sup>.

### 3. Le società benefit nella l. 28.12.2015 n. 208

L'affermarsi delle imprese orientate ad uno sviluppo sostenibile, soprattutto nel particolare momento di forte crisi economica ancora in corso, ha attribuito sempre più importanza a nuovi modelli<sup>8</sup>, differenti da quelli improntati unicamente sulla remunerazione dell'azionista, facendo emergere la necessità di nuovi paradigmi aziendali e organizzativi per superare sia i limiti del tradizionale modo di far impresa<sup>9</sup>, sia quelli propri degli enti non profit<sup>10</sup>.

*un modello efficiente e soprattutto competitivo sul mercato. La risposta sembrerebbe essere negativa. Anzi sulla base dei dati disponibili ad oggi, si potrebbe addirittura sostenere che le imprese che operano in modo sostenibile verso la società e l'ambiente, si collocano – in termini di competitività – su un mercato diverso e più profittevole rispetto alle imprese che invece non fanno altrettanto. In tale prospettiva alcuni autori parlano di processo di convergenza dei soggetti for profit verso la sfera no profit. Cfr. G. Bullock, L. James, *The Convergence Continuum. Towards a '4th Sector' in a global developmet*, Accenture 2014.*

<sup>7</sup> Secondo l'International Finance Corporation in cinque anni il Dow Jones Sustainability World Index – nato nel 1999 e che include 2500 aziende leader nel mondo nel campo della sostenibilità, valutando le loro performance finanziarie – ha registrato un andamento superiore del 36,1% rispetto a quello del Dow Jones tradizionale. Sul punto cfr. sempre A. MONORITI e L. Ventura, *La società benefit: la nuova dimensione dell'impresa italiana*, in *La Rivista* [www.neldiritto.it](http://www.neldiritto.it), luglio-agosto 2016, n. 7, p. 1128.

<sup>8</sup> Sono affermatasi nuovi modelli di social enterprise, considerato il nuovo quarto settore dell'economia. Sulla definizione di social enterprise cfr. A. Plerhoples, *Can an old dog learn new tricks? Applying traditional corporate law principles to social enterprise legislation*, in *13 Transactions: Tenn J. Bus. L.* (2012), 228 ss.; J.H. Murray, *Social enterprise innovation: Delaware's Public benefit corporation law*, in *4 Harv. Bus. L. Rev* (2014) 347-348; R. T. Esposito, *The social enterprise revolution in corporate law*, in *4 Wm. & Mary Bus. L. Rev.* (2013) 646-647; L. Ventura, *Benefit corporation e circolazione di modelli: le società benefit, un trapianto necessario?*, in *Contr. Imp.* 2016, VI, 135, per il quale deve distinguersi il fenomeno delle social enterprise – a cui appartengono le benefit corporation – dalla corporate social responsibility che implementata ... su base volontaria, attribuisce alla società il dovere morale di considerare anche la tutela dell'ambiente e degli interessi degli stakeholder, tuttavia tale dovere resta incidentale rispetto allo scopo di lucro. Nelle social enterprise, invece, l'attenzione alla tutela dell'ambiente e agli stakeholder è un obiettivo primario, che si integra perfettamente con lo scopo di lucro dell'impresa.

<sup>9</sup> Gli enti for profit si ritengono stretti entro il principio shareholder wealth maximization, ossia della massimizzazione del valore per l'azionista, storicamente ricondotta al caso Dodge vs Ford Motor Co., per il quale, unitamente alla letteratura citata, si rimanda a sempre A. Monoriti e L. Ventura, *La società benefit: la nuova dimensione dell'impresa italiana*, in *La Rivista* [www.neldiritto.it](http://www.neldiritto.it), luglio-agosto 2016, n. 7, p. 1128.

<sup>10</sup> Caratterizzati da stringenti soglie per la distribuzione degli utili e la remunerazione del management. Sul tema cfr. G. Ponzanelli, voce *Enti senza scopo di lucro*, in *Dig. Disc. Priv.*, sez. civ., Vol. VII, Torino, 1991, pp. 469-470.

Tra i suddetti nuovi modelli sono da annoverare anche le società benefit, istituite per la prima volta nel Maryland nel 2010<sup>11</sup> ed introdotte nel nostro ordinamento dalla l. 28.12.2015 n. 208 (c.d. legge di stabilità per il 2016<sup>12</sup>).

Trattasi, più dettagliatamente di società che *nell'esercizio di un'attività economica, oltre allo scopo di dividerne gli utili, perseguono una o più finalità di beneficio comune e operano in modo responsabile, sostenibile e trasparente nei confronti di persone, comunità, territori e ambiente, beni e attività culturali e sociali, enti, associazioni e altri portatori di interesse*<sup>13</sup>.

Quanto al beneficio comune, esso consiste nel *perseguimento, nell'esercizio dell'attività economiche delle società benefit, di uno o più effetti positivi, o la riduzione degli effetti negati su una o più delle categorie sopra indicate, con la precisazione che per altri portatori d'interesse si intendono il soggetto o i gruppi di soggetti coinvolti, direttamente o indirettamente, dall'attività della società ... quali lavoratori, clienti, fornitori, finanziatori, creditori, pubblica amministrazione e società civile*<sup>14</sup>.

La disciplina influisce profondamente sul modo di fare impresa e suoi schemi tradizionali, riconoscendo cittadinanza e dignità a realtà produttive che, accanto al perseguimento del profitto, mirano a soddisfare interessi diversi da quelli della compagine sociale e dei soci, utilizzando in maniera responsabile e sostenibile le risorse da impiegare nei processi produttivi.

La legge, però, non inserisce un nuovo tipo di società rispetto al panorama attuale, potendo la società benefit assumere forma e regime di qualsiasi società già ordinamentalmente prevista<sup>15</sup>.

<sup>11</sup> Nate nel Maryland nel 2010 le benefit corporation oggi sono disciplinate in oltre una trentina di stati americani. Fonte di ispirazione per la maggior parte delle legislazioni è la Model Benefit Corporation Legislation predisposta dall'organizzazione no profit B-lab con il supporto dell'American Sustainable Business Council.

<sup>12</sup> La normativa è ispirata al principio della crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva, ritenuto fondamentale con riferimento alla strategia Europe 2020. Cfr. European Commission, *Results of the public consultation on the European 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth* COM (2015) 100 final, Brussels, 2.3.2015. Per un primo inquadramento sulle società benefit cfr. D. Siclari, *Le società benefit nell'ordinamento italiano*, in *Riv. Trim. Dir. Econ.*, 2016, I, pp. 338 ss; ASSONIME, *La disciplina delle società benefit*, Circolare del 19 luglio 2016.

<sup>13</sup> Così art. 1, comma 376, l. 28.12.2015 n. 208.

<sup>14</sup> Cfr. art. 1, comma 378, lett. a) e b), l. 28.12.2015 n. 208.

<sup>15</sup> S. Corso, *Le società benefit nell'ordinamento italiano: una nuova "qualifica" tra profit e non-profit*, in *NLCC*, 2016, pp. 997 ss; Assonime, *La disciplina delle società benefit*, Circolare del 19 luglio 2016, p. 4: *Non trattandosi di un nuovo tipo societario e non essendo prevista alcuna deroga al regime ordinario questa disciplina si affianca ed integra quella prevista dal codice (o dalle leggi speciali) per il tipo societario prescelto, con alcuni obblighi aggiuntivi.*

Tuttavia, la disciplina ha il merito di correlare profitto e beneficio, facendo sì che tale legame si rifletta e conformi l'oggetto sociale, la governance dell'impresa e nell'enforcement<sup>16</sup>.

In estrema sintesi, infatti, la normativa de qua sancisce che: a) le finalità di beneficio comune perseguite siano indicate nella clausola statutaria dell'oggetto sociale (comma 379); b) la società sia gestita bilanciando l'interesse dei soci con quello di coloro sui quali l'attività sociale impatta (comma 380); c) nell'organizzazione sociale venga individuato il responsabile a cui affidare funzioni e compiti volti al perseguimento del beneficio comune (comma 380); l'inosservanza dei predetti obblighi può costituire inadempimento dei doveri imposti agli amministratori dalla legge o dallo statuto, con conseguente applicazione delle relative norme codicistiche in tema di responsabilità (comma 381); d) l'obbligo di redigere una relazione annuale concernente il beneficio comune, da allegare al bilancio societario e riguardante la descrizione degli obiettivi specifici, le modalità e le azioni poste in essere per conseguire il beneficio comune o le cause che ne hanno comportato l'impedimento e/o il rallentamento, la valutazione dell'impatti generato (utilizzando standard di valutazione esterno), la descrizione dei nuovi obiettivi da perseguire nell'esercizio successivo (comma 382).

Si tratta in buona sostanza di una serie di prescrizioni che implicano la necessità di improntare l'attività della società benefit secondo canoni di sostenibilità, garantiti da una gestione trasparente. E ciò nella consapevolezza che un'attività d'impresa sostenibile ed improntata ad un crisma di trasparenza sia più attraente, poiché incrementa e/o rafforza il suo valore reputazionale tra i consumatori.

Ed è in questa prospettiva di trasparenza – funzionale al profilo reputazionale e alle connesse capacità attrattive – che va letta la previsione normativa in tema di relazione annuale e quella relativa alla sua pubblicazione sul sito internet della società, ove esistente (comma 383).

Parimenti nella medesima prospettiva sembrano inquadrarsi i compiti e le attività in materia dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, le cui attribuzioni in tema di pubblicità ingannevole ex d.lgs. 2.8.2007 n. 145 e di tutela del consumatore ex d.lgs. 6.9.2005 n. 206 – con particolare riguardo

<sup>16</sup> Cfr. ancora S. Corso, *Le società benefit nell'ordinamento italiano: una nuova "qualifica" tra profit e non-profit*, in NLCC, 2016, pp. 1000: *la normativa in tema di società benefit investe profili nevalgici del paradigma societario – quali, l'oggetto, lo scopo e l'interesse sociale – che si atteggiano diversamente rispetto a quanto di norma previsto per i tipi lucrativi. Appare pertanto inevitabile l'adeguamento in via interpretativa della disciplina legale del tipo al peculiare oggetto e alle diverse finalità perseguite dalle società benefit, le quali rappresentano un interessante banco di prova per l'elasticità della causa societaria, chiamata a confrontarsi con i sempre più eterogenei impieghi della sua forma organizzativa.*

alle disposizioni in materia di pratiche commerciali scorrette – sono estese anche nei confronti delle società benefit che non perseguano il beneficio comune (comma 384).

#### **4. Compiti e attività dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato**

La garanzia di funzionamento del sistema nelle intenzioni del legislatore è affidata all’Autorità garante della concorrenza e del mercato, che vede estese<sup>17</sup> le proprie attribuzioni a questo nuovo ambito, stante la necessità di garantire la correttezza e la veridicità di una comunicazione al mercato circa il fatto che si tratti di una società che effettivamente persegue finalità ulteriori rispetto al mero profitto da distribuire tra i soci, onde evitare che operatori non realizzanti tali obiettivo possano beneficiare di un vantaggio competitivo/reputazionale nei confronti di altre imprese, nonché erroneamente condizionare le scelte dei consumatori.

A prima lettura la norma – art. 1, comma 384, l. 28.12.205 n. 208 – disciplinate il ruolo dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato estende unicamente alle società benefit compiti ed attività di cui la medesima autorità è già titolare oramai da un decennio.

Tuttavia, il riferimento alle suddette società quali “*soggetti vigilati*”, contenuto nell’ultima parte del comma in questione, suscita qualche interrogativo.

In particolare vi è da chiedersi se il legislatore, utilizzando la locuzione in commento (*soggetti vigilati*) lo abbia fatto in senso – per così dire – atecnico e generalista, oppure abbia voluto riconoscere all’AGCM una vera e propria funzione di vigilanza sulle benefit corporations, pacificamente

<sup>17</sup> Sull’estensione in generale delle competenze dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato vd. G. Bruzzone e A. Saija, *L’Autorità garante della concorrenza e del mercato*, nota elaborata per il gruppo di lavoro Astrid “La riforma delle Autorità Indipendenti, consultabile su [www.astrid.eu](http://www.astrid.eu). In una prospettiva giustiziale cfr. F. Manganaro, *La giustizia innanzi all’Autorità garante della concorrenza e del mercato*, Relazione all’incontro *La tutela non giurisdizionale delle situazioni soggettive deboli. I poteri giurisdizionali delle amministrazioni indipendenti*, Napoli 2 ottobre 2009. In termini più generali S. Cassese, *L’Autorità garante della concorrenza e del mercato nel “sistema” delle autorità indipendenti*, in “Giornale di diritto amministrativo”; n. 1, 2011, pp. 102-104; M. Clarich, *Per uno studio sui poteri dell’autorità garante della concorrenza e del mercato*, in *Dir. Amm.*, 1993; S. Cassese e C. Franchini, *I garanti delle regole*, Bologna 1996; R. Caranta, *Il sindacato giurisdizionale sugli atti dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato*, in E. Ferrari, M. Ramajoli, M. Sica (a cura di), *Il ruolo del giudice di fronte alle decisioni amministrative per il funzionamento dei mercati*, Torino, 2006, pp. 245 ss.; A. Police, *Tutela della concorrenza e pubblici poteri. Profili di diritto amministrativo nella disciplina antitrust*, Torino, 2007.

esclusa per gli altri soggetti ed ambiti in cui detta Autorità ha competenza. Se così fosse, la novità sarebbe di estrema rilevanza.

Nel tentativo di dare risposta al suddetto interrogativo è dunque necessario delineare i caratteri della funzione di vigilanza per poi confrontarli – ai fini di una loro eventuale sussistenza – con i poteri e le attribuzioni dell'AGCM ex d.lgs. 2.8.2007 n. 145 e d.lgs. 6.9.2005 n. 206.

## 5. La (controversa) nozione di vigilanza

Definire la vigilanza non è certamente semplice, trattandosi di funzione che – proprio sotto il profilo definitorio – ancora non ha trovato una sistemazione chiara e definitiva<sup>18</sup> e perché spesso volte inclusa nel più ampio concetto di controllo e perché anche il legislatore non ha mancato di aggettivizzarla sotto più profili, contribuendo ad arricchire l'incertezza del campo di analisi prescelto.

Attenta dottrina ha descritto la vigilanza come *funzione ancora poco indagata*, sottolineando la *sproporzione, o la contraddizione, tra il ridotto numero delle trattazioni approfondite e la silenziosa estensione dell'area delle vigilanze economiche*<sup>19</sup>.

Le ragioni del paradosso vengono ricercate, probabilmente, in una mancata percezione da parte dei giuristi della nuova vitalità dell'istituto, ritenuto fuori moda, datato, che ha avuto importanza in pregresse ma oramai superate formule organizzative dei pubblici poteri o di intervento pubblico nell'economia<sup>20</sup>, essendo oramai venute meno alcune vigilanze classiche, come quella dello Stato sugli enti locali.

Tale disattenzione sembra appartenere anche alle opere più risalenti.

In effetti, trattazioni ex professo della vigilanza non si rinvennero molto facilmente nel panorama dottrinale italiano, a parte una monografia dedi-

<sup>18</sup> Cfr. Marco D'Alberti, *La vigilanza economica esercitata da pubblici poteri*, in E. Bani, M. Giusti (a cura di), *Vigilanze economiche. Le regole e gli effetti*, Padova, Cedam, 2004, p. 75 ss., idibem vd. Anche E. Bani, *le strutture della vigilanza tra modelli e revirements*, p. 63 ss.

<sup>19</sup> S. Amoroso, *Tipologie e funzioni delle vigilanze pubbliche sulle attività economiche*, in E. Bani e M. Giusti (a cura di), *Vigilanze economiche. Le regole e gli effetti*, Padova, Cedam, 2004, p. 25 e ss. in particolare p. 41, pubblicato anche in *Riv. Trim. Dir. Amm.* n. 4/2004, Giuffrè, Milano, p. 723 e ss.

<sup>20</sup> S. Amoroso, *Tipologie e funzioni delle vigilanze pubbliche sulle attività economiche*, cit. p. 25.

cata<sup>21</sup>, due voci di enciclopedia<sup>22</sup> e le poche righe a suo tempo scritte da Giannini<sup>23</sup>.

Da qualche anno, tuttavia – come ricordato innanzi – nuova attenzione è stata dedicata all'istituto. Le ragioni, ancorché per grandi linee, sono state esemplificate nelle pagine precedenti.

In ogni caso, sia nelle trattazioni più risalenti, sia in quelle più recenti, è costante il tentativo di definire il significato tecnico dell'istituto.

Si tratta, però, di tentativo non facile e che, infatti, ha sempre mostrato la difficoltà dell'uso normativo del termine, la cui diffusione nei testi legislativi ha fatto – in passato – anche sostenere l'ipotesi di una frantumazione della locuzione per eccesso di impiego in altrettanti significati quante sono le fattispecie che con essa si intendono descrivere e qualificare<sup>24</sup>.

Una breve e concisa definizione di vigilanza – si è anticipato – la si ritrova in Giannini, per il quale essa è *controllo di legittimità sugli atti e controllo giuridico sull'attività di servizio*<sup>25</sup>.

Un contributo più ampio in termini definitivi – fondato sulla convinzione che la funzione di vigilanza potesse legittimamente aspirare alla dignità di istituto giuridico, le cui varianti non sminuiscono la possibilità/necessità di tracciare una definizione, se non proprio unitaria, quantomeno avente un minimo comune denominatore che la renda degna di particolare attenzione scientifica – è quello di Stipo<sup>26</sup>.

Richiamando il complessivo discorso sugli enti autarchici, l'autore in commento, ha guardato alla vigilanza come quella sorveglianza statale sugli enti autarchici indirizzata principalmente ad evitare che gli enti de quibus esorbitassero dalle proprie funzioni o omettessero l'adempimento dei loro obblighi, assicurando in tal guisa il coordinamento con l'azione dello Stato. Tale vigilanza ha un esercizio permanente e continuativo e si esplica con controlli anche preventivi, permettendo alcune azioni e vietandone altre, conformando l'attività degli enti autarchici secondo i modi e le prescrizioni del diritto oggettivo.

<sup>21</sup> L. Arcidiacono, *La vigilanza nel diritto pubblico. Aspetti problematici e profili ricostruttivi*, Milano 1984;

<sup>22</sup> S. Valentini, *Vigilanza (dir. amm.)* in *Enc. Dir.* XLVI, Milano 1993; M. Stipo, *Vigilanza e tutela (dir. amm.)*, in *Enc. Giur. Treccani*, XXXII, Roma 1994.

<sup>23</sup> M.S. Giannini, *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, Milano 1981, pp. 49-50; *Diritto Amministrativo*, III ed., Milano, vol. I.

<sup>24</sup> Cfr. M. Stipo, *Vigilanza e tutela (dir. amm.)*, in *Enc. Giur. Treccani*, XXXII, Roma 1994, 5; L. Arcidiacono, *La vigilanza nel diritto pubblico. Aspetti problematici e profili ricostruttivi*, Milano, 1984, p. 26.

<sup>25</sup> M.S. Giannini, *Istituzioni di diritto amministrativo*, cit., pp. 49 e 50.

<sup>26</sup> M. Stipo, *Vigilanza e tutela (dir. amm.)*, cit.



In questa prospettiva la vigilanza veniva inserita tra i c.d. controlli di legittimità, differenziandola peraltro dalla c.d. tutela appartenente per converso ai c.d. controlli di merito<sup>27</sup>.

I due termini (vigilanza e tutela) però tra loro non sono in contrapposizione, bensì si integrano<sup>28</sup>. Comportando la vigilanza *un controllo generale e globale*<sup>29</sup>, la sorveglianza *dell'attività dell'ente in ogni sua direzione*<sup>30</sup>, essa pare inglobare in sé anche quella che tradizionalmente si era voluto intendere come tutela. E ciò all'interno di un più ampio discorso in cui il sindacato di legittimità non è limitato alla legalità formale di un atto o di un'attività, ma è esteso alla discrezionalità, intesa quale doverosità di comportamento<sup>31</sup>.

Alla luce di ciò, Stipo definisce la vigilanza come quella particolare funzione di controllo generale e globale che:

- a. compete sia agli organi politici, in tal caso collegandola alla funzione di indirizzo politico, sia a soggetti muniti di alta specializzazione;
- b. si sostanzia in una supervisione, in una investigazione ed intromissione nell'attività dei soggetti vigilati;
- c. ha quale necessario oggetto la verifica di conformità dei comportamenti dei vigilati a parametri di legittimità e talvolta a parametri tecnici o di scienza dell'amministrazione;
- d. ha per fine l'adozione di misure giuridiche previste dalla legge<sup>32</sup>.

Una definizione di vigilanza, quindi, ampia e tendenzialmente omnicomprensiva e che, pur riconoscendo alla funzione de qua variegata finalità (di coordinamento, di programmazione, di garanzia di servizio dello Stato

<sup>27</sup> M. Stipo, *Vigilanza e tutela (dir. amm.)*, cit., p. 2. Va a tal proposito evidenziato che secondo l'Autore, peraltro, *l'attività di controllo (che si espliciti nella dimensione della tutela o nella dimensione della vigilanza) non svolge altra funzione oltre quella di rendere possibile l'esplicazione della forza operativa propria dell'azione controllata*, p. 3. A. Crosetti, voce *Controlli Amministrativi*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, IV, Giuffrè, Milano, 1989, p. 70; G. Berti, N., Marzona, voce *Controlli amministrativi* in *Enc. Dir.*, III, Giuffrè, Milano, 1999, p. 471 ss.

<sup>28</sup> M. Stipo, *Vigilanza e tutela (dir. amm.)*, cit., p. 6, che richiama V. Ottaviano, *Considerazioni sugli enti pubblici strumentali*, Padova, 1959, p. 89 ss. e F. Merusi, *Le direttive governative nei confronti degli enti di gestione*, Milano, 1965, p. 229 ss.

<sup>29</sup> F. Merusi, *Le direttive governative nei confronti degli enti di gestione*, cit., p. 229 ss.

<sup>30</sup> V. Ottaviano, *Considerazioni sugli enti pubblici strumentali*, cit., p. 90.

<sup>31</sup> M. Stipo, *Vigilanza e tutela (dir. amm.)*, cit., p. 6.

<sup>32</sup> M. Stipo, *Vigilanza e tutela (dir. amm.)*, cit., p. 6, il quale poi definisce tutela *come quella particolare funzione di controllo generale e globale che: 1) spetta normalmente sia a) organi politici, sia b) a figure soggettive ad alta specializzazione che si vengono a trovare in una posizione di particolare supremazia nei confronti dei soggetti sottoposti a tutela; 2) comporta una penetrante intromissione (varia a seconda delle fattispecie) nell'attività di quest'ultimi, attendendo a valutazioni di opportunità e convenienza (c.d. merito amministrativo) e risolvendosi in una etero-valutazione degli interessi pertinenti ai soggetti tutelati stessi, che subiscono così una pesante compressione della loro sfera di autonomia; 3) ha per fine l'adozione delle misure giuridiche previste dalla legge.*

persona o dello Stato comunità) e la fa rientrare nella c.d. *potestas inspiciendi* intesa in senso lato, non la pone fuori dalla figura organizzativa del controllo<sup>33</sup>, inteso quale attività connaturata all'organizzazione stessa degli ordinamenti giuridici<sup>34</sup>.

Inserisce la vigilanza nell'ambito dei controlli di legittimità anche Crosetti, per il quale *la nozione di controllo ha la sua genesi proprio come strumento giuridico dell'apparato amministrativo, essendo nata come attività di riscontro ... di dati fiscali, contabili, ma anche di prestazioni e di attività*<sup>35</sup>.

Anche per Ghetti, non vi è dubbio che la vigilanza ed in particolare le vigilanze economiche siano riconducibili all'istituto del controllo amministrativo, nelle sue varie direzioni, soggettive, oggettive e temporali<sup>36</sup>.

Una funzione, dunque, che non appartiene alla c.d. amministrazione attiva, come per converso sostenuto da Arcidiacono<sup>37</sup> e anche da Valentini, secondo il quale essa non può identificarsi con il controllo, *consistendo la prima nella composizione di fini pubblici e privati rilevanti attraverso una funzione di amministrazione attiva a ciò indirizzata*<sup>38</sup>.

Tale ultimo autore, richiamando il linguaggio comune<sup>39</sup>, definisce la vigilanza come *la somni parcitas, l'azione dell'esser desto per prestare attenzione a delle cose o a degli accadimenti che sono l'oggetto del vigilare; e per traslato indica la diligenza che si pone in tale attenzione, per renderla efficace*<sup>40</sup>.

<sup>33</sup> M. Stipo, *Vigilanza e tutela (dir. amm.)*, cit., p. 7.

<sup>34</sup> M.S. Giannini, *Diritto Amministrativo*, I, 3<sup>a</sup> edizione, Milano, 1993, p. 322 ss.

<sup>35</sup> A. Crosetti, voce *Controlli Amministrativi*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, IV, Giuffrè, Milano, 1989, p. 67 e p. 69. Per questa autorevole dottrina la funzione di controllo si caratterizza, innanzitutto nella verifica, ossia nell'esame della condotta oggetto del controllo, alla luce di canoni predeterminati onde accertare se essa sia conforme ai diversi criteri di riferimento. Alla verifica segue poi un giudizio – positivo o negativo o misto – e quindi la misura, il cui contenuto dipenderà ovviamente dall'esito del giudizio, cfr. p. 68. Cfr. anche M.S. Giannini, *Controllo: nozioni e problemi*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1974, p. 1263, per il quale i controlli per antonomasia sono identificabili in procedimenti amministrativi aventi destinazione specifica alla verifica di regolarità di funzioni. Essi sono *una verifica ordinata alla verifica* (p. 1278).

<sup>36</sup> G. Ghetti, *Vigilanza, vigilanze*, in E. Bani, M. Giusti (a cura di), *Vigilanze economiche. Le regole e gli effetti*, cit., p. 13.

<sup>37</sup> L. Arcidiacono, *La vigilanza nel diritto pubblico. Aspetti problematici e profili ricostruttivi*, cit., 26 ss.

<sup>38</sup> S. Valentini, *Vigilanza (dir. amm.)* cit., p. 708. Per una differenza tra vigilanza e controllo riferita alla disciplina societaria cfr. R. Russo, *S.P.A.: una regola d'uso per "controllo" e "vigilanza"*, in *Il Nuovo Diritto delle Società* n. 14/2014, p. 62 ss.

<sup>39</sup> Richiamo che è sintomatico della difficoltà definitoria in termini strettamente tecnici.

<sup>40</sup> Così S. Valentini, *Vigilanza (dir. amm.)* cit., p. 703. A tale definizione si richiama anche A.M. Calamia, *Vigilanze comunitarie*, in E. Bani, M. Giusti (a cura di), *Vigilanze economiche. Le regole e gli effetti*, Cedam, Padova, 2004, p. 43.

Peraltro il medesimo Autore sembra successivamente cambiare prospettiva, inserendo anch'egli la vigilanza nell'alveo del controllo di legittimità, ancorché diffuso e puntualizzato sui singoli atti<sup>41</sup>.

Inoltre, anche il riferimento al linguaggio comune non sembra dirimente.

Non è mancato, invero chi, pur partendo da tale prospettiva, ha avvertito che il termine vigilanza, quantomeno prima facie, consta di due significati: da un lato l'attenta sorveglianza a scopo di controllo, dall'altro la cura sollecita ovvero l'accorta attenzione<sup>42</sup>.

Ponendo poi l'accento sull'uso normativo del termine, parte della dottrina che si è occupata della questione – richiamate le sopra evidenziate difficoltà definitorie – ha ritenuto che l'essenza della vigilanza, il suo “nocciolo duro” sia da ricercarsi nella *funzione di verifica*<sup>43</sup>, ossia una fase del controllo – avulsa dal successivo momento del giudizio e della misura<sup>44</sup> – consistente nel mero esame della condotta del vigilato sulla scorta di criteri predeterminati<sup>45</sup>.

Stante detta difficoltà, è stato ritenuto probabilmente più agevole determinare il contenuto giuridico della vigilanza a contrariis, spiegando ciò che essa non è, seppur avvertendo dei rischi circa la validità di tale approccio<sup>46</sup>, della sua incapacità di giungere a definizioni univoche.

Infatti, nell'ambito del diritto amministrativo, se si tiene presente il rapporto intercorrente tra amministrazione agente e amministrazione vigilante, la dottrina in commento ritiene che *si può con una certa sicurezza affermare che vigilanza e controllo non possono identificarsi l'uno con l'altro*<sup>47</sup>.

La vigilanza, almeno tendenzialmente, investe tutta l'attività del vigilato e questa visione d'insieme la differenzia dai controlli – specie quelli sulle attività economiche – che per converso sono puntuali in quanto attinenti o a particolari atti o a specifiche attività<sup>48</sup>.

<sup>41</sup> S. Valentini, *Vigilanza e dintorni*, in E. Bani, M. Giusti (a cura di), *Vigilanze economiche. Le regole e gli effetti*, cit., p. 260.

<sup>42</sup> Così M. Passalacqua, *Vigilare ispezionando*, in E. Bani, M. Giusti (a cura di), *Vigilanze economiche. Le regole e gli effetti*, cit., p. 219.

<sup>43</sup> S. Amorosino, *La funzione amministrativa di vigilanza sulle banche nel nuovo t.u. delle leggi in materia creditizia*, in S. Amorosino (a cura di), *Le banche. Regole e mercato dopo il testo unico delle leggi creditizie*, Milano, 1995 p. 86.

<sup>44</sup> M. Passalacqua, *Vigilare ispezionando*, in E. Bani, M. Giusti (a cura di), *Vigilanze economiche. Le regole e gli effetti*, cit., p. 222.

<sup>45</sup> Per la nozione di verifica cfr. A. Crosetti, voce *Controlli Amministrativi*, p. 68, cit.

<sup>46</sup> E. Monaci, *La struttura della vigilanza sul mercato finanziario*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 2.

<sup>47</sup> Così E. Monaci, *La struttura della vigilanza sul mercato finanziario*, cit., p. 2.

<sup>48</sup> Cfr. S. Amorosino, *Tipologie e funzioni delle vigilanze pubbliche sulle attività economiche*, in E. Bani e M. Giusti (a cura di), *Vigilanze economiche. Le regole e gli effetti*, cit., p. 25 e ss. in particolare p. 27.

Essa non sembra necessariamente inerire a rapporti organizzatori, bensì in molti casi ad una generica sovraordinazione o in altri fondata sul presupposto che, in virtù di qualche norma amministrativa, l'attività del vigilato coinvolge interessi pubblici primari, con necessità che il potere pubblico la vigili.

Una concezione, quindi, puramente funzionale della vigilanza, utile per ricomprendere le variegate modulazioni delle dinamiche tra vigilante e vigilato e che consente di ricomprendere nella locuzione in commento anche la vigilanza affidata a soggetti privati svolgenti funzioni di pubblico interesse (come la Borsa s.p.a.)<sup>49</sup>.

A ciò ci aggiunga che la vigilanza, oltre che gli atti, può interessare persone e/o organi e consistere nell'esercizio di svariati poteri (di regolazione, autorizzativi, informativi, ispettivi, conformativi, correttivi, sanzionatori ecc.). Essa quindi sembra avere un range operativo più ampio ed un contenuto polimorfo rispetto al mero controllo di legittimità.

In ragione di detto contenuto polimorfo, della sua estensione a tutta l'attività del vigilato e della tipizzazione dei poteri esercitabili dai vigilanti, si è altresì affermato che essa vada distinta dalla c.d. alta vigilanza, identificata quest'ultima in una *supervisione generica sull'andamento complessivo dei vigilati, senza verificazioni sull'intera attività e con poteri d'intervento limitati alle più gravi disfunzioni*<sup>50</sup>.

Né sono considerate attività di vigilanza le funzioni svolte da alcune autorità indipendenti<sup>51</sup>, come ad esempio – per qual che interessa ai nostri fini – l'Antitrust che mira alla promozione della concorrenza<sup>52</sup> e giudica su casi concreti<sup>53</sup>, Tuttavia – si avverte<sup>54</sup> – se si fa riferimento ad un'accezione ampia e originaria di controllo intesa quale attività di riscontro l'antinomia cade e

<sup>49</sup> Nei sensi sopra riportati ancora S. Amorosino, *Tipologie e funzioni delle vigilanze pubbliche sulle attività economiche*, in E. Bani e M. Giusti (a cura di), *Vigilanze economiche. Le regole e gli effetti*, cit., p. 25 e ss. in particolare p. 26 e 27.

<sup>50</sup> Così ancora S. Amorosino, *Tipologie e funzioni delle vigilanze pubbliche sulle attività economiche*, in E. Bani e M. Giusti (a cura di), *Vigilanze economiche. Le regole e gli effetti*, cit., p. 25 e ss. in particolare p. 27.

<sup>51</sup> Per tutti vd. F. Merusi e M. Passaro, *Le autorità indipendenti*, Bologna, 2003.

<sup>52</sup> G. Di Gaspare, *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, Padova 2003, pp. 223-227; cfr. anche S. Cassese, *La nuova costituzione economica*, III ed., Roma-Bari, 2004 p. 44 e ss. e p. 59 e ss; in proposito cfr. anche M. D'Alberti, *La vigilanza economica esercitata da pubblici poteri*, in E. Bani e M. Giusti (a cura di), *Vigilanze economiche. Le regole e gli effetti*, cit., p. 76 ss.

<sup>53</sup> In proposito vd. G. Ghetti, *Vigilanza, vigilanze*, E. Bani e M. Giusti (a cura di), *Vigilanze economiche. Le regole e gli effetti*, cit., p. 13 e ss., per il quale – si è detto nel testo – la vigilanza è riconducibile all'istituto del controllo.

<sup>54</sup> E. Monaci, *La struttura della vigilanza sul mercato finanziario*, cit., p. 2.

vigilanza e controllo possono ricondursi – si è detto in precedenza – alla comune matrice della verifica<sup>55</sup>.

Il quadro definitorio risulta poi complicato dal fatto che il legislatore stesso (forse perché consapevole delle difficoltà in commento) usa promiscuamente i termini vigilanza e controllo<sup>56</sup>.

Per non dire poi del fatto che spesso al termine vigilanza si accompagnano diversi aggettivi (regolamentare, prudenziale, precettiva), che sembrano qualificarne le varie sfumature e che l'ordinamento prevede molteplici tipi di vigilanza (quella dell'amministrazione centrale sulla locale, vigilanza sui concessionari di servizi pubblici, sui soggetti privati che svolgono attività di rilevate interesse pubblico, ecc.).

Come è evidente siamo innanzi ad una definizione a dir poco controversa, di cui tuttavia è possibile quantomeno enucleare i caratteri essenziali:

- *la non necessaria inerenza o riconduzione della vigilanza a rapporti organizzatori; spesso la funzione è attribuita sol perché l'attività dei vigilati inerisce ad interessi pubblici e dunque è necessario che un pubblico potere la vigili;*
- *la vigilanza, almeno tendenzialmente, investe l'intera attività del vigilato;*
- *la tipizzazione dei poteri esercitabili dai vigilanti che... possono essere qualificati come: poteri ex ante di regolamentazione secondaria e di porre precetti terziari e di autorizzazione a svolgere attività; e poteri continui di informazione e ed ispezione ... e – in prosieguo – di conformazione ... e ... sanzionatori<sup>57</sup>.*

## **6. Le attribuzioni dell'AGCM (e la sua estraneità all'area della vigilanza)**

Delineata – seppur con le difficoltà sopra evidenziate – la definizione di vigilanza, è necessario verificare quali poteri competono all'Autorità garante per la concorrenza del mercato sulle società benefit e se essi siano sussumibili nella definizione suddetta.

È tuttavia necessaria una premessa.

<sup>55</sup> Cfr. ancora E. Monaci, *La struttura della vigilanza sul mercato finanziario*, cit., pp. 3 e 4.

<sup>56</sup> Come nota E. Monaci, *La struttura della vigilanza sul mercato finanziario*, cit., p. 4 in particolare nota 8 per i riferimenti legislativi.

<sup>57</sup> Le parti in corsivo sono tratte da S. Amorosino, *Tipologie e funzioni delle vigilanze*, cit., p. 28.

Si è anticipato nelle pagine che precedono che attraverso il perseguimento del beneficio comune, l'impresa mira ad incrementare il proprio valore reputazione<sup>58</sup> al fine di esser più attraente nei confronti dei consumatori, con possibilità quindi di acquisire ulteriori fette di mercato o di entrare in nuovi mercati.

In particolar modo, proprio con riferimento all'art. 1, comma 384, l. 28.12.2015 n. 208, disciplinante i compiti in materia dell'AGCM, non è mancato chi ha osservato che *l'attività svolta a beneficio dei terzi di cui si dà notizia debba essere considerata come uno strumento di marketing, volto ad aumentare l'apprezzamento della propria impresa agli occhi della clientela potenziale e, quindi, in ultima analisi, uno strumento per aumentare il fatturato a vantaggio della società e dei suoi partecipi economici*<sup>59</sup>.

E, in ragione del richiamo contenuto nel comma de quo al d.lgs. 2.8.2007 n. 145 e al del d.lgs. 6.9.2005 n. 206, si è altresì affermato che il mancato perseguimento delle finalità benefit, con conseguente indebito uso del relativo marchio reputazionale, concretizzi una pubblicità ingannevole ex d.lgs. n. 147/2005 ovvero una pratica commerciale ingannevole ex art. 21 d.lgs. n. 206/2005<sup>60</sup>.

Orbene, in siffatta prospettiva le norme riguardanti i poteri dell'AGCM che vengono in rilievo sono l'art. 8 del d.lgs. n. 147 cit. e l'art. 27 del d.lgs. n. 206 cit. – aventi contenuto sostanzialmente identico – ed in base ai quali all'Autorità garante sono attribuiti:

- il potere di inibire la continuazione della pubblicità o della pratica commerciale ingannevole e il potere di eliminarne gli effetti;
- poteri investigativi ed esecutivi funzionali alle suddette inibizione ed eliminazione;
- il potere di sospendere provvisoriamente, con provvedimento motivato, la pubblicità e/o la pratica commerciale ingannevole in casi di particolare emergenza;
- poteri istruttori ai fini dell'accertamento delle infrazioni, con possibilità di richiedere informazioni a tutti i soggetti che ne siano in possesso ai fini dell'accertamento delle infrazioni, disporre ispezioni al fine di

<sup>58</sup> Fa riferimento al valore reputazionale E. Silva, *Il difficile debutto della Benefit Corporation*, in *Il Sole 24 ORE*, 8.2.2016. Cfr. anche Assonime, *La disciplina delle società benefit*, Circolare del 19 luglio 2016, p. 14.

<sup>59</sup> M. Palmieri, *L'interesse sociale: dallo shareholder value alle società benefit*, p. 14 e ss. del dattiloscritto, in corso di pubblicazione su *Banca Impresa Società* n. 2/2017.

<sup>60</sup> Cfr. M. Palmieri, *L'interesse sociale: dallo shareholder value alle società benefit*, cit., p. 14, sia nel testo che in nota n. 43. L'Autore peraltro sottolinea *la possibilità che una simile condotta possa configurare un atto di concorrenza sleale ai sensi dell'art. 2598 n. 3 c. c. in quanto contrario ai canoni della correttezza professionale* (cfr. sempre nota 43).

controllare i documenti aziendali e di prenderne copia, anche avvalendosi della collaborazione di altri organi dello Stato, disporre perizie e analisi economiche e statistiche nonché consultare esperti in ordine a qualsiasi elemento rilevante ai fini dell'istruttoria;

- salvi i casi di manifesta scorrettezza e gravità, il potere di conformare il comportamento del soggetto vigilato, tramite l'assunzione da parte di quest'ultimo dell'impegno di porre fine all'infrazione o di modificare la pratica per eliminare profili di illegittimità;
- il potere di irrogare sanzioni pecuniarie in caso di mancata ottemperanza ai propri provvedimenti inibitori, di rimozione o cautelari, o in caso di mancato rispetto degli impegni assunti da parte del soggetto vigilato.

Si tratta, in buona sostanza, di un ampio spettro di attribuzioni che, seppur corrispondenti a quelli normalmente proprie delle autorità di vigilanza pacificamente riconosciute, non sembrano – almeno prima facie – consentire di affermare che il legislatore abbia voluto attribuire all'AGCM una funzione di vigilanza sulle società benefit<sup>61</sup>.

Milita in tal senso la circostanza che il comma 384 in commento si limiti a sottoporre la società benefit che non persegua la finalità di beneficio comune alle disposizioni dei due sopra citati decreti legislativi ed a richiamare in proposito i compiti e le attività svolti dall'AGCM già previsti dai medesimi decreti.

Il riferimento a poteri e facoltà già in precedenza attribuiti all'autorità che, seppur estesi al mancato perseguimento del beneficio comune, non autorizzerebbe a ritenerne mutata la valenza ed in particolare non autorizzerebbe a ritenere mutata la natura dell'AGCM per ricomprenderla nell'alveo della vigilanza.

Se, infatti, l'uso indebito del marchio reputazionale si concretizza unicamente in una pubblicità e/o in una pratica commerciale ingannevole non vi è spazio per una funzione di vigilanza, non essendo mutati né i compiti né il modus operandi dell'autorità in materia.

Se i poteri e le loro modalità di esercizio sono gli stessi, non avendo valenza di vigilanza in passato, non dovrebbero averla nemmeno per il nuovo ambito di applicazione. Anzi anche per detto nuovo ambito, in caso di pratica commerciale scorretta, dovrebbero trovare applicazione i limiti alla competenza dell'AGCM in favore di quella dell'autorità di vigilanza di uno

<sup>61</sup> È consolidata in dottrina l'opinione che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato non sia un'autorità di vigilanza. A tal proposito cfr. per tutti gli autori citati nelle successive note.

specifico settore riconosciuti dalla giurisprudenza, sulla base del principio di specialità<sup>62</sup>: *se una pratica scorretta trova copertura in leggi di settore relative a specifiche autorità, il potere sanzionatorio spetta a quest'ultima, in mancanza si riepande la competenza generale dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*<sup>63</sup>

Pertanto, nonostante il legislatore abbia fatto esplicito riferimento ai “soggetti vigilati”, anche per le società benefit dovrebbe affermarsi che *l'attuazione del diritto della concorrenza sta al di fuori della vigilanza economica*<sup>64</sup>.

Peraltro la vigilanza normalmente è sempre settoriale – stante la convinzione che onde esser efficiente è richiesta una coincidenza tra l'ambito di operatività del vigilante e quello del vigilato<sup>65</sup> – mentre l'AGCM è chiamata ad applicare regole valevoli per tutti i mercati e non per singoli settori economici. Aspetto questo rilevante soprattutto considerando che società benefit possono costituirsi in qualsiasi forma e operare in qualsiasi settore, non avendo – come anticipato – il legislatore introdotto un tipo nuovo di società, bensì solo uno scopo ulteriore che i già esistenti tipi di società possono perseguire.

L'Autorità della concorrenza poi non ha potestà regolatorie e di direzione nei confronti delle imprese e dei mercati ed anche in caso di pubblicità e/o pratica commerciale ingannevole giudica su casi singoli e concreti.

## **7. Spunti per un inquadramento dell'AGCM come autorità di vigilanza sulle società benefit**

Un'ulteriore riflessione è però necessaria.

Occorre, invero, ricordare che le finalità di beneficio comune devono essere sì indicate specificamente nell'oggetto sociale (art. 1, commi 377 e 379), ma anche che la caratterizzazione quale società benefit non necessariamente va manifestata all'esterno o comunque in ogni attività posta in essere dalla

<sup>62</sup> Cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., 11.5.2012 n. 15, consultabile sul sito [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); vd. anche in materia di servizi finanziari Cons. Stato, I, parere n. 3999/2008, consultabile al medesimo sito internet. In tema di telecomunicazioni cfr. Cass. SS.UU. n. 4630/2007

<sup>63</sup> M. Catalano, *I nuovi poteri dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, consultabile al seguente link: [http://www.unitel.it/attachments/3741\\_i%20nuovi%20poteri%20antitrust.pdf](http://www.unitel.it/attachments/3741_i%20nuovi%20poteri%20antitrust.pdf).

<sup>64</sup> M. D'Alberti, *La vigilanza economica esercitata da pubblici poteri*, in E. Bani, M. Giusti (a cura di), *Vigilanze economiche. Le regole e gli effetti*, Padova, Cedam, 2004, p. 78.

<sup>65</sup> In tali termini ancora M. D'Alberti, ult. cit.



società. Tanto si evince dal comma 379, seconda parte a norma del quale: *la società benefit può introdurre accanto alla denominazione sociale le parole: «Società benefit» o l'abbreviazione «SB» e (può) utilizzare tale denominazione nei titoli emessi, nella documentazione e nella comunicazione verso terzi.*

A ciò si aggiunga che la disciplina in commento pare attribuire al perseguimento del beneficio comune rilevanza propria ed autonoma, tale da renderlo risultato da conseguire in sé, indipendentemente dalla spendita sul mercato della reputazione che ne deriva.

In tal senso sembra potersi leggere i commi 380 e 381 della legge in parola, che sanzionano come inadempimento dei doveri imposti agli amministratori dalla legge e dallo statuto il mancato bilanciamento dell'interesse dei soci con il perseguimento del beneficio e gli interessi delle persone, comunità, ambiente o altri portatori di interesse, ossia lavoratori, clienti, fornitori finanziatori, creditori, pubblica amministrazione e società civile (cfr. commi 376 e 378), coinvolti direttamente o indirettamente dall'attività della società<sup>66</sup>.

Ed in questa prospettiva pare potersi leggere anche il comma 384 che si limita a sottoporre alle disposizioni dei decreti legislativi n. 145/2005 e n. 206/2005, – con svolgimento dei relativi compiti ed attività da parte dell'AGCM – le società benefit sol perché non hanno perseguito il beneficio comune, indipendentemente dall'uso indebito del marchio reputazionale.

<sup>66</sup> S. Corso, *Le società benefit nell'ordinamento italiano: una nuova "qualifica" tra profit e non-profit*, in NLCC, 2016, p. 1011: *se la rilevanza degli obiettivi di beneficio comune nelle SB resta confinata all'oggetto sociale e la loro realizzazione circoscritta entro la cornice dello scopo lucrativo ("elasticamente" inteso), l'istituto finisce per avere una portata tutto sommato modesta, che si risolve nell'accreditare la tesi ... che ammette l'indicazione di finalità ideali nell'oggetto delle società lucrative, con conseguente inscrivibilità di un atto costitutivo così formulato nel registro delle imprese. Cfr. anche Assonime, *La disciplina delle società benefit*, Circolare del 19 luglio 2016, p. 12 ss.: *Con la nuova disciplina si profila un cambiamento nella configurazione dell'oggetto sociale per quelle società che intendono assumere come obiettivo aziendale il beneficio comune. Le società benefit possono, infatti, espressamente perseguire due obiettivi: profitto e beneficio comune, con il conseguente sorgere di nuovi compiti e responsabilità in capo agli amministratori. Le finalità ideali entrano nel processo produttivo vincolando gli amministratori a precise scelte di politica aziendale basate sul bilanciamento tra diversi interessi. L'indicazione delle finalità di beneficio comune nell'oggetto sociale consente di cristallizzare gli obiettivi perseguiti nell'esercizio dell'attività economica rendendo immanente all'impresa l'impegno della realizzazione del beneficio comune, a prescindere dalle vicende che interessano i soci e il management. Contra L. Ventura, *Benefit corporation e circolazione di modelli: le società benefit, un trapianto necessario?*, in *Contr. Imp.* 2016, VI, 1157, secondo il quale il legislatore nega l'esistenza di qualunque tipo di dovere o responsabilità ulteriore degli amministratori nei confronti dei terzi beneficiari del beneficio comune, i quali restano privi di tutela diretta. Analogamente cfr. M. Palmieri, *L'interesse sociale: dallo shareholder value alle società benefit*, cit., p. 18 ss.**

Inoltre – come visto – il perseguimento del beneficio non necessariamente riguarda i consumatori, ma può riferirsi in via esclusiva anche ad altri soggetti (lavoratori, finanziatori, pubblica amministrazione, società civile) rispetto ai quali non sempre è configurabile una pubblicità e/o pratica commerciale ingannevole, soprattutto considerando che trattasi di soggetti coinvolti dall'attività della società anche indirettamente, ossia soggetti che non necessariamente costituiscono il suo target commerciale.

Orbene, cosa accade se la società benefit non persegue il beneficio comune, ma non ha speso sul mercato il valore reputazionale ad esso connesso perché, ad esempio, non ha inserito la locuzione società benefit nella propria denominazione ed il beneficio riguardava i lavoratori o la società civile generalmente intesa?

In termini di prima approssimazione, dovremmo concludere per l'inapplicabilità del comma 384. Non concretizzando il mancato perseguimento del beneficio una pubblicità e/o una pratica commerciale ingannevole non vi sarebbe spazio per le discipline di settore richiamate dal comma de quo e per i relativi compiti ed attività dell'AGCM.

Ma ciò lascerebbe prive di copertura normativa le altre ipotesi di mancato perseguimento del beneficio comune e sembra contrastare anche con il principio di conservazione<sup>67</sup>.

Pertanto pare potersi riconoscere un range operativo del comma 384 anche quando il mancato perseguimento del beneficio non sia correlato ad una pubblicità e/o una pratica ingannevole. Di conseguenza, il richiamo alle disposizioni dei decreti n. 145/2007 e n. 206/2005 e ai connessi compiti ed attività dell'AGCM sembra riferirsi alle attribuzioni da essi riconosciute in capo all'Autorità, piuttosto che alle relative discipline complessivamente intese.

<sup>67</sup> Sul principio di conservazione come canone interpretativo dell'atto giuridico *latu sensu* inteso (legge, provvedimento, atto processuale) cfr. F. Santoro-Passarelli F., voce *Atto giuridico*, in *Enc. dir.*, IV, Roma, 1959, p. 203; S. Pugliatti, *Istituzioni di diritto privato*, II ed, Milano, 1935, p. 246; V. Denti, *L'interpretazione della sentenza civile*, Pavia, 1946, F. Marelli, *La conservazione degli atti invalidi nel processo civile*, Cedam, Padova, 2001; In una prospettiva generale e settoriale che cfr. P. Bodda, *La conversione degli atti amministrativi illegittimi*, Milano, 1935; E. Betti., *Interpretazione della legge e degli atti giuridici*, Milano, 1949; G. Miele., *Principi di diritto amministrativo*, II ed., Cedam, Padova, 1952; F. Santoro Passarelli, *Dottrine generali del diritto civile*, V ed., Napoli, 1957, spec. pp. 129 e 229; G. Grassetti, voce *Conservazione (principio di)*, in *Enc. dir.* vol. IX, Milano, 1961, p. 176 e ss., A. Intonti, *La conservazione del negozio giuridico*, Bari, 1965; G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Padova, 1968, spec. p. 21, nota 23; M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, III ed., vol. 1, Giuffrè, Milano, 1993, pp. 210 e ss.. W. Politanoi, *Il principio di conservazione del contratto e la conservazione dei valori giuridici degli atti nulli*, in *L'amministrazione italiana*, 1997, fasc. VI, p. 943. V. Bonomi, *La conservazione degli atti giuridici*, in [www.altalex.com](http://www.altalex.com), 2005; G. Alpa G., *Introduzione al diritto contrattuale europeo*, Bari, 2007, p. 113.

Quello delle società benefit, quindi, potrebbe essere concepito quale settore autonomo – ancorché trasversale agli altri settori in cui possono operare tali società – affidato dal legislatore in via esclusiva all’Autorità garante per la concorrenza e del mercato in virtù del principio di specialità utilizzato in giurisprudenza per regolare i rapporti tra l’AGCM e le altre autorità di settore.

E sempre in questa prospettiva potrebbe affermarsi che la medesima AGCM eserciti una funzione di vigilanza.

In tale ottica, infatti, i compiti dell’autorità riguardano tutta l’attività delle società benefit, anche quella non direttamente connesse ai consumatori, potendo il beneficio riferirsi anche ad altri portatori d’interessi. Attività quindi che non si riferisce alla singola pubblicità e/o pratica ingannevole, ossia a singoli casi concreti, e che potrebbe sostanziarsi in un monitoraggio continuo teso a verificare il perseguimento del beneficio in sé, in una visione complessiva e generale, attraverso l’esercizio di poteri tipizzati. Sotto questo profilo, invero, va evidenziato che il comma 384 non collega un intervento dell’autorità ad un singolo caso o ad un determinato momento temporale<sup>68</sup>. Con possibilità quindi di verifiche anche in itinere sullo stato del perseguimento e di conformare detto perseguimento, come sembrano suggerire le norme che prevedono l’assunzione da parte del professionista dell’impegno di cessare il comportamento *contra ius* ovvero di modificarlo per eliminare profili di illegittimità; impegno che appunto l’autorità può rendere obbligatorio, una volta valutata l’idoneità.

Né sembra costituire ostacolo all’attribuzione in capo all’AGCM della vigilanza sulle società benefit il fatto che essa non disponga di alcuni poteri tipici della vigilanza amministrativa quali quello regolamentare o precettivo o quello sanzionatorio di esclusione dal mercato<sup>69</sup>.

La medesima dottrina, che sulla scorta di ciò esclude l’AGCM dall’alveo della vigilanza, sottolinea altresì che i poteri esercitabili dai vigilanti *sono diversi nei vari ambiti di attribuzione o competenza e non si rivengono sempre “tutti insieme”*<sup>70</sup>.

Quanto al potere sanzionatorio di esclusione dal mercato vigilato – *recitius*: dal settore, secondo l’ipotesi che si sta seguendo – esso potrebbe trovare analoga misura nei poteri inibitori comunque riconosciuti in proposito

<sup>68</sup> L’unico riferimento temporale contenuto nella disciplina in commento è quello della relazione annuale da allegare al bilancio ex comma 382. Detta relazione tuttavia non deve essere inviata all’Autorità, che ben può acquisirla attraverso i poteri ispettivi e/o informativi riconosciuti, ma non solo da essa – anche sotto il profilo temporale – può verificare se il beneficio sia perseguito o meno.

<sup>69</sup> In tali termini cfr. S. Amorosino, *Tipologie e funzioni delle vigilanze*, cit., p. 29.

<sup>70</sup> Così ancora S. Amorosino, *Tipologie e funzioni delle vigilanze*, cit., p. 28.

all'autorità che, dunque, potrebbe vietare l'utilizzo del marchio reputazionale, almeno fino a quando il beneficio non sia conseguito – con esclusione almeno temporanea, quindi, dal relativo settore.

Ovviamente quanto sopra ipotizzato richiede ulteriori riflessioni ed approfondimenti, anche alla luce dell'applicazione in concreto della disciplina in commento e di come la stessa AGCM effettivamente svolgerà i compiti e le attività al riguardo attribuite.

# L'IMPRESA SOCIALE NELL'ORDINAMENTO COSTITUZIONALE ITALIANO

di *Daniela Mone*

## 1. Note introduttive

L'impresa sociale è una “qualifica” introdotta nell'ordinamento giuridico italiano dalla legge-delega n. 118 del 2005<sup>1</sup> e dal relativo decreto delegato n. 155 del 2006<sup>2</sup>. La disciplina è stata di recente modificata dalla legge n. 106 del 2016<sup>3</sup> con cui il Governo è stato delegato, tra l'altro, ad una sua riforma. Ai sensi dell'art. 2, comma 2, lett. c) di tale legge, è stato approvato il d.lgs. n. 112 del 3 luglio 2017 recante “*Revisione della disciplina in materia di impresa sociale*”<sup>4</sup>.

In particolare, l'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 112, prevede che “non possono acquisire la qualifica di impresa sociale le società costituite da un unico socio persona fisica, le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, e gli enti i cui atti costitutivi limitino, anche indirettamente, l'erogazione dei beni e dei servizi in favore dei soli soci o associati”.

In sede di esame parlamentare, la proposta di parere del relatore resa in seno alla XII Commissione, Affari sociali, sullo schema di decreto legislativo recante, appunto, “*Revisione della disciplina in materia di impresa sociale (Atto n. 418) del 20 giugno 2017, ne condizionava l'esito favorevole, tra le altre, alla seguente condizione: “1. All'articolo 1, comma 2, si provveda*

<sup>1</sup> Legge 13 giugno 2005, n. 118 recante “Delega al governo concernente la disciplina dell'impresa sociale”.

<sup>2</sup> Decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155 recante “Disciplina dell'impresa sociale, a norma della legge 13 giugno 2005, n. 118”.

<sup>3</sup> Legge 6 giugno 2016, n. 106 recante “Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale”.

<sup>4</sup> Decreto legislativo n. 112 del 3 luglio 2017 recante “*Revisione della disciplina in materia di impresa sociale, a norma dell'art. 2, comma 2, lettera c) della legge 6 giugno 2016, n. 106*”.

ad inserire anche le imprese individuali e le società unipersonali [che non comparivano, in tal senso, nello schema di decreto in esame] tra i soggetti che non possono acquisire la qualifica di impresa sociale”.

Lo stesso rilievo si eccepiva nella proposta alternativa di parere sul medesimo schema ove, richiamando il parere reso dal relatore anche circa la ragione giustificatrice del divieto, per le imprese individuali e le società unipersonali, di acquisire la qualifica di impresa sociale, si legge: “[Pertanto] tale disposizione [che non escludeva imprese individuali e società unipersonali dai soggetti che possono acquisire la qualifica di impresa sociale] non appare coerente con la vocazione sociale e solidaristica di un istituto (l’ente di Terzo settore, in generale, l’impresa sociale, in particolare) che meglio si presta alla dimensione di una iniziativa collettiva”.

Ora, l’aver inserito nel testo definitivo del decreto solo il riferimento esplicito alle società unipersonali tra i soggetti cui è interdetta l’acquisizione della qualifica di impresa sociale e non anche quello all’impresa individuale potrebbe spiegarsi considerando che, ai sensi della legge n. 106 del 2016, l’impresa sociale è considerata parte del Terzo settore. Allora, non essendo a base pluralistica, l’impresa individuale automaticamente non potrebbe “essere” impresa sociale. Oppure, il Legislatore delegato ha ommesso di sciogliere l’ambiguità pur emersa nel dibattito parlamentare.

La disposizione infine approvata che non vieta espressamente alle imprese individuali di acquisire la qualifica delle imprese sociali a differenza che per le società unipersonali lascia, di fatto, il dubbio, considerati i pareri richiamati ma, soprattutto, la legge nel suo complesso e, in particolare, la scelta del Legislatore del 2016 di includere espressamente l’impresa sociale nell’ambito del Terzo settore notoriamente e tradizionalmente costituito da soggetti a base pluralistica, che in via sistematica si ritenga operante tale esclusione.

Al riguardo, sembra opportuno un approfondimento che consenta di valutare se, in base al nostro sistema costituzionale, possa o debba essere riconosciuto o negato alle imprese individuali di acquisire la qualifica di impresa sociale cui è riservato l’accesso ad un particolare regime fiscale e di sostegno economico ai sensi dell’art. 18 del d.lgs. n. 112 del 2017 interdetto, al contrario, alle imprese che non accedono a tale qualifica.

In tal senso, le imprese individuali, pur potendo svolgere attività d’impresa di interesse generale<sup>5</sup>, ossia l’attività propria dell’impresa sociale, saranno destinatarie, però, di un trattamento differenziato.

<sup>5</sup> Il d.lgs. n. 112 del 2017 all’art. 2 elenca le seguenti attività di impresa quali “di interesse generale, se svolte in conformità alle norme particolari che ne disciplinano l’esercizio”:

Lo scopo dell'indagine che segue è verificare se tale differenziazione sia giustificata o meno alla luce della Costituzione, finendo con il rivelarsi una discriminazione.

## **2. L'impresa individuale come impresa sociale: ragioni formali e sostanziali**

Punto di partenza dell'analisi pare dover essere una riflessione sulla nozione di "socialità", appunto, dell'impresa sociale.

Le disposizioni di cui sopra, infatti, hanno portato a interrogarsi, innanzitutto, sulla legittimità dell'inclusione dell'impresa sociale nell'ambito della disciplina del cd. Terzo settore<sup>6</sup> che, come si è anticipato, potrebbe costituire la ragione dell'automatica interdizione della relativa qualifica alle imprese

interventi e servizi sociali ex art. 1, commi 1 e 2 della legge n. 328 del 2000 e di cui alla legge n. 112 del 2016 e successive modificazioni; interventi e prestazioni sanitarie; prestazioni socio-sanitarie (d.p.r. 14 febbraio 2001 e ss.mm.); educazione, istruzione e formazione professionale (legge n. 53 del 2003 e ss. mm. Nonché attività culturali di interesse sociale con finalità educativa; interventi e servizi finalizzati alla salvaguardia e al miglioramento delle condizioni dell'ambiente e all'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali; interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio (d.lgs. n. 42 del 2004); formazione universitaria e post-universitaria; ricerca scientifica di particolare interesse sociale; organizzazione e gestione di attività culturali, artistiche o ricreative di interesse sociale, incluse attività, anche editoriali, di promozione e diffusione della cultura e della pratica del volontariato, e delle attività di interesse generale di cui all'articolo 2 del d.lgs. in esame; radiodiffusione sonora a carattere comunitario; organizzazione e gestione di attività turistiche di interesse sociale, culturale o religioso; formazione extra-scolastica, finalizzata alla prevenzione della dispersione scolastica e al successo scolastico e formativo, alla prevenzione del bullismo ed al contrasto della povertà educativa; servizi strumentali alle imprese sociali o ad altri enti del Terzo settore; cooperazione allo sviluppo; attività commerciali, produttive, di educazione e informazione, di promozione, di rappresentanza, di concessione in licenza di marchi di certificazione, svolte nell'ambito o a favore di filiere del commercio equo e solidale; servizi finalizzati all'inserimento o al reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori e delle persone di cui al comma 4 dell'art. 2; alloggio sociale, ai sensi del decreto del Ministro delle infrastrutture 22 aprile 2008, e successive modificazioni nonché ogni altra attività di carattere residenziale temporaneo diretta a soddisfare bisogni sociali, sanitari, culturali, formativi o lavorativi; accoglienza umanitaria ed integrazione sociale dei migranti; microcredito, (articolo 111 del d.lgs. n. 385 del 1993 e ss. mm.; agricoltura sociale (art. 2, legge n. 141 del 2015 e ss. mm.); organizzazione e gestione di attività sportive dilettantistiche; riqualificazione di beni pubblici inutilizzati o di beni confiscati alla criminalità organizzata.

<sup>6</sup> Tale scelta è espressamente accolta dalla legge n. 106 del 2016, che all'art. 6, comma 1, lett. a) stabilisce che l'impresa sociale "rientra nel complesso degli enti del Terzo settore", dando anche per la prima volta una definizione di quest'ultimo. Contraddittoriamente, tuttavia, la legge si intitola *Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale* (così da legittimare la considerazione che l'impresa sociale sia altro rispetto al Terzo settore).

individuali. Dunque, l'analisi verte sulla legittimità di tale inclusione, a partire dal nesso particolarmente stretto che si rinviene tra l'impresa sociale, per come configurata dalla normativa *de qua*, e principi e/o diritti, ma anche doveri, sanciti dal testo costituzionale in primo luogo a vantaggio o a carico della persona in quanto tale ( ad esempio la libertà di iniziativa economica, ma anche il diritto/dovere di lavorare, il principio solidaristico e quello di sussidiarietà) ossia prescindendo dalla sua dimensione sociale.

Le riflessioni che si vanno ad esporre si propongono di sviluppare un ragionamento sulla possibilità o necessità di riconoscere anche ad imprese individuali la qualifica di impresa sociale ove in possesso dei requisiti posti dalla normativa<sup>7</sup> e, eventualmente, sulla legittimità della riserva di tale qualifica soltanto a soggetti cd. del Terzo Settore, ossia genericamente “a base pluralista”, sotto un profilo di diritto costituzionale, a partire, come accennato, dal concetto di socialità e dal concetto di impresa delineati dalla Costituzione italiana e dalla relativa giurisprudenza costituzionale.

In effetti, sembra potersi ritenere che la stessa legislazione non appare conforme a Costituzione, dal momento che precludendo ai soggetti a base non pluralista di acquisire la qualifica di “impresa sociale” impedisce loro di accedere ad una disciplina fiscale e di sostegno economico anche laddove svolgano attività di interesse generale e operino nel rispetto dei medesimi requisiti imposti ai soggetti a base pluralistica: così operando, la normativa in parola sembra ispirarsi ad un concetto di socialità diverso da quello accolto e promosso in Costituzione la cui cifra pare costituita dalla tipologia di attività posta in essere (attività di interesse generale) e dalla relativa finalità e modalità di svolgimento ( solidarietà, senza scopo di lucro, con la partecipazione dei “lavoratori”) e non invece dalla natura del soggetto che opera.

Pur promuovendo, infatti, la disciplina *de qua* finalità solidaristiche attraverso “attività economica di produzione e scambio di beni e servizi, senza scopo di lucro”<sup>8</sup> ossia sostanzialmente attività di impresa, la legge n. 106, in

<sup>7</sup> La legge n. 106 del 2016 reca all'art. 6, rubricato, appunto “Impresa sociale” una sua definizione: “organizzazione privata che svolge attività d'impresa per le finalità di cui all'art.1, comma 1 [finalità solidaristiche], destina i propri utili prioritariamente al conseguimento dell'oggetto sociale nei limiti di cui alla lettera d), adotta modalità di gestione responsabili e trasparenti, favorisce il più ampio coinvolgimento dei dipendenti, degli utenti e di tutti i soggetti interessati dal complesso delle sue attività [...].L'articolo continua: “[...] e quindi rientra nel complesso degli enti del Terzo settore”. Ma non potrebbe un'impresa individuale, ossia un soggetto che non è parte del Terzo settore soddisfare ai medesimi requisiti e, dunque, essere impresa sociale?

<sup>8</sup> Tale è l'oggetto dell'impresa sociale ai sensi della legge 118 del 2005, art.1, comma 1 che lo riferisce ad “organizzazioni private senza scopo di lucro” e diretto “a realizzare finalità di interesse generale” sostanzialmente riproposto dal d.lgs. n. 155 del 2006, che, all'art. 1, comma 1, parla di “organizzazioni private [...] che esercitano in via stabile e principale



particolare, circoscrive la sua funzione promozionale a soggetti “a base pluralistica” restando escluse le imprese individuali che pure svolgano identiche attività, non potendo, appunto, assumere la qualifica di impresa sociale, appunto riservata ai soggetti del Terzo settore<sup>9</sup>.

È conforme a Costituzione un tale assetto? In altri termini, la Costituzione prevede che le attività solidaristiche siano dovere delle sole associazioni o che la solidarietà consista nella forma associativa, genericamente pluralistica, del soggetto che realizza determinate attività?

O, forse, le attività sono solidali in relazione agli effetti che dispiegano e a prescindere dai soggetti che le pongono in essere?

Accanto alle ragioni sostanziali sopra accennate che sollecitano un’indagine sistematica attinente all’inquadramento dell’impresa sociale nell’ordinamento costituzionale da cui scaturisce il dubbio che l’esclusione di soggetti a base individuale non sia coerente con il quadro costituzionale nel quale anche la qualifica in esame va necessariamente collocata, ragioni di ordine formale spingono nella medesima direzione.

Fra le ragioni di ordine formale, va tenuto conto che il Legislatore del 2016 sembra mostrare delle incongruenze circa l’inclusione dell’impresa sociale nel Terzo settore, a partire, innanzitutto, dal titolo della legge delega del 2016: “Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell’impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale”. È evidente che se l’impresa sociale fosse pacificamente parte del Terzo settore, non ci sarebbe bisogno di una disciplina di riforma della stessa altra rispetto a quella. Tanto, invece, si deduce, appunto, non solo dal titolo della legge ma anche dal suo contenuto giacché si rinvengono nel testo contestualmente l’art. 4 recante “Riordino e revisione della disciplina del Terzo settore e codice del Terzo settore” e l’art. 6 che si occupa del riordino e della revisione avente ad oggetto l’“impresa sociale” con la conseguenza che tale ultima normativa, anche dopo l’approvazione del Codice rappresenterà un corpo a sé stante<sup>10</sup>.

un’attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o servizi di utilità sociale, diretta a realizzare finalità di interesse generale”, e il cui art. 3 è intitolato “Assenza dello scopo di lucro”, ma anche dalla legge n. 106 del 2016 che, all’art. 6, parla di “organizzazione privata che svolge attività d’impresa per le finalità di cui all’art. 1, comma 1”, ossia “per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale [...]”. Di “attività d’impresa di interesse generale, senza scopo di lucro e per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale” parla l’art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 112 del 2017, attuativo della legge n. 106 del 2016.

<sup>9</sup> È opportuno evidenziare che il decreto legislativo n. 112 del 2017, non riconduce, diversamente dalla legge delega, l’impresa sociale al Terzo Settore.

<sup>10</sup> Rilevava l’incoerenza sul piano formale, non priva di possibili risvolti sostanziali, di distinguere la normativa sul Terzo settore da quella sull’impresa sociale, di cui al d. d. l. , distinzione poi, di fatto mantenuta nella legge 106 del 2016, A. Fici, *L’impresa sociale nel progetto di*

Ancora considerando il testo della disposizione, si può rilevare che, se gli enti del Terzo settore “per definizione” sono soggetti di natura pluralistica, non si comprende come si possa raggiungere il fine di sostenere l’autonoma iniziativa dei singoli cittadini, pure indicato dalla legge del 2016 come scopo della riforma cui il Governo è delegato (art. 1, comma 1, l. n. 106 del 2016).

Probabilmente, si potrebbe realizzare detto fine assegnandolo all’impresa sociale interpretata quest’ultima quale qualifica non limitata esclusivamente alle formazioni sociali ma accessibile anche alla persona in quanto tale e, quindi, non includendo l’impresa sociale nel Terzo Settore.

Ma, al di là dell’interpretazione letterale del testo normativo che certo presenta quanto meno delle ambiguità sul rapporto impresa sociale/Terzo settore, il piano su cui è possibile operare per comprendere se il fine della legge possa legittimamente consistere nella promozione di finalità solidaristiche ma soltanto da parte di soggetti a base pluralistica è quello sostanziale.

A questo profilo si dedicherà il seguito dell’approfondimento.

### **3. Socialità come solidarietà: la centralità del principio personalista**

L’indagine prospettata implica un approccio al tema dell’impresa sociale in chiave di discontinuità rispetto agli studi tradizionali al riguardo il cui interesse è stato generalmente concentrato sull’analisi dei rapporti fra pubblico e privato in ordine alla garanzia dello Stato sociale<sup>11</sup>: hanno, in particolare, riguardato il principio di sussidiarietà nella sua accezione orizzontale. In tale prospettiva, l’impresa sociale è stata indagata quale strumento di un nuovo modello di welfare, “scelta ineludibile per effetto dell’integrazione monetaria europea e, più in generale, per le modifiche indotte dall’economia sociale di mercato sulla c.d. ‘Costituzione economica’”<sup>12</sup>.

*riforma del terzo settore italiano: appunti e spunti in Impresa Sociale, 5, 2015, p. 2. Lo stesso A., Funzione e modelli di disciplina dell’impresa sociale, cit., pp. 505-506, evidenzia che la conseguenza di una tale scelta incongruente del Legislatore è che l’impresa sociale continuerà, come attualmente, ad essere oggetto di disciplina distinta rispetto a quella del Codice relativo al Terzo settore (eventualmente con una revisione del d.lgs. n. 155 del 2006) nel quale non sarebbe inserita, a differenza delle cooperative sociali che invece vi fanno parte e che condividono con l’impresa sociale la natura imprenditoriale dell’attività svolta.*

<sup>11</sup> In tal senso si v., ad esempio, da ultimo, S. Benvenuti, S. Martini, *La crisi del welfare pubblico e il “nuovo” Terzo Settore: la via tracciata dalla legge delega n.106 /2016* in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), 2/2017, 13 giugno 2017.

<sup>12</sup> F. Zatti, *Alla ricerca di un profilo istituzionale dell’impresa sociale tra “economia sociale di mercato” e “terzo settore”* in *Non Profit*, 2006, pp. 548-549

Ebbene, in tali ambiti è stata sempre data per scontata, anche prima dell'inclusione formale nel Terzo settore, la riconducibilità alle associazioni e, comunque, a soggetti espressione di pluralismo dell'impresa sociale, benché l'espressione "organizzazione privata" comune a tutte e tre<sup>13</sup> le normative richiamate quale definizione dell'impresa sociale, appunto, non sembri rinviare necessariamente ad un soggetto a base pluralistica<sup>14</sup>.

Il tema di fondo, in questi studi, in effetti, è sempre stato la verifica della compatibilità dell'intervento di tali soggetti di natura privatistica a base pluralistica nel campo della solidarietà con i principi dello Stato sociale: a chi l'ha ritenuto uno strumento per superare le aporie dello Stato in tale ambito, si è contrapposto chi ha ritenuto che un tale assetto prelude ad una avocazione del soggetto pubblico rispetto a compiti suoi propri in una forma di stato sociale<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Così l'art. 1, comma 1, della legge n. 118 del 2005 con riferimento ad "organizzazioni private senza scopo di lucro", attività dirette "a realizzare finalità di interesse generale". Sostanzialmente analogo l'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 18 del 2005, che parla di "organizzazioni private [...] che esercitano in via stabile e principale un'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o servizi di utilità sociale, diretta a realizzare finalità di interesse generale", ma anche la legge n. 106 del 2016 che, all'art. 6, parla di "organizzazione privata che svolge attività d'impresa per le finalità di cui all'art. 1, comma 1", ossia "per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale [...]". Parla di enti e non di organizzazione l'art. 1 del d.lgs. n. 112 del 2017.

<sup>14</sup> L'organizzazione rinvia piuttosto alla definizione di azienda, ex art. 2555 del Codice Civile, ossia "il complesso dei beni organizzati dall'imprenditore per l'esercizio dell'impresa".

<sup>15</sup> Timore ben sintetizzato da R. Marra, *Significati e aporie della sussidiarietà* in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 1, 2004, p. 253, che circa la rivendicazione insita nel principio di sussidiarietà orizzontale "per una restrizione degli interventi pubblici, accompagnata contestualmente da un'intensa valorizzazione dell'iniziativa dei privati", nutre dubbi sulla possibilità di conciliarla "con uno dei riferimenti forti dell'esperienza politica e giuridica della cd. prima Repubblica: l'art. 3, co.2, che proclamava, e proclamava, che è un compito delle istituzioni pubbliche ("la Repubblica") rimuovere le condizioni economiche e sociali che impediscono di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini". G. U. Rescigno, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali* in *Dir. pubbl.*, 1/2002, p. 47, chiarisce che, al fine di conciliare il principio di sussidiarietà con ulteriori principi costituzionali, in primo luogo, il principio di uguaglianza sostanziale, allo stesso non può essere riconosciuto la rilevanza di criterio materiale, ma solo procedurale: "esso cioè non dice per ciascuna attività di interesse generale quale scelta deve farsi tra soggetto pubblico oppure soggetto privato (o tra più soggetti pubblici), ma dice quale cammino argomentativo bisogna percorrere per arrivare a tale decisione". E. Rossi, *Art. 2* in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, p. 59 ritiene che la lettura sistematica degli articoli 2 e 3 della Costituzione "contribuisce anche a superare la dicotomia tra solidarietà fraterna e solidarietà pubblica: se infatti la prima merita di esser favorita (come stabilisce ora l'art. 118, ultimo co., Cost.), ciò non significa far venir meno, secondo il disegno del costituente, la responsabilità dello Stato e delle istituzioni pubbliche in generale nel garantire effettività ai diritti riconosciuti. In questo senso ancora l'art. 3, 2° co., e la sua attribuzione alla "Repubblica" dell'impegno più volte richiamato, è linea direttrice che non può essere elusa: né si può pensare che una rozza applicazione del principio di sussidiarietà possa assegnare alle regole di forza della

D'altra parte, si è insistito nel sottolineare la possibilità, attraverso l'impresa sociale, di costruire una società in fondo più coerente con il testo costituzionale che, certo, presuppone un rapporto fra persona e Stato improntato sulla centralità della prima rispetto al secondo cosicché l'intervento dello Stato sarebbe essenziale soltanto laddove singoli e formazioni sociali non dovessero essere in grado di garantire i diritti fondamentali e di realizzare obiettivi minimi di giustizia distributiva: in tale ipotesi "potrà essere ritrovato, secondo il principio di sussidiarietà, lo spazio per l'intervento dello Stato quale strumento di perseguimento del bene comune"<sup>16</sup>, ma finché tale deficienza non si registri, l'uomo deve essere lasciato protagonista e responsabile, quindi, titolare di diritti e doveri nel campo della solidarietà.

Secondo questo pensiero, la preferenza delle formazioni sociali rispetto al soggetto pubblico nell'espletamento di attività solidaristiche<sup>17</sup> è invocata per affermare, attraverso il principio di sussidiarietà<sup>18</sup>, la centralità della persona.

società, e tra esse in particolare quelle di mercato, la tutela dei diritti e le misure finalizzate alla loro garanzia". A. Albanese, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici* in *Dir. pubbl.*, 1, 2002, p. 60 evidenzia, infine, come nel pensiero di Humboldt e Stuart Mill, fosse chiaro che l'attività di supplenza dello Stato rispetto alle incapacità degli individui, valesse solo in quegli ambiti "in cui non vi sia una competenza che «appartiene di diritto allo Stato», una competenza che potremmo definire esclusiva, come avviene ad esempio in materia di difesa e polizia, poiché queste ultime sono competenze che «sono poste una volta per tutte» (in capo al potere statale) «e una volta per tutte sottratte agli individui»". Così anche la dottrina sociale della Chiesa cattolica afferma il "valore positivo dell'intervento sussidiario dello Stato" e la "necessità di delimitarne i confini affinché le forze sociali non siano 'distrutte o assorbite'" (p. 64).

<sup>16</sup> F. Giuffrè, *Solidarietà* in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, p. 5625.

<sup>17</sup> A. Albanese, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici* in *Diritto pubblico*, 1, 2002, p. 67, evidenziando il punto comune delle diverse teorie sulla sussidiarietà, afferma che lo stesso sia dato "dalla prevalenza dell'individuo, tanto sulla struttura statale che su quella delle organizzazioni intermedie della società".

<sup>18</sup> F. Pizzetti, *Il ruolo delle istituzioni nel quadro della «democrazia della cittadinanza»*. *Il principio di sussidiarietà nel nuovo art. 118* in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 12 febbraio 2003, pp. 2-3: "Inteso nel senso ora precisato, il principio di sussidiarietà accolto nell'art. 118 assume un valore davvero 'dirompente'. Esso cambia il carattere stesso della nostra democrazia. La nostra democrazia costituzionale, fondata finora essenzialmente sul principio democratico di tipo 'giacobino', incentrato sulla volontà degli organi assembleari espressione dei cittadini elettori, caratterizzato dal ruolo dinamico assegnato alla Repubblica dagli art. 2 e 3, e temperato dall'esistenza di limiti, vincoli e garanzie costituzionali, nonché dall'individuazione di compiti e dall'articolazione delle autonomie locali dell'art. 5, diventa ora una democrazia costituzionale fondata sulla prevalenza del ruolo proprio dei cittadini come tali, ai quali, indipendentemente dal fatto che operino come singoli o come associati e alla sola condizione che operino nell'interesse generale, viene assegnato un ruolo 'centrale' e 'fondamentale' che gli enti territoriali sono tenuti non solo a rispettare ma anche a favorire. Si può dire, in una parola, che in virtù del principio di sussidiarietà accolto nell'art. 118 Cost. la nostra democrazia passa

Ebbene, proprio la centralità della persona e, dunque, la *ratio* del principio di sussidiarietà orizzontale sembra pregiudicata dalla scelta di riservare la promozione di attività di impresa solidaristica alle formazioni sociali, scelta operata dalla nuova legge sulle imprese sociali, laddove le include nel Terzo Settore (e esclude di conseguenza, anche se implicitamente, l'acquisizione della qualifica di impresa sociale da parte delle imprese individuali e, espressamente, delle società unipersonali)<sup>19</sup>.

Il principio di sussidiarietà orizzontale, infatti, com'è noto, traduce una concezione dei rapporti fra persona e organizzazione statale che vede la seconda servente e funzionale rispetto allo sviluppo ed alla garanzia di libertà e di dignità della prima, singola, che precede lo Stato e che, dunque, non può essere da questo "compressa"<sup>20</sup>.

dal modello della democrazia fondata sulla rappresentanza della volontà popolare e sul potere della maggioranza (sia pure temperati dalle garanzie proprie del moderno costituzionalismo) al modello della democrazia fondata sulla primazia della libertà e dell'autonomia della società (sia pure temperate dal principio di giustizia e di solidarietà sociale come valori fondanti l'eguaglianza dei cittadini)".

<sup>19</sup> La centralità della persona viene invocata, ad esempio, per mezzo del principio di sussidiarietà orizzontale, a sostegno dell'esclusione della qualifica dell'impresa sociale per i soggetti pubblici. Si vedano in tal senso le considerazioni di F. Zatti, *Alla ricerca di un profilo istituzionale*, cit., p. 553. L'A., in particolare, esamina l'esclusione a carico dei soggetti pubblici di acquisire la qualificazione di impresa sociale. Egli ritiene che "pur essendo le attività realizzabili dall'impresa sociale di rilievo sociale, appunto, non esiste una preferenza costituzionale rispetto alla tipologia di organi, pubblici e privati, che l'ordinamento individua per realizzare finalità di utilità sociale e la cura di interessi generali. Non vi sarebbe, ovviamente, impedimento alla possibilità di esercitare tali funzioni nella forma di soggetto pubblico, ma nell'esclusione di un loro assolvimento nella forma di impresa sociale da parte di soggetti pubblici". Evidentemente la questione è identica a quella che nella presente riflessione riguarda, però, il rapporto fra privati, singoli o formazioni sociali. La soluzione nel primo caso è il principio di sussidiarietà che, benché in via indefinita, sancisce una preferenza del privato rispetto al pubblico. Lo stesso principio, nella seconda ipotesi, impedisce di preferire le formazioni sociali ai singoli.

<sup>20</sup> Sull'origine del principio di sussidiarietà, sottolineandone altresì l'apporto proveniente "da visioni del mondo differenti", "in qualche caso antitetico", quali la dottrina sociale della Chiesa "che afferma la superiorità etica della persona nei confronti dello Stato"; il costituzionalismo liberale "per cui l'uomo è libero solo se può amministrarsi da sé e delega esclusivamente quei poteri che eccedono le sue capacità; il pensiero federalista "come riflessione sulle tecniche di divisione verticale del potere" si v. R. Marra, *Significati e aporie della sussidiarietà, Materiali per una storia della cultura giuridica*, 1, 2004, p. 245. L'A. trae, come formula comune di tali pur differenti posizioni, "l'idea sul primato della persona, tanto nelle sue manifestazioni individuali che in quelle comunitarie, nei confronti delle istituzioni". In particolare, nell'Enciclica *Quadragesimo* anno del 1931, il papa Pio XI, sottolinea la necessità del ruolo delle comunità intermedie rispetto alle istituzioni statali: "è certamente vero e ben dimostrato dalla storia, che, per la mutazione delle circostanze, molte cose non si possono più compiere se non da grandi associazioni, laddove prima si eseguivano anche dalle piccole. Ma deve tuttavia restare saldo il principio importantissimo nella filosofia sociale che come è illecito togliere agli individui ciò che essi possono compiere con le forze, l'industria propria per

Ebbene, la normativa *de qua*, con la scelta di identificare l'impresa sociale con soggetti "privati" a base pluralistica sembra tradire la lettura appena richiamata dal momento che più che allo scopo della garanzia del pieno sviluppo e della piena dignità della persona, sembra orientata a garantire lo sviluppo delle formazioni sociali e di fatto, paradossalmente, fa sì che la persona sia "pervasiva e sopraffatta" anziché dallo Stato proprio dalle formazioni sociali che avrebbero lo scopo di concorrere a realizzarla<sup>21</sup>.

In base a tali considerazioni, appare allora interessante focalizzare l'attenzione sul ruolo riconosciuto alle formazioni sociali dalla Costituzione e su quello effettivamente alle stesse assegnato dalla legislazione ordinaria nonché rileggere e risistemizzare i rapporti tra formazioni sociali e persona nell'ordinamento, ricordando che le prime sono esclusivamente strumento di realizzazione della seconda.

In altri termini, se determinate attività può svolgerle la persona in quanto tale, non si può incentivarne lo svolgimento soltanto con riferimento alle formazioni sociali.

#### **4. Impresa sociale tra solidarietà, iniziativa economica privata e diritto/dovere di lavorare**

Tale conclusione vale, a maggior ragione, quando lo svolgimento di una determinata attività possa configurarsi, al tempo stesso, quale esplicazione di un diritto o dovere costituzionale evidentemente riconducibile, in primo luogo, alla persona quale individuo.

affidarlo alla comunità, così è ingiusto rimettere ad una maggiore e più alta società quello che dalle minori e inferiori comunità si può fare". Analogamente, il principio è ribadito nella Lettera Enciclica *Centesimus Annus* di Papa Giovanni Paolo II del 1991 su cui si v. M. Bertolissi, *Il diritto pubblico nella "Centesimus annus"* in *Dir. soc.*, 1992 e nitidamente già delineato nella *Rerum Novarum*, del 1891, del papa Leone XIII, dove, appunto, si legge: "Non è giusto, come abbiamo detto, che il cittadino e la famiglia siano assorbiti dallo Stato: è giusto invece che si lasci all'uno e all'altra tanta indipendenza di operare quanta se ne può, salvo il bene comune e gli altrui diritti".

<sup>21</sup> Nonostante il ruolo rilevante che i soggetti del cd. Terzo Settore svolgono nella società attuale e la rilevanza in termini di effetti di un'attività di interesse generale affidata ad una pluralità di soggetti rispetto ad un'attività posta in essere da un singolo, la legge ordinaria in materia di impresa sociale va esaminata sotto il profilo della sua compatibilità a Costituzione. Al riguardo sembra potersi affermare che gli enti a base pluralistica non possono rappresentare una nuova soggettività fine a se stessa ossia non strumentale alla realizzazione della persona e, anzi, rispetto alla quale la persona sembra rapportarsi come ad una estranea forma di organizzazione, addirittura, in alcuni casi, come nella circostanza in esame, concorrente ed escludente.

Insomma, se l'impresa sociale ha scopo solidaristico, la solidarietà come positivizzazione di un valore etico<sup>22</sup> è declinata, dalla nostra Costituzione, all'art. 2 Cost., prima di tutto come dovere individuale. Com'è noto, l'art. 2 Cost. sancisce, altresì, il fondamento costituzionale dei diritti inviolabili della persona.

La contestuale affermazione dei diritti e dei doveri in un'unica disposizione costituzionale sembra esprimere la centralità della persona, nell'ordinamento costituzionale, sotto due profili: essa è titolare di diritti inviolabili e contestualmente di doveri inderogabili intestati, per l'appunto, a ciascun componente della società<sup>23</sup>. A tal riguardo sembra potersi dire che se il fine ultimo dell'ordinamento è il pieno sviluppo della persona umana, anche i doveri a ciascuna persona riconducibili sono finalizzati a tale scopo. E lo sono - tale precisazione è importante nella prospettiva del ragionamento che si sta provando ad esporre - sotto un duplice profilo: non solo in quanto funzionali al soddisfacimento dei diritti dell'(altra) persona ma anche nel senso che la persona stessa titolare del dovere trae un giovamento dall'adempimento dello stesso, sviluppando la propria personalità attraverso attività che la realizzano quale parte di una comunità<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> F. Giuffrè, *Solidarietà*, cit., p. 5624.

<sup>23</sup> E. Rossi, *Art. 2* in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, pp.54-55 La formulazione di cui all'art. 2 Cost. che connette la realizzazione del principio di solidarietà all'adempimento dei doveri che l'ordinamento impone ai propri appartenenti, "connota la solidarietà quale ratio giustificatrice di detti doveri, in quanto [...], il principio personalista impone l'affermazione del primato dei diritti della persona e la loro tendenziale incomprimibilità se non in forza di un valore costituzionalmente rilevante. Come è stato efficacemente affermato, "principio generale del sistema è la liceità e la libertà, non anche la doverosità e l'obbligo": ma, d'altro canto, "l'originaria connotazione dell'uomo uti socius" (per usare le parole della Corte costituzionale) giustifica ed impone che allo stesso siano posti non solo dei limiti all'esercizio dei propri diritti (anche al fine di costituire "uno sbarramento all'individualismo esasperato"), ma altresì dei doveri ed obblighi finalizzati alla vita ed allo sviluppo della società: in tal senso detto principio svolge una funzione di integrazione sociale e contribuisce perciò a garantire un minimo livello di omogeneità nella compagine sociale, ancorché pluralista e frammentata".

<sup>24</sup> La prospettiva è quella indicata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 75 del 1992 richiamata da E. Rossi, *Art. 2*, cit., p. 56, che fa riferimento ad un principio di solidarietà sociale "per il quale la persona è chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorità, ma per libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa". L'A. ne ricava che se "la solidarietà - come valore in sé considerato - tende a configurarsi come "coscienza di partecipazione ai vincoli di una comunità statutale in formazione", ciò tende inevitabilmente a svincolare la solidarietà dalla troppo stretta connessione con la disciplina dei doveri, per aprire ad essa spazi di intervento che investono anche le dimensioni della volontarietà e della libertà". Detto in altri termini: quando un ordinamento riconosce la solidarietà quale "valore costituzionale supremo", questa non può essere intesa esclusivamente (e restrittivamente) come sintesi dei doveri richiesti ai componenti, ma deve comprendere altresì quell'insieme di comportamenti che ogni soggetto, singolo o associato,

In tal senso l'art. 3 Cost., comma 2, parla di compito della Repubblica di rimozione degli ostacoli affinché sia consentita l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione "politica, economica e sociale del Paese"<sup>25</sup>. Ancora l'art. 118 Cost., in particolare, sancisce il principio cd. di sussidiarietà orizzontale, in base al quale viene assegnato a Stato, Regioni ed enti locali l'obbligo di favorire "l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale". La sussidiarietà orizzontale, che, in sostanza, appare il meccanismo istituzionale di attuazione del principio solidaristico nella corrispondente accezione orizzontale<sup>26</sup>, stabilisce che lo Stato, il soggetto pubblico, deve favorire la realizzazione della solidarietà orizzontale.

Il principio di sussidiarietà orizzontale, quindi, si risolve in un *favor* costituzionale per l'intervento dei privati rispetto ai soggetti pubblici, nello svolgimento di attività solidaristiche (ossia di interesse generale), sia che si tratti di singoli cittadini che di cittadini associati: anzi prima singoli, poi associati<sup>27</sup>.

Tale concezione, peraltro, è accolta dalla legge n. 106 del 2016 laddove essa esordisce, all'art. 1: "Al fine di sostenere *l'autonoma iniziativa dei cittadini che concorrono, anche in forma associata*"<sup>28</sup>, a perseguire il bene

pone in essere per la realizzazione dell'"interesse alieno" e perciò del bene comune, al di fuori di obblighi posti dall'ordinamento normativo e perciò del vincolo di doverosità" (p. 57).

<sup>25</sup> La presentazione di numerosi identici emendamenti che prevedevano l'effettiva partecipazione dei lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese, soprattutto da parte dei comunisti, laddove gli esponenti democristiani in Assemblea costituente "insistevano (soprattutto) sul concetto di sviluppo della persona umana" aveva come scopo soprattutto quello di "realizzare un ordinamento davvero democratico". Si v. A. Celotto, *Art. 3* in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, p. 93.

<sup>26</sup> S. Pellizzari, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nella giurisprudenza del giudice amministrativo: problemi di giustiziabilità e prospettive di attuazione in Le Istituzioni del Federalismo*, 3, 2011, p. 599, opportunamente richiama la decisione del Consiglio di Stato in sede consultiva per gli atti normativi del 25 agosto 2003, n. 1440, al fine di delineare l'ambito di applicazione dell'art. 118 Cost. Il giudice amministrativo, ivi, riconduce i "fenomeni ricompresi nell'ultimo comma dell'art. 118 Cost., "al modulo formale della "cittadinanza societaria" quale "aspetto relazionale che ai soggetti, prevalentemente comunitari (famiglie, associazioni), è conferito per il solo fatto di porsi nel contesto sociale e di operarvi al di fuori di regole preconfezionate da autorità munite di poteri pubblici".

<sup>27</sup> T.E. Frosini, *Profili costituzionali*, cit, p. 24, spiega come "dal principio di sussidiarietà (orizzontale) si può ricavare un'esigenza di laicità del modo di pensare e di "vivere" lo Stato" dal momento che non "esistono più funzioni che siano naturalmente di appartenenza pubblica; vi è un onere di conferma, di legittimazione da parte dello Stato dei compiti e delle funzioni che lo Stato stesso ritiene di dover assumere e svolgere; vi è un onere di dimostrazione dell'impossibilità di rispettare la sfera dell'autonomia dei privati e della loro capacità di assolvimento di attività di interesse pubblico".

<sup>28</sup> Corsivo mio.



comune...” salvo, poi, contraddittoriamente includere l’impresa sociale fra gli enti del Terzo settore.

#### *4.1. Impresa sociale e iniziativa economica privata*

La disciplina dell’impresa sociale, ancora con particolare riguardo alla sua “non riferibilità” a soggetti a base individuale, qui oggetto di critica, sembra doversi analizzare, sempre sotto tale specifico profilo, anche rispetto a quanto la Costituzione dispone in ordine alla libertà di iniziativa economica nonché al lavoro in senso ampio del quale, senz’altro, rappresenta una possibile “forma”.

La Repubblica deve promuovere “le condizioni che rendano effettivo” il diritto al lavoro (art. 4 Cost., comma 1) e favorire contestualmente l’adempimento del dovere di cui segnatamente al comma 2 della stessa disposizione (art. 4 Cost.) di “concorrere”, col proprio “lavoro” “al progresso materiale o spirituale della società”. Lo Stato, d’altra parte, deve garantire “la libertà di iniziativa economica privata”. Si tratta evidentemente di previsioni, tutte, destinate in primo luogo alla persona quale individuo.

Con specifico riguardo all’art. 41 Cost., va evidenziato che lo Stato, non solo deve impedire alla libertà di iniziativa economica di contrastare l’utilità sociale e nuocere alla “persona” ma “può” “determinare” “programmi e controlli opportuni” per “indirizzare e coordinare a fini sociali” l’iniziativa economica privata.

Ebbene, la tematica dell’impresa sociale sembra toccare, appunto, tutti i profili accennati e, pertanto, è evidente la complessità e centralità dei temi che la sua analisi implica.

Partendo da una sua analisi rispetto all’art. 41 Cost., è opportuno richiamare una autorevole dottrina, che ha evidenziato che se è innegabile che dal comma 1 dell’art. 41 Cost. risulta “disegnato” dalla Costituzione “il modo di produzione capitalistico”, “non meno certo è che la Costituzione abbia allo stesso tempo circondato l’iniziativa economica privata di incisivi limiti e controlli [...] sicché può a ragione parlarsi di un riconoscimento costituzionale dell’“economia mista””<sup>29</sup>. Sempre secondo l’orientamento riportato, il modello di economia mista pure accolto dalla Costituzione si caratterizza particolarmente per un insistente richiamo agli interessi sociali nell’ambito

<sup>29</sup> M. Luciani, *Economia nel diritto costituzionale* (Voce), in *Digesto Discipline pubblicistiche*, V, Torino, 1990, p. 376.

della disciplina dell'economia di rango costituzionale come risulta dal collegamento agli stessi nelle norme centrali di cui agli articoli 41 e 42 Cost.

La dottrina in parola, trae come conseguenza di tale assetto dei rapporti fra scopi economici e scopi sociali, l'“ineguale bilanciamento fra le ragioni del calcolo economico e quelle (connesse ma come detto, talora, confliggenti) dello sviluppo sociale” in termini di situazioni giuridiche soggettive di vantaggio di natura economica, e, dunque, anche della libertà di iniziativa economica: “la misura delle loro garanzie e dei loro limiti è data soltanto dalla corrispondenza o meno con le esigenze costituzionali della trasformazione, sicché – pure esclusa ogni “funzionalizzazione” delle libertà economiche – le une e gli altri si giustificano, in quanto siano preordinati al perseguimento di quelle esigenze”<sup>30</sup>.

Ora, posto che la dottrina richiamata evidenzia che in base all'art. 41 comma 3 è rilevante non solo che tali situazioni giuridiche soggettive possano essere limitate ma anche e soprattutto che dette limitazioni possano essere poste solo attraverso una legge<sup>31</sup> e che tale legge possa intervenire soltanto a garanzia delle specifiche finalità sociali indicate e, dunque, non ad altri fini, ciò che interessa in tale sede sottolineare è che l'iniziativa economica privata possa essere oggetto di un tale tipo di legge ossia una legge che la garantisca o limiti in ragione del perseguimento dell'esigenza costituzionale della trasformazione sociale<sup>32</sup>.

In tale prospettiva, l'impresa sociale sarebbe, appunto, un'impresa assoggettata alla legge sia quanto a garanzie di libertà (*ex* comma 1, art. 41 Cost.) che quanto a regolamentazione a fini sociali *ex* commi 2 e 3 dell'art. 41 Cost.

Al riguardo è opportuno rilevare che l'intervento legislativo di cui all'art. 41.3 Cost., ossia la regolamentazione a fini sociali, è sempre stato concepito quale intervento di natura promozionale, incentivante<sup>33</sup>, con la conseguente

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 378.

<sup>31</sup> Una legge che, dunque, concorre ad individuare il confine dell'esercizio della libertà “entro un sistema ove il “sociale” non può esser sacrificato al “privato”, in linea con – e in attuazione del – programma di eliminazione degli ostacoli che si frappongono all'esercizio dei diritti e al godimento di un'eguale dignità sociale per ciascun individuo (di cui all'art. 3, comma 2, Cost.)”: così T. Guarnier, *Libertà di iniziativa economica privata e libera concorrenza. Alcuni spunti di riflessione in RivistaAIC*, 1, 2016, p. 7.

<sup>32</sup> M. Luciani, *Economia*, cit., p. 378.

<sup>33</sup> I limiti ed i controlli di cui al comma 3 dell'art. 41 Cost. sono stati da sempre interpretati quali inidonei a “far venir meno il principio della libertà dell'iniziativa economica non solo in ragione della unitarietà dell'art. 41 (e dei suoi tre commi) ma anche sulla base delle risultanze dei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente, che rivelano che, in sede di dibattito, la scelta dell'introduzione del termine “programmi” – in luogo di “piani”- nonché del termine “controlli” implicasse un regime di libertà dell'iniziativa economica privata, pur soggetta a

interpretazione, sostenuta anche dalla Corte costituzionale, “che i “programmi” ed i “controlli” non devono essere tali da sopprimere l’iniziativa privata ma solo da indirizzarla e condizionarla”<sup>34</sup>.

Se tale è la natura dei presupposti richiesti dal comma 3 dell’art. 41 Cost., sembra di poter ricondurre la legge sull’impresa sociale nell’ambito applicativo della disposizione. Essa, infatti, “non incide sulla libertà del privato di determinare le proprie iniziative e di organizzarsi di conseguenza”<sup>35</sup> e, tuttavia, incentiva all’esercizio di attività economica privata a finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale.

Se la legge sull’impresa sociale, in tale prospettiva attuativa del comma 3 dell’art. 41 Cost., ha pertanto esclusivamente uno scopo sociale, appare illegittima, nella parte in cui non include fra i destinatari della qualifica di impresa sociale le imprese individuali.

Tale esclusione, in altri termini, non è giustificata in relazione al fine che il Legislatore è chiamato a perseguire per espressa previsione costituzionale.

In sostanza, la libertà d’impresa, sia che se ne riconosca la natura di diritto fondamentale sia che la si neghi<sup>36</sup>, è assoggettabile ad una discrezionalità del Legislatore: la disciplina sull’impresa sociale può interpretarsi, appunto, come espressione della discrezionalità del Legislatore in attuazione dell’art. 41 comma 3 Cost.

Il Legislatore sceglie di valorizzare l’attività economica collegata ai valori sociali che connotano, significativamente, il modello di economia, pur riconducibile all’ampia categoria dell’economia mista delineato dalla nostra

limiti importanti”. R. Niro, *Art. 41* in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti ( a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, p. 858.

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 858, richiamando la sentenza della Corte cost. n. 78 del 1970.

<sup>35</sup> *Ibidem*.

<sup>36</sup> Dalla disposizione costituzionale in parola la libertà di cui all’art. 41 Cost. viene, da alcuni studiosi (Barbera, Fusaro, Morrone) delineata quale diritto fondamentale: ciò in quanto, da un lato è normalmente ammessa a bilanciamento con altri diritti o valori costituzionali, dall’altro “anche nei confronti della libertà economica, il giudice impone al legislatore di far salvo il “contenuto essenziale” del diritto (A. Morrone, *Libertà d’impresa*, cit., p. 1474). Altra dottrina, invece (Luciani, Morbidelli) ritiene che tale libertà non partecipi della natura di diritto fondamentale. Sia chi ne sostenga la natura di diritto fondamentale che chi la neghi, riconosce, tuttavia, la discrezionalità del Legislatore nella definizione dei limiti alla stessa attraverso concetti generali *ex art. 41 Cost.* tanto da parlarsi di norma in bianco con riferimento all’utilità sociale o di concetto la cui indeterminatezza legittima in astratto tutte le misure finalizzate ad attuare la trasformazione della società italiana di cui all’art.3, comma 2, Cost. M. Luciani, *Economia nel diritto costituzionale*, cit., p. 375, sottolinea come “sono proprio quelle che dovrebbero fungere da norme-cardine della “Costituzione economica” – gli artt. 41 e 42 Cost. – che fanno riferimento a valori specificamente sociali (utilità sociale, fini sociali, funzione sociale) quali condizioni e limiti (interni o esterni, non importa qui precisare) delle situazioni economiche di vantaggio. Limiti che [...] si ricollegano a quella disposizione evocativa di un progetto di generale trasformazione sociale che è l’art. 3, 2° co., Cost.”.

Costituzione. Ma, se così è, la normativa attuativa del comma 3 dell'art. 41 Cost.<sup>37</sup>, ossia nell'ipotesi in parola, la legislazione sull'impresa sociale, per quanto discrezionale, non può irragionevolmente rivolgersi solo ad alcuni soggetti titolari di libertà d'impresa come di fatto sancisce la legge sull'impresa sociale includendo quest'ultima nell'ambito del cd. Terzo settore: tale differenziazione non è contemplata dalla norma costituzionale.

Sebbene, infatti, la libertà d'impresa risulti impregiudicata in base alla legge *de qua* potendo ciascun imprenditore, anche individualmente, comunque svolgere determinate attività solidaristiche in forma di impresa senza avvalersi della qualifica di impresa sociale, l'esclusione dalla fruizione delle misure di sostegno economico e fiscali per tali soggetti, laddove il terzo comma dell'art. 41 Cost. ha quale unica finalità di incentivare il perseguimento dei fini sociali, che, appunto, anche il soggetto individuale andrebbe a perseguire con quel tipo di attività, appare irrazionale e, anzi, in contrasto con la *ratio* della norma costituzionale.

#### 4.2. Impresa sociale e diritto/dovere di lavorare

L'impresa sociale può infine essere analizzata quale qualifica di un'attività attraverso cui la persona “concorre al progresso materiale o spirituale della società”, ai sensi dell'art. 4 Cost., comma 2. In tale prospettiva, a prescindere da una specifica tipologia di “lavoro”<sup>38</sup>, si fa riferimento ad un'attività in senso ampio, attraverso la quale la persona è riconosciuta come titolare di una pari dignità sociale rispetto agli altri e, dunque, intesa quale elemento direttamente funzionale all'affermazione del principio personalista<sup>39</sup>

<sup>37</sup> L'impresa sociale potrebbe cioè configurarsi quale attività economica privata non semplicemente non “in contrasto con l'utilità sociale” o che si limiti a non recare “danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana”, ma quale attività economica privata con scopo di finalità sociali e non di lucro: dunque un *tertium genus* fra attività economica privata finalizzata al profitto (sebbene anche in tal caso, indirettamente, l'attività economica avrà una rilevanza sociale) e attività economica pubblica finalizzata all'interesse generale in base, tuttavia, ad una concezione di pubblico “separato” rispetto ai cittadini.

<sup>38</sup> A. Apostoli, *Art. 4*, in S. Bartole, R. Bin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, p. 39, riportando il pensiero di D'Antona, chiarisce come “la riconduzione del dovere al lavoro nell'area della solidarietà corrobora (peraltro) una recente rilettura della norma costituzionale, secondo la quale il diritto, sancito nel c.1, e il dovere, previsto nel c. 2 [dell'art. 4 Cost.], rispondono a *rationes* molto diverse, presentando, nel loro contenuto, aspetti profondamente eterogenei”.

<sup>39</sup> M. Luciani, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro* in AA. VV., *Studi in onore di Luigi Arcidiacono*, V, Torino, 2010, p. 629, rileva come al termine lavoro si sia riconosciuto in Costituzione una nozione estremamente ampia. Tanto che nelle tradizionali indagini, ci si è concentrati più sui “lavori” che non

che pervade il nostro testo costituzionale<sup>40</sup>. L'esercizio di detta attività, nel caso dell'impresa sociale, è espressione, come si è evidenziato, del dovere inderogabile di solidarietà "economica e sociale" strettamente collegato alla dignità umana in quanto ad essa funzionale<sup>41</sup>.

Tale lettura è strettamente legata all'art. 1 Cost. che sancisce che l'Italia è una Repubblica democratica "fondata sul lavoro"<sup>42</sup> a dire dell'essenzialità del lavoro (e dunque della necessità di promuoverlo e non pregiudicarne l'accesso) ai fini dell'elevazione sociale dell'uomo e della garanzia della sua dignità<sup>43</sup>: il

"sul significato profondo della scelta costituzionale di fondare proprio sul lavoro la novella Repubblica democratica". Così "il riferimento al lavoro – potremmo dire- "in sé" scoloriva e finiva per trasformarsi nell'ennesima riprova del personalismo della nostra Costituzione".

<sup>40</sup> A. Apostoli, *Art. 4*, cit., p. 40, scrive: "Il lavoro, grazie al forte legame con le altre situazioni giuridiche soggettive relative ai rapporti civili, etico-sociali ed economici, va inteso non solo come "attività o funzione" che concorra al progresso materiale o spirituale della società ovvero come "mero strumento per il conseguimento di mezzi di sussistenza bensì come tramite necessario per l'affermazione della personalità", come norma strettamente connessa, da un lato, al valore dignità della persona e, dall'altro lato, al principio di uguaglianza, e quindi riconducibile al circuito della generale tutela dell'art. 2 Cost.

<sup>41</sup> In tal senso G. di Cosimo, *Art. 1* in S. Bartole, R. Bin ( a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, p. 6, scrive, riportando Martines, *Diritto costituzionale*, 1997, p. 251: "Per effetto della rilevanza costituzionale che la Costituzione attribuisce al lavoro, la dignità del cittadino "è commisurata esclusivamente alla sua capacità di concorrere al progresso materiale o spirituale della società, senza che possano farsi più valere posizioni sociali che non trovano il loro titolo nell'apporto del soggetto all'evoluzione della comunità alla quale appartiene". Sottolinea la proiezione relazionale della dignità che "evoca la condizione di rispetto e di reputazione che il singolo consociato riesce a conquistare nell'ambito sociale in cui è inserito [...] [e che] presuppone, quindi, un giudizio sociale sulle qualità e sulle capacità manifestate dal singolo nei rapporti con gli altri" Q. Camerlengo, *Contributo ad una teoria del diritto costituzionale cosmopolitico*, Milano, 2007, p. 344.

<sup>42</sup> La disposizione di cui all'art. 1 Cost. "è in armonia con l'ispirazione più profonda della Costituzione del 1947 (figlia del "secolo del lavoro"): dare principio ad un "ordine nuovo", distinto tanto dai totalitarismi di matrice fascista o comunista, quanto dalla tradizione liberale classica" (M. Olivetti, *Art. 1* in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti ( a cura di), *Commentario alla Costituzione* p. 31).

<sup>43</sup> A. Cariola, *Art. 4* in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, *Commentario alla Costituzione*, Padova, 2006, p. 115, evidenziando che in sede costituente per la componente cattolica il lavoro è espressione del rilievo dato alla persona e quindi, che "lo stesso diritto è da intendere e ricostruire quale ulteriore profilo di rilevanza del principio personalista, con la conseguenza che lo stesso art. 4 Cost. va, innanzitutto, ricollegato al precedente art. 2 Cost.", ricorda come Mortati avesse qualificato il lavoro come segno distintivo della persona. C. Mortati, *Art. 1* in G. Branca ( a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, p. 248, che riporta Natoli, *Limiti costituzionali*, I, p.11, a proposito dell'esatto significato da attribuire al termine "lavoro" "che è appunto il valore fondamentale caratterizzante la forma dello Stato" di cui all'art.1 Cost., p. 11, afferma che lo stesso "si coglie quando si consideri il duplice aspetto che il termine riveste, una volta negativo e polemico, di rigetto di altri valori che prima adempivano all'analogia funzione di contrassegnare un diverso tipo di ordine sociale (come quelli della ereditarietà, del possesso dei beni economici ecc.), ed un'altra volta positivo rivolto alla determinazione della specie dell'attività lavorativa presa in considerazione.

medesimo concetto di cui all'art. 4, comma 2, Cost., appunto, piuttosto che quello ristretto di cui all'art. 35 Cost<sup>44</sup>.

Infine, la qualifica di impresa sociale non dovrebbe potersi negare alle imprese individuali, ferma restando la necessità che la loro attività sia improntata ad esigenze sociali, anche sulla base del comma 1 dell'art. 4 Cost.<sup>45</sup>

Determinazione da effettuare sulla base degli art. 4 e 35, che dell'art. in esame sono diretto svolgimento, i quali considerano il lavoro protetto dalla Costituzione mezzo necessario, per una parte, all'affermazione ed allo sviluppo della personalità, e per l'altra al progresso materiale e spirituale della società. Nel lavoro si realizza pertanto la sintesi fra il principio personalistico (che implica la pretesa all'esercizio di un'attività lavorativa) e quello solidarista (che conferisce a tale attività carattere doveroso)".

<sup>44</sup> L'art. 35 Cost., come sottolinea la dottrina, (D. Bifulco, *Art. 35* in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Padova, 2006, p. 346), "nonostante l'ampia formula alla quale ricorre la Costituzione parrebbe farlo coincidere con quello delle altrettanto ampie formule degli articoli 1 e 4", non indica, sotto il termine "lavoro", "ogni attività socialmente ed economicamente utile". "La collocazione sistematica dell'articolo 35 accredita l'idea per cui il soggetto tutelato sarebbe il lavoratore "contraente debole". In base a tale lettura, tradizionalmente, il lavoratore oggetto di tutela è stato considerato il lavoratore che presta la propria forza lavoro in cambio di un salario, "in una condizione di inferiorità economico-sociale"; perciò, ne è stato tradizionalmente escluso il datore di lavoro-imprenditore. Dalla giurisprudenza della Corte costituzionale che ha chiarito, tuttavia, come "lavoratore" non coincide in modo esclusivo con lavoratore subordinato, per cui il giudice costituzionale "a fronte della constatazione che la mutevolezza dei rapporti economici non consente un'individuazione aprioristica delle categorie di lavoratori bisognosi di tutela, ha esteso la tutela costituzionale anche a quei lavoratori non subordinati [...] che possono pertanto versare in condizioni di bisogno e di sostanziale assoggettamento abbastanza simili alla situazione in cui si ritrovano i lavoratori subordinati", sembrerebbe potersi ricavare che il lavoro di cui all'art. 35 Cost., trova il "suo elemento qualificante più nella debolezza del contraente che nella sua condizione di subordinazione": si direbbe nella debolezza del soggetto, quand'anche imprenditore. Si consideri, ad esempio, la posizione di debolezza dell'imprenditore rispetto alle multinazionali.

<sup>45</sup> Nonostante la particolare attenzione riconosciuta al lavoro subordinato in considerazione della posizione di debolezza nella quale tradizionalmente il lavoratore si trova nei confronti del datore di lavoro, è indubbio che anche il lavoro autonomo deve ritenersi rientrante nella previsione dell'articolo in esame. In particolare, A. Apostoli, *Art. 4 Cost.*, cit. p. 40, segnala quanto siano numerose le accezioni che la Costituzione assegna all'espressione lavoro nelle sue disposizioni fondamentali: all'art. 4, c. 1, Cost., il lavoro sarebbe inteso come prestazione di attività a vantaggio e alle dipendenze altrui; attività finalizzata allo scambio di beni e servizi; art. 4.2: attività socialmente utile; lavoro subordinato, lavoro autonomo. Per alcuni A., vi rimane esclusa l'"attività imprenditoriale, inquadrabile sotto l'art. 41 Cost.", (v. sul punto F. M. Cirillo, *Art. 4 Cost.* in G. Amoroso, V. Di Cerbo, A. Maresca (a cura di), *Diritto del lavoro: la Costituzione, il Codice civile e le leggi speciali*, p. 59. La stessa A. Apostoli, *Art. 4 Cost.*, p. 40). L. Iannotta, *Motivi di ricorso e tipologia degli interessi nel processo amministrativo*, Napoli, 1989, spec. p. 185 ss. sostiene un'interpretazione estensiva della nozione lavoro. Sul piano più direttamente costituzionale, vede l'art. 4 Cost. come riferibile non solo al lavoro subordinato ma anche ad "ogni attività relativa alla produzione e allo scambio di beni e servizi e cioè...lavoro...artigiano professionale e imprenditoriale", V. Spagnuolo Vigorita, *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, Napoli, 1959, p. 102 e ss., specialmente p. 103. A. Cariola, *Art. 4* in in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di),

secondo cui la Repubblica deve riconoscere e garantire il diritto al lavoro promuovendo le condizioni che lo rendano effettivo: un diritto strettamente collegato alla previsione di cui all'art. 2 Cost. che rappresenta il fondamento dei diritti inviolabili dell'uomo.

Lo svolgimento dell'attività d'impresa, infatti, rappresenta, evidentemente una tipologia di lavoro. Viene, pertanto, in rilievo un diritto fondamentale della persona, un diritto sociale<sup>46</sup>, appunto il diritto al lavoro<sup>47</sup>, rispetto al quale il singolo individuo subirebbe, evidentemente, una discriminazione laddove la disciplina dell'impresa sociale, in particolare sotto il profilo del *favor*, ad esempio, in termini di sostegno economico o fiscali, fosse negata al singolo rispetto alle formazioni sociali.

*Commentario alla Costituzione*, cit., p. 121, chiarisce che per le trasformazioni intervenute nel settore della produzione e nel mondo operaio, hanno determinato un superamento della “netta contrapposizione tra interpretazioni classiste e organicistiche dell'art. 4, comma 1, Cost. “Il lavoro è considerato, infatti, non solo strumento di affermazione della personalità, ma fonte di legittimazione sociale per la titolarità e l'esercizio di ogni altra posizione [...]. Da questo punto di vista può convenirsi con quelle tesi che individuano nell'art. 4, 1° co., la garanzia di una libertà, “che si estrinseca nella scelta e nel modo di esercizio dell'attività lavorativa” e giungono a ritenere che “lavoro significa qualsiasi attività diretta allo scambio di beni e di servizi”, individuando una sostanziale omogeneità tra l'art. 4 e l'art.1, che sul lavoro fonda, appunto, la Repubblica”.

<sup>46</sup> Sulla natura del diritto al lavoro v. A. Cariola, *Art. 4*, cit., p. 121, per il quale se “la previsione sul diritto al lavoro nell'art. 4 Cost. esprime un valore fondamentale dell'ordinamento, che funge da ispirazione e copertura delle specifiche disposizioni degli artt. 35-40 Cost., ma al tempo stesso non è scomponibile o riconducibile a queste ultime, può convenirsi nella tesi che l'art. 4 stabilisca una situazione giuridica complessiva di vantaggio a sua volta composta di varie posizioni giuridiche, molte delle quali tendono ad essere riconosciute anche in sede giurisdizionale”.

<sup>47</sup> Lavoro inteso nel senso riconosciuto a tale termine nell'art. 1 Cost. ossia quale strumento per concorrere al “progresso materiale e spirituale della società. Quale strumento del principio personalista nel senso che nella Repubblica italiana, fondata sul lavoro, la dignità sociale, di cui all'art. 3, comma 1, Cost., “non deriva dal tipo di lavoro svolto, né tanto meno dalla posizione sociale occupata, ma dal valore della persona che si esprime nella sua attitudine a concorrere – come recita l'art. 4, 2° co. – “al progresso materiale o spirituale della società”. Il lavoro dunque “considerato nell'art. 1 “non come fine a se stesso, né come mero strumento per il conseguimento dei mezzi di sussistenza, bensì come tramite necessario per l'affermazione della personalità”” (V. M. Olivetti, *Art. 1* in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, p. 26).





TAVOLA ROTONDA

CONTRASTO ALLE FORME VECCHIE  
E NUOVE DI POVERTÀ: CHE FARE?



# POVERTÀ, FISCO E LAVORO

di *Amedeo Di Maio*<sup>1</sup>

Il lettore che si appresta a leggere lo scritto di un economista, si aspetta di trovarci numeri che costituiscano la base del ragionamento in esso contenuto. Solitamente è così e costituisce una indicativa distinzione dell'economista rispetto ad altri scienziati sociali. Ciò, tuttavia, non deve sempre e necessariamente essere valutato positivamente. Il numero non è di per sé sempre oggettivo e risulta estraneo a quel lettore che non ha dimestichezza con la fonte specifica del dato e/o con la metodologia con cui quel dato viene trattato. Quel lettore è quindi obbligato ad accettare la base del ragionamento senza poterla effettivamente giudicare. Allora conviene che il numero venga utilizzato quando strettamente necessario e, se possibile, solo tra gli "addetti ai lavori", altrimenti è bene riferirsi a probabili esperienze comuni, la cui percezione è dal lettore facilmente verificata o rifiutata.

È per questo che inizio con il confrontare la quotidianità della mia infanzia in un piccolo paese della Calabria, poi quella di studente liceale e universitario vissuta a cavallo tra gli anni sessanta e settanta del Novecento a Napoli e infine quella attuale di docente prossimo alla quiescenza.

Me la ricordo la povertà negli anni cinquanta in Calabria. Ricordo il povero, del quale si sapeva il nome, chiedere dignitosamente da mangiare e la bottiglia di olio di oliva che con la tradizionale educazione della società contadina gli veniva donata. Ricordo gli strazianti saluti della famiglia all'emigrante, così come la rassegnata stanchezza delle raccoglitrice di ulive. Negli anni successivi, quando vi tornavo per le ferie, quelle immagini erano sempre più rare. Sussidi pubblici, tacciati spesso di clientelismo, aiutavano anziani e disoccupati, ma erano le rimesse degli emigranti che soprattutto sostenevano le famiglie di origine e generavano un minimo di reddito indotto locale, insieme alla nuova occupazione nel comparto pubblico (sia amministrazione,

<sup>1</sup> Dipartimento di Scienze Umane e Sociali, Università degli Studi di Napoli L'Orientale.

sia imprese). Quindi, il primo fattore di uscita dalla povertà era il nuovo mercato del lavoro. Le norme sulla tassazione consentivano alta evasione e localmente anche soprusi “politici” da parte delle amministrazioni locali. Il reddito da lavoro dipendente diventava sempre di più gettito certo e anticipato attraverso la recente obbligatorietà della trattenuta alla fonte.

Nel quartiere napoletano dove abitavo e studiavo c’era un giovane che chiedeva l’elemosina ed era a tutti noto e benvenuto. Era identificato con la parola che continuamente pronunciava in napoletano: “pane”. Era considerato uno stravagante e si raccontava che chiedesse l’elemosina anche se la famiglia era in condizione di accudirlo. Era raro, anche in altre zone della città, incontrare poveri che chiedessero l’elemosina e, ovviamente, ciò non significa che non ci fossero. Significa, tuttavia, che non avevano l’esigenza della manifestazione estrema della povertà. Era invece molto più visibile, in quegli stessi anni, il desiderio di ribellione dei figli della *società opulenta*, per usare la felice espressione di Galbraith<sup>2</sup>. La fame dell’immediato secondo dopoguerra e quella della società contadina erano sconosciute alle giovani generazioni figlie della veloce trasformazione economica e delle riforme sociali volte a migliorare la sanità, l’istruzione e la sicurezza sociale. Quella gioventù svolgeva molto più volontariato che la generazione precedente: apriva doposcuola nei quartieri disagiati e mense proletarie, ma la povertà era considerata solo un sottoprodotto del capitalismo che sarebbe sparito con la lotta di classe e l’immaginazione al potere. In effetti, quella ribellione era tutta interna al ceto medio e rispondeva esclusivamente ai suoi bisogni che emergevano con il suo ampliarsi socialmente.

Ora non v’è giorno che non si incontri chi chieda elemosina, l’immigrato la domenica fuori la chiesa, la giovane donna seduta per terra con in braccio il bimbo, il signore di una certa età che mi ricorda l’imbarazzo di *Umberto D.*, la persona con un fil di ferro uncinato in mano che cerca nei cassetti della spazzatura roba da riciclare. Inoltre, ti accorgi che ottenere un lavoro non significa, come un tempo, uscire dalla povertà. La vita continua precaria e quindi il mondo una minaccia. Anche per chi comunque non si trova in condizioni economiche definibili di miseria. La povertà diventa uno stato d’animo anche per loro e più oltre motiveremo meglio questa convinzione con l’ausilio dell’idea di *tenore di vita* espresso da Sen.

Cosa è successo e come può contrastarsi questo *guasto mondo*, come ebbe a definirlo Tony Judt<sup>3</sup>?

<sup>2</sup> Galbraith J. K., *The Affluent Society*, Houghton Mifflin, Boston 1958, trad. it., *La società opulenta*, Fondazione di Comunità, Milano 1959.

<sup>3</sup> Judt T., *Guasto è il mondo*, Laterza, Roma-Bari, 2011.

Cosa è successo è legittimamente questione di interpretazione, così come altrettanto legittime sono le diverse e contrastanti indicazioni sulle azioni da svolgere per rimediare a quel *guasto*. Dopo brevissimi cenni sulle cause individuate in letteratura, mi limiterò a questionare sulla non piena efficacia dello strumento tributario e sulla invece assoluta rilevanza del mercato del lavoro e del *welfare state*.

Tutti concordano che l'incremento della povertà è dovuto alla crisi economica, le divergenze riguardano, ancora, le ragioni di quella crisi. Mi scuso per la necessaria sintesi e riduco a due soltanto le tesi che cercano di spiegare l'accentuata crescita della diseguaglianza e limitandomi a considerare solo l'Europa.

V'è una tesi che possiamo definire iperliberista e che ha come riferimenti storici padri nobili come Von Hayek, Friedman e l'intera scuola giuridico-economica tedesca nota come Ordoliberalismo<sup>4</sup>. In estrema sintesi, si ritiene che non sia del tutto vero che si è acuita la diseguaglianza in questa epoca di globalizzazione. A livello globale l'estendersi della concorrenza ha portato enormi benefici nei paesi cosiddetti emergenti, dove moltitudine di persone è uscita dalla povertà. La diseguaglianza è aumentata in Europa perché non ci si è saputi adattare alla nuova concorrenza globale attraverso aumenti di produttività e riforme strutturali che avrebbero agevolato detti aumenti. Naturalmente, le nazioni europee hanno risposto in modo diverso con quelle del Nord che hanno saputo sostanzialmente adattarsi, sia attraverso il miglioramento tecnologico delle proprie produzioni, sia mettendo *ordine* alle finanze pubbliche. Quelle del Sud sono state più resistenti al necessario cambiamento, anche a quello di dare ordine ai conti pubblici. Ordine che occorre anche, se non soprattutto, dare ai debiti pubblici contratti da generazioni passate per spese pubbliche improduttive. Necessita quindi ridurre le spese per *welfare* e deregolamentare per consentire al mercato di operare quanto più possibile in condizioni di concorrenza. Nell'attesa di questo nuovo ordine, i salari saliranno solo in conseguenza di aumenti di produttività e le spese sociali (sanità, pensioni, istruzione, ecc.) si ridurranno fino al raggiungimento di un accettabile rapporto debito pubblico/PIL (60%). La riduzione della spesa pubblica e l'incremento delle entrate genera una austerità espansiva. Non tutte le tasse devono aumentare: la concorrenza deve avvenire anche attraverso la riduzione della tassazione alle imprese, in modo da attrarre

<sup>4</sup> Per un approfondimento relativo alla posizione dell'Ordoliberalismo in merito al ruolo della finanza pubblica, mi permetto di rinviare a Di Maio A., *I compiti a casa. I riferimenti teorici della disciplina fiscale in Europa*, in Di Maio A., Marani U., *Economia e luoghi comuni*, L'asino d'oro, Roma, 2015, pp. 15-38.

investimenti esteri. È bene forse ricordare che questa tesi conduce, nella sostanza, alla idea neoclassica della disoccupazione volontaria.

La tesi opposta e che per comodità possiamo definire keynesiana, individua nella instabilità, insita nel capitalismo, la ragione prima della crisi originatasi nei mercati finanziari. Il comportamento speculativo alla Ponzi, richiamato efficacemente da Minsky<sup>5</sup> e da lui esteso alle istituzioni finanziarie e creditizie, ha generato una crisi finanziaria che ha riguardato il risparmio anche del ceto medio che si è visto impoverire anche attraverso un mercato del lavoro chiamato a compensare le perdite dei *rentier* e le politiche di austerità dovute alla speculazione dei privati sui debiti *sovrani*. La riduzione dei salari insieme al precariato e le politiche volte alla riduzione delle spese pubbliche e delle entrate fiscali, genera una continua riduzione della domanda di beni e servizi che non può che accentuare la depressione. Quindi, aumento della disoccupazione, precariato e nuove povertà. Se vi è deficit di domanda, è inefficace attuare politiche dal lato dell'offerta. Servono investimenti pubblici, come nella più tradizionale ricetta keynesiana, tuttavia accompagnati da norme come la Glass-Steagall (1933) degli USA che controllava la speculazione da parte di intermediari finanziari e preveniva situazioni di panico bancario. Come è noto, questa legge è stata abrogata nel 1999 da un congresso a maggioranza repubblicano e promulgata dal democratico Bill Clinton.

Questa tesi non contrasta con quella espressa da Piketty<sup>6</sup>, che riprenderemo più oltre e che motiva l'alta diseguaglianza con i sempre più divergenti tassi di rendimento del capitale rispetto a quelli generati dal prodotto.

I politici che si rifanno alla prima tesi, pur tendendo a considerare la disoccupazione un fenomeno derivato da scelte individuali, riconoscono l'esistenza di abilità diverse tra gli individui e alcune non abilità presenti dalla nascita in alcuni, sopravvenute in altri, possono inevitabilmente destinarli a vite in povertà e solo l'aiuto esterno può aiutarli.

I politici che invece si rifanno alla seconda tesi, tendono al riconoscimento di alcuni diritti universali, la cui tutela passa attraverso lo *stato sociale*.

Le due tesi comunque riconoscono un ruolo alla tassazione ed è quindi opportuno, sia pure sinteticamente, analizzarlo.

La redistribuzione è un obiettivo tradizionalmente indicato nella scienza delle finanze. Infatti, in una famosa tripartizione delle funzioni della politica

<sup>5</sup> Minsky H.P., *Financial Instability Revisited: The Economics of Disaster*, 1972, in Minsky H.P., *Can "It" Happen Again? Essays on Instability and Finance*, M.E. Sharpe Inc., New York, 1982, trad. it. *Potrebbe ripetersi? Instabilità e finanza dopo la crisi del '29*, Einaudi, Torino, 1984.

<sup>6</sup> PikettyT., *Il capitale nel XXI secolo*, Bompiani, Milano, 2014.

fiscale<sup>7</sup>, oltre l'efficienza e la stabilizzazione si cita l'equità. Equità che è indicata in due sensi: *orizzontale*, intendendosi che contribuenti che si trovano nelle medesime condizioni devono avere il medesimo trattamento tributario; *verticale*, quando i contribuenti non si trovano nelle medesime condizioni e quindi devono essere diversamente tassati. Questi due principi di equità sono complessi da definire e quindi da rispettare nei concreti sistemi tributari, diversamente da come può ritenersi in questo tempo dominato da un *sensu commune* condizionato da protagonisti svogliati dei mass media, da politici unicamente interessati a facile ricerca del consenso, da *gente* desiderosa di scaricare su altri la responsabilità delle proprie quotidiane frustrazioni.

L'equità verticale ha a che fare sia con l'individuazione di livelli di vita definibili di povertà, sia con l'efficienza intesa come assenza di disincentivi all'evasione fiscale e al disimpegno produttivo. Ne discende che occorrerebbe individuare sussidi pubblici per i primi e aliquote non distorsive per i secondi. Ovviamente bisognerebbe preliminarmente definire e quantificare le condizioni dei cittadini. Immagino due diciottenni, uno che vive in una famiglia agiata e un altro in una povera, il primo prossimo a frequentare l'università, l'altro a sperare di avere un impegno qualsiasi che lo allontani da una deprimente inattività. Se guardo ai diretti guadagni dei singoli individui, entrambi risultano privi di reddito e quindi possibili destinatari, ad esempio nel giorno del loro compleanno, di un *bonus* che consenta loro di andare a teatro o comprarsi un libro. Se invece ho come riferimento la famiglia, solo il secondo avrebbe diritto al *bonus*. Potrei immaginare anche due individui che guadagnano lo stesso livello di reddito e tuttavia il primo ha gravi problemi di salute mentre il secondo è sano come un pesce. Si trovano nelle medesime condizioni di reddito ma non hanno lo stesso tenore di vita. Scrive Sen che "vi sono molti modi fondamentalmente diversi di considerare la qualità della vita e un certo numero di essi possiede una certa plausibilità immediata. Si potrebbe essere *agiati* senza stare *bene*. Si potrebbe stare bene senza essere in grado di condurre la vita che *si era desiderata*. Si potrebbe avere la vita che *si era desiderata* senza essere *felici*. Si potrebbe essere *felici* senza avere molta *libertà*. Si potrebbe avere molta *libertà* senza *avere* molto. E così via"<sup>8</sup>. Questi aspetti possono essere considerati in situazioni anche dinamiche, per cui si potrebbe star meno bene di ieri o essere più felici che un tempo, avere di meno o sentirsi più liberi. La complessità sulla valutazione e cattura del tenore di vita ha dato luogo a un dibattito che risale all'Inghilterra degli

<sup>7</sup> Musgrave R.A., *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill, New York, 1959.

<sup>8</sup> Sen A., *The Standard of Living: Lecture 1 Concepts and Critiques and Lecture 2, Lives and Capabilities*, University of Utah Press, Salt Lake City, 1992, p. 28.

anni della rivoluzione industriale, tra il 1750 e il 1890, anche se è possibile risalire fino ai filosofi greci<sup>9</sup>. Il problema principale riguardava la necessità di misurare il livello di benessere della classe operaia in un periodo di grandi cambiamenti. Ovviamente, non posso dar conto del complesso dibattito che ha riguardato aspetti tecnici, di filosofia morale e politica, oltre che economici. Mi preme solo sottolineare come l'esigenza sia nata in considerazione del riconoscimento, anche solo implicito, della divisione in *classi* della società e la conseguente necessità di individuare una valida teoria della giustizia distributiva. In sintesi, è possibile individuare tre approcci generali per la definizione del tenore di vita: quello che si richiama all'utilitarismo, anche nella moderna versione dovuta al Rawls della *Teoria della giustizia*<sup>10</sup>, un altro che utilizza la nozione di *opulenza* e, infine, quello che si richiama all'idea di libertà. L'economia ha privilegiato l'utilizzo di parametri connessi all'utilità applicati all'*opulenza*. Qualcuno<sup>11</sup> aveva sperato che il riferimento all'utilità si esaurisse negli scritti di Bentham e invece i concetti ad essa associati si rendono ancor più astratti, quasi metafisici, legandosi all'idea di soddisfacimento dei desideri o alla felicità<sup>12</sup>. L'impostazione dell'*opulenza* è anch'essa antica, potendosi far risalire ad Adam Smith, e considera l'*opulenza* la base materiale dell'utilità<sup>13</sup>. Di qui gli indicatori di reddito, spesa, patrimonio. Questi indicatori consentono di evitare il dilemma della *soggettività*, pur consapevoli che l'*opulenza* “deve riguardare la vita che si conduce piuttosto che le risorse e i mezzi che si possiedono per vivere [...] su ciò che possiamo o non possiamo fare, possiamo o non possiamo essere [...]. Il punto principale è che il tenore di vita è davvero un problema di *funzionamenti* e *capacità* e non direttamente una questione di opulenza, merci o utilità”<sup>14</sup>. Consentire di raggiungere determinate condizioni di vita (*funzionamento*) ed essere abili nel realizzarle (*capacità*) dovrebbe costituire l'obiettivo politico dell'*equità*. Non semplicemente rimuovere gli ostacoli che non

<sup>9</sup> Si pensi al dibattito tra Sen e Martha Nussbaum sull'analisi aristotelica della “vita nel senso di attività” e sulla “distribuzione politica”. Nussbaum M.C., *Non-relative Virtues: An Aristotelian Approach*, “Midwest Studies in Philosophy”, 1990.

<sup>10</sup> Rawls J., *A Theory of Justice*, Cambridge, Massachusetts: Belknap Press of Harvard University Press, 1971

<sup>11</sup> Penso a Robinson J., *Economic Philosophy*, C.A. Watts & Co, London 1962

<sup>12</sup> Hare R.M., *Moral Thinking*, Clarendon Press, Oxford, 1981; Pigou A.C., *The Economics of Welfare*, MacMillan, London 1920; Frey B.S., Frey Marti C., *Economia della felicità*, il Mulino, Bologna, 2012.

<sup>13</sup> Sen A., *The Living Standard*, “Oxford Economic Papers”, August 1984.

<sup>14</sup> Sen A., *The Standard of Living...* op. cit. p. 52.



lo dovessero consentire, piuttosto rendere liberi e capaci nello scegliere come procedere per i propri *conseguimenti*<sup>15</sup>.

Dopo la crisi, convenzionalmente datata come inizio nel 2007, i *conseguimenti* si sono fatti sempre più rari per una buona quota di popolazione. *Funzionamenti e capacità* sono sempre più deboli, l'ascensore sociale che era l'indicatore più efficace della loro attività si è quasi fermato e l'*opulenza* si è concentrata nelle mani di pochi.

Nei termini che ho illustrato, il sistema tributario può aiutare a consentire vite libere, nel significato che ho inteso?

Guardo dal lato solo della tassazione. La *discriminazione quantitativa* può agire in vari modi: con aliquote crescenti al crescere della base imponibile (progressività), fino ad arrivare alla confisca di guadagni addizionali, attraverso aliquota marginale che tende al 100%, significando disincentivo all'accumulo di reddito, oltre certi livelli. È avvenuto nella storia contemporanea e Piketty ricorda più casi, tra i quali quello degli Stati Uniti nel periodo 1919-22, con aliquota marginale del 70% e che diviene del 79% nel 1933; quello della Germania nell'immediato secondo dopo guerra con l'aliquota al 90%<sup>16</sup>. Laffer sarebbe contrario a riproporre simili livelli di aliquote, osservando che ciò diverrebbe un disincentivo a produrre e Rawls aggiungerebbe che avverrebbe proprio per i contribuenti che si dimostrano più abili degli altri. Tra l'altro, questa spinta progressività nuocerebbe anche allo Stato perché determinerebbe un gettito più basso di quello ottenibile con aliquota più bassa. Inoltre, aliquote marginali alte incentivano l'evasione fiscale. Ma allora, può darsi sia preferibile un sistema tributario con aliquota costante, senza più il *mito* della progressività (parafrasando Einaudi). Insomma, la *flat tax* senza deduzione, che scrivo in inglese per rispettare la *trasparenza* della comunicazione politica. Un sistema fiscale voluto e con insuccesso tentato dalla Thatcher e ciclicamente riproposto come il più equo da populistici vari (italiani, austriaci, irlandesi, polacchi, ecc.) e da seguaci dell'ideologia del mercato. In Italia la proposta più recente viene dall'economista Nicola Rossi dell'Istituto Bruno Leoni, "idee per il libero mercato". È una proposta che inevitabilmente si accompagna a una riduzione della spesa pubblica e quindi del *welfare*. Solitamente si afferma che il *welfare* non può più essere considerato universale. Esso deve servire a difendere i poveri e i giovani in cerca di lavoro. Inoltre, la domanda di lavoro da parte delle imprese potrebbe

<sup>15</sup> Il conseguimento del benessere attraverso la libertà è stato discusso sia da Marx, sia da J. S. Mill: Marx K., Engels F., *L'ideologia tedesca*, 1846, Editori Riuniti, 1975; Marx K., *Grundrisse*, 1858, Nuova Italia, 1970; Mill J.S., *On Liberty*, 1859, Penguin, 1974; Mill J.S., *On the Subjection of Women*, 1869, Dent, 1970.

<sup>16</sup> Piketty T., *op. cit.*, pp. 792 e ss.

essere incentivata attraverso la riduzione del cosiddetto *cuneo fiscale* che si traduce in minor costo del lavoro per l'impresa e maggior salario netto per il giovane lavoratore. Si dimentica, ovviamente di osservare che allora la *flat tax* dovrà coprire gli oneri sociali e i contributi non versati, oppure destinare quei giovani lavoratori a pensioni commisurate ai miseri contributi versati.

Come ho ricordato, a parità di reddito si possono osservare tenori di vita diversi e sulla base anche di antiche analisi basate sul *principio del sacrificio* impositivo, si può immaginare una *discriminazione qualitativa* che opera in considerazione della diversa fonte del reddito guadagnato. Nel corso della lunga rivoluzione industriale ha dominato l'idea che bisognasse discriminare a favore del reddito derivante dal lavoro perché è quello che più delle altre possibili fonti (capitale, patrimonio) osserva un *sacrificio* per essere ottenuto. È così che è capitato di colpire con aliquote fino all'80% il patrimonio ricevuto in eredità e non certo per recuperare gettito ma per punire coloro che possedevano redditi giudicati socialmente eccessivi e sterili<sup>17</sup>. Secondo Piketty oggi ci troviamo in una situazione eccezionale, epocale, nella quale si rileva una socialmente non sostenibile differenza eccessivamente positiva tra la crescita del tasso di rendimento privato del capitale e il tasso di crescita del prodotto. Questa differenza conduce a crescente disuguaglianza perché i patrimoni ereditati si ricapitalizzano più rapidamente rispetto alla crescita del prodotto e quindi dei salari. Questo meccanismo induce gli imprenditori a trasformarsi in *rentier*. Una possibile via di uscita è nella imposta generale progressiva, ordinaria, sul capitale. Pur consapevole che è una utopia, Piketty ha in mente questa imposta su base mondiale. È una imposta che non ha come obiettivo il finanziamento dello Stato sociale, quanto regolare il capitalismo nei suoi naturali effetti distributivi. La ragione principale di scelta di questa imposta è, per Piketty, la dimostrata non equivalenza impositiva tra le basi imponibili reddito e patrimonio, dovuta, per i grandi capitali, alla accumulazione del rendimento depositato nelle holding di famiglia o istituzioni similari, riservandosi per il proprio consumo percentuali bassissime. Ne discende che è il capitale e non il reddito il più efficace indicatore della capacità contributiva. Una sia pure minore importanza è data anche all'effetto incentivante di una imposta sul patrimonio, rispetto a quella sul rendimento, nel senso che la prima induce a scegliere attività più redditizie o alienare il bene a favore di investitori più abili e quindi contribuire positivamente alla crescita del saggio di sviluppo del prodotto.

Con il tempo è tuttavia accaduto giusto il contrario, soprattutto in Italia. L'imposta patrimoniale si è evitata di inserirla nella riforma tributaria del 1972

<sup>17</sup> Per alcuni esempi, si veda Piketty, *ibidem*, pp. 793 e ss.

e l'imposta sul reddito, che nominalmente è di tipo generale, ha finito con l'aver le sembianze di una imposta specifica di massa sul reddito da lavoro dipendente<sup>18</sup>. Ciò ha inevitabilmente comportato una *discriminazione qualitativa* opposta a quella che si giustificava nei testi scientifici e nei proclami politici. Anche a livello di ente locale, in Italia si è voluto finanche abolire una semplice, efficace e piccola tassazione sulla prima proprietà immobiliare.

L'Unione Europea resta silente. Non c'è una sola imposta comunitaria e la sola preoccupazione riguarda il rispetto dei vincoli di finanza pubblica che alcuni vorrebbero maggiormente assicurarsi con la istituzione di un ministro europeo dell'economia e finanza e l'inserimento nei *trattati del fiscal compact*.

Tutto ciò crea ovviamente effetti distributivi che, tuttavia, possono essere misurati e valutati solo considerando anche il lato spesa pubblica. È qui, tra l'altro, che Piketty commette l'errore di non voler collegare l'imposta patrimoniale con le destinazioni della spesa pubblica. Appare infatti immediato che guardare al solo lato delle entrate, significa poter cogliere gli effetti redistributivi tra i contribuenti, mentre non coinvolge la correzione della disuguaglianza che riguarda chi contribuente non è e i poveri, anche se non necessariamente, appartengono a questa ultima categoria.

Anche dal lato della spesa può osservarsi la prevalenza del *senso comune* e quindi evitare di considerare la complessità del fenomeno concernente la povertà, il ridotto tenore di vita del ceto medio e l'esclusione per i giovani di sperare in un lavoro degno e decoroso.

La risposta, vagamente programmatica perché non deve confliggere con i vincoli europei alla finanza pubblica, è comune a più partiti politici e riguarda il cosiddetto *reddito di cittadinanza* che, in alcune proposte, si accompagna a un piccolo aumento delle pensioni minime. Queste misure probabilmente rispondono alla doverosa *assistenza* alla povertà e al disagio giovanile ma non costituiscono *lotta* alla povertà e non modificano quella condizione di libertà che può condurre al tenore di vita desiderato cui ho accennato.

Queste forme di assistenza, pur necessarie, hanno come riferimento concettuale il *consumatore-cittadino* coniato da Giddens per la *terza via*, perché modificano, almeno per quell'istante di vita considerato, la risorsa di cui si dispone per il consumo ma non modificano il tenore di vita caratterizzato da precarietà, incertezza sul futuro, disoccupazione e la cui somma conduce a uno stato di impotenza cui nessun sistema tributario potrà porre rimedio. Impotenza che continua anche nella condizione di lavoratore. Continua in questa condizione perché la vera origine della disuguaglianza è nel mercato del

<sup>18</sup> Pedone A., *Origini, disegno, attuazione e limiti del progetto di riforma Cosciani*, in Bises B., *Il progetto di riforma tributaria della Commissione Cosciani cinquant'anni dopo*, il Mulino, 2014, pp. 47-74.

lavoro. È qui che originariamente si determinano le ripartizioni tra le quote di salario, profitto e rendita. Le grandi crisi economiche hanno sempre avuto origine nella virulenta concentrazione di alcuni di questi redditi, in particolare la rendita finanziaria. Il sistema tributario potrebbe aiutare alla *eutanasia del rentier* come auspicato da Keynes, ma ciò può accadere solo se il *policy maker* è consapevole del danno che il *rentier* produce all'intera collettività e che dalla crisi si esce consentendo la redistribuzione, piuttosto che temere i disavanzi. Redistribuzione non solo dei salari, ma anche dei tenori di vita, che vuol dire minore precarietà e incertezza, individuale e collettiva, sul futuro. Quindi realizzare effettivamente la *fine del laissez faire*, iniziando dal mercato del lavoro, ristabilendo regole recentemente abolite e ristabilire diritti che consentendo istruzione e salute aiutano la libertà. Occorre nuovamente convincersi, dopo la fine del *trentennio glorioso*, che non è impossibile sperare in più alte *possibilità economiche per i nostri nipoti*. Utopia? Può darsi, ma necessaria perché come tutte le utopie spesso non servono al futuro, ma a migliorare il presente.

# CRESCITA DELLA POVERTÀ E POLITICHE DI CONTRASTO

di *Achille Flora*

Il fenomeno della povertà si presenta esteso su scala globale, mostrandosi come un fenomeno presente in maniera consistente nei continenti e Paesi con più deboli percorsi di sviluppo ma persistente anche nei Paesi avanzati, la cui crescita lascia ai margini ampie fasce di popolazione. La Banca Mondiale stima, al 2013, in circa 767 milioni di persone, pari al 10,7% della popolazione mondiale, il numero di coloro che vivono al disotto della soglia di povertà assoluta<sup>1</sup> (World Bank Group, 2016), così distribuiti su scala mondiale: Africa Sub-Sahariana (50,7%) seguita da Sud Asia (33,4%), Est Asia e Pacifico (9,3%), America Latina e Caraibi (4,4%), Est Europa e Asia Centrale (1,4%), mentre nel resto del mondo è allo 0,8%<sup>2</sup> (World Bank Group, 2016).

Queste rilevazioni evidenziano una robusta correlazione tra la diffusione della povertà in termini assoluti e il mancato sviluppo economico, sia perché la povertà si concentra nei Paesi in ritardo o in via di sviluppo, sia perché lo sviluppo economico nelle aree del sud-est asiatico, dove viveva la metà dei poveri del mondo, ha determinato, nel periodo 1990-2013, l'uscita dalla condizione di povertà di più di un miliardo di persone, a fronte della crescita della popolazione mondiale di 1,9 miliardi, mentre, nell'Africa Sub-Saha-

<sup>1</sup> Persone che vivono con meno di 1,90 USD in condizioni di PPP (*Parity of Purchasing Power*). Tale soglia, dal 2015, è calcolata tenendo conto del reale potere d'acquisto in ogni singolo Paese, in base alla PPP al 2011. Prima del 2015, tale soglia era fissata a 1,25 dollari al giorno.

<sup>2</sup> In termini d'incidenza, della povertà assoluta sulla popolazione, la graduatoria diviene la seguente: Africa Sub-Sahariana (41%) seguita da Sud Asia (15,1%), America Latina e Caraibi (5,4%), Est Asia e Pacifico (3,5%) Est Europa e Asia Centrale (2,3%), resto del mondo (0,8%). L'incidenza (*Headcount ratio*) indica, definita una soglia di povertà in termini reddituali, quante persone o famiglie, in rapporto alla popolazione, sono sotto tale soglia. Questa misura non indica, però, la distanza da tale soglia, limite superabile calcolando il *poverty gap*, ossia la distanza media dalla linea di povertà, che misura di quanto, i poveri di una nazione o regione, sono al di sotto della linea di povertà assoluta.

riana, la povertà è continuata a crescere anche in questo lasso temporale (World Bank Group, 2016).

Lo sviluppo economico del Sud-Est asiatico e pacifico, con la conseguente riduzione della povertà, rappresenta il portato positivo della globalizzazione dei mercati, oltre che il principale vettore della diminuzione nella disegualianza dei redditi, tra Paesi, su scala internazionale. Lo sviluppo asiatico si è, infatti, basato su un modello *export-led*, che ha potuto realizzarsi grazie all'apertura del commercio internazionale, così come, la diffusione delle conoscenze e di nuove tecnologie, ha consentito alle industrie dei Paesi in via di sviluppo di migliorare le loro *performance* produttive (Stiglitz, 2002). Quest'aspetto rappresenta, però, solo il lato positivo dei processi di globalizzazione, poiché l'apertura incontrollata dei mercati finanziari, perseguita dal Fondo Monetario Internazionale (FMI) sull'onda del *Washington Consensus*, ha disarticolato i sistemi di regolazione dei flussi finanziari. Questi, guidati da ottiche speculative di breve periodo, hanno esposto le industrie dei Paesi in via di sviluppo, alla notevole instabilità dei mercati finanziari internazionali, caratterizzati da repentini afflussi e deflussi di capitali, guidati da grandi e complessi intermediari finanziari con gravi ripercussioni sull'economia reale, come nel caso della crisi thailandese del 1997.

In realtà, il miracolo asiatico non scaturisce da alcun automatismo conseguente alla globalizzazione dei mercati, bensì da un attento dosaggio di apertura al mercato e utilizzo flessibile di politiche protezionistiche e da un virtuoso ruolo dell'intervento pubblico (Evans, 1995), che ha prima consentito una notevole crescita nei settori tradizionali sui mercati internazionali, occupando poi anche spazi di mercato nei settori tecnologicamente avanzati, attraverso adeguati investimenti in istruzione e nuove tecnologie. Una capacità di controllare e dominare i processi di globalizzazione, rilanciata nel nuovo millennio dalla Cina, attraverso il piano *One Belt, One Road*, un'infrastruttura globale che attraversando sessanta Paesi di tre continenti, integrando trasporti via terra con quelli via mare, le consentirà di rafforzare la sua presenza sui mercati internazionali.

Se la disegualianza tra Paesi diminuisce, quella interna ai Paesi manifesta una tendenza crescente<sup>3</sup>. Anche se, la disegualianza nella distribuzione dei

<sup>3</sup> Le disegualianze nei redditi disponibili (redditi da lavoro, capitale e trasferimenti pubblici monetari, al netto delle imposte personali) equivalenti (tengono conto del numero di componenti familiari), misurate attraverso l'indice di Gini per quattro anni (1985, 1995, 2005, 2013), mostrano la loro maggiore tendenza all'aumento negli Stati Uniti, Regno Unito, Spagna e Italia. Contrariamente agli altri Paesi esaminati, per l'Italia, la crescita delle disegualianze non sarebbe avvenuta nel periodo 2005-2013, bensì già dal 1993, come conseguenza della manovra deflazionistica e alla svalutazione della lira, attuate nel 1992, per poi rimanere ad un livello elevato (Franzini M. et al., 2017).

redditi tende ad essere più elevata nei PVS rispetto ai Paesi sviluppati, se ne rileva una sua crescita nei Paesi avanzati. In particolare, nei Paesi OECD il 10% più ricco della popolazione presenta un reddito 9,6 volte maggiore di quello del 10% più povero, divario in crescita continua dagli anni '80 e aggravatosi durante l'ultima crisi per la perdita di posti di lavoro (OECD, 2015).

Gli effetti della crescita sui livelli della diseguaglianza, di là dell'impostazione ottimistica, suggerita dalla curva ad U capovolta elaborata da Kuznets (1955), secondo cui le diseguaglianze aumenterebbero nelle prime fasi dello sviluppo, per poi diminuire nel lungo periodo, trovano una smentita in queste rilevazioni che ne segnalano un aumento nei Paesi avanzati.

In realtà, la crescita delle diseguaglianze è dovuta a molteplici fattori, tra cui il passaggio dal modello produttivo fordista ad uno post-fordista, con la connessa perdita di peso delle grandi organizzazioni sindacali, il generale indebolimento dei sistemi di protezione del lavoro, alla specializzazione intrapresa dalle maggiori economie avanzate in settori ad elevato utilizzo di capitale umano e ad alta tecnologia e conseguente incremento delle retribuzioni degli addetti a tali settori (Alesina, Giavazzi, 2008). Un aumento delle retribuzioni da lavoro che però, nei suoi livelli più elevati, privilegia manager e dirigenti delle imprese, anche senza un rapporto con i loro livelli di produttività (Piketty, 2013), mentre per il resto dei lavoratori, alla crescita dell'incidenza del monte salari sul reddito nazionale, negli anni settanta, è poi seguita una fase di riduzione che, in Italia, ha toccato i dieci punti percentuali (Franzini M. *et al.*, 2017), tanto da verificare una crescita salariale inferiore a quella della produttività.

Passando dalla distribuzione del reddito, un concetto di flusso, a quello della ricchezza patrimoniale, un concetto di stock, s'individua un livello di diseguaglianza ancora maggiore e che può condizionare le opportunità anche delle generazioni future. Infatti, poiché la ricchezza patrimoniale, attraverso l'asse ereditario, si trasferisce alle generazioni successive, cristallizza le diverse posizioni sociali e le opportunità che ne possono derivare. Un fattore di alimentazione delle diseguaglianze, tanto più forte, quanto meno è incisiva la tassazione sugli assi ereditari.

Le differenze nella distribuzione della ricchezza patrimoniale sono ancora più nette ed estreme, poiché otto persone posseggono la metà della ricchezza mondiale, mentre l'altra metà è distribuita tra 3,6 miliardi di persone. Anche nel caso italiano si verifica una polarizzazione nella distribuzione della ricchezza patrimoniale, poiché l'1% della popolazione possiede una ricchezza pari a quella del 30% più povero, con un terzo di tale ricchezza che deriva da eredità e il 43% da relazioni (Oxfam, 2017). In particolare, quando il tasso di rendimento del capitale è maggiore del tasso di crescita del prodotto, il

ruolo del patrimonio ereditato e accumulato, secondo Piketty (2013), assume un “valore sproporzionato”, perché basta anche un limitato flusso di risparmio per far crescere il valore dello stock. In tale condizione, il patrimonio ereditato si rafforza e prevale su quello derivante dal lavoro, emanando incentivi che invogliano a privilegiare le rendite, con effetti di aumento delle diseguaglianze. Una crescita patrimoniale agevolata, anche, dalla generale adozione di politiche fiscali che hanno ridotto il prelievo sugli assi ereditari.

Inoltre, la ricchezza patrimoniale rappresenta la principale garanzia, nei sistemi finanziari banco-centrici prevalenti in Europa, per l'erogazione di credito, alle famiglie come alle imprese. La mancanza di garanzie patrimoniali si traduce, quindi, anche in un freno all'accesso al credito, bloccando la possibilità, per famiglie più povere, di realizzare progetti imprenditoriali o di lavoro autonomo.

La distribuzione dei redditi e/o della ricchezza e i loro livelli di diseguaglianza rappresentano, però, solo la base strutturale che può precipitare individui e famiglie in una condizione di povertà. Oggi siamo di fronte a nuove forme di povertà che sono definite nei termini di emarginazione socio-territoriali e limitazioni nella partecipazione alla vita sociale. Infatti, un'insufficiente alimentazione e la mancanza di cure per la salvaguardia delle condizioni di salute, così come la privazione dell'accesso all'istruzione o il suo precoce abbandono, sono cause debilitanti delle capacità d'inserimento nel mondo del lavoro e un veicolo di alimentazione di una vera e propria “trappola della povertà”.

Al di là degli interventi di politica industriale e di politiche attive del lavoro per rivitalizzare un percorso di sviluppo economico, rimane il nodo del blocco dell'ascensore sociale. È un tema di grande rilievo, già affrontato nella letteratura sullo sviluppo economico da Albert O. Hirschman (1973), attraverso l'immagine del cosiddetto “effetto galleria”. Un effetto che descrive una situazione tipica delle aree urbane congestionate dal traffico automobilistico, quando la fila di auto in cui si è in coda è bloccata, mentre le altre file camminano. Se questa situazione non si sblocca a breve, gli automobilisti in coda non esiteranno a uscire dalla fila e superare la doppia linea continua di divisione delle corsie, anche se questa imporrebbe un divieto al suo superamento. Se al posto delle auto, inseriamo le classi sociali economicamente più deboli, allora quest'apologo diviene predittivo della possibilità che i poveri, se non vedono una via di uscita dalla loro condizione, possono accumulare rancore e passare anche a forme d'illegalità. Le diseguaglianze, nella distribuzione dei redditi come nei patrimoni accumulati ed ereditati, minano alla base, quindi, coesione sociale e rispetto delle regole, due elementi fondamentali per uno sviluppo inclusivo e meno conflittuale.



Gli economisti hanno evidenziato tesi contrapposte sul ruolo delle diseguaglianze nella prospettiva della crescita economica. L'approccio tradizionale ritiene che le diseguaglianze favoriscano la crescita, poiché questa trova, nell'accumulazione del risparmio, maggiori possibilità di finanziarie investimenti produttivi. Poiché i percettori di redditi più elevati presentano una maggiore propensione al risparmio, una distribuzione ineguale, producendo più risparmio, consentirebbe maggiori investimenti e crescita. Una tesi che non considera le conseguenze sulla pressione che, inevitabilmente, si manifesterebbe sui governi per l'adozione di politiche sociali nei confronti degli strati più poveri della popolazione, con un aumento della spesa pubblica rivolta ad interventi di welfare e finanziata aumentando la pressione fiscale, con effetti negativi sulla crescita (D'Antonio, Flora, Scarlato, 2002).

## 1. La diffusione della povertà in Italia

La condizione di povertà assoluta avvolge, in Italia al 2016 (ISTAT, 2017a), circa 1,6 milioni di famiglie con 4,742 milioni di persone, mentre altri 2,734 milioni di persone versano in condizioni di povertà relativa<sup>4</sup>. Un livello di povertà che, al 2015, rappresentava nell'Unione Europea il livello più elevato di persone in condizioni di deprivazione materiale, in discesa in Europa, ma con cali solo marginali in Italia (iFEL, 2016).

La crisi economica ha, infatti, prodotto un aumento delle famiglie in condizioni di povertà assoluta, salite nella loro incidenza<sup>5</sup>, dal 4,2% del 2007 al 5,6% nel 2012, per poi stabilizzarsi al 6% negli ultimi quattro anni. Cambiano notevolmente le fasce di età della composizione delle famiglie in condizioni di povertà: mentre nel 2005, si rilevava che l'incidenza della povertà cresceva all'aumentare dell'età del capofamiglia, dal 2012 tale rapporto si capovolge, verificando una diminuzione dell'incidenza al crescere dell'età del capofamiglia, mentre colpisce maggiormente le famiglie giovani<sup>6</sup>. Una

<sup>4</sup> La povertà relativa indica difficoltà nel fruire beni e servizi in rapporto al livello economico medio di vita dell'ambiente o della nazione, livello individuato con il consumo pro-capite o il reddito medio che è pari alla spesa media per persona nel Paese, rappresentando la linea di povertà, sotto la quale, una famiglia, sulla base del numero dei suoi componenti, è definita povera in termini relativi (ISTAT, 2017a).

<sup>5</sup> L'incidenza della povertà si ricava rapportando il numero di famiglie – con spesa media mensile per consumi pari o sotto la soglia di povertà – al totale delle famiglie residenti. Per le persone, si ricava rapportando il numero di persone, in famiglie povere, al totale delle persone residenti (ISTAT, 2017).

<sup>6</sup> Nel 2016, l'incidenza della povertà assoluta è stimata dall'ISTAT al 10,4% per le famiglie giovani, mentre è al 3,9% per famiglie con persona di riferimento ultra sessantaquattrenne.

condizione di ulteriore emarginazione giovanile, a dimostrazione di come i sistemi di protezione sociale, del lavoro e previdenziali, evidenzino notevoli differenze di trattamento e siano maggiormente orientati verso le fasce di popolazioni più anziane, a scapito delle fasce giovanili.

Nella condizione di povertà conta, ovviamente, anche la numerosità della composizione familiare. Infatti, l'incidenza della povertà assoluta cresce al crescere dei numeri di figli di cui è composta la famiglia<sup>7</sup>. Una rilevazione che evidenzia la mancanza di politiche di sostegno ai nuclei familiari. Analogamente, l'incidenza della povertà assoluta cresce nelle famiglie con figli minorenni, al crescere del loro numero, mentre, al contrario, si rilevano valori molto più bassi, con la presenza in famiglia di un anziano, con valori di povertà decrescenti al crescere del numero di anziani.

Come già rilevato, nel determinare i livelli di povertà entra in gioco anche il livello d'istruzione, verificando un aumento delle famiglie in povertà, per quelle in cui, la persona di riferimento, ha nulli o bassi livelli d'istruzione, per dimezzarsi in presenza di un diploma o oltre. Relativamente alla condizione lavorativa, l'incidenza maggiore della povertà la ritroviamo per le persone in cerca di occupazione e per i dipendenti nella condizione operaia<sup>8</sup>.

La presenza di stranieri costituisce un altro elemento di crescita dell'incidenza della povertà. I dati ISTAT evidenziano come per le famiglie italiane, la povertà assoluta incida molto meno, relativamente alle famiglie di soli stranieri e ancor di più – ancor di più in quelle miste<sup>9</sup> – con valori crescenti se riferiti alla sola area meridionale. Livelli d'incidenza che evidenziano una condizione di discriminazione nei confronti degli immigrati e che mettono in discussione l'efficacia, ma potremmo parlare anche di assenza, delle politiche d'integrazione degli immigrati.

Interessanti sono anche le rilevazioni sulla distribuzione territoriale dell'incidenza della povertà assoluta. Non sorprendentemente, nel 2016, il Mezzogiorno presenta la maggiore incidenza della povertà assoluta nei confronti del Centro e del Nord<sup>10</sup>, contrariamente ai livelli d'intensità della povertà

<sup>7</sup> Dal minimo del 4,9% con un solo figlio, al massimo del 17,2% con cinque e più figli.

<sup>8</sup> L'incidenza della povertà passa, nel 2016, dall'1,5%, in caso di famiglia di dirigenti, quadri o impiegati, al 12,6% in famiglie di operai.

<sup>9</sup> L'incidenza della povertà assoluta è pari al 4,4% per le famiglie italiane e cresce al 25,7% nelle famiglie di soli stranieri, per elevarsi al 27,4% in quelle miste. Tali livelli d'incidenza della povertà salgono nel Mezzogiorno al 7,5% nel caso di famiglie italiane e al 29,7% per quelle di soli stranieri.

<sup>10</sup> L'incidenza della povertà assoluta nel Mezzogiorno è pari a 8,5% vs 5,9% nel Centro e 5,0 nel Nord.

assoluta<sup>11</sup> per le famiglie, che ribalta tale graduatoria, evidenziandone la maggiore concentrazione al Nord, seguito dal Mezzogiorno e dal Centro con valori decrescenti. L'incidenza della povertà assoluta dipende anche dalla collocazione della famiglia nel centro o in periferia delle aree metropolitane, così come nei comuni con popolazione superiore o fino a cinquantamila abitanti. La residenza nel centro delle aree metropolitane presenta un'incidenza minore, della povertà assoluta, relativamente alle aree periferiche e nei comuni con più di cinquantamila abitanti<sup>12</sup>. In particolare, nel Mezzogiorno, questa rilevazione si presenta come il risultato della progressiva espulsione, dei ceti meno abbienti, dalle aree centrali delle città meridionali e individua le periferie, non solo come luoghi di privazione di servizi essenziali, ma anche come luoghi di concentrazione della povertà.

Infine la povertà relativa, che in Italia al 2016, è stimata avvolgere 2,734 milioni di famiglie, di cui 1,618 milioni di famiglie risiede nel Mezzogiorno vs 701mila nel Nord e 415mila nel Centro, anche se, in termini di persone, la maggiore concentrazione è presente nell'area del Nord<sup>13</sup>. Dati che evidenziano livelli abnormi per un Paese avanzato qual è l'Italia<sup>14</sup>. Anche in questo caso, la maggiore incidenza riguarda i giovani fino a 17 anni (22,3%) con gli anziani, da 65 anni in su, che presentano l'incidenza più bassa (8,2%). Per il resto, per la povertà relativa valgono le stesse riflessioni avanzate per quella assoluta.

La realtà che abbiamo di fronte è che l'Italia è un Paese privo di efficaci politiche di sostegno alle famiglie, d'integrazione degli immigrati, ma soprattutto non è un Paese per i giovani, particolarmente per i minori<sup>15</sup>.

<sup>11</sup> Intensità della povertà misurata di quanto, in percentuale, la spesa media delle famiglie definite povere è al di sotto della soglia di povertà. L'intensità della povertà assoluta, al 2016, risulta al Nord al 21,8%, nel Mezzogiorno a 20,5%, nel Centro al 18,6%.

<sup>12</sup> L'incidenza della povertà assoluta passa, nel Mezzogiorno, dal 5,8% per i residenti nel centro delle aree metropolitane, all'11,1% per residenze nelle periferie, mentre nel Centro Italia passa dal 3,7% nelle periferie al 7,4% nelle aree centrali delle aree metropolitane.

<sup>13</sup> Le persone, in condizioni di povertà relativa, sono così suddivise per macro aree territoriali: 8,192 milioni nel Mezzogiorno vs 12,301 milioni nel Nord e 5,229 milioni nel Centro.

<sup>14</sup> Nel periodo di crisi, considerando anche anni successivi (2006-2016), il reddito nazionale disponibile lordo del 10% più povero degli italiani è diminuito del 23,1% (Oxfam, 2018).

<sup>15</sup> La situazione dei minori e dei giovani è in continuo peggioramento. Nel 2005, periodo ante crisi, l'incidenza della povertà dei minori era al 3,9%, al 2016 è al 10,0%. Anche per i giovani (18-34 anni) era al 3,9% e al 2016 si è triplicata, passando al 10,0%. Solo per gli anziani si verifica un calo, dal 4,5% del 2005, al quasi 3,8% del 2016.

## 2. La sostenibilità sociale dello sviluppo

Gli ultimi decenni hanno modificato l'approccio allo sviluppo economico evidenziando, il legame esistente tra crescita quantitativa e qualità dello sviluppo. Se la crescita quantitativa assume rilievo, poiché, attraverso la disponibilità di maggiori risorse, da essa dipendono le possibilità di miglioramento degli aspetti qualitativi della vita, limitarsi alla contabilità della crescita vuol dire ignorarne gli aspetti distributivi, la qualità di quello che si produce e la reale partecipazione inclusiva degli strati più disagiati della popolazione.

Una distribuzione, molto polarizzata e ineguale nella distribuzione del reddito tra le diverse categorie di percettori, così come nell'accumulo di ricchezza patrimoniale, rappresenta nel suo insieme, un fattore che, se unito ad un blocco del cosiddetto "ascensore sociale"<sup>16</sup>, inteso come blocco delle possibilità di migliorare la condizione sociale degli strati più poveri della popolazione, può determinare effetti negativi, tra cui un effetto di scoraggiamento, che porta all'abbandono dei percorsi d'istruzione e la rinuncia ad offrire i propri servizi sul mercato del lavoro.

Il sorgere di un fenomeno, come quello dei NEET (*Not in Education, Employment or Training*), ossia di giovani che non sono impegnati nell'istruzione, formazione o occupazione lavorativa, rappresenta uno dei principali effetti di tale scoraggiamento. Le cause di questo fenomeno sono individuabili in un'offerta povera di competenze da parte del sistema formativo, nei bassi livelli d'investimento in nuove tecnologie da parte del sistema produttivo e conseguente richiesta di bassi livelli di competenze, in un'informazione distorta da parte dei mass-media e in un modello culturale che accetta una dipendenza dei giovani adulti dall'ambito familiare (Rosina, 2015).

L'effetto di scoraggiamento sulle classi di età giovanili si riflette anche sull'impegno a proseguire negli studi. È l'effetto "dispersione" che "... è causa e insieme conseguenza di mancata crescita e, al contempo, di deficit democratico nei meccanismi di mobilità sociale del nostro Paese ed è l'indicatore di una deficienza del nostro sistema in termini di equità" (MIUR, 2018, p. 3).

L'incidenza dell'abbandono scolastico nella classe di età 18-24 anni, nel 2016, è in media nell'Unione europea del 10,8%, con punte massime del 20% in Malta, Spagna e Romania, mentre l'Italia è in una posizione in miglioramento, presentando un valore medio del 13,8%, inferiore all'obiettivo del

<sup>16</sup> Il Rapporto Censis 2017 rileva che l'87,3% di ceto popolare e medio, oltre al 71,4% del ceto benestante, ritiene sia difficile risalire la scala sociale, mentre tutti ritengono sia più facile scivolare verso il basso (CENSIS, 2017).

16% programmato nella Strategia Europa 2020. Le cause di tali abbandoni sono molteplici, ma quella economica appare preminente, poiché in Italia, mentre per i figli delle famiglie con stranieri e a basso reddito, gli abbandoni raggiungono il 30,8%, per famiglie italiane a basso reddito è al 25%, per i figli della classe dirigente tale incidenza si riduce all'1,0% (ISTAT, 2017b). Nel caso italiano, notevoli anche le differenze territoriali, dato che si passa da un'incidenza dell'abbandono di circa il 10% nel Centro-Nord al 18,4% nel Mezzogiorno.

L'incidenza della povertà non agisce solo sul flusso di abbandoni, ma condiziona anche il grado di apprendimento degli allievi. Le indagini (PISA, INVALSI) sul grado di competenze in alfabetizzazione, far di conto, comprensione di un testo, matematica e letteratura, verificano il peggior andamento per gli allievi di famiglie povere e/o di stranieri e questo avviene, in prevalenza nel Mezzogiorno, tanto da far affermare agli estensori del Rapporto per la lotta alla dispersione scolastica e alla povertà educativa che "... la nostra scuola ha indebolito la sua funzione democratica di ascensore sociale" (MIUR, 2018, p. 15).

Nel caso dei NEET in età 15-29 anni, l'Italia presenta la quota più elevata tra i Paesi dell'Unione con il 24,3%, dei giovani in età 15-29 anni, vs una media dell'Unione europea del 14,2% e il minimo della Germania all'8,8%. Analogamente l'Italia presenta, per la popolazione di 30-34 anni di età, il 26,2% di laureati, penultima nell'Unione europea per tale livello d'istruzione. La recente crisi finanziaria ha ulteriormente aggravato la condizione giovanile, con un tasso di occupazione giovanile under 35 che perde circa 10 punti percentuali<sup>17</sup> nel periodo 2008-2016, con livelli ancora più gravi nel Mezzogiorno. Il tasso di disoccupazione giovanile è salito, sotto gli effetti della crisi, dal 20,4% del 2008 al 42,7% nel 2014, per poi calare nell'ultimo biennio fino al valore del 37,8% nel 2016.

In tale situazione l'unica via di uscita è stata quella dell'emigrazione, con più di novecentomila giovani emigrati dal Mezzogiorno nel periodo 2002-2015, di cui circa 200mila laureati (SVIMEZ, 2017). La realtà in cui si trovano i giovani italiani, particolarmente quelli meridionali, rappresenta il classico dilemma hirschmaniano tra *Voice* (la protesta) e *Exit* (uscita), in tal caso l'*exit* è identificabile con l'espatrio.

Il livello d'istruzione rappresenta comunque un fattore di protezione nel mercato del lavoro. Infatti, anche se gli effetti della crisi hanno colpito tutti lavoratori con qualsiasi livello d'istruzione, quelli scaricatisi sui laureati

<sup>17</sup> Il tasso di occupazione giovanile under 35 è passato dal 50,3% del 2008 al 39,9% del 2016.

sono stati certamente minori a quelli scaricatisi su lavoratori con livelli inferiori d'istruzione.

Il ruolo dell'istruzione diviene, nella prospettiva avviata dal Piano Industria 4.0 ancora più stringente e condizionante, poiché questo piano si propone di elevare, da parte delle imprese, l'utilizzo delle nuove tecnologie e la connessione, delle cose come delle persone, con conseguente necessità di disporre di profili professionali a più elevata qualificazione. I processi di automazione che ne deriveranno, spiazzeranno inevitabilmente alcune tipologie lavorative con effetti negativi, almeno nel breve periodo, sui livelli di occupazione delle figure professionali meno dotate di conoscenze. Nelle "fabbriche intelligenti" i lavoratori impegnati nel lavoro con nuovi macchinari, come le stampanti tridimensionali, sono non solo laureati, ma anche dotati di dottorati di ricerca (Berta, 2014).

Una prospettiva che, se vuole perseguire un percorso di sviluppo socialmente sostenibile, richiede interventi non solo finalizzati ad accrescere le dotazioni di nuove tecnologie per le imprese, ma anche rivolti alla formazione e adeguamento delle competenze dei lavoratori all'uso di tali tecnologie, in modo da offrire loro la possibilità di essere al passo con le trasformazioni dei modelli produttivi.

### **3. Le nuove povertà**

Lo spazio che abbiamo dedicato, al livello e al ruolo dell'istruzione, per rendere sostenibili i percorsi di sviluppo, indica che limitare i riferimenti a sole variabili economiche (livelli di reddito o di consumo), non esaurisce i fattori che determinano i livelli di povertà ed esclusione sociale. Molte altre variabili entrano in gioco, dalla qualità dell'abitazione a quella del territorio in cui si vive, dalla condizione occupazionale alla qualità e sicurezza del lavoro, dalla cura della salute ai livelli d'inquinamento ambientale che possono minarla, alla disponibilità di servizi sociali nei territori di residenza. Finora, tranne l'attenzione dedicata ai problemi dell'abbandono scolastico e dei livelli d'istruzione, abbiamo considerato solo gli aspetti economici della povertà, evidenziandone i limiti che pongono alla soddisfazione dei bisogni materiali, trascurando però le conseguenze della deprivazione materiale in termini di rarefazione o rottura delle relazioni sociali.

Certamente esiste un rapporto tra povertà economica ed esclusione sociale, poiché la prima rappresenta un freno allo svolgimento pieno di una vita di relazioni sociali soddisfacenti, ma è anche vero che il degrado dei rapporti sociali costituisce un'ulteriore barriera al reintegro a pieno titolo nel mondo

del lavoro. Gli studi condotti sul mercato del lavoro statunitense hanno rilevato come, l'informazione trasmessa dai reticoli sociali, rappresenti il principale veicolo per trovare occupazione, favorendo l'incontro tra domanda e offerta. Al contrario, la disoccupazione di lunga durata, scaturirebbe proprio da una prolungata assenza o isolamento dai reticoli sociali (Granovetter, 1973). È un approccio che contraddice la teoria economica tradizionale che guarda al lavoratore come un soggetto atomizzato, senza considerare il radicamento sociale di cui è parte e di come questi legami possano favorirne il reintegro. La ricostruzione di reti sociali solidali, di veicoli di flussi informativi per cercare occupazione è, quindi, un aspetto non secondario in una strategia di lotta all'emarginazione sociale e alla povertà.

Certo, la scomposizione del ciclo produttivo in piccole unità locali ha favorito la perdita di legami solidali, quali erano quelli che potevano crearsi all'interno delle grandi unità produttive, favorendo un isolamento dei singoli lavoratori. Le grandi fabbriche erano anche luoghi di comunità e solidarietà spontanea.

La progressiva flessibilità indotta nel mercato del lavoro, attraverso l'uso dispiiegato di contratti atipici e a termine e la loro continua reiterazione, ha contribuito ad indurre insicurezza sul futuro e incertezza economica, mentre la dotazione di capitale sociale, alla base della *golden age* dello sviluppo capitalistico degli anni cinquanta e sessanta del novecento, si è progressivamente depauperata, svuotando di partecipazione i partiti tradizionali e le associazioni territoriali, trasformate in *lobby* di pressione sui governi centrali (Putnam, 2000).

In questo scenario si svolgono le storie personali, in cui l'unione di precarietà lavorativa e debolezza relazionale, in un quadro di bassi livelli di prestazioni sociali e sanitarie, rappresenta un viatico verso la condizione di povertà. La perdita del lavoro e/o della casa, la separazione familiare, per citarne solo alcuni, rappresentano eventi critici che rischiano di racchiudere gli individui in vere e proprie trappole della povertà, con connessa perdita di autostima da parte di chi avverte di non avere un ruolo socialmente riconosciuto.

Se a questa fragilità relazionale, si unisce poi il mancato adeguamento delle competenze necessarie a trovare occupazione in un sistema produttivo globalizzato e digitalizzato, in cui si richiedono *skill* tecnologici e linguistici, il mancato adeguamento delle professionalità, può rappresentare un ulteriore fattore di esclusione dal mercato del lavoro o di marginalizzazione entro fasce di occupazione e remunerazione più deboli e meno remunerate.

Riannodare i fili della coesione sociale, costruire ponti e non muri, non solo per gli immigrati ma anche per le aree periferiche dove, almeno nel

Mezzogiorno, si concentra la maggiore incidenza della povertà è, quindi, un obiettivo direttamente connesso alla lotta all'esclusione sociale, dotando questi territori di nuova vitalità sociale e culturale, migliorandone l'offerta di servizi molto carenti nell'area meridionale, in particolare per quelli dedicati all'infanzia<sup>18</sup>.

#### **4. Le politiche di contrasto alla povertà**

Dallo scenario finora descritto, le politiche di contrasto alla povertà, per essere incisive, non devono essere concepite come monodimensionali, focalizzando l'attenzione solo sugli aspetti economici (reddito o consumi), ma necessitano di un approccio multidimensionale che consideri anche gli aspetti relazionali e sociali. Una direzione coerente con gli obiettivi ONU inseriti in Agenda 2030, di cui il primo, tra i 17 obiettivi indicati, è proprio quello di “porre fine alla povertà e alla fame, in tutte le loro forme e dimensioni, e ad assicurare che tutti gli esseri umani possano realizzare il proprio potenziale con dignità ed uguaglianza in un ambiente sano” (ONU, 2015).

L'Unione Europea, con la risoluzione del Consiglio di Lisbona (2000) aveva deliberato, nell'ambito del passaggio dell'Europa verso un'economia basata sulla conoscenza, di varare politiche mirate ad una maggiore coesione sociale, rafforzando i sistemi di protezione sociale e promuovendo l'inclusione, con azioni rivolte, particolarmente, nei confronti di gruppi minoritari, bambini, anziani e disabili, da realizzare entro il 2010. Il mancato risultato di tale obiettivo ha imposto il rilancio della strategia di Lisbona, nella nuova Agenda di Europa 2020, con cui si è assunto l'obiettivo di accrescere l'inclusione sociale, riducendo i soggetti poveri e a rischio esclusione in Europa di venti milioni, con l'Italia che si è impegnata a ridurre di 2,2 milioni, coloro che vivono in povertà. La programmazione delle politiche di coesione 2014-20 ha coerentemente assunto l'obiettivo di potenziare le politiche d'inclusione sociale, con l'Accordo di Partenariato, che prevede, all'Obiettivo Tematico 9, “Promuovere l'inclusione sociale e lotta alla povertà e ogni discriminazione”, di dedicarvi il 21,7% delle risorse assegnate al Fondo Sociale

<sup>18</sup> La spesa pro-capite nei servizi per l'infanzia presenta in Italia una media nazionale di 800 euro, con stridenti livelli di disuguaglianza tra le macroaree, con 200 euro di spesa nel Mezzogiorno vs 1.400 euro nell'Italia centrale. Il tasso di servizi comunali all'infanzia (0-2 anni) è, nella media italiana al 13% della popolazione con il Mezzogiorno che ne usufruisce per il 4,0% vs Centro con il 18,4%. L'offerta di servizi comunali è al 32% nel Mezzogiorno vs l'85% nel Nord-Est, mentre l'offerta di nidi e servizi integrati è al 12,4% nell'Italia meridionale e insulare vs il 30,3% nell'Italia centrale (MIUR, 2018), per citare solo le disparità più eclatanti.



Europeo (FSE), e il 5% del Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR) e varando il PON Inclusione. Tale obiettivo si propone di affrontare la povertà con una strategia fondata su tre pilastri, quali adeguato supporto al reddito, mercato del lavoro inclusivo, accesso a servizi di qualità, intrecciandosi anche con tematiche di altri obiettivi tematici, quali il rafforzamento dei servizi per l'impiego, il potenziamento delle attività formative ed educative, la riduzione degli abbandoni scolastici, etc.

Le politiche di coesione 2014-20, pur affermando la necessità d'interventi di sostegno al reddito, non seguono una logica meramente assistenziale fondata solo su trasferimenti. L'Italia, dopo gli interventi di politiche sociali per lenire gli effetti della crisi del 2008, rivolti a fasce limitate di popolazione, attraverso interventi non organici e rivolti alle diverse emergenze, dagli anziani (social card) alle famiglie a basso reddito (bonus famiglia), ad interventi nel mercato del lavoro (Cassa Integrazione guadagni ordinaria, straordinaria, in deroga), ha sperimentato, nel 2014, in dodici grandi città italiane il programma di Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA), nei confronti di famiglie in condizioni di povertà o esclusione sociale, particolarmente per quelle con minori. Uno strumento che ha introdotto il vincolo, per l'elargizione del sostegno, che la famiglia beneficiaria accetti di partecipare a programmi d'inserimento lavorativo e d'inclusione sociale, e s'impegni a rispettare altri obblighi, tra cui, di maggior rilievo, la frequenza scolastica dei figli minori.

Dal 2018 l'Italia si è dotata di uno strumento generale di sostegno al reddito, anche se limitato alle fasce di popolazione più disagiate, sostituendo al SIA il Reddito d'Inclusione (REI), riprendendo le modalità operative del SIA, con un sostegno al reddito delle famiglie e l'inserimento del nucleo familiare in un progetto di attivazione sociale e lavorativa, personalizzato, con i servizi sociali comunali, in rete con altri servizi offerti da altri enti e organizzazioni non profit.

Gli interventi delle politiche redistributive, dove sono presenti in modo incisivo, come nel Nord Europa, possono ridurre notevolmente gli effetti sulle diseguaglianze prodotte dal mercato, mentre per i Paesi del Sud Europa, più colpiti dalla crisi, i vincoli derivanti dalle politiche di austerità, ne hanno diminuito l'entità e la fruibilità.

Le politiche di contrasto alla povertà si biforcano in due possibili strade, una redistributiva, legata a trasferimenti monetari o fornitura di servizi pubblici ai meno abbienti, per lenire le ineguaglianze più laceranti prodotte dall'agire delle forze di mercato, e un'altra fondata su interventi a monte finalizzati a porre gli individui, quanto più è possibile, in similari condizioni di partenza. La prima concezione trova oggi un ostacolo nella separazione, prodotta dalla globalizzazione, tra produzione di ricchezza e territorio, con

le imprese che si muovono su scala globale, attrirate anche dal più basso costo del lavoro e prelievo fiscale, minando alla base le possibilità di sostenere il sistema di welfare (Bruni, Zamagni, 2004).

Le politiche redistributive sono centrate proprio sulla separazione tra Stato e mercato, non riuscendo a coniugare i tre principi base di efficienza, equità e reciprocità, su cui pure si dovrebbe fondare l'agire del mercato, con suo presupposto di scambio tra beni e servizi di valore equivalente (Bruni, Zamagni, 2004). Infatti, la letteratura sull'economia del settore pubblico, rileva problemi di *trade-off* tra efficienza ed equità, poiché il loro finanziamento avviene attraverso la tassazione dei soggetti più ricchi per sussidiare i poveri, potendo, quindi, indurre nei percettori di redditi più elevati lo stimolo a ridurre il proprio impegno lavorativo, così come indurre i poveri a lavorare meno per non perdere il beneficio del sussidio, con ripercussioni sui livelli di efficienza (Stiglitz, 2000). L'accettazione di politiche redistributive e sociali, da parte dei percettori di reddito più elevati è che, non conoscendo quale sarà la posizione sociale futura di ogni individuo – il “velo d'ignoranza” di Rawls – sia possibile pervenire ad un muto accordo, accettando l'esistenza di politiche sociali come una sorta di assicurazione contro eventi negativi, anche se la crescente consistenza dei patrimoni ereditati, rende il velo sempre più trasparente e leggibile.

Da questo retroterra teorico scaturiscono proposte e applicazioni di forme di reddito garantito, alcune universali come il “Reddito di cittadinanza”, distribuito a tutti i residenti indipendentemente dalla situazione reddituale e patrimoniale, di difficile applicazione sia per il carico eccessivo sulle finanze pubbliche, sia per la perdita di equità che potrebbe comportare; altri, invece sono limitati alle fasce più disagiate della popolazione e possono, o meno, contenere il vincolo di sottoporsi a progetti di reinserimento socio-lavorativo.

È anche vero, però, che il welfare non è appannaggio esclusivo del settore pubblico. Le stesse imprese medio-grandi predispongono in modo sempre più esteso, sistemi di welfare privato, come elemento costitutivo delle dinamiche contrattuali, mentre nuove forme di condivisione di utilizzo dei servizi (*sharing economy*), di condivisione sociale delle tecniche di finanziamento del sostegno ad interventi sociali (*crowdfunding*) vengono affermandosi.

Gli interventi che, al contrario, si propongono di agire sulle condizioni di partenza, si rifanno all'impostazione teorizzata da Amartya Sen (1999) in termini di “*capability*” (capacitazione), ossia come libertà e capacità di ogni individuo di poter scegliere uno stile di vita e di consumo, una libertà che ovviamente si basa su una condizione economica tale da consentire la realizzazione delle scelte. Il problema è allora quello d'individuare i settori d'in-

tervento che possono giocare un ruolo chiave per migliorare le condizioni di partenza.

Nei Paesi in via di sviluppo gli assi d'intervento, finalizzati a contenere la crescita delle diseguaglianze nelle fasi iniziali dei percorsi di sviluppo, così come descritto dalla curva di Kuznets, sono stati individuati in tre comparti fondamentali (distribuzione della terra, sanità e istruzione), su cui costruire politiche d'intervento. Dove queste politiche sono state adottate (es. Taiwan), le verifiche empiriche non hanno verificato l'esistenza del tratto ascendente della curva di Kuznets, indicativo dell'aumento delle diseguaglianze, al contrario del Brasile dove, in assenza di tali politiche si è verificato l'esistenza del tratto ascendente un aumento delle diseguaglianze (Bigsten, Levine, 2000; Boggio, Seravalli, 2003).

La progettazione di politiche di contrasto alla povertà nei Paesi avanzati è più complessa, non solo perché l'evoluzione del sistema produttivo ha marginalizzato il peso del settore agricolo, tranne come base della trasformazione in prodotti agroalimentari, ma anche, per il carattere complesso della povertà. La lotta alla povertà nei Paesi avanzati deve, quindi, varare politiche centrate su altri fattori di maggiore impatto. Certamente istruzione e cura della salute, sono due assi fondamentali, ma interventi di riforma del sistema finanziario sono urgenti per modificarne la logica di concessione di finanziamento alle imprese che, anche durante la crisi, ha privilegiato imprese medio-grandi a scapito delle micro e piccole imprese, componente dimensionale più diffusa del nostro sistema industriale. Esperienze positive in tale direzione sono quelle messe in campo in passato con la metodologia del prestito d'onore, un prestito agevolato e concesso senza garanzie per consentire l'avvio del lavoro autonomo, oggi riproposte con il piano "Resto al Sud"<sup>19</sup>, una forma di sostegno mutuata storicamente dall'impostazione di M. Yunus con la *Grameen Bank* (Yunus, 1998). Analogamente, l'introduzione di nuovi strumenti finanziari, come Mini-bond<sup>20</sup>, l'aumento di emissioni di obbligazioni da parte delle imprese, l'introduzione dei Piani Individuali di rispar-

<sup>19</sup> "Resto al Sud" rappresenta un progetto di avviamento di attività d'impresa, per giovani nella fascia di età 18-35 anni, nella produzione di beni servizi, ad esclusione delle attività professionali e del commercio. Il finanziamento massimo concedibile è di 50mila euro, dei quali il 35% a fondo perduto e il restante 65% finanziato a tasso zero e con garanzia statale sull'80% della somma da restituire in otto anni. Tale progetto si applica limitatamente alle regioni meridionali.

<sup>20</sup> Emissioni di titoli di debito (obbligazioni e cambiali finanziarie) da parte di società di capitali o cooperative, ad esclusione di banche e assicurazioni, con importo massimo di 500 milioni. A dicembre 2016, sono state censite 222 imprese che hanno quotato Mini-bond in Italia, con una partecipazione di PMI, al 2016, del 53%, prevalentemente manifatturiere. (Politecnico di Milano, 2017).

mio (PIR)<sup>21</sup>, rappresentano forme di sostegno finanziario alle imprese produttive, particolarmente per piccole e medie imprese, al fine di allentare l'eccessiva dipendenza dal sistema bancario.

Se istruzione, cura della salute e ruolo del sistema finanziario, sono tre settori fondamentali nelle politiche di contrasto alla povertà, non esauriscono la totalità del campo d'intervento. Infatti, le proposte avanzate da diverse fonti, proprio per la complessità del fenomeno della povertà, presentano Agende molto ampie e diversificate, con cui si propone di agire con interventi che abbracciano tutti i potenziali fattori che possono determinare la condizione di povertà. Si alternano interventi nazionali con interventi su base locale, coinvolgendo diversi enti ed istituzioni, siano esse centrali o locali, sollevando notevoli problemi di coordinamento istituzionale. In realtà, al di là di competenze nazionali per interventi che riguardano l'intero territorio nazionale o macroaree, come nel caso del meridione, rimangono aspetti territoriali, evidenziati dalle differenze nella localizzazione della povertà, al Sud nelle aree periferiche, mentre al Nord si concentra nelle aree centrali delle grandi aree urbane. Sono differenze che comportano interventi diversificati poiché, anche se siamo comunque di fronte a fattori di emarginazione, le problematiche che si pongono sono totalmente diverse tra centro e periferia. Analogamente, si pongono problemi a scala diversa se l'intervento riguarda, particolarmente nel Mezzogiorno, aree interne, soggette ad un fenomeno di spopolamento, o aree costiere congestionate. L'emarginazione e l'esclusione passa anche attraverso la rarefazione dell'offerta di servizi, tra cui la disponibilità di collegamenti internet, poiché l'impianto di tali servizi tecnologici, richiede un livello di popolazione tale da poter ammortizzare gli elevati costi d'impianto. Un ragionamento che riguarda anche l'offerta di servizi culturali (teatri, cinema, etc.) molto rari nelle aree interne, come nelle periferie delle grandi città.

Il documento del MIUR (2018), nel rilevare le notevoli differenze nella concentrazione di povertà e abbandono scolastico, propone l'adozione di un modello d'intervento mirato, prioritariamente, alle specifiche di concentrazione del fallimento formativo, coinvolgendo tutti gli attori del contesto (terzo settore, associazioni di volontariato e genitoriali, luoghi di aggregazione giovanili, centro sportivi, agenzie di educazione, parrocchie, etc.), creando, però, una regia nazionale che coordini i diversi Ministeri coinvolti, Regioni ed Enti locali, integrando nella progettualità tutti i soggetti con esperienza sul campo.

<sup>21</sup> I PIR rappresentano una forma di risparmio, incentivato fiscalmente attraverso esenzione fiscale sui guadagni da capitale e imposte di successione, finalizzato a far confluire risorse finanziarie verso l'economia reale.

L'assunzione dei territori a riferimento delle politiche di contrasto alla povertà, potrebbe risolvere queste problematiche, analizzandone i problemi specifici e le carenze di ogni area, costruendo interventi mirati e più efficaci. È un approccio *place-based*, orientato ai luoghi, ma con una regia dall'alto, capace d'integrare l'approccio dall'alto (*top-down*), con la partecipazione degli attori locali (*bottom-up*) che consente di conoscere le problematiche e le preferenze degli abitanti, resosi necessario anche nelle politiche di sviluppo (Flora, 2017) e che potrebbe risultare valido anche nella lotta alla povertà e all'emarginazione.

## 5. Costruire la fiducia e la solidarietà

La nascita e lo sviluppo del settore *no profit* o terzo settore, con l'aggettivazione di terzietà che deriva dalla distinzione tra quello privato, guidato dalla logica del profitto, e da quello pubblico per le sue contraddizioni tra efficienza ed equità, oltre che da inefficienze burocratiche e bassa o mancata attenzione ai risultati (Flora, 2010). Anche se il settore *non profit* presenta una composizione molto varia, con diverse formule organizzative, quello che le unisce è la motivazione dell'agire, non retta dal raggiungimento del profitto, bensì dalla creazione di utilità sociale. È un fenomeno in crescita, evidenziato dall'ultimo censimento al 2011, con 474.765 istituzioni *no profit*, rispetto alle 235.232 rilevate nel primo censimento di tale tipologia nel 2001 con un aumento del 28%. Delle 310.191 istituzioni attive nel 2011, il 52,2% è presente nel Nord, il 21,5% al Centro e il 26,3% nel Mezzogiorno, anche se, riferendole alla popolazione residente, il Centro evidenzia una maggiore incidenza di tale tipologia rispetto al Mezzogiorno.

Tali differenze territoriali ricalcano le diverse dotazioni di capitale sociale, maggiormente evidenziate dai differenti livelli di presenza di volontariato, che ammontano a 4.758.622 persone e che prevalgono nel Nord per il 57,12%, mentre nel Mezzogiorno tale percentuale scende al 19,97%.

L'impresa sociale, nella nuova definizione approvata con la Legge 106 del 2016, pur rimarcandone le finalità senza scopo di lucro, civiche, solidaristiche e di utilità sociale, ha introdotto la possibilità regolamentata di remunerare i capitali investiti, una modifica che intende superare la prevalente dipendenza da finanziamenti pubblici delle imprese sociali meridionali, anche se, la minore dotazione di imprese *profit* nell'area meridionale, riduce potenzialmente le possibilità di tali finanziamenti.

Il principale apporto delle imprese sociali, oltre alla copertura del deficit di presenza pubblica nell'offerta di servizi sociali e ad avere una capacità di

offrire servizi tarati sulle esigenze specifiche delle popolazioni locali, è quello di costituire un vettore d'immissione di relazioni sociali virtuose e improntate alla solidarietà nel corpo sociale. In realtà, il terzo settore rappresenta il superamento della tradizionale netta separazione tra mercato, Stato e società, realizzando una forma spuria in cui equità, efficienza e principio di reciprocità possono convivere.

Del resto la teoria del capitale sociale non è riferita solo alla presenza di cultura civica, ma anche alla presenza di capitale relazionale, nella cui costruzione acquistano un ruolo centrale le catene degli obblighi, derivanti dall'esercizio del dono (Coleman, 1990). In quest'approccio il dono si manifesta non come manifestazione solidale, bensì motivato da auto-interesse, poiché fare un dono crea un obbligo, in chi l'ha ricevuto, di ricambiare quando sarà richiesto. Certo è un obbligo solo morale e il suo rispetto dipende dal grado di fiducia esistente in una determinata formazione sociale e dalla non episodicità delle relazioni, ma per Coleman le catene di scambi di favori o doni costituiscono un fattore d'infittimento delle relazioni sociali e di crescita della fiducia reciproca. Il tradimento della fiducia comporta come sanzione l'esclusione sociale, il cui peso, in formazioni sociali coese e auto-contenute territorialmente, come nel caso dei Distretti industriali, ha indotto correttezza di comportamenti.

Il dono è espressione del principio di reciprocità, con la differenza, rispetto all'agire del mercato, dove si scambiano valori equivalenti, che nelle relazioni sociali non vi sono né un prezzo che attesti il valore del dono da ricambiare, né un obbligo contrattuale a ricambiare (Zamagni, 2011).

Affinché la disponibilità al dono, come espressione di solidarietà spontanea, divenga autonomo dalla logica dell'interesse è necessario ricostruire alla base il senso di comunità, agendo in quello spazio intermedio tra famiglia e Stato, nelle periferie anonime come nei centri urbani delle grandi metropoli, mettendo ai margini le attività illegali. In tale ottica, il dono si rapporta all'economia *no profit*, fornendo quel tessuto connettivo, fatto di legami di solidarietà, che l'economia *profit* non è in grado di offrire (Marramao, 2011). Un compito che richiede un agire istituzionale impregnato della cultura della solidarietà, che agisca in modo efficace per rimuovere gli ostacoli alla piena realizzazione individuale e collettiva.

Nella cultura cattolica emergono posizioni che dimostrano una maggiore sensibilità su questi temi, in cui si avanzano posizioni che invitano ad uno stretto rapporto tra vita etica e sociale per accrescere una coscienza sociale, nelle persone e nelle imprese, che tenga in alta considerazione il bene co-

mune, assumendo il dono<sup>22</sup> e la gratuità come espressione di fraternità, perché nel rapporto stretto tra Stato e mercato, quello che muore è la solidarietà (Benedetto XVI, 2009). Concetti ripresi da Papa Francesco affermando il rispetto dell'ambiente come bene comune con al centro la persona umana e fondato su una giustizia distributiva (Francesco 2015a), oltre al ruolo centrale della misericordia, intesa come vicinanza ai miseri nella soddisfazione dei loro bisogni (Francesco, 2015b, 2016).

## 6. Conclusioni

L'analisi fin qui svolta ha evidenziato l'attualità e la gravità delle crescenti diseguaglianze che caratterizzano lo sviluppo economico, anche là dove la crescita si presenta robusta e sostenuta. Le politiche di contrasto alle disuguaglianze e alle vecchie e nuove povertà, richiedono sia politiche economiche e sociali mirate alla riduzione delle diseguaglianze, sia un rafforzamento della coscienza sociale e disponibilità alla solidarietà nei confronti dei più deboli, la cui base poggia dentro i livelli di coesione sociale.

Essendo la povertà un fenomeno complesso e multidimensionale, le politiche di contrasto sono, a loro volta, complesse abbracciando aspetti economici, lavorativi, territoriali e sociali. La guida di queste politiche, la loro efficienza ed efficacia, è funzione, a sua volta, del grado di efficienza ed efficacia delle Istituzioni preposte.

La letteratura economica sugli aiuti ai Paesi poveri ha indicato come questi possano risultare inefficaci, quando si dispone di fragili istituzioni ed elevati livelli di corruzione (D'Antonio, Scarlato, 2008), evidenziando che possono anche produrre effetti controproducenti, poiché allentano pressione e vigilanza dell'opinione pubblica, dilatano il settore pubblico e scoraggiano l'avvio di attività produttive. L'efficacia degli aiuti dipende, quindi, da specifiche condizioni istituzionali e politiche (Burneside, Dollar, 2004), con il risultato che producendo deboli politiche economiche, non si riesce nemmeno a ridurre i livelli di povertà.

Le istituzioni italiane, particolarmente le autonomie locali meridionali, presentano molti aspetti di fragilità, dovuti alla storica deformazione di utilizzare i flussi di spesa pubblica e dei trasferimenti ai fini di cattura del consenso sociale, distorcendone, quindi, le finalità di sviluppo e/o solidaristiche.

<sup>22</sup> “Il dono produce fraternità all'interno delle relazioni tra soggetti liberi ed uguali ... Non è possibile sperimentare la fraternità nella società civile senza che prima siano garantite uguaglianza e libertà. Quando ciò non accade il dono nasconde variazioni velenose del rapporto servo-padrone che umiliano chi lo riceve, creando clientele e corruzione” (Pelàez, 2016, p. 4).

In tale situazione, affidare le politiche di contrasto, a disuguaglianze e povertà, ad istituzioni così deboli rischia di alimentarne un uso distorto e inefficace. L'esperienza dell'utilizzo dei fondi delle politiche di coesione, ha indotto notevoli correttivi, introducendo l'adozione di poteri sostitutivi in caso di ritardi o inadempienze delle autonomie locali, costituendo anche un'istituzione nazionale, l'Agenzia per la Coesione territoriale, con il compito di rafforzare, sorvegliare e sostenere l'attuazione delle politiche di coesione.

Un approccio simile, come già rilevato, è proposto dal MIUR, con la creazione di una regia nazionale, ma coinvolgendo gli attori locali

Più che sorvegliare e sostituire le Amministrazioni locali, in caso di inerzie e inadempienza, il problema maggiore è quello di cambiarne l'ottica culturale che ne orienta le modalità d'intervento. La mancata attenzione ai risultati (Osborne, Gaebler, 1993; Iannotta, 2002) di un'amministrazione, come dimostrato nelle politiche di coesione, prigioniera di bizantinismi procedurali e organizzativi (Perotti e Teoldi, 2014), affidata ad intermediazioni improprie (Barucci, 2008) come interfacce e facilitatori nel rapporto con l'utenza, sono tutti fattori che alimentano inefficienze e non garantiscono risultati virtuosi. Deformazioni che indicano, nelle riforme amministrative, un elemento centrale, affinché sia possibile integrare efficacemente interventi dall'alto e dal basso delle politiche, siano esse di sviluppo e/o d'integrazione sociale.

## Riferimenti bibliografici

- Alesina A., Giavazzi F. (2008), *La crisi. Può la politica salvare il mondo?*, il Saggiatore, Milano.
- Benedetto XVI (2009), *Lettera enciclica "Caritas in Veritate"*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano.
- Berta G. (2014), *Produzione intelligente. Un viaggio nelle nuove fabbriche*, Einaudi, Torino.
- Bigsten A., Levine J. (2000), *Growth, Income Distribution, and Poverty. A Review*, Göteborg University, Department of Economics, Working Paper I Economics, n. 32.
- Boggio L., Seravalli G. (2003), *Lo sviluppo economico. Fatti, teorie, politiche*, il Mulino, Bologna.
- Bruni L., Zamagni S. (2004), *Economia civile. Efficienza, equità e felicità pubblica*, il Mulino, Bologna.
- Burnside C., Dollar D., *Aid, policies and growth: revisiting the evidence*, Policy research, Working Paper 3251, The World Bank, Washington DC.
- CENSIS (2017), *Cinquantunesimo Rapporto sulla situazione sociale del Paese 2017*, FrancoAngeli, Milano.



- Coleman J.S. (1990), *Foundation of Social Theory*, Belknap Press, Cambridge (MA), trad. it.: *Fondamenti di teoria sociale*, il Mulino, Bologna, 2005.
- D'Antonio M., Flora A., Scarlato M. (2002), *Economia dello sviluppo*, Zanichelli, Bologna.
- D'Antonio M., Scarlato M. (2008), "Centre and Periphery in Development Policy for the South", in *Review of Economic Conditions in Italy*, n°2, pp. 213-243.
- Evans P., *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*, Princeton University Press, Princeton, (New Jersey).
- Flora A. (2010), "Economia sociale, sviluppo locale e innovazione", Prefazione a Iorio P., (a cura di), *Impresa sociale, Innovazione e legalità. Il Sud che resiste*, EDIESSE, Roma, pp. 21-32.
- Flora A. (2017), "Il pendolo dello sviluppo. Istituzioni e infrastrutture strategiche nel Mezzogiorno", in *Rivista Economica del Mezzogiorno*, n° 1-2, pp.135-166.
- Francesco (2015a), *Laudato si'. Lettera Enciclica sulla cura della Casa Comune*, Libreria Editrice Vaticana, Roma.
- Francesco (2015b), *Misericordiae Vultus. Bolla di indizione del Giubileo straordinario della misericordia*, Vaticano, Roma.
- Francesco (2016), *Il nome di Dio è misericordia. Una conversazione con Andrea Tonelli*, PIEMME, Milano.
- Franzini M., Granaglia E., Paladini R., Pezzoli A., Raitano M., Visco V. (2017), *Contro la diseguaglianza: come e perché. Un Manifesto*, in *Etica ed Economia*, rivista on line.
- Hirschman A. O. (1973), "The Changing Tolerance for Income Inequality in the Course of Economic Development", in *Quarterly Journal of Economics*, 87, 1973, pp. 544-566; trad. it.: "Il mutare della tolleranza per le diseguaglianze di reddito nel corso dello sviluppo economico", in *Ascesa e declino dell'economia dello sviluppo e altri saggi*, a cura di A. Ginzburg, Torino, Rosenberg & Sellier, 1983, pp. 73-93, Torino.
- Iannotta L. (2002), "Diritto comune dello sviluppo: rispetto e soddisfazione sei diritti, efficacia ed economicità delle decisioni", in Flora A., (a cura di), *Mezzogiorno e politiche di sviluppo. Regole, valori, capitale sociale*, ESI, Napoli, pp. 59-77.
- iFEL (2016), *Inclusione e lotta alla povertà nel settennio 2014-20*, Roma.
- ISTAT (2017a), *La povertà in Italia*, sito web.
- ISTAT (2017b), *Rapporto Annuale 2107. La situazione del Paese*, sito web ISTAT.
- Kuznets S. (1955), "Economic Growth and Income Inequality", *American Economic Review*, vol. 45, n°1, pp. 1-28.
- Marramao G. (2011), "Lo scandalo del dono", in Brezzi F., Russo M. T., *Oltre la società degli individui. Teoria ed etica del dono*, Bollati Boringhieri, Torino, pp. 41-47.
- MIUR, Cabina di regia per la lotta alla dispersione scolastica e alla povertà educativa, 2018, *Una politica nazionale di contrasto del fallimento formativo e della povertà educativa*, sito web MIUR.
- OECD (2015), *In It Togheter. Why Less Inequality Benefits All*, OECD Publishing, Paris.

- ONU (2015), *Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*, Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale il 25 settembre 2015, sito web ONU.
- Osborne D., Gaebler T. (1992), *Reinventing Government*, Yale University Press, New Haven (CT). trad. it.: *Dirigere e Governare*, Garzanti, Milano, 1995.
- Oxfam (2017), *Briefing paper*, www.oxfam.org.
- Oxfam (2018), *I dati sulla diseguaglianza in Italia*, Insetto del Rapporto *Ricompensare il lavoro non la ricchezza*, www.oxfam.org.
- Pelàez M. (2016), *Etica del dono*, Relazione tenuta al seminario su *Tecnicizzazione dei valori umani e umanizzazione e socializzazione delle tecniche*, presso l'IPE, Istituto per ricerche e attività educative, Napoli, mimeo.
- Perotti R., Teoldi F. (2014), *Il disastro dei Fondi Strutturali europei*, Lavoce.info, e-book.
- Piketty T. (2013), *Il capitale nel XXI secolo*, Bompiani, Milano.
- Politecnico di Milano, School (2017), *3° Rapporto italiano sui Mini-Bond*, sito web.
- Rosina A. (2015), *NEET. Giovani che non lavorano e non studiano*, Vita e Pensieri, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano.
- Sala-i-Martin X. (2006), "The World Distribution of Income Falling Poverty And...Convergence", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. CXXI, May, Issue 2, pp. 351-397.
- Sen A.K. (1999), *Development as Freedom*, Oxford University Press, Oxford; trad. It: *Lo sviluppo è libertà*, Mondadori, Milano, 2000.
- Stiglitz J. (2000), *Economics of the Public Sector*, Norton & Company, New York, trad. it.: *Economia del Settore Pubblico*, 2003, Hoepli, Milano.
- Stiglitz J. (2002), *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Einaudi, Torino.
- SVIMEZ, Rapporto SVIMEZ 2017 sull'economia del Mezzogiorno, il Mulino, Bologna.
- World Bank Group (2016), *Poverty and Shared Prosperity. Taking on Inequality*, sito web.
- Yunus M. (1998), *Il banchiere dei poveri*, Feltrinelli, Milano.
- Zamagni S. (2011), "Dono gratuito e vita economica", in Brezzi F., Russo M. T., *Oltre la società degli individui. Teoria ed etica del dono*, Bollati Boringhieri, Torino, pp. 111-130.

# LA POVERTÀ DELLA LIBERTÀ

di Giuseppe Ferraro

*Il grado di democrazia di un paese si misura dallo stato delle sue carceri e delle sue scuole, quando le carceri saranno scuole e quando le scuole non saranno carceri, quel grado avrà raggiunto il suo punto più alto. Lo scrivo in ogni testo che pubblico. È la premessa necessaria ad ogni discorso che riguardi la società e la sua comunità. La libertà è fatta di legami. La propria libertà si misura dalla qualità dei propri legami. Anche la libertà di un paese si misura dalla qualità dei propri legami sociali. Nessuno è libero da solo. Non c'è economia sociale che non dipenda dalle relazioni di comunità. Non c'è funzione economica e settore di sviluppo che non riguardi i legami. La legalità è fatta di legami. La povertà si combatte solo se cambiano i legami, se cambia la legalità, se cambia la legislazione che regola i rapporti di lavoro. Qui voglio dire qualcosa che può imbarazzare. Il "legalismo" è il protezionismo dell'illegalità. Stiamo vivendo il tempo della fine dello Stato Nazione, per una Cittadinanza dell'Unione, senza Nazione. Facciamo fatica a capire la necessità di una nuova legislazione, restando impigliati nel "bisogno di una crescita infelice" e nel "desiderio di una decrescita felice". Bisogna uscire da questa forbice, per ripensare alla legalità come espressione di legami. In povertà è la libertà.*

Non eravamo poveri. C'era un'attenzione consapevole a usare la parola povertà. Poteva anche essere una scelta. I poveri no. C'era differenza tra la povertà e i poveri. Si poteva anche scegliere la povertà. Si poteva vivere di poco. San Francesco scelse la povertà. Bastarsi di poco era anche la scelta del filosofo, da Diogene agli Stoici, almeno così si racconta. La povertà è più vicina alla santità. I poveri no. I poveri sono quelli che non hanno niente dove gli altri hanno tanto e tutto. Poveri sono quelli che subiscono la povertà, non quelli che la scelgono. Da noi si diceva miseria. Ed era quello che adesso si dice "disagio", la miseria era "disperazione", infelicità. Miseria si connota

come stato d'animo. Si connota anche come dispregiativo, misero è chi non vale niente. Il "povero" suscita pietà. Per questo dicevamo miseria, perché non si voleva la pietà. Nessuno vuol fare pietà, è certo diverso provarla dal subirla. La povertà si associa alla pietà quando è attiva, allora diventa "nobile", si è più vicini all'altissimo, si è più vicini a Dio, che non è che ti da qualcosa, ma ti fa sentire diversamente il tuo stato, lo equipara alla felice beatitudine di una condizione umana che riceve come grazia della vita.

Adesso chi è "povero"? Chi sono i "poveri" e come è cambiata la "povertà"? Certo i "poveri" sono "pericolosi". Anche San Francesco fu "pericoloso" per la chiesa, perché la sua scelta di povertà era una rivolta contro la ricchezza sfarzosa del potere, contro l'economia della corruzione. La sua povertà fu insubordinazione. Doveva essere punita o doveva rientrare, poter essere inclusa, rientrare nell'inclusione del potere. La povertà ha ancora questo valore. È pericolosa. Bisogna provare a procurare un "reddito d'inclusione". Bisogna anche provare a svolgere una "pedagogia dell'inclusione". La povertà non è solo quella economica, la povertà è educativa, la povertà è pari alla minorità. Sei fuori, escluso, sei pericoloso.

Un tempo si diceva "proletario". Povero era un'accezione "fuori" di ogni classe. Proletario non era chi aveva "poco", "pauper", ma chi viveva del proprio lavoro. "Proletario" era un ordine di classe, dall'altra parte, per il capitale era "forza lavoro". "Proletario" faceva riferimento a "prole", era chi non aveva altro mezzo di produzione che non fosse il proprio corpo e la sua riproduzione. Marx scriveva "la miseria della filosofia", in polemica con la "filosofia della miseria" che attribuiva a Proudhon. Marx cercava il valore scientifico. "Proletario" era un termine di classificazione, era "scientifico", come scientifico era il capitalismo e come scientifico doveva essere il socialismo.

Oggi la parola proletario è in disuso, al suo posto si potrebbe porre quella di migrante, avente la stessa funzione di forza lavoro di scambio. Proletario adesso è il "precario" in quanto lavora quando occorre e viene messo in "pausa" quando non occorre. "Precaria" è però l'esistenza. Mentre il "proletario" si riferiva all'economia del modo di produzione capitalistico, "precario" si riferisce alla bioeconomia. In quel "bio" che segna il passaggio storico alla biopolitica, bioetica, biocultura ... Quel denominatore "bio" che si accompagna a tutte le relazioni produttive e sociali, professionali e personali, riguarda non la "vita" ma l'"esistenza", a voler stare alla indicazione del termine greco "bios" invece di "zoe". La "confusione" per cui con "bio" indichiamo "vita" e non "esistenza", indica chiaramente che la vita è diventata forza produttiva, tanto quanto l'esistenza è ridotta a semplice vita, svuotata della "propria stessa vita". La "bioetica" è per tanti aspetti l'assoluta negazione dell'esistenza e perciò della vita personale, esattamente come è chiaro che i problemi che si sol-

levano nel suo ambito “scientifico” riguardano la “messa a produzione” della vita stessa. Senza mezzi termini, la generatività è subordinata alla “produttività”, la generazione alla “produzione”. La vita viene “riprodotta” come una qualsiasi merce e come tale può anche essere alterata. La produzione prende il posto della generazione. Com’è per la nascita e per la morte artificiali. Anche la povertà riguarda la produttività, ma in una valenza assai lontana dall’accumulazione del capitale come sua espressione.

Il “Capitale” non è una “cosa”, né una “ricchezza”, né un “mezzo”. Si dice “capitale” anche della città che indica il logo di una Paese. Il “capitale” è il principio di susseguenza di ogni altra azione e relazione. Fin qui il Capitale è stato riferito all’“accumulazione”, ora il principio è l’“inclusione”. Stiamo assistendo al capitalismo dell’inclusione dove il consumo è produttivo, dove l’inserimento rassicura il mercato e la sicurezza sociale. Il potere finanziario, i grandi gruppi sono ora Amazon, FB, Macintosh, le banche, le Televisioni, i Social. Devi far parte, così da poter essere controllato, incasellato. “Cellulare”, curiosamente, nella lingua italiana indica il telefono e il blindato, il furgone della polizia. Altrove viene chiamato “handy” o “telemobile”. In Italiano è “cellulare”. Devi essere incluso. Il problema del mercato è l’esclusione, la clandestinità.

Quale inclusione? Il punto è questo. Non posso parlare della “povertà” e della “lotta” alla povertà senza intendere l’inclusione. Come si dà, come si rappresenta, che cosa è da intendere?

Viene immediato il passaggio: l’inclusione comporta l’esclusione e la reclusione. Come si fa a “includere” chi è “recluso”, se la “reclusione” è già nell’“inclusione”? L’ingenuità della domanda svela il problema: in questione è la libertà.

Quando parliamo della povertà e dell’inclusione stiamo dando un significato assai preciso alla libertà. È cambiata. La libertà non è più quella di un tempo. Siamo anche alla fine della storia dello Stato Nazione, anche la cittadinanza è dunque cambiata. Lo dimostrano i rigurgiti “neonazionalisti” e “populisti” che ne rappresentano la nostalgia. Quel tempo è però finito. Alla prova è ora la “cittadinanza senza nazione”. In questione è l’inclusione ovvero la questione dell’inclusione è la stessa della libertà.

La “povertà” non è economica. È questo il paradosso e la preoccupazione dell’Inclusione. La “povertà” si coniuga alla violenza. E la violenza rimanda alla pochezza della disciplina dell’inclusione. Si chiama “povertà” educativa. Un tempo era “analfabetismo”, ora è la “povertà” educativa di chi sa leggere e parlare, ma non sa esprimersi.

Se vogliamo affrontare la questione nella sua essenzialità, la violenza è di chi non sa esprimersi, pur conoscendo la lingua parlata e quella dei segni

delle emoticon, ma senza sapersi esprimere, senza essere se stesso. Bisogna allora chiedersi fino a che punto l'inclusione fa essere se stessi? Quello che l'inclusione non garantisce è l'identità e la libertà propria. L'economico non basta, il denaro arriva, accanto all'economia della legalità c'è quella dell'illegalità che contribuisce all'inclusione. I soldi che non bastano, nemmeno fanno l'inclusione quando arrivano a sufficienza. La povertà è nei rapporti di generazione. La povertà è nell'identità. È nella libertà che è si fatta povera.

La "povertà" viene registrata nel bilancio della Legge Finanziaria del Governo alla voce "reddito d'inclusione". Ci sono milioni di euro predisposti per gli anni avvenire. L'indicazione viene dalla Comunità Europea. Si affronta sul piano economico, come è nella prospettiva del Capitalismo dell'Inclusione. Il punto è che l'illegalità "organizzata" è ampiamente attenta alla povertà. Le organizzazioni illegali e la corruzione procurano livelli di "benessere". È precario quanto l'uso della vita di chi ne beneficia. Quello che va ripensato riguarda i valori, i legami, riguarda la libertà. Quando manca la fiducia nelle istituzioni, quanto maggiore è lo scarto tra istituzioni e società, maggiore è il grado di esclusione che segnala la "povertà". In questione è la "Democrazia" così come è configurata.

In Europa il "rischio di povertà" ha raggiunto il ventisette per cento, con punte che arrivano in alcuni paesi anche al quaranta per cento. Si dice che la forbice del "benessere" è sempre più larga con quote percentuali di pochi "ricchi" e molti "poveri". È questo divario tra "molti" e "pochi" che riflette l'andamento del "capitalismo dell'inclusione". I "molti" poveri corrispondono ai "molti" disoccupati. La "produzione" non necessita di "molte" forze produttive per cui i poveri sono sempre più "molti". Il rischio dell'economia non è la mancanza di produzione, ma la mancanza di consumo.

Il dato si riversa sulla produttività che ha bisogno di sempre maggiore "intelligenza" e perciò di "innovazione". Non interessa un'intelligenza diffusa di "molti". Interessa l'intelligenza di pochi, perché la forza lavoro è robotizzata. La scuola perde perciò la sua funzione "formativa" a vantaggio di luoghi e agenzie "formattivi". L'esigenza è che la scuola ritorni nella funzione "educativa" lasciando quella di formazione finalizzata al mercato del lavoro.

Il punto è che non si dà formazione educativa senza una partecipazione ideale. Un tempo si diceva che libertà è partecipazione, ora la libertà è inclusione, ciò che domina è la paura. L'inclusione riguarda la sicurezza, che non toglie la paura, ma la mantiene, la marca.

La povertà non riguarda il solo aspetto economico familiare, perché riguarda l'intero assetto sociale, comprende i servizi non solo il reddito, comprende la sanità, l'edilizia, il lavoro, i trasporti, le periferie, le città... Bisogna

intendere che non si tratta di una povertà di reddito personale: la povertà è sociale.

Se questo è il piano di leggibilità della povertà, allora è giusto il piano sociale che va riscritto. Ciò è possibile solo con un cambiamento istituzionale che, più semplicemente, riguarda i legami sociali, perciò la libertà. Anche a livello aziendale, così come per ogni istituzione culturale e imprenditoriale. Riguarda l'organizzazione, non già nei termini di innovazione e competenza, ma di esaltazione della personalità e della partecipazione. La povertà riguarda la libertà. È la libertà che è diventata povera.

Se assumiamo come punto di applicazione la scuola, si comprende che in questione è la libertà d'insegnamento. Chi è libero d'insegnare? E come e quale è la libertà di chi insegna? Che cosa "rappresenta" un docente, sia all'università come nelle scuole? Fin quando si farà uso di cellulare e slide da leggere alla LIM, la libertà rimarrà separata dalla personalità. La libertà è la disciplina di sé. La libertà è fatta di legami. È la disciplina dei legami. I sentimenti sono legami, per quanto non ogni legame è un sentimento di libertà. A ben riflettere la povertà, proprio perché riguarda la libertà, si riferisce ai sentimenti. La povertà sentimentale è al fondo di ogni rischio sociale per il quale non basta l'inclusione come reddito di cittadinanza o di sostegno alla povertà. È l'intero quadro istituzionale che deve essere cambiato. L'intero principio di sviluppo. Se fin qui il riferimento è stato all'Unità nazionale è il momento di richiamarsi all'Unione delle comunità per una società comune che trovi nuove espressioni per la democrazia. Siamo alla fine della storia degli Stati Nazionali, siamo anche alla fine dei conflitti di classe. Siamo appena all'inizio del conflitto popolare antistituzionale. Si tratta di capire come passare dall'Unità come misura unica cui adattarsi ignorando le specificità di comunità regionali. L'Europa è ancora un'Unità sovranazionale, non ancora Unione. È sui legami sociali per una cittadinanza senza nazione che occorre operare per ritrovare nuova identità e libertà come partecipazione perché la parola "povertà" assuma la sua sacrale dignità di rispetto per la vita.





# APPENDICE



# PER UNA CIVILTÀ DELLA MISERICORDIA

di *Michelangelo Pelàez*

Che la giustizia sia virtù fondamentale di ogni ordinamento sociale, è da tutti condiviso. Pochi sono, invece, quelli che attribuiscono alla misericordia una sua funzione nel giusto ordinamento della società civile. Si presuppone tacitamente che la misericordia allenti l'impegno per la giustizia. Addirittura è più diffusa, l'idea che per risolvere i problemi sociali, soprattutto quelli economici e politici, occorra far leva sull'interesse personale e sulla voglia di guadagnare piuttosto che su una etica del dono e del perdono.

Siamo molto condizionati dall'idea che l'uomo sia nemico dell'uomo. Toccato il fondo delle conseguenze che derivano dall'accettazione acritica di questo paradigma, forse è arrivato il momento di riscoprire che in realtà l'uomo è amico misericordioso dell'uomo il che non può impedire che ci siano anche lupi travestiti da agnelli che se ne approfittano.

Benedetto XVI nella sua enciclica *Caritas in veritate*, affida ad una logica del dono, ispirata al principio di gratuità e a misericordia, un ruolo insostituibile nell'economia globalizzata del nostro tempo: “la città dell'uomo non è promossa solo da rapporti di diritti e di doveri, ma ancor più e ancor prima da relazioni di gratuità, di misericordia e di comunione” (n. 6).

Senza nulla togliere alla sfera della giustizia, la gratuità del dono ha svolto sempre nella vita di relazione e continua a svolgere una preziosa ed insostituibile funzione. Da quando Papa Francesco ha ricordato come la misericordia sia al centro della fede cristiana, si sono innescati nuovi processi in ogni ambito, soprattutto della vita dei cristiani e non solo in quello dei rapporti con Dio.

A noi, penso, interessi ora considerare come possono realizzarsi quei processi sul piano delle relazioni sociali e professionali.

Sarà conveniente comunque ricordare alcuni concetti fondamentali di Papa Francesco sul tema della misericordia.

## 1. Il messaggio della misericordia nelle parole di Papa Francesco

Nella Bolla di indizione del Giubileo straordinario della Misericordia, il Papa scrive: “Gesù di Nazareth con la sua parola, con i suoi gesti e con tutta la sua persona rivela la misericordia del Padre. Il mistero della fede cristiana sembra trovare in questa parola la sua sintesi. Misericordia è la legge fondamentale che abita nel cuore di ogni persona quando guarda con occhi sinceri il fratello che incontra”.

Sono affermazioni che riassumono il messaggio universale della Chiesa in ogni tempo e luogo, ma che questo Papa sta riuscendo a far entrare nel cuore e nella mente non solo di tutti i cattolici, ma di tutti gli uomini di buona volontà. Già san Giovanni Paolo II rese attuale questo annuncio di misericordia che la mentalità contemporanea, affermava Papa Wojtyła nella sua enciclica *Dio ricco di misericordia*, “tende a emarginare dalla vita e a distogliere dal cuore umano”. Il Papa polacco è stato un banditore dell’ethos del dono. Anche Benedetto XVI, come abbiamo visto nella citazione fatta, è ritornato spesso sul tema della misericordia e del dono.

“Ci sono momenti, dice ora Papa Francesco, nei quali in modo ancora più forte siamo chiamati a tenere fisso lo sguardo nella misericordia per diventare noi stessi segno efficace dell’agire del Padre. È per questo, aggiunge, che ho indetto un giubileo, un anno santo straordinario della Misericordia, come tempo favorevole per la Chiesa, perché renda più forte ed efficace la testimonianza dei credenti”. Infatti, il motto dell’Anno Santo è: *Misericordiosi come il Padre è misericordioso*.

Il magistero pontificio e la teologia, trattano della misericordia come imitazione della misericordia di Gesù, misericordia incarnata, e cioè l’attributo della Misericordia divina presente nella persona di Gesù di Nazareth. In questo ambito la misericordia è un aspetto della virtù teologale, soprannaturale, della carità.

La prima tappa di un cammino di misericordia è quella di non giudicare e non condannare gli altri. Per ottenere misericordia, ci ricorda il vescovo di Roma, “noi per primi dobbiamo essere misericordiosi: comprendere gli errori e indulgere sulle debolezze degli altri”.

Ma le due principali espressioni della misericordia sono per Papa Francesco, perdonare e donare. “È triste, constata, dover vedere come l’esperienza del perdono nella nostra cultura si faccia sempre più diradata” (...) Senza la testimonianza del perdono, tuttavia, rimane solo una vita infertile e sterile come se si vivesse in un deserto desolato (...). Là dove vi sono cristiani, chiunque deve poter trovare un’oasi di misericordia. *Il discorso cristiano*

sulla misericordia ha un nucleo umano che costituisce la miglior risposta ai momenti che stiamo vivendo”.

## 2. Il nucleo umano della misericordia

Ma in che cosa consiste “il nucleo umano” della misericordia?

San Tommaso d’Aquino afferma che la misericordia si può considerare virtù non solo teologale, atto della carità, (II-II q.30 a.3), ma anche virtù morale riguardante le passioni (II-II q.36 a.3 ad 3). Infatti la compassione, il comportamento appassionato di fronte alle sofferenze del prossimo, costituisce l’espressione più comune di misericordia. Etimologicamente, *miseri-cordia* vuol dire avere un cuore vicino ai poveri, ai miseri, non solo verso quelli che hanno bisogno di mezzi materiali per vivere, ma anche per quanti si trovano in uno stato di indigenza morale e spirituale, come sta a dimostrare la tradizionale divisione delle opere di misericordia in corporali e spirituali.

È su questo piano strettamente umano, razionale, della misericordia che ora vorrei fare alcune considerazioni che penso possano esserci utili nel portare avanti il nostro progetto.

Dalla misericordia-carità, come da qualunque altra virtù teologale, scaturiscono risposte etiche appropriate a situazioni umane che non trovano una esauriente soluzione a livello esclusivamente giuridico. La teologia morale cristiana, dato che costituisce una *determinazione* evangelica della legge naturale (cfr. S. Tommaso d’Aquino I-II q 100 a 1), non è ermeticamente chiusa in se stessa, ma può essere comunicata razionalmente in modo universalmente comprensibile (cfr. citazioni H. Arend e di Laudato si’ di Papa Francesco nel testo di Iannotta).

Il messaggio cristiano di un Dio misericordioso, specificamente biblico, ha ricordato W. Kasper nella sua nota opera *Misericordia*, trova un riscontro nella riflessione sull’esperienza universale, filosofica e religiosa, della compassione verso coloro che soffrono.

La filosofia greca, anche se non prendeva in considerazione la misericordia degli dei verso il dolore degli uomini, offre della compassione due interpretazioni: a) una negativa, di Platone, e soprattutto della stoa, che contrappongono la commozione provocata dalla compassione a un comportamento guidato dalla ragione, il che può indurre ad errore, per esempio, che un giudice sia indotto ad astenersi dal pronunciare un giusto giudizio; b) Aristotele, invece, nella *Poetica*, ha una visione positiva della compassione davanti alla sofferenza immeritata, fondata sul fatto che un male del genere potrebbe capitare anche a noi.

Lo stesso Kant considerava la compassione un dovere morale indiretto per la partecipazione attiva al bene degli altri che coltivano i nostri stessi sentimenti.

Ma ciò che più può interessarci è ciò che Aristotele dice nella sua *Etica* a Nicomaco dove fa precedere all'esposizione delle virtù morali della magnificenza (IV,2) e della magnanimità (IV 3), una ricca esposizione della generosità che riguarda la moderazione nel dare e ricevere le ricchezze, "soprattutto riguardo al darle (...) La prodigalità e l'avarizia indicano poi l'eccesso e il difetto relativo all'uso delle ricchezze" (IV,1).

E da tenere presente che queste tre virtù afferiscono, nella divisione canonica delle quattro virtù cardinali, alla forza che regola la moralità delle passioni, sede anche della misericordia, virtù morale.

A mio parere la declinazione della misericordia, parola, etimologicamente, sinonimo di compassione, può trovare, tranne che nelle professioni sanitarie e di cura in genere, una certa resistenza ad essere adoperata su un piano razionale e quindi sociale, professionale e politico. Se consideriamo che la parola generosità copre nel suo ampio spettro gli atti propri della misericordia, donare, perdonare, indulgere, oltre a quelli di gratuità e dono, penso che possa essere più facilmente accolta e compresa. Perciò soffermiamoci a riflettere sul rapporto tra misericordia e generosità.

### 3. Misericordia e generosità

Mi sembra importante tenere a mente le considerazioni che Aristotele fa sulla generosità la quale è presente in tutte le espressioni di misericordia, anche quando il misericordioso non distribuisce direttamente ricchezze. Non a caso Papa Francesco nel *Messaggio per la Quaresima* di quest'anno ha definito la misericordia "bontà generosa, compassionevole e fedele".

Per conoscere le manifestazioni della misericordia e della generosità consultiamo il Dizionario della lingua (il Battaglia). Per la misericordia sono indicate le seguenti: aprirsi a sentimenti di compassione per le sventure altrui, operare per il bene del prossimo, perdonare le offese, comprendere gli errori, indulgere alle sue debolezze.

Sinonimi di generosità sono indulgenza, clemenza e benevolenza. Il generoso è incline a perdonare, largo nel donare e nel ricompensare; è pronto a sacrificare interessi e soddisfazioni personali di fronte al bene altrui.

Donare e perdonare sono espressioni sia della misericordia sia della generosità. Indicazione questa, come abbiamo visto, presente anche nel magistero di Papa Francesco.

Tutte le opere di misericordia sono anche espressioni di generosità, virtù che comporta il sacrificio dell'interesse personale di fronte al bene altrui. Misericordia e generosità hanno una importante nota comune, la gratuità. Sono virtù supererogatorie, sanno di dono. Si comprende perciò che Papa Francesco, parlando della misericordia, abbia aggiunto l'aggettivo "generosa" al sostantivo "bontà". Possiamo dire che il misericordioso, come il generoso, non si accontenta di compiere certe buone azioni e di non compierne altre cattive, ma dà, in abbondanza, denaro, tempo, comprensione indulgente, perdono.

Tibor R. Machan nel suo libro, connotato di una forte ideologia liberale, *Generosità, virtù civile* (Macerata 1998), include questa virtù nella "famiglia dei principi morali della benevolenza", e cioè di una bontà che porta a "compiere spontaneamente delle azioni buone a prescindere del tipo di cose che possono essere necessarie a ciascuno: fare regali, fornire aiuto e consigli, essere tolleranti e mostrare considerazione per coloro che possono essere in difficoltà". Non sempre si può attribuire un valore monetario a ciò che viene offerto, anche perché non sempre è disponibile sul mercato, come per esempio l'affetto compassionevole.

#### **4. Misericordia e giustizia**

La misericordia non sostituisce la giustizia, e non ne è una sua attenuazione o appendice. È pienezza di giustizia. Giustizia è dare a ciascuno il suo, ma all'uomo non spettano solo beni materiali, il premio o punizione per le azioni compiute, occorre che gli sia riconosciuta sempre la sua dignità umana, e sulla base di questa dignità, il rispetto personale e l'accettazione personale. Per questo una giustizia adeguata all'uomo concreto deve essere permeata di rispetto e di misericordia.

Anzi, è importante per un cristiano ricordare che essendo la misericordia il nome di Dio, sua proprietà essenziale, occorre concepire la giustizia a partire della misericordia.

Gesù ha messo in guardia "scribi e farisei ipocriti" che osservano e fanno osservare impietosamente tutte le prescrizioni della legge, nel mentre trasgrediscono "la giustizia, la misericordia e la fedeltà" (cfr. Mt 23,23). San Tommaso d'Aquino, commentando questo testo dice: la giustizia senza misericordia è crudeltà, la misericordia senza la giustizia è la madre della dissoluzione, perciò le due devono andare insieme.

Va ricordato che la virtù della giustizia trascende le prescrizioni della legge positiva (giustizia legale). Alcune leggi e la stessa applicazione di una

legge giusta a un caso concreto non sempre risponde alle esigenze della giustizia-virtù, da qui l'opportunità dell'atto misericordioso, incluso, in alcuni casi del perdono.

Già i padri della Chiesa, con grande realismo, presero in considerazione la difficoltà di attuare in concreto il perdono in mezzo alla complessità e alle strutture di peccato di questo mondo. Da qui alcune massime importanti:

- non ricambiare il male con il male è un dovere;
- ricambiare il male ricevuto con il bene è perfezione;
- perdona a coloro che ti chiedono perdono;
- chi non perdona non sarà perdonato;
- prepara il proprio cuore ad amare il proprio nemico quando le circostanze concrete lo richiederanno.

In un mondo secolarizzato il rapporto tra giustizia e misericordia costituisce un'aporia. Come conciliare perdono e giustizia?

Certamente, se un professore di coscienza lassa nel giudicare gli alunni contribuisce a concedere l'abilitazione all'esercizio di una professione, pensiamo medica, a persone non dotate delle conoscenze necessarie, non si può dire né che sia giusto né che sia misericordioso, ma piuttosto alquanto irresponsabile perché sta tradendo i suoi doveri professionali.

Se un padre di famiglia si appassiona generosamente a una grande causa, come può essere la promozione stabile di una qualsiasi opera di misericordia e viene meno ai suoi doveri di giustizia e pietà familiare, questo esercizio della misericordia è senz'altro viziato.

Il cardinale Kasper segnala, che uno dei fraintendimenti della misericordia sia quello di lasciar passare tutto, chiudendo gli occhi su comportamenti sbagliati, bisognosi invece di correzione. La misericordia, afferma, non è "una specie di ammorbidente per l'ethos cristiano"; non si può andare contro, per una misericordia sentimentalmente fraintesa, a comandamenti fondamentali della giustizia; non si può tutelare nel caso di un'ingiustizia più il carnefice che la vittima, anche se si tratta della chiesa, dello stato o, di una qualsiasi istituzione.

La misericordia ci rende vicendevolmente responsabili, nel senso che dobbiamo prenderci cura gli uni degli altri. La correzione è un dovere di carità misericordiosa, ma in alcune relazioni umane forti, come in quelle familiari e altre simili, può essere anche un dovere di giustizia.

Tuttavia, non rendersi colpevole di una falsa misericordia, prosegue il teologo tedesco, non significa comportarsi senza misericordia con persone che, nella loro situazione, trovano difficoltà a osservare un comandamento o che si sono rese colpevoli. Non dobbiamo giudicarli duramente, ma aiutarli



non a rimuovere la loro colpa, ma a riconoscerla per il proprio bene e confidando sempre nella più grande misericordia di Dio.

La misericordia, come qualunque altra virtù, non può essere indiscriminatamente coltivata. Tutte le virtù morali sono connesse per cui non si può osservare una tradendone altre. Spetta alla virtù della prudenza garantire che ogni atto virtuoso sia realmente virtuoso e non vizioso. L'uomo buono non pratica generosamente una sola virtù. Quindi misericordia e giustizia stanno insieme o non stanno.

Non è possibile fare della misericordia, della generosità, dell'etica del dono, la norma generale di una società, la sua tenuta sarebbe gravemente pregiudicata, ma la sola giustizia non garantisce una convivenza equilibrata. Nemmeno si deve pensare alla misericordia con una funzione di sola supplenza per soddisfare irrisolti bisogni individuali e di gruppo il che alla lunga, potrebbe diventare una maschera di ingiustizie sociali. Come per esempio accade quando si finanziano, come alibi delle proprie inadempienze nel campo della giustizia sociale, opere di carità che si facciano carico delle scorie umane e degli scarti umani da se stessi causati. A chi si presta per una malintesa misericordia a questa complicità, forse inconsapevolmente, è il caso di ripetere le parole dal rogo dell'eretico Huss vedendo una vecchietta aggiungere un ramoscello alla pira in cui sarebbe stato bruciato: *Beata simplicitas!*

L'umanità, comunque, è in pericolo quando viene a mancare la misericordia e di conseguenza tutte le relazioni si riducono a scambi dove regna l'utilità e l'invocazione di perdono non è mai esaudita. È responsabilità, specialmente dei cristiani contribuire a una strutturazione umanamente degna, giusta e misericordiosa dell'ordine sociale e politico. Non basta agire individualmente o mettere in piedi organizzazioni caritatevoli e benefiche, occorre incidere socialmente e politicamente “per interrompere, come ha scritto il cardinale Kasper, la spirale della violenza e della ritorsione e il circolo vizioso della colpa e della vendetta”.

Nel campo dell'economia e della politica ci sono inevitabilmente rivalità in cui sembra impossibile che la vittoria di una parte, non priva di qualche eccesso, sia causa di sofferenza e dolore per la parte sconfitta. La giustificazione più comune è quella di dire: dove andiamo a finire se rinunciamo all'uso della forza e perdoniamo? Il teologo tedesco, acutamente, contrappone a questa risposta un'altra domanda. Dove andiamo a finire, se non c'è più posto per il perdono e per la remissione, e se vogliamo ricambiare qualsiasi ingiustizia fattaci con una nuova ingiustizia, in base al principio “occhio per occhio e dente per dente”?

Dove andiamo a finire lo leggiamo ogni giorno sui giornali: le vendette tra israeliani e palestinesi, l'odio tra sciti e sunniti, le situazioni sempre aperte nel Kosovo della convivenza tra serbi, bosniaci e croati, ecc.

L'unica via di uscita, la più razionale, è perdonare e farsi perdonare, ciò richiederà in alcune occasioni arrivare a farsi perdonare il bene non riconosciuto che si è fatto agli altri.

È necessario avere il coraggio di riconoscere ed ammettere le proprie colpe personali, istituzionale, nazionali, per realizzare, come afferma il cardinale Kasper, un ricordo riconciliato nel quale le relazioni siano depurate da sentimenti di ostilità. Giovanni Paolo II lo ha fatto a nome della Chiesa riconoscendo le colpe della Chiesa e ora lo sta facendo Papa Francesco nell'aprire nuove relazioni e forme di collaborazione ecumeniche e interreligiose, e nel porsi come mediatore per sanare conflitti internazionali. Lo ha fatto in Sudafrica Mandela perdonando i suoi torturatori.

## **5. Per una civiltà della misericordia**

Il magistero di Papa Francesco non manca di sottolineare i gravi danni che derivano per tutti dall'aver dimenticato l'importanza della pratica di una giustizia misericordiosa. Siamo immersi, ripete con frequenza, in una civiltà dello scarto e della esclusione, dove regnano l'indifferenza, le discriminazioni, l'individualismo, la violenza.

Un liberismo assoluto e un collettivismo totalitario non danno, per ragioni diverse, il giusto spazio alla misericordia. Il primo per eccesso, lasciando senza la dovuta tutela pubblica fondamentali diritti positivi (di educazione, di assistenza sanitaria, di previdenza) che non possono essere nelle condizioni attuali totalmente soddisfatti in maniera supererogatoria dai singoli, nemmeno associati tra di loro. Il secondo per difetto, dato che gli oneri sociali che si assume lo Stato per soddisfare tutti i bisogni della collettività, con il conseguente appesantimento burocratico e fiscale, sottraggono libertà e mezzi ai singoli per poter compiere opere di misericordia di rilievo sociale.

La possibilità di agire generosamente esige il riconoscimento di diritti fondamentali di associazione, di proprietà e comunque spazi di libertà e di iniziativa

Uno Stato sociale di diritto deve realmente farsi carico della tutela dei diritti fondamentali, positivi e negativi, della cittadinanza. Ma anche con il più giusto Welfare, ancor di più oggi con una economia globalizzata priva di una direzione efficace, resteranno sempre zone scoperte affidate alla respon-

sabilità individuale dei singoli e dei gruppi sociali, purché resi capaci dall'ordinamento giuridico di esercitare liberamente misericordia e generosità.

I principi di sussidiarietà e di solidarietà sono alla base di una buona organizzazione sociale, di un ordinamento giuridico democratico, e quindi di una comunità sociale giusta e misericordiosa.

L'esercizio della generosità virtuosa richiede il supporto di un sistema politico che non usurpi la virtù personale, altrimenti si affidano all'iniziativa privata pesanti oneri che richiedono oltre tutto decisioni complesse. Questioni più o meno discusse sono quelle di stabilire quanto uno stato sociale debba incoraggiare nei cittadini la pratica della generosità, la compassione, la misericordia. Si pensi ad esempio alla detassazione di denaro donato per opere di rilevanza sociale o di beni a causa di una catastrofe o al divieto di commercializzare certi relazioni umane come ad esempio la donazione di sangue, di organi, di tessuti o alla prestazione di una maternità surrogata. Ma prima ancora di incoraggiare la generosità lo stato deve dissuadere dal compiere comportamenti che esprimono un grave violazione di diritti fondamentali come quello dell'integrità fisica, del rispetto della vita e dell'inalienabilità del proprio corpo.

La pratica della misericordia-generosità è indispensabile per offrire a tutti un buon inserimento e una buona partecipazione nella vita sociale senza le quali la vita personale patisce una grave indigenza. La cooperazione sociale, l'associazionismo di ogni specie, culturale, sportivo, professionale, senza che ci si aspetti una qualsiasi utilità diretta, fa parte dello sviluppo di una vita compiuta. Inoltre per la nostra originaria natura sociale tutti abbiamo, a prescindere di qualunque obbligo legale, responsabilità morali nei confronti degli altri. Al di là delle esigenze della giustizia legale, la vita in società comporta la pratica della solidarietà e cioè una qualche sollecitudine per il bene degli altri che, superando la logica dello scambio, è espressione di un'etica del dono.

La donazione non è un tratto estemporaneo dei legami sociali. La società non potrebbe costituirsi con una certa stabilità senza un adeguato livello di atti di donazione che si aggiungono e sovrappongono alle relazioni di scambio, a conferma, contro ogni rigurgito del pensiero marxista, di una necessaria e conveniente coesistenza della carità e della giustizia.

Stefano Zamagni nel saggio *Dono gratuito e vita economica (in Oltre la società degli individui. Torino 2011)* analizza cosa può significare accogliere il principio di gratuità, espressione di generosità e di misericordia, entro l'agire economico:

- considerare il *Welfare* fattore di sviluppo sociale;

- far sì che le prestazioni sanitarie, educative e assistenziali ai portatori dei bisogni, arrivino ai destinatari senza inutili mediazioni burocratiche, accrescendo la loro responsabilità;
- riconoscere al principio di gratuità la capacità di diffondere nella vita economica la prassi della reciprocità, un'etica degli affetti e dei legami, senso ultimo di ogni regola democratica.

Accanto ad un Welfare che protegge i segmenti più deboli della società, sostiene Zamagni, l'azione gratuita nei luoghi del bisogno ha un ruolo pubblico da svolgere, lontano da ogni forma di umiliante filantropia, se non altro perché restituisce rispetto e dignità al donatario, ma anche perché lo Stato sociale non può ridurre i cittadini bisognosi alla condizione di assistiti, di "fardello", quando in realtà possono essere una risorsa anche dal punto di vista economico. Andrebbe così evitato il ridimensionamento dello stato sociale a cui si riferisce Marco Tiberi nel suo intervento.

Si rende indispensabile quindi un'etica del dono per venire incontro ai complessi problemi che abbiamo davanti a noi. Basterebbe ricordare le migrazioni di massa che incombono sull'occidente europeo o la dilatazione sempre più esorbitante di una spesa sanitaria che garantisca una assistenza degna a tutti. Il laico Habermas, in un saggio del titolo assai significativo, *La nuova oscurità. Crisi dello stato sociale ed esaurimento delle utopie*, lamenta oggi la mancanza di un impulso emotivo, di una base religiosa, necessaria per impegnarsi a risolvere questi problemi e costruire un mondo migliore.

Impulso emotivo, base religiosa, cosa sono se non esercizio di misericordia? Il pensiero contemporaneo con le parole di Habermas esprime un bisogno naturale di compartecipazione al dolore e alla sofferenza; e quindi, anche una necessità di solidarietà. È l'ora di ricordare che tutti noi viviamo del dono di una libera dedizione di altri nostri simili che si spingono al di là di ciò che ci è dovuto.

A noi il grave onere di fare proposte concrete per attuare una civiltà della misericordia.

## GLI AUTORI

- Prof. Francesco Izzo, direttore del Dipartimento di Economia, Università degli Studi della Campania *Luigi Vanvitelli*, SUN.
- Prof.ssa Daniela Di Sabato, presidente della sezione di Studi giuridici del Dipartimento di Economia, Università degli Studi della Campania *Luigi Vanvitelli*, SUN.
- Prof. Lucio Iannotta, ordinario di Diritto amministrativo, Dipartimento di Economia Università degli Studi della Campania *Luigi Vanvitelli*, SUN, Gruppo di San Giustino.
- Prof. Adriano Giannola, presidente Svimez.
- Prof. Daniele Marrama, presidente della Fondazione Banco di Napoli.
- Prof. Juan Andrés Mercado, straordinario di Etica applicata, Pontificia Università della Santa Croce – Roma.
- Dott. Marco Morganti, amministratore delegato di Banca Prossima.
- Prof. Paolo Stampacchia, ordinario di Economia e gestione delle imprese, Università degli Studi di Napoli *Federico II*.
- Dott. Marco Tregua, docente di Economia e gestione delle imprese internazionali, Università degli Studi di Napoli *L'Orientale*.
- Prof. Antonio Ricciardi, ordinario di Economia aziendale Università della Calabria, Segretario generale dell'IPE, Istituto per ricerche e attività educative.
- Dott.ssa Serena Affuso, Ufficio Studi IPE, Istituto per ricerche e attività educative.
- Prof. Marco Tiberii, ordinario di Diritto amministrativo, Dipartimento di Economia, Università degli Studi della Campania *Luigi Vanvitelli*, SUN.
- Dott. Silvio Tirelli, ricercatore di Diritto amministrativo, Dipartimento di Economia, Università degli Studi della Campania *Luigi Vanvitelli*, SUN.
- Dott.ssa Daniela Mone, ricercatrice di Diritto amministrativo, Dipartimento di Economia, Università degli Studi della Campania *Luigi Vanvitelli*, SUN, ASN II fascia.

Prof. Amedeo Di Maio, ordinario di Scienze delle finanze, Università degli Studi di Napoli *L'Orientale*.

Prof. Achille Flora, aggregato di Politiche di sviluppo territoriale, Università degli Studi della Campania *Luigi Vanvitelli*, SUN e docente di Economia e politica dello sviluppo, Università degli Studi di Napoli *L'Orientale*.

Prof. Giuseppe Ferraro, filosofo, Università degli Studi di Napoli *Federico II*.

Rev. prof. Michelangelo Pelàez, professore benemerito di Etica.

Il volume raccoglie gli atti del XXVIII Convegno del Gruppo San Giustino – Rivista Diritto e processo amministrativo in collaborazione con l'IPE – Istituto per ricerche ed attività educative, sede del convegno e l'Università della Campania "Luigi Vanvitelli" dal titolo "Amministrazione dello sviluppo ed economia e finanza di impatto sociale" svoltosi a Napoli il 9 e il 10 giugno 2017. Il Convegno è stato dedicato ad una riflessione sullo sviluppo economico in un territorio disciplinare di confine tra il diritto, l'etica, l'economia e la finanza. I contributi affrontano il tema del convegno nelle prospettive: delle politiche pubbliche; del cosiddetto terzo settore (in particolare fondazioni bancarie e imprese sociali); delle banche; delle imprese commerciali; della pubblica amministrazione e del diritto amministrativo. Tra gli argomenti trattati, il fenomeno dell'impact investment, fondamentale per orientare i processi economici e finanziari verso impatti sociali positivi misurabili e verso sviluppo, innovazione, inclusione sociale, contenimento della spesa pubblica.

**Lucio Iannotta** è professore ordinario di Diritto amministrativo presso il Dipartimento di Economia dell'Università della Campania "Luigi Vanvitelli". È direttore della rivista *Diritto e processo amministrativo* e consigliere d'amministrazione dell'IPE. Ha scritto su argomenti di diritto amministrativo sostanziale e processuale; diritto dell'economia; scienza dell'amministrazione; metodo e oggetto del diritto amministrativo; processi decisionali.

L'IPE – Istituto per ricerche ed attività educative, fondato nel 1979 da un gruppo di docenti universitari, professionisti e imprenditori, si propone di contribuire all'accesso dei giovani all'educazione, alla cultura e al lavoro. L'Istituto, ente morale con sede legale in Napoli, è uno dei collegi universitari legalmente riconosciuti ed operanti sotto la vigilanza del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.

**Gruppo di San Giustino – Rivista diritto e processo amministrativo.** I direttori della rivista sono amici e colleghi che insegnano nell'Università italiana e condividono una comune idea di libertà nella ricerca della verità, nell'ambito giuridico aperto all'apporto di altre aree disciplinari, costituendo su questo fondamento il Gruppo di San Giustino. L'idea fondante è quella che in ogni uomo sono presenti semi di verità: la rivista rappresenta pertanto uno spazio culturale aperto a tutti per un confronto in un libero dibattito, con un'attenzione particolare verso i giovani studiosi.