

***Prospettive per le PMI***  
***nelle industrie delle Utilities e dei servizi d'interesse collettivo***

di

***Roberto Fazioli***

*Università di Ferrara,  
Dipartimento di Economia e Management,*

*Roberto.Fazioli@unife.it*

***1. La riorganizzazione delle filiere industriali dei servizi d'interesse pubblico.***

I processi di integrazione europea ed i fenomeni indotti dall'ormai sedimentata globalizzazione hanno mutato le strutture di molte filiere industriali ed in particolar modo quelle che hanno storicamente definito i settori dei Servizi Universali, dei Servizi d'interesse Collettivo e delle *Public Utilities*, sia su scala locale che nazionale.

I mutati scenari hanno indotto mutamenti delle organizzazioni delle relative filiere e le imprese hanno affrontato importanti processi di riposizionamento strategico.

Come in ogni fase di radicale mutamento delle "regole del gioco" settoriali, anche in quelle industrie d'interesse pubblico o collettivo, in primis nelle cosiddette *public utilities*, si avvertono già importanti mutamenti infrasettoriali. Essi non riguardano più di tanto gli aspetti tecnologici o l'organizzazione delle infrastrutture e la qualità degli impianti e dei loro servizi, quanto, piuttosto, la struttura delle imprese che vi operano. Fino a non molti anni fa prevaleva un'organizzazione delle imprese sorta con la tradizione e le contingenze che portarono all'affermazione di una struttura di imprese territoriali verticalmente integrate, per lo più di proprietà pubblica diretta. I processi riorganizzativi indotti dalla deverticalizzazione sovente imposta dai processi di liberalizzazione e di privatizzazione, insieme con l'affermazione di partiti con l'affermazione delle priorità finanziarie nelle *governance* industriali stanno già trasformando quei cruciali settori ed i suoi operatori.

I settori delle *Public Utilities* costituiscono un ampissimo insieme di filoni industriali, organizzazioni produttive e reti d'impresa che spaziano su un notevole arco di produzioni e erogazioni di servizi: dai servizi alla mobilità a quelli delle comunicazioni, dai servizi ambientali a quelli energetici, da quelli "alla persona" alla sanità, dalle differenti forme di *facility management* ai servizi gestionali, ecc... oggi si tratta di un insieme di attività, beni e servizi che spaziano dalla formulazione delle nuove *Smart City* fino ai nuovi sistemi di *Public&Private Utilities*.

Se fino a non molti anni fa, almeno parte di quei servizi erano riserva esclusiva di soggetti pubblici, oggi, la gran parte di quei settori sono attraversati da processi di forzata, subita, inevitabile revisione, anche concettuale: dal monopolio legale di organizzazioni pubbliche spesso verticalmente integrate alla liberalizzazione degli

accessi ad imprese specializzate in parti delle filiere fino all'innovazione di prodotto sfociante in nuove Utilities, di matrice sempre più personalizzante o Private Utility. Si sono aperte nuove prospettive anche e soprattutto per le PMI, anche le micro-imprese, sia di tipo tradizionale che no-profit. La condizione, ovviamente, è l'interpretazione di bisogni sovente ancora da ben regolare e organizzare in esplicita domanda.

Oltre alle suddette prospettive, è lo stesso scenario competitivo che già si è concretizzato in molti settori delle ex *Public Utilities* che determinerà nuove opportunità per le "nuove PMI. In effetti, con fin troppo facile capacità predittiva si determinano nuovi scenari caratterizzati da:

1. restrizione della platea dei soggetti gestori costituenti l'offerta, con aggregazione dei gestori *incumbent*;
2. sempre più accentuata omologazione delle linee di *policy* aziendale, con enfasi pressoché esclusiva sulle performance finanziarie
3. inevitabile allontanamento dalle specifiche esigenze dei territori, dalle tradizionali "calibrature zonali" dei modelli d'offerta, anche in ragione dell'affermazione di scelte strategiche del tipo *cherry picking*: selezione oculata delle poche aree nelle cui operare sulla base del ruolo di *incumbent* già acquisito, dei rendimenti prospettati e delle minimizzazioni dei rischi gestionali;
4. diffusi processi di aggregazioni "difensive" da parte di *incumbent* e privatizzazione dei soggetti aggregati;
5. forti processi di esternalizzazione/*contracting-out* dei servizi manutentivi, ecc..., per ottimizzare la pianificazione dei margini operativi lordi.

A regime, i processi di riforma del sistema nazionale ed europeo delle *Public Utilities* evidenzierà un assetto oligopolistico con un numero limitato di operatori dominanti, con ruoli di *Global Contractor*, peraltro difficilmente regolabili. Così, da una parte, si profila la perdita di un elevato numero di imprese di taglia medio-piccola fatto di ex-municipalizzate, con forti vocazioni territoriali, ma, dall'altra parte, si assisterà allo sviluppo di un indotto delle Grandi Utilities, un proliferare di subforniture e partnership operative su imprese specializzate di taglia Medio/piccola, se non addirittura artigianale, con forte vocazione zonale e altrettanta alta credibilità circa la qualità palesabile e le vocazioni industriali, che daranno flessibilità, efficienza e plasmabilità intertemporale ai grandi *players*.

Su questo filone di riposizionamento strategico delle imprese operanti nei settori delle *Public Utilities*, dai *global suppliers* agli operatori di nicchia, si collocherà la riflessione e l'analisi di questo contributo.

## ***2. Le origini delle nuove prospettive: la tradizione organicistica dell'impresa pubblica verticalmente integrata***

Nella storia dell'interventismo delle Istituzioni (Stati ed Enti Locali e organi istituzionali intermedi come le regioni) nelle economie costituzionalmente fondate, almeno in linea di principio, sulle logiche di mercato si evidenzia una sorta di necessità, di super-rationalità istituzionale, di onniscienza di quegli organismi pubblici attivati per fornire, direttamente o attraverso imprese da loro controllate, alcuni beni e servizi alla collettività. Tale offerta pubblica si è voluta distinta da quella privata per le diverse finalità che

guidano l'erogazione degli stessi output (siamo essi beni o servizi): massimizzazione di una qualche funzione di benessere sociale, la prima, del proprio obiettivo di profitto, la seconda.

La scelta di rendere di proprietà pubblica dei mezzi di produzione, delle imprese se non interi settori industriali è storicamente determinata dalle conseguenze di:

- fallimenti del mercato;
- scelte istituzionali di *public policy*;
- fallimenti di imprese private.

Le modalità attraverso le quali si esplica l'intervento pubblico sono diverse da paese a paese. In Europa esso si è realizzato attraverso le nazionalizzazioni e la costituzione ex-novo di imprese di proprietà pubblica, anche per scarsità e/o limitatezza di soggetti operanti in alcuni settori (strutturalmente monopolistici) imponendo il controllo pubblico di quei monopoli naturali nazionali. Negli Stati Uniti, invece, si è fatto più spesso ricorso ad interventi sulle caratteristiche dell'offerta privata (prezzi e standard tecnico-qualitativi), ovvero privilegiando lo strumento della regolamentazione di specifiche imprese private. Le motivazioni di tali diversità sono riconducibili alla diversa percezione del mercato di riferimento e, conseguentemente, al differente grado di fiducia riposta nei meccanismi autoregolatori propri del mercato. I livelli di effettiva concorrenzialità e/o comparabilità fra molteplici soggetti che si sono potuti sperimentare in un'arena economica grande quanto gli Stati Uniti sono stati senz'altro superiori rispetto a quelli osservati nei diversi stati nazionali europei.

La storia europea dell'intervento "sulla proprietà" è anche una storia di necessità di assorbire in un unico strumento pubblico i fallimenti privati di deboli capitalismi, le ristrettezze dei mercati nazionali, i conflitti fra differenti classi sociali, le lacunose dinamiche tecnologiche in settori potenzialmente innovativi, la scarsa propensione agli investimenti da parte dei privati, il bisogno diffuso di promuovere l'offerta di beni e servizi insufficientemente offerti se non del tutto assenti nel paese, la necessità di dare concrete risposte occupazionali, la carenza degli investimenti in aree depresse o ad alto rischio imprenditoriale, la necessità di aiutare industrie nazionali attraverso la fornitura a basso costo di input (problemi ai quali hanno risposto le partecipazioni statali almeno dal secondo dopoguerra), la necessità di risolvere i problemi dei grandi ed inefficienti oligopoli privati (di cui il caso della nazionalizzazione del settore elettrico è forse il più emblematico), per tutelare gli interessi nazionali in settori strategici per il paese (di cui l'Eni di Mattei è un esempio), per supplire alla carenza di soggetti operanti in alcuni settori. Tale molteplicità di obiettivi dimostra che nell'esperienza europea l'impresa pubblica ha costituito uno strumento di politica economica, al punto che a tutt'oggi la sostituzione della presenza pubblica sembra difficilmente perseguibile senza rivoluzionare il sistema di relazioni sul quale si è finora poggiato il paese. Ciò è tanto più drammatico quanto più forti sono i contrasti e i conflitti che tale intervento pubblico ha provveduto ad ammortizzare o internalizzare.

La tipologia delle attività svolte dalle imprese pubbliche in Europa può essere schematizzata come segue:

- 1) attività produttive in settori parzialmente concorrenziali (ad esempio nel settore bancario e assicurativo), ma con tendenza a concorrenza distruttiva e/o destabilizzante;

- 2) attività in settori strutturalmente monopolistici (come nelle ferrovie e nel settore idrico);
- 3) attività in settori caratterizzati da prevalente, se non esclusiva, domanda pubblica o monopsonio pubblico (settori socio-sanitari);
- 4) attività in settori di rilevante pubblica utilità (distribuzione energia, poste, farmacie, trasporto pubblico).

L'esperienza delle nazionalizzazioni europee, ed italiane in particolare, hanno finito col prospettare una sostanziale coincidenza fra la natura giuridica della società di produzione ed erogazione di un bene e servizio con la natura istituzionale del bene o servizio stesso. Ciò vale con particolare riferimento ai punti 3 e 4 sopra esposti. Un Ente Pubblico offre servizi pubblici e viceversa. Così, sinteticamente, si è contraddistinto l'istituto giuridico della riserva pubblica originaria: essa esclude i privati dal possesso di attività in quel particolare settore.

La stessa costituzione italiana al terzo comma dell'art. 41 presuppone l'esistenza di attività economiche esercitate da soggetti pubblici (già all'epoca assai numerose) ed all'art. 43 recita: *"A fini di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire mediante espropriazione allo Stato, a enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio e abbiano carattere di preminente interesse generale"*<sup>1</sup>.

Gli effetti della commistione dei ruoli di *regulator* e *producer* nel soggetto pubblico evidenziano la mancanza di una chiara separazione fra attività amministrativa e politica (propria delle diverse tradizioni francese, da una parte, e anglosassone, dall'altra). Ciò ha contribuito ad amplificare la debolezza e l'inadeguatezza delle amministrazioni di controllo (solitamente le amministrazioni ministeriali), l'assenza di capacità, competenze e tradizioni burocratiche d'alto livello e i difetti di condotta politica, aprendo la strada a inefficienze e ingerenze illecite degli interessi privati più agguerriti. La doppia valenza dell'intervento pubblico italiano, sia sulle regole che sulla proprietà, trova la sua massima espressione nell'istituto di un ibrido giuridico: l'Ente Pubblico. La negazione sia del Mercato che dell'Impresa. In Italia, il sistema di enti pubblici ha svolto una funzione strumentale alla manifestazione dell'interesse dello Stato in molti, troppi ambiti sociali, culturali o a qualche titolo ritenuti d'interesse pubblico. Quel modello è ora in crisi. Quel modello è stato da tempo sradicato dalle logiche d'intervento pubblico nazionale anche in seguito ai processi d'integrazione europei.

Una soluzione o, meglio, una prospettiva di radicale mutamento di quei settori è da intravedersi non tanto in un neo-gigantismo imprenditoriale privato, bensì nella rete di relazioni che un tessuto di PMI specializzate può determinare anche in settori a lungo sottoposti a riserva di legge, a monopolio pubblico.

All'approccio organicistico dell'intervento pubblico nei servizi di pubblica utilità (laddove questi ultimi non qualificerebbero solo l'attività, ma, anche l'organizzazione e, quindi, la sua proprietà e controllo), si potrà sostituire, oggi, la rete di imprese specializzate e complementari fra loro.

---

<sup>1</sup> Sulla base di tale principio si è operata la costituzione di ENI, ENEL e delle municipalizzate. Tuttavia, gran parte delle nazionalizzazioni furono avviate nei primi trent'anni del XX secolo, in particolare negli anni Trenta, attraverso l'istituzione di molte riserve originarie.

Affinchè la tradizione di chiusura implicita nel Modello Organicistico lasci posto alle aperture, sia tecnologiche che organizzative, di un nuovo modello di reti d'impresa di cui si è fatto cenno sopra, occorre completare il passaggio da sistemi verticalmente integrati a sistemi aperti e deverticalizzati.

In effetti, un elemento spesso comune dello sviluppo dell'imprenditoria pubblica "organicistica" fu il suo carattere verticalmente integrato. L'intervento (per scelta o per salvataggio) si concretizzò sull'intera filiera industriale. Tutto il processo produttivo venne nazionalizzato. Ciò pose un tema importante di estensione dell'intervento pubblico sulle filiere industriali rispetto agli elementi di meritorietà che l'hanno politicamente motivato. L'intervento pubblico, infatti, si è sovente esteso al controllo dei settori della manutenzione dei mezzi, delle manutenzioni infrastrutturali della rete, progettazione e investimenti nelle reti, così nei trasporti, così nel settore postale, delle telecomunicazioni della produzione, distribuzione e offerta finale di energia elettrica, gas, acqua potabile, ecc... nei settori dei *network services* infatti, abbiamo assistito ovunque all'affermazione di imprese pubbliche verticalmente integrate.

Per dirla alla Coase, in troppi settori abbiamo assistito all'affermazione di poche grandi imprese verticalmente integrate, con "contratti di dipendenza verticali". La scelta dell'integrazione verticale in seno ad organizzazioni complesse e *multi-skill* (i riferimenti a Williamson sono qui dovuti) implica un giudizio relativamente negativo sulle capacità allocative dei sotto-mercati di riferimento rispetto alle capacità gestionali e di coordinamento dell'assetto manageriale dell'impresa. E', questa, la risposta che verrebbe fornita dalla prospettiva di una nuova logica di politica industriale volta a favorire la dinamicità infrasettoriale su reti d'impresa in luogo dell'integrazione verticale tradizionale.

E' evidente che quanto più completi, trasparenti, affidabili, concorrenziali e dinamici saranno i mercati delle cosiddette sub-forniture e tanto più bassi saranno i costi effettivi o attesi di transazione e, quindi, più debole la tentazione di instaurare rapporti gerarchici interni in luogo di rapporti orizzontali esterni, di mercato, fra diversi operatori nei diversi segmenti della filiera. Ciò è tanto più vero quanto maggiore è la probabilità di *learning-by-doing* fra imprese.

All'affidabilità dell'impresa verticalmente integrata dovrebbe, quindi, sostituirsi l'affidabilità della rete d'impresa, per lo più PMI, nelle loro fattispecie organizzative e istituzionali.

### ***3. La revisione in atto dell'intervento pubblico e l'apertura al sistema delle reti d'impresa.***

Rimanendo nei settori dei Servizi Universali, dei Servizi di Pubblica Utilità, anche all'indomani dei processi di privatizzazione degli assetti proprietari delle imprese pubbliche a livello nazionale e locale non è certo venuta meno la necessità di un intervento pubblico regolatore. E le strategie, le tecniche, le politiche di regolazione sono anche tasselli di una rinnovata Politica Industriale di Settore. Ecco perchè il sistema delle PMI deve guardare alle innovazioni della Public Regulation come una fonte di opportunità.

La trasformazione dell'intervento pubblico "dalla proprietà alle regole" si è reso necessario per almeno due motivi:

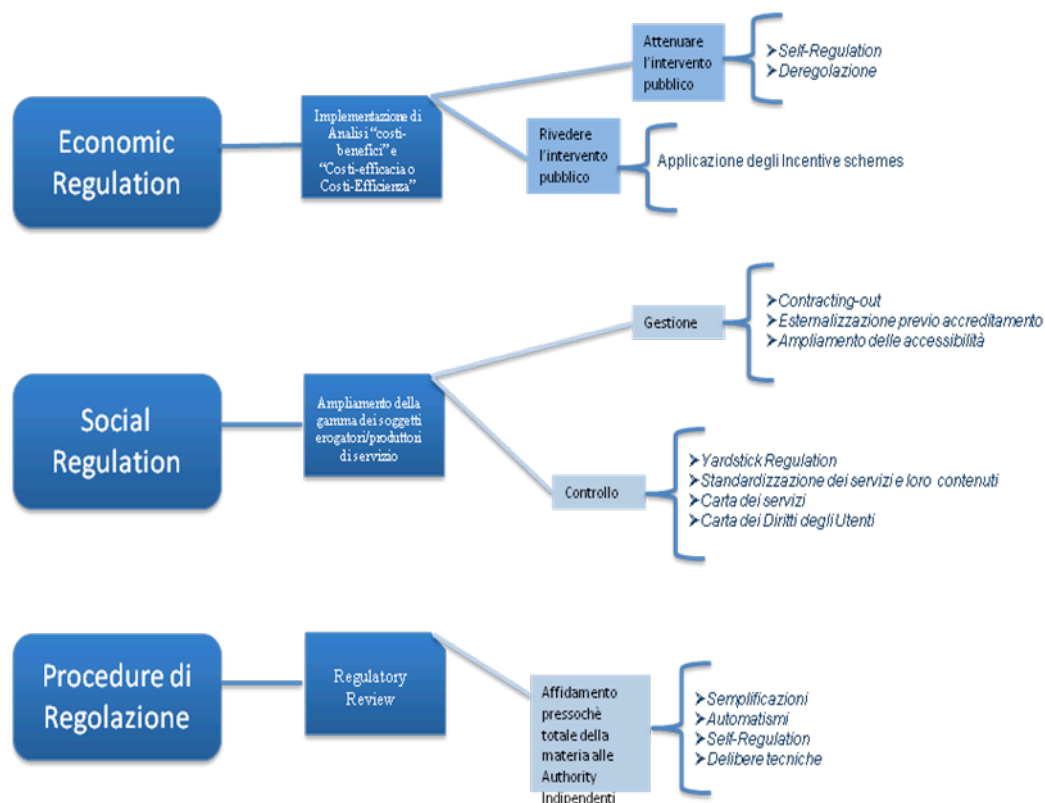
- a) i settori delle *public utilities* hanno mutato le loro prerogative di monopolio naturale per evoluzione tecnologica (come nel settore delle TLC) o per ridefinizione delle filiere industriali (come nei servizi a rete, ad esempio nel settore gas ed energia elettrica) e, quindi, hanno mantenuto l'esigenza di una regolazione che stimoli l'efficienza allocativa (riduzione tariffaria) attraverso la trasferibilità degli incrementi di efficienza produttiva (abbattimento dei costi e delle *X-inefficiencies*) stimolati dall'accresciuta concorrenza nel o per il mercato;
- b) i problemi d'incompletezza contrattuale, di complessità qualitativa e di "sensibilità sociale" dei servizi offerti non potevano determinare soluzioni di mercato accettabili per la collettività, come tipicamente avviene per i servizi ambientali (trasporti pubblici, acqua e rifiuti *in primis*).

La *vulgata* che supponeva una sorta di sgravio dei compiti del *policy-maker* e dell'amministratore pubblico all'indomani delle privatizzazioni è stata, quindi, subito smentita: una nuova regolazione, più di mercato che non "organicistica" era inevitabile e necessaria per coniugare economia di mercato con benessere sociale occorre predisporre un sistema di regole e un sistema pubblico di controllo e monitoraggio assolutamente efficiente ed efficace. In effetti, se non si evolvesse la *public regulation*, le privatizzazioni e le liberalizzazioni delle *public utilities* potrebbero ripresentare molti vecchi problemi. Quell'evoluzione necessaria si è, quindi, concretizzata nel passaggio dal controllo interno di tipo specifico, *ad personam* e discrezionale (la *conduct regulation*) a nuove modalità di controllo esterno, generale e non discrezionale. Ad esempio, alla storica modalità di stemperare i conflitti sociali all'interno del bilancio delle imprese pubbliche (determinando perdite pubbliche) è succeduta l'esplicitazione dei costi dei servizi (secondo la regola del *full-cost recovery*) con l'assegnazione ad altri strumenti di *policy* del compito di redistribuire il peso delle tariffe per differenti utenti (come, ad esempio, il bonus gas).

Il mutamento dei rapporti fra Istituzioni e Mercato, fra pubblico e privato, impone un altro compito difficile al Regolatore: la ricomposizione ed il contenimento delle inevitabili tendenze corporative rispetto agli obiettivi generali di tutela pubblica di interessi particolari, ovvero riaggiustare la bilancia fra interessi dei cittadini-consumatori e interessi dei produttori. Non solo, ma anche la sempre minore propensione individuale a contribuire al finanziamento dei consumi collettivi e all'esistenza di organizzazioni pubbliche è, ormai, oggettiva evidenza empirica.

La cosiddetta crisi fiscale nasconde, in sé, una crisi di legittimazione, di accettazione e di credibilità dell'attività statale di regolazione. Il problema non è banale, come la *vulgata* giornalistica sembra liquidare nel facile slogan "meno Stato". Troppo spesso, infatti, i problemi che sottostanno a tale affrettata conclusione sono attribuibili all'inefficacia ed all'inefficienza delle politiche regolative pubbliche, se non, addirittura, all'assenza di *public policies* credibili. La riforma dei modelli di regolazione è sinteticamente schematizzabile nella Figura 1.

*Figura 1. Linee di riforma della regolazione pubblica*



Fonte: schema dell'autore.

La ridefinizione del ruolo dell'Istituzione Pubblica e delle sue modalità d'intervento regolatorio sulle relazioni fra imprese e fra di essi ed i relativi mercati di riferimento, assume carattere d'urgenza, indifferibilità e inevitabile complessità di fronte al processo di apertura delle economie nazionali al sistema delle interrelazioni economiche europeo e mondiale.

L'integrazione comunitaria, oltre alla sempre più decisa apertura internazionale dell'economia italiana, impone alle istituzioni pubbliche di ripensare radicalmente al proprio ruolo. Non è più tempo delle tradizionali forme d'intervento tese ad assorbire nel bilancio pubblico tutti i problemi di fallimento del mercato. Non più, quindi, interventi tesi all'innalzamento di barriere più o meno palesi contro il rischio della destabilizzazione dello *status-quo* ad opera di potenziali entranti, bensì interventi pubblici tesi a promuovere l'efficienza e la competitività a livello di sistema.

L'intervento pubblico deve essere finalizzato a due obiettivi generali:

- A. attuazione di politiche tese a stimolare la competitività internazionale del tessuto produttivo nazionale, con particolare riferimento al sistema delle PMI che in gran parte lo costituiscono;
- B. costruzione di nuovi mercati, nuovi "sbocchi" produttivi, sia laddove regole e collusioni "non di mercato" impedivano la nascita di vere relazioni concorrenziali, sia promuovendo la concorrenza nella produzione ed erogazione delle *public utilities*.

La progressiva apertura dei mercati nazionali e, in particolare, il processo d'integrazione europea hanno evidenziato la straordinaria rilevanza dei sistemi di relazioni nei quali

agiscono le imprese, quali determinanti della loro stessa affermazione<sup>2</sup>. Le peculiarità proprie della concorrenza attuale afferiscono, dunque, alla capacità dei diversi sistemi produttivi di creare esternalità positive (o economie di rete fra imprese) sui soggetti che li compongono. In tal senso si parla di "Concorrenza fra Sistemi".

L'accentuata specializzazione che coinvolge ciascun soggetto agente in mercati sempre più globali, aperti e interrelati, trova ragion d'essere proprio nella possibilità di sfruttare i vantaggi derivanti dall'operare all'interno di un sistema, un ambiente, in grado di offrirgli vantaggi comparati ed opportunità. Ogni sistema ha reti di relazioni interne che distribuiscono su più soggetti le diverse specializzazioni produttive. L'efficienza, l'innovatività e la consistenza che contraddistingue ciascun sistema finisce, così, con incidere sulle valenze competitive dei singoli. Possiamo, quindi, affermare che la concorrenza internazionale è soprattutto concorrenza fra sistemi.

La strategia di *public policy* si configura, in tale prospettiva, come una serie di azioni volte a strutturare il sistema nazionale e locale nel suo complesso, cercando di potenziarne la capacità di generare esternalità positive sui suoi componenti: imprese e cittadini<sup>3</sup>. Tali considerazioni evidenziano chiaramente una strategia e una precondizione: l'obiettivo di diffondere vantaggi costruiti nel sistema produttivo di riferimento e la necessità di costituire precondizioni istituzionali forti, chiare e credibili<sup>4</sup>. Abbandonando la tradizione dei vantaggi comparati di costo dei fattori produttivi, si apre la possibilità di valutare la capacità di valorizzare i vantaggi potenziali grazie a progetti mirati di organizzazione della produzione. Le dinamiche produttive, infatti, si valorizzano nella *qualità* delle relazioni fra gli attori partecipanti al processo di produzione: la qualità di tali relazioni è frutto di processi storici, economici, sociali, di più o meno esplicite scelte politiche ed istituzionali.

Le recenti suggestioni fornite dall'analisi dei "modelli reticolari di produzione" mettono chiaramente in luce la primaria rilevanza della natura delle articolazioni fra soggetti diversi e, in secondo luogo, enfatizzano la solidità istituzionale quale fonte di sviluppo delle relazioni con altri soggetti appartenenti ad altri sistemi. In altri termini, lo sviluppo di un'organizzazione a rete avviene fra parti magari complementari, ma mutualmente "forti": nell'ambito dei processi innovativi e nella produzione ad alto contenuto qualitativo l'appartenenza a un tessuto economico-istituzionale "forte" determina un'amplificazione delle capacità e delle opportunità, cioè dei vantaggi costruiti.

Ecco meglio comprendersi la prospettiva rappresentata alla fine del precedente paragrafo: lo sviluppo organizzato di rete di PMI specializzate anche in settori di

---

<sup>2</sup> Se si riflette su che cosa ci hanno insegnato gli ultimi anni, notiamo l'importante evoluzione della relazione fra i connotati della concorrenza sui mercati internazionali e la sempre più chiara centralità delle caratteristiche del sistema di riferimento delle imprese, ovvero di quelle relazioni entro il quale ogni soggetto, ogni impresa, opera. Non è vero, insomma, che la collocazione geografica della testa dell'impresa sia irrilevante. Se in un certo sistema socio-istituzionale essa può alimentarsi di adeguati servizi (public utilities in primis) intelligenze, di ricerca diffusa, di supporto tecnologico, finanziario, di certificazione della qualità e così via, allora quell'impresa godrà di un vantaggio competitivo, specie quando sono anche i connotati qualitativi a dettare le condizioni della vittoria sui mercati.

<sup>3</sup>Non a caso, il bisogno di una radicale riforma dei sistemi di servizi collettivi è sentita quantomai urgente da moltissime parti sociali. L'attenzione verso il sistema dei servizi pubblici, verso le infrastrutture, verso il sistema della formazione e della ricerca tecnologica e, in generale, verso tutto quell'insieme di relazioni istituzionali, fisiche ed immateriali, che sostanziano un sistema sociale è stata posta anche e soprattutto dalle imprese.

<sup>4</sup> Tradizionalmente si è sviluppata un'analisi dei fattori determinanti il successo di un settore produttivo nazionale e/o di un distretto locale volta alla ricerca di cause prime "natural", tralasciando la vera determinante sistemica o ambientale, cioè la natura e la struttura dei sistemi territoriali di produzione. Questi ultimi sono costituiti da un reticolo di soggetti pubblici e privati interagenti secondo importanti legami più o meno istituzionalizzati che evidenziano la natura "artificiale" o "costruita" dei vantaggi competitivi e, quindi, il ruolo decisivo giocato dai soggetti pubblici.



rilevante interesse pubblico, una nuova rete di imprese specializzate e complementari fra loro.

L'esigenza di reinventare la struttura dell'offerta nei settori d'interesse collettivo è internazionale. Anche in paesi come gli Stati Uniti d'America, che hanno sperimentato la via della regolazione di grandi *players* privati, si stanno ampliando e rafforzando sempre più gli spazi e ruoli delle micro-organizzazioni autoformatesi, l'istituzionalizzazione della *self-regulation*, delle associazioni di cittadini, consumatori, utenti, di micro-imprese. Si sta affermando un disomogeneo universo di soggetti di matrice collettiva, cooperativa, no-profit, associativa, nella ricerca delle migliori soluzioni di scambio, negli acquisti collettivi (i Gruppi di Acquisto Solidali - G.A.S. - sono una realtà in Italia), nella formazione professionale, nella gestione delle attività di *adjudication* imparziali, trasparenti ed efficaci, nella risoluzione di problematiche stragiudiziali, di conflitti d'interesse fra produttori ed utenti, di organizzare un sistema di diffusione delle informazioni necessarie al controllo e monitoraggio altrettanto cospicuo ed efficiente.

La riscoperta del ruolo originario dell'intervento istituzionale, inteso come intervento sovra-individuale collettivamente riconosciuto, diventa oggi importante: captare i bisogni della collettività e delle parti che la compongono, tradurli in bisogni collettivi ed organizzarli in domanda pubblica, ovviamente calibrata con una propria propensione a pagare per le relative risposte della *supply-side*. Se un mercato lasciato a sé stesso produrrebbe inevitabili discriminazioni di prodotto e di prezzo (quando produzione di certi beni o servizi ci fosse, peraltro ...), come la teoria del *Ramsey Pricing* insegna, un mercato regolato che dia voce alla domanda organizzata potrebbe ottenere soluzioni migliori sul piano dell'efficienza allocativa e produttiva, proprio per l'istituzionalizzazione anche di forme di sussidio incrociato fra beni e servizi. Se il sistema del *Ramsey Pricing* induce, in estrema sintesi, ad una lievitazione dei *mark-up* laddove più rigida sia la domanda, un intervento regolativo di adeguata organizzazione della domanda collettiva indurrebbe economie di scala e di capacità contrattuale nella *demand-side* che affievolirebbero comportamenti discriminatori della *supply-side*. La domanda rigida, infatti, si presenta solitamente laddove scarse sono le alternative di prodotto/servizio alternativo e laddove più forte è il bisogno privo di altre risposte. L'organizzazione della domanda potrebbe, invece, sviluppare nello spazio la ricerca di soluzioni adeguate e nel tempo lo stimolo alla produzione di offerte laddove più chiaro sia il bisogno e, quindi, la propensione a pagare, come le esperienze dei G.A.S. insegna.

Non si tratta più, quindi, di optare per le banalizzanti privatizzazioni per poter osservare lo sviluppo di una nuova genia di imprese PMI nei settori delle *public utilities*, bensì dalle innovazioni delle modalità di organizzazione ed espressione della domanda collettiva. A tal fine è dedicato il prossimo paragrafo di questo contributo.

#### ***4. La costruzione di “quasi mercati” e le prospettive di riposizionamento delle PMI***

Nel solco sopraindicato della ricerca di soluzioni innovative, le esperienze dei “quasi-mercati” sono assai interessanti e sempre più analizzate e sperimentate. Esse nascono dalla volontà di articolare al meglio l'offerta di servizi d'interesse collettivo all'evoluzione della domanda, sia nel tempo che nelle caratteristiche intrinseche.

Si è detto e ripetuto che gli interventi pubblici diretti di pubblicizzazione della proprietà di imprese hanno avuto la caratteristica di internalizzare nella proprietà pubblica tutti i problemi di regolazione, controllo e monitoraggio di importanti settori dell'economia con perdite sempre più intollerabili di efficienza e di efficacia. Gli interventi di regolamentazione, invece, hanno cercato di eliminare i problemi dei fallimenti dei mercati attraverso l'applicazione di regole alle quali tutti coloro che operano in un settore devono attenersi, dalla qualità dei prodotti e dei servizi, alle modalità di erogazione fino ai prezzi (tariffe) ai quali garantire l'offerta. Nel primo come nel secondo caso, tuttavia, si è dovuto almeno in parte rinunciare alle prerogative della concorrenza, della competizione fra più soggetti e la domanda è sempre stata assente, con gravi problemi di efficacia dell'offerta pubblica o regolata nel tempo. Già con le tecniche di concorrenza *ex-ante* (la cosiddetta *tender competition*, o gara fra proposte di offerta, dei processi di *contracting-out*) si è cercato di porre in primo piano la necessità di simulare il funzionamento del mercato concorrenziale anche laddove questo non si sia realizzato naturalmente.

Nei suddetti modelli d'intervento pubblico, diretto o indiretto, manca, a ben riflettere, la cosiddetta pressione e selezione sull'offerta che tradizionalmente opera la domanda. Al cittadino, al cliente, all'utente, insomma, non è dato modo di scegliere direttamente.

Evoluzioni teoriche hanno prefigurato la possibilità di costruire una sorta di *Quasi-Mercato* per alcuni settori, cioè emulare il funzionamento di meccanismi di tipo concorrenziale in alcuni particolari settori d'intervento pubblico dove l'offerta può essere sufficientemente numerosa e standardizzata. Col termine **Quasi-Mercato** si vuol fare riferimento all'organizzazione di un settore quale risulta da un intervento pubblico di regolamentazione che, agendo sulla struttura degli incentivi sottesi al comportamento delle parti in causa, intende minimizzare le inefficienze indotte dall'intervento pubblico **finanziando la domanda anziché l'offerta**. Tale concetto è sinonimo di **forme di concorrenza gestita**.

La costruzione di quasi mercati costituisce un'altra forma di internalizzazione gestita dei fallimenti del mercato. La volontà principale è quella di **restituire alla domanda tutti i suoi poteri di selezione dei soggetti che costituiscono l'offerta**, cioè di selezionare, sulla base delle proprie scelte chi risulta, all'utente, il migliore offerente, in termini qualitativi, di particolari servizi.

La costruzione di un quasi mercato avviene in una serie di fasi:

- I. ogni utente ha la possibilità di scegliere fra diversi produttori convenzionati, monitorati e già valutati tecnicamente da organismi pubblici di controllo tecnico<sup>5</sup>;
- II. lo Stato o l'Ente Locale di riferimento fornisce a ciascun cittadino un *coupon*, un sussidio, un buono o *voucher* fiscale spendibile per l'acquisto di una particolare gamma di servizi rientranti nel *quasi-mercato* che si vuole costruire;
- III. il contributo pubblico *ad personam* o *voucher* fiscale personale può essere commisurato sia in base alle diverse fattispecie dei servizi (nel caso della sanità, ad esempio, sulla base di raggruppamenti di patologie), sia sulla base del reddito e

---

<sup>5</sup> E' eventualmente possibile prevedere l'esistenza di apposite agenzie pubbliche di smistamento che fungono da intermediarie fra l'utenza e l'insieme dei produttori. Tale soluzione, tuttavia, attenuerebbe molto le prerogative del modello dei quasi-mercati. Occorre, comunque, considerare la necessità di tali agenzie quando il grado di asimmetria fra utente e prestatore del servizio è molto alta, come nel caso dei servizi sanitari: l'agenzia funge da garante del cittadino che non ha competenze tecniche specifiche sul servizio che gli viene reso dai diversi produttori potenziali.

della residenza dell'utente, rispondendo, così, alla filosofia redistributiva sposata dal *policy-maker*;

- IV. i produttori convenzionati sono soggetti di revisioni periodiche, devono garantire gli standard minimi predefiniti e devono erogare i servizi a tutti i cittadini che si presentano, senza alcuna possibilità discriminatoria.

Lo strumento del *quasi-mercato* consente, quindi, di lasciare al mercato, in particolare alla domanda, la scelta delle migliori offerte in termini di qualità/prezzo. **Sarà, cioè, la domanda effettivamente soddisfatta a selezionare quei soggetti che offrono il servizio più coerente ai bisogni manifestatisi nella collettività.**

Tale strategia è stata considerata estremamente utile nei processi di allocazione delle risorse pubbliche e di selezione dei relativi investimenti. Quando si tratta, infatti, di distribuire risorse pubbliche fra più unità pubbliche, il problema dei criteri di assegnazione è sempre impreciso e non perfettamente commisurato alla capacità di soddisfare effettivamente le finalità cui tali unità sono preposte. Anziché ricorrere ad un qualche criterio predefinito, la via dei *quasi-mercati* indirizza agli utenti tale compito di selezione e valutazione. In altri termini, se il soggetto pubblico non è in grado di controllare il livello di attività delle unità che lo compongono, egli affiderà all'utenza dei suoi stessi servizi la ripartizione delle risorse<sup>6</sup>.

Tale strumento di regolamentazione cerca di **riallacciare il legame fra la demand-side e la supply-side dell'economia**, ovvero di ripristinare la cosiddetta *demand pressure* sull'offerta.

Troppo spesso, infatti, le organizzazioni che forniscono beni o servizi pubblici accedono a consistenti finanziamenti pubblici indipendentemente dai vari bisogni, spesso, addirittura, a prescindere dall'efficienza della loro offerta! Anche se non protette dall'attribuzione esplicita del monopolio istituzionale, esse sfruttano, di fatto, un potere monopolistico, accaparrandosi fondi pubblici costituiti dai contribuenti, ai quali non rendono conto<sup>7</sup>. In tale prospettiva, la domanda sembra poter simulare il proprio ruolo tradizionalmente svolto sui processi di scelta nei sistemi di mercato completi ed efficienti, attenuando, almeno in parte, l'atteggiamento paternalistico dello Stato e responsabilizzando il cittadino nel processo di scelta (oltre a provvedere, spesso, ad un'ampia redistribuzione dei diritti all'accesso ai servizi pubblici).

Un interessante esperimento basato su tale strumento è stato effettuato a partire dal 1973 in Gran Bretagna fra le autorità di trasporto pubblico locale. Nel gennaio 1973 un

---

<sup>6</sup> In Svezia ed in Gran Bretagna, con approcci assolutamente diversi fra loro e con altri intenti redistributivi, si è tentato di stimolare l'efficienza e la qualità gestionale nei servizi sanitari attraverso forme particolari di concorrenza emulativa o comparativa fra servizi omogenei offerti da diversi soggetti pubblici e privati, sulla falsariga di quanto sopra esposto. In Gran Bretagna, peraltro, si è fatto ricorso al voucher fiscale al fine di riallocare la pressione fiscale individuale; anziché offrire alla collettività beni e servizi pubblici liberi da prezzo diretto, al cui finanziamento provvedono gli introiti erariali di tipo generale, il voucher cerca di ristabilire una connessione diretta fra prezzi pagati per i servizi e domanda dell'utenza, anche al fine (psicologico) di far pesare maggiormente l'onerosità del consumo di servizi pubblici su ogni singolo utente. Così, l'utenza si potrà esprimere sulla base del proprio voucher su taluni servizi e non su altri. In altri termini, la tradizionale opzione "prendere o lasciare" viene meno, attribuendo indirettamente all'utenza stessa una maggiore responsabilità sull'offerta pubblica di determinati servizi. Di conseguenza, il management delle strutture accreditate non potranno più considerare l'utenza come data, ma, all'opposto, correlata alla propria efficienza ed alla qualità del servizio reso, che dovrà essere magnificata qualora si vogliano attirare sufficienti voucher per finanziare la propria produzione proposta ed offerta.

<sup>7</sup> L'efficienza allocativa del voucher consente estensioni quali la cumulabilità delle singole disponibilità a pagare (oltre il voucher) per taluni servizi. La trasferibilità della domanda si traduce, così, in ulteriori stimoli all'efficienza, suppiendo alla frequente carenza di concorrenza. L'apertura del monopolio pubblico all'entrata di nuovi soggetti consentirebbe, in una tale prospettiva, una maggiore contendibilità del settore.

consorzio di grandi operatori pubblici nel settore del trasporto locale britannico (al quale aderirono anche National Bus Company, Scottish Bus Group e British Rail) costituì *buoni d'acquisto del servizio di trasporto nazionale*. Fu un primo tentativo di dar vita ad uno schema efficiente di sussidiazione che sostituisce i numerosi criteri locali. Lo schema del *National Transport Token* trasferì il sussidio dall'offerta alla domanda, cioè agli utenti dei servizi di trasporto. Tali buoni furono finalizzati all'acquisto dei servizi, costituendo una sorta di unità di misura cui riferirsi per la valutazione sociale monetaria degli stessi. Infatti, lo schema del *national transport token* fornì buoni da 5, 10 e 20 *pound* per l'acquisto dei servizi di trasporto pubblico locale. Nel 1982 il volume d'affari si aggirava sui 9,3 milioni di sterline, con 442 operatori (rispetto ai 156 del 1973) e 99 autorità locali. Queste politiche volte ad evidenziare il ruolo dell'utente non si limitano necessariamente al passaggio dall'assegnazione garantita di fondi al finanziamento dell'offerta attraverso contributi pubblici *ad personam* o *voucher*. Esse possono altresì prevedere bonifici pagati dall'autorità pubblica competente all'agente produttore di particolari servizi, ma con privilegiata enfasi sull'utenza, la cui intensità dovrebbe essere contabilizzata al fine di consentire più efficienti indicazioni al processo allocativo dei fondi pubblici. La pressione della domanda diventa una *proxi* dell'effettiva utilità o efficacia sociale del servizio stesso e consente di superare i problemi di selezione avversa e di azzardo morale, enfatizzando il ruolo di selezione dei produttori da parte della domanda.

Dal punto di vista dell'offerta emergono tre implicazioni:

- 1) le strutture preposte all'offerta dei servizi pubblici coinvolti devono avere sufficiente autonomia gestionale per poter avviare tutte quelle strategie che incrementano l'efficienza e l'efficacia del loro prodotto;
- 2) l'utenza deve poter scegliere liberamente nel panorama dei servizi offerti;
- 3) il meccanismo di assegnazione dei finanziamenti deve essere basato sui giudizi dell'utenza, cioè su queste ultime scelte.

Tali prerogative informano, almeno in parte, la *Citizen's Charter* (Carta del Cittadino) britannica, una sorta di specificazione del Contratto Sociale implicito. L'accento viene posto sul diritto alla libertà di scelta del singolo cittadino ed alla qualità dei servizi collettivi. Tra i punti sanciti, si devono ricordare:

- gli standard dei servizi pubblici,
- il grado di accessibilità, sia della domanda che dell'offerta,
- l'orizzonte di scelta privo della benché minima discriminazione,
- la tutela giuridica attraverso organismi specializzati (le *public authorities*) e l'*audit commission*,
- la piena accessibilità alle informazioni presso ogni soggetto (produttore e regolatore) avente parte in causa nel settore.

Tale modello, tuttavia, non è certo esente da critiche nella misura in cui la distribuzione dei *voucher* sia tale da determinare un forte incentivo nell'utenza a premiare strutture a basso costo e bassa qualità, penalizzando la ricerca e lo sviluppo di tecniche più avanzate. Ciò anche al fine di impedire la monopolizzazione privata del settore. Questa necessità implica non solo l'importante azione pubblica di vigilanza, ma anche lo stimolo pubblico all'entrata ed alla nascita di nuovi soggetti: ciò può avvenire solo attraverso la promozione di nuove opportunità, la messa a disposizione di laboratori di

ricerca, organi di assistenza e consulenza<sup>8</sup> e di ogni altra specificità settoriale che potrebbe produrre inibizioni a nuove entrate.

Nelle esperienze europee invece, al problema redistributivo si è in parte ovviato ricorrendo ad un sistema di *voucher* fiscali definiti anche sulla base delle singole capacità contributive. La tecnica dei *voucher* fiscali risale addirittura al sistema di finanziamento scolastico della Francia del XIX secolo. In generale, essi prevedono:

- un limite massimo individuale ai servizi erogati con finanziamento pubblico a ciascun cittadino (una sorta di partecipazione pubblica limitata al pagamento dei servizi sanitari dei cittadini);
- la definizione di un preciso paniere di beni e servizi all'interno del quale il *voucher* fiscale può essere utilizzato.

Si tratta, in buona sostanza, di buoni d'acquisto istituzionali per servizi pubblici. I *voucher* sono, ovviamente, convertiti in moneta dai produttori dei servizi in parola, premiati dalle scelte dell'utente. Il finanziamento degli ospedali dipenderebbe, ad esempio, dalla loro capacità di attirare i pazienti e, in linea teorica, dalla qualità dei servizi offerti e dalla reputazione degli stessi.

Ovviamente, non mancano problematiche da risolvere: fra di esse si segnalano le seguenti:

- la concorrenza sulla qualità può indurre lievitazioni dei prezzi ed aumentare il ricorso iniquo alle assicurazioni private, o, viceversa, la lotta sui prezzi (meno probabile) può indurre uno scadimento della qualità dei servizi effettivamente resi in condizioni di persistente asimmetria informativa<sup>9</sup>;
- la concorrenza fra ospedali può tradursi in selezioni fra clienti ed abbandono dei servizi necessari ma meno remunerativi;
- la scelta dei cittadini che abitano in aree rurali o poco popolate è ovviamente assai minore di quelli che abitano nelle grandi metropoli.

La storia delle sperimentazioni di applicazione del modello dei *quasi-mercati* non è affatto una storia di allontanamento dell'istituzione pubblica, bensì di un mutamento del ruolo del Pubblico, dell'Ente Pubblico, dello Stato, più che di un suo semplice allontanamento.

Attualmente, si assiste ad un importante sviluppo di sperimentazioni di tale strategia: i **servizi alla persona**, i servizi sociali e sanitari, assistenziali e di supporto sono fra i

---

<sup>8</sup> La privatizzazione funzionale dei servizi sanitari, infatti, ha fatto esplodere il problema sperequativo delle assicurazioni. Poiché, nella generalità dei casi, le prestazioni sanitarie di cui un individuo si serve sono, per definizione, incerte e variabili, ognuno dovrà ricorrere a forme diverse di assicurazione. Una volta assicuratosi, l'utente sarà indotto a sfruttare i servizi in un qualche modo già acquistati (rischio morale ex-post) e/o non si curerà più di tanto di curare la prevenzione (rischio morale ex-ante). Ora, la necessità, più o meno evidente, di ricorrere a forme di assicurazione privata produce un'esplosione del problema redistributivo assai perversa e, non troppo paradossalmente, un'esplosione dei costi della sanità, come il caso statunitense evidenzia con nota chiarezza.

<sup>9</sup> Se si osservano le esperienze olandesi e tedesche si può notare quanto la domanda di servizi sanitari non sia tanto da commettersi al loro prezzo, quanto alle necessità: ben il 60% di essa, infatti, è legata a malattie croniche e di recupero per malattie e traumi passati, sicché non possono eticamente dipendere da considerazioni di opportunità economica individuale. Inoltre, non sono pochi i casi di collusione addirittura fra ospedali e compagnie di assicurazione. In altri termini, la probabilità di pratiche discriminatorie e collusive permane e si rinforza, sia perché il settore è fortemente connotato dalla prevalenza delle asimmetrie informative, sia perché la domanda non è flessibile, sia, infine, perché la concorrenza effettiva stenta ad affermarsi. La strategia di costruzione di quasi-mercati deve, quindi, implicare un forte impegno in termini di attività di controllo e rinforzo delle regole della concorrenza e della diffusione dell'informazione.

principali ad essere interessati, proprio perché si riscontra grande coerenza fra la necessità di agevolare l'incontro fra esigenze, bisogni, necessità personali con forme di erogazione dei relativi servizi sempre più ad personam.

Nel settore del **Social Housing**, importanti sperimentazioni omologhe stanno procedendo con rinnovato interesse: anziché sussidiare l'offerta di alloggi, ovvero le imprese di costruzione, l'Ente Pubblico titolare della funzione di garanzia del *social housing*, delle soluzioni abitative per famiglie a basso o bassissimo reddito, arriva a finanziare l'autocostruzione di case oppure ad assegnare *voucher* per l'acquisto o l'affitto di una casa spendibile, poi, presso le imprese scelte direttamente dai futuri abitanti.

Anche nei servizi di **pulizia di aree pubbliche** (parchi, piazze, spazi comuni e strade) si assiste ad alcuni tentativi di finanziamento pubblico delle collettività richiedenti e loro successivo disbrigo della pratica e della procedura di avvio del predetto contratto di delega.

Al pubblico, sembra suggerire il modello dei Quasi-Mercati, spetta il ruolo di arbitro super-partes, di garante delle qualità intrinseche delle offerte rese, dell'affidabilità egli "accreditati", ai gruppi di cittadini-utenti-clienti, invece, spetta il ruolo di esprimere una domanda aggregata ai fornitori preselezionati, di stipulare contratti di fornitura, ecc...

Prima di concludere questo paragrafo, non possono certo essere dimenticate le esperienze di nuova organizzazione dei bisogni e, quindi, della domanda. Vi è ancora una ulteriore prospettiva di rinnovato coinvolgimento del sistema delle PMI: quello relativo alle nuove forme di auto-organizzazione della domanda.

La tradizione in questo senso è prevalentemente centro-europea e solo in piccola parte anche italiana. Recentemente, tuttavia, anche la Gran Bretagna ha iniziato a considerare con favore la possibilità degli utenti di associarsi in modo da controbilanciare in qualche modo la posizione di predominio dei gestori, ed eventualmente auto-organizzare l'offerta di certi servizi, anche attraverso formule definibili come "terzo settore" (ong, associazioni di volontariato, gruppi ambientalisti) che, nel caso che ci interessa, hanno trovato particolare diffusione soprattutto nel settore della gestione dei rifiuti, e in particolare nelle raccolte differenziate.

Due esempi. Il primo viene dall'Alto Adige: a Dobbiaco, in provincia di Bolzano, è stato realizzato un impianto per la produzione di energia elettrica e teleriscaldamento, alimentato con i cascami della lavorazione del legno. Della società che ha realizzato e gestisce l'impianto sono proprietari in parte il Comune ed altri enti locali, in parte una cooperativa di cittadini, che ricevono i servizi dell'impianto.

Il secondo esempio viene da Arzignano, principale distretto conciario italiano, in provincia di Vicenza. Per smaltire i reflui industriali non sarebbe stato possibile un normale servizio pubblico (dal momento che nessuna delle imprese aveva i requisiti per scaricare in tabella C della legge Merli, e avrebbe avuto bisogno di trattamenti molto costosi se effettuati a livello della singola azienda. La soluzione è stata quella di un impianto di fognatura e depurazione consortile, di cui sono proprietarie le imprese associate, oltre che gli enti locali: in questo modo, le imprese proprietarie possono gestire il sistema come una fognatura privata - gli standard di conferimento sono concordati fra le aziende e la società consortile di gestione e stanno ben al di sopra della tabella di riferimento - mentre i trattamenti sono centralizzati in un unico impianto, che riceve anche i reflui civili del comune.

In casi come quelli citati - particolarmente frequenti nelle aree caratterizzate da sistemi produttivi di tipo distrettuale, così tipici di una parte considerevole del Paese - il divieto di affidamento diretto potrebbe rappresentare una soluzione sconsigliabile, sia per via della peculiarità delle istituzioni che hanno assunto la titolarità del servizio - cui partecipano, ma non in modo esclusivo, gli "enti locali" - sia per via del ruolo assai delicato che la gestione di questi servizi assume nel quadro della politica industriale a livello di distretto.

## **5. Ruolo e prospettive delle PMI**

Dopo aver analizzato gli spazi che si potrebbero aprire ai sistemi delle PMI in settori fino a poco tempo fa loro preclusi, ci si deve domandare, ora, se il tessuto delle PMI sia in grado di poter rispondere alle innovazioni palesabili.

Per rispondere dobbiamo comprenderne la consistenza reale.

Il sistema delle PMI rimane la spina dorsale dell'industria europea e non solo italiana anche sotto il profilo occupazionale. Almeno così è stato negli ultimi anni secondo i dati della Commissione UE: dal 2002 al 2010 le piccole e medie imprese del Vecchio continente hanno contribuito per l'85% alla creazione di nuovi posti di lavoro. Un ritmo di crescita dell'1% contro lo 0,5% registrato da quelle di maggiori dimensioni. Il rapporto "*Do SMEs create more and better jobs*", che ha coinvolto imprese dei 27 stati membri e dei 10 paesi del Programma competitività e innovazione (Cip), ha stimato nel 67% il peso sull'occupazione totale della UE per le PMI nel periodo che va dal 2002 al 2010. Un dato che sale all'85% per quanto riguarda la creazione netta di posti di lavoro in Europa. Eccellente è la performance delle imprese più piccole (1-9 addetti), che hanno contribuito nel periodo di riferimento per il 58% alla creazione di nuova occupazione. Fa eccezione solo il settore commerciale dove l'occupazione è aumentata nelle PMI dello 0,7% l'anno contro il 2,2% delle grandi imprese.

Il monitoraggio e la valutazione delle performance del sistema delle PMI sono alcune delle tecniche utilizzate dalla Commissione Europea per gestire l'introduzione del Small Business Act (SBA). A Bruxelles, il 26 November 2013 la Commissione Europea ha pubblicato il noto Annual Report delle PMI europee per il periodo 2012/2013. Costruito su Data Set annuali esso cerca di aumentare sia la conoscenza che la competenza d'un Sistema PMI nell'aumento di posti di lavoro, ecc.... L'Annual Report sulle PMI europee - 2013 prevede una svolta nel ciclo economico dalla fine del 2014 , con aumenti, seppur lievi, di occupazione e di valore aggiunto imprenditoriale.

Nel frattempo, le microimprese hanno registrato il maggiore incremento medio annuo con 631.000 posti di lavoro (+1,3%). I nuovi occupati sono arrivati soprattutto dai servizi, in particolare delle utilities (acqua, luce e gas; +3,0% annuo), e dal settore immobiliare (+4,5%). In calo, invece, manifatturiero e minerario per le imprese con

meno di 10 addetti.

Lo studio rivela che a creare occupazione sono state soprattutto le nuove imprese (con meno di cinque anni di vita). Le nuove aziende che operano nel settore dei servizi alle imprese hanno creato infatti oltre un quarto (27%) dei nuovi posti di lavoro, mentre quelle che hanno contribuito di meno appartengono ai trasporti e alle comunicazioni (6%).

Anche l'Italia rientra nel trend continentale. Le piccole e medie imprese della Penisola, che numericamente valgono circa il 95% del tessuto industriale italiano, hanno aumentato mediamente il livello occupazionale dello 0,8%, mentre le grandi imprese si sono fermate ad una crescita annua dello 0,4%. Anche in Italia le microimprese hanno dimostrato la loro importanza con una variazione media annua dell'occupazione dell'1%.

La crescita dell'occupazione dello *Small business* va di pari passo con buoni risultati dal punto di vista economico. Le aziende fino a 20 dipendenti esportano di più di quelle tra 250 e 500 dipendenti, tanto che in una decina di nicchie merceologiche la crisi sembra già finita. Il settore dei servizi occupa la gran parte dei lavoratori impegnati in questo cluster "PMI". In esso, infatti, sugli 84 milioni di occupati, si stima in ben 56 milioni gli impiegati 250 operatori. Nei settori dei servizi, poi, ben il 68% del Valore Aggiunto creato fa riferimento alle PMI.

Anche nell'innovazione di processo e di contenuto tecnologico le PMI primeggiano: in tutta Europa le aziende di piccole e medie dimensioni stanno completando i progetti di trasformazione digitale più velocemente rispetto alle grandi imprese. Questo è quanto emerge da una ricerca commissionata da Ricoh Europe. Quasi due terzi delle Pmi (64%) ha in previsione di completare la digitalizzazione dei documenti cartacei entro i prossimi tre anni, mentre per le aziende di grandi dimensioni la percentuale scende al 46%. Inoltre, il 78% dei business leader delle Pmi afferma che i dipendenti riescono a gestire i documenti aziendali mediante i dispositivi mobili; la percentuale si abbassa al 69% nelle grandi aziende.

La trasformazione digitale consentirà alle Pmi di crescere grazie a modelli di business più produttivi e flessibili, migliorando la condivisione della conoscenza tra i dipendenti e la capacità di rispondere alle esigenze dei clienti.

Lo studio mostra che il 30% dei leader delle Pmi è convinto che, entro il 2018, la maggior parte dei dipendenti della propria azienda sarà un iWorker. In ogni caso, c'è ancora molto da fare per migliorare la condivisione delle informazioni affinché i dipendenti riescano a collaborare in maniera più efficace.

Ancora (e con ancor maggior enfasi per i settori che qui analizziamo), con lo sviluppo delle Smart Cities si moltiplicano le opportunità di business per le imprese, con programmi di finanziamento per la realizzazione di beni e servizi intelligenti di pubblica utilità e innovativi software M2M tramite nuove tecnologie abilitanti, operando presso i nuovi poli tecnologici e distretti industriali. Su PMI.it focus su Smart Grid e Utilities, Automotive e Infomobility, Telemedicina, Telesanità e su tutte le declinazioni "smart" dei servizi per cittadini e imprese.

Un ultimo tema riguarda la capacità di sviluppare Finanza Aziendale da parte delle PMI. Lo sviluppo di ETF, collocamenti sui Mercati AIM, Mini-Bond, ecc..., è certo in fibrillante crescita nel sistema delle PMI. Diversi Etf, infatti, consentono di ottenere un'esposizione ai settori innovativi (dall'energia pulita alla domotica, fino alle Smart



Cities technologies). In Borsa Italiana sono già quotati alcuni fondi indicizzati non solo alle azioni *small cap* statunitensi ma anche a quelle europee, poiché incentivi alle Pmi sono stati promossi anche da molti capi di Stato del Vecchio Continente.

A mero titolo d'esempio, Credit Suisse si è dichiarato concretamente interessato a investire nel segmento delle aziende Usa a bassa capitalizzazione ed ha, quindi, recentemente lanciato nel mercato Etfplus l'Xmtch (Ie) calibrato sull'Msci Usa Small Cap (un fondo a reinvestimento dei dividendi). La replica è fisica e ottimizzata; degli oltre 1.800 titoli del *benchmark*, infatti, il team di gestione di Credit Suisse ne impiega poco più della metà, 990 per l'esattezza, quelli più liquidi, che consentono di ottenere la massima correlazione all'indice di riferimento e di contenere i costi del fondo. I settori economici più rappresentativi sono finanza (20%), informatica (18,1%), beni voluttuari (14,6%), industria (14,1%) e sanità (12,1%).

Ancora, la stessa Deutsche Bank con Etf Securities hanno scelto invece il Russell 2000 quale benchmark per i loro due Etf sulle piccole imprese Usa: il db x-trackers Russell 2000 Etf e l'Etf Russell 2000 Us Small Cap Fund. Entrambi utilizzano una tecnica di replica tramite swap, hanno un Ter annuo dello 0,45% e reinvestono i dividendi. L'indice di riferimento è di tipo Net Total Return e costituito da circa 2.000 azioni statunitensi. Tra i settori economici, spiccano: finanziari (20,2%), tecnologici (18,3%), industriali (16,1%), beni discrezionali (14,1%) e sanità (13,9%). Volendo, poi, allargare l'orizzonte all'intera Europa, la proposta di Deutsche Bank è il db x-trackers Msci Europe Small Cap Trn Index Etf. Il fondo capitalizza i dividendi, ha un Ter annuo dello 0,40% e ha una struttura di tipo swap based. L'omonimo benchmark, di tipo Total Return, è costituito da oltre un migliaio di azioni, e sono ben 25 i Paesi rappresentati nell'indice, tra cui: Regno Unito (32,2%), Germania (10,1%), Francia (7,4%), Svezia (7,3%), Svizzera (6,8%) e Italia (5,3%). I principali settori sono industria (26,9%), finanza (19,2%), beni voluttuari (16,8%), informatica (8,6%), materiali di base (8%), energia (6,3%) e sanità (6%). Proseguendo in questa disamina empirica, si osserva che "iShares", propone un Etf con un Ter annuo di appena lo 0,21%, che prevede la distribuzione di un dividendo ogni trimestre, correlato all'indice Dow Jones Stoxx Small 200. La replica è fisica e completa di tutti e 200 i titoli componenti il benchmark. In termini geografici, la maggiore esposizione si ha sui seguenti paesi: Regno Unito (30,1%), Francia (12%), Germania (11,7%) e Svezia (6,6%). I principali sotto-settori economici sono: beni e servizi industriali (21,9%), servizi finanziari (13,6%), costruzioni e materiali (6,9%), petrolio e gas (6,7%), sanità (6,1%).

Nell'indice Msci Emu Small Cap, i principali Paesi sono Germania (21,4%), Francia (18,2%), Italia (11,8%), Olanda (9,9%) e Spagna (7,6%). I maggiori settori economici sono industria (29,4%), finanza (19,2%), beni ciclici (13,4%), tecnologia (9,3%), materiali di base (9,3%) e sanità (8,3%).

Si tratta, quindi, di un settore, quello delle PMI, che ha conosciuto e conosce assai bene il peso dell'importante crisi che da qualche anno attanaglia il nostro paese e non solo, ma, anche, che non perde di potenziale dinamicità intrinseca. Ciò è particolarmente vero con lo sviluppo di efficienti ed articolati mercati degli strumenti finanziari per l'industria.

## ***6. Lo spazio all'incentivazione di nuove dimensioni etiche d'impresa: il settore no-profit***

Pur rimanendo nell'universo delle PMI, un altro filone di innovazioni volte a realizzare riforme della *supply-side* delle *Utilities* e, in generale, dell'offerta di servizi d'interesse pubblico o collettivo riguarda il ricorso a soggetti produttori, imprenditori, offerenti secondo modalità *no-profit* ed eticamente orientati. L'orientamento etico di stampo mutualistico contraddistingue la soluzione di continuità che potrebbe procurare il ricorso alle organizzazioni *no-profit*, alle cooperative, all'associazionismo strutturato. Tipicamente, tali organizzazioni eticamente orientate della *supply-side* vengono normalmente indicate come organizzazioni appartenenti al cosiddetto **terzo settore**, ossia a quell'insieme di organismi di proprietà non pubblica, di dimensioni ed assetti istituzionali variabili, che si inseriscono tra il polo pubblico e quello privato dell'offerta di beni e servizi ad elevata utilità sociale per particolari categorie di cittadini.

Innanzitutto qualche chiarimento identificativo: cosa intendiamo quando parliamo di **cooperazione** quale strumento organizzato e *no-profit* nei settori di elevato interesse pubblico intrinseco? Una cooperativa è una forma d'impresa particolare, un istituto con il quale più individui si associano e cooperano fra di loro con **logica mutualistica** al fine di raggiungere comuni scopi di consumatori o di produttori, a seconda che trattasi di soci aventi il fine di minimizzare i prezzi di ciò intendono consumare, ovvero quello organizzare adeguate condizioni nelle quali lavorare e sviluppare le proprie esperienze professionali. Caratteristica essenziale della Cooperativa è l'assunzione diretta della **forma imprenditoriale** da parte dei consumatori o produttori che vengono in questo modo a risparmiare a proprio vantaggio il profitto usualmente percepito dall'imprenditore.

Ogni cooperativa è configurata, dal legislatore, come una società avente scopo mutualistico. Tale scopo, tale caratteristica non è così facilmente definibile ed ha provocato importanti dibattiti non ancora del tutto risolti. Lo scopo mutualistico richiama connotati di democrazia decisionale stringente ("una testa un voto", nelle assemblee dei soci), di solidarismo, di assenza di lucro o suo forte ridimensionamento, sovente addirittura di prossimità a forme di associazione. Tali connotati si trovano sovente in chiara coerenza concettuale con i contenuti ultimi dei settori, dei servizi di pubblica utilità, al punto di determinare una sostanziale convergenza di *modus operandi* fra l'impresa *no-profit* ed i connotati desiderabili dell'erogatore di servizi sostanzialmente monopolistici e, quindi, inclini a massimizzare le rendite di chi vi opera in via esclusiva.

Ovviamente, il modello cooperativo non è certo né recente, né prerogativa italiana, bensì internazionale. Le prime cooperative erano, in realtà, Società di Mutuo Soccorso. Esse sorsero in Piemonte, grazie alla libertà di associazione garantita dallo Statuto Albertino nel Regno di Sardegna. In seguito alla nascita del Regno d'Italia, quel tipo di società si diffuse in altre parti del territorio soprattutto nel centro-nord Italia. Esse mantennero, almeno fino al primo decennio del Novecento, un ruolo di primo piano nel campo dell'assistenza e della previdenza, in assenza di interventi diretti dello Stato. Secondo l'Alleanza Cooperativa Internazionale<sup>10</sup>, una cooperativa è "*un'associazione autonoma di persone che si riuniscono volontariamente per soddisfare i propri bisogni economici, sociali e culturali e le proprie aspirazioni attraverso la creazione di un'impresa comune, controllata democraticamente*". Da questa definizione, seppure generica, emerge che la caratteristica principale di una cooperativa è rappresentata dal

---

<sup>10</sup> L'Alleanza Cooperativa Internazionale (ACI) è un'associazione non governativa che rappresenta e assiste le cooperative in diversi paesi del mondo. L'ACI si pone l'obiettivo di rafforzare e diffondere il movimento cooperativo attraverso la promozione di progetti e attività istituzionali

soddisfacimento dei bisogni dei propri associati, la cui espansione tende a far convergere interesse pubblico con quello della collettività rappresentata e associata.

La storia della cooperazione in Italia nasce da esigenze di sussidiarietà verticale, ovvero dall'alveo della carità e dell'assistenza sociale strettamente legata al ruolo assunto dalla Chiesa. Agli inizi del XVIII secolo "l'assistenza sociale e sanitaria, il soccorso agli anziani e l'istruzione erano sostenuti dall'attività caritatevole dei privati, sollecitati dalla Chiesa Cattolica", poiché lo Stato non si occupava di assistenza sociale. Alla fine del XVIII secolo gli enti caritativi promossi dalla Chiesa Cattolica iniziavano a raggiungere una dimensione considerevole frapponendosi così tra lo Stato e gli individui. Tutto ciò portò lo Stato a maturare l'esigenza di occuparsi dei diritti sociali dei cittadini: vennero quindi istituite e normate le predette Società di Mutuo Soccorso. Ne nacque una nuova possibile organizzazione societaria assistenziale laica finalizzata al "perseguimento degli obiettivi di promozione economica e sociale della classe operaia attraverso il richiamo agli obiettivi di mutualità, di solidarietà tra lavoratori e di autogestione dei fondi sociali.

Il concetto di mutualità si fondò, così, sul principio della comunione dei rischi possibili e futuri (ad esempio, rischio di disoccupazione, malattia, invalidità). Le Società di Mutuo Soccorso erano, quindi, una sorta di Fondazioni per le quali gli operai-associati, a fronte di versamenti, si assicuravano i soccorsi gratuiti e parte del loro salario in caso di infortunio. In seguito esse ampliarono il loro campo d'azione e iniziarono ad occuparsi di previdenza dando origine ad altre realtà autonome fondamentali per la società italiana come sindacati, camere del lavoro e partiti. Dall'alveo assistenziale per i lavoratori, si sviluppò un filone di valorizzazione del lavoro, specie quello più umile, specie nei settori labour-intensive, *tramite società cooperative* composte unicamente da soci lavoratori e il cui scopo principale doveva essere quello di insegnare agli operai a condurre e gestire i loro affari: un'organizzazione sociale pubblica gestita totalmente in forma cooperativa.

Nei primi anni del XX secolo il movimento cooperativo continuava a crescere e a consolidarsi, sopravvivendo alla crisi economica che seguì la prima guerra mondiale.

Successivamente, durante il ventennio fascista, al movimento cooperativo venne riconosciuta la potenzialità per contribuire alla ricostruzione dell'economia con la sola condizione di aderire al partito fascista. Il fascismo distrusse quindi le organizzazioni sindacali e le organizzazioni di lavoratori sostituendole con le istituzioni di regime, tra le quali si ricordano l'Istituto Nazionale Fascista Assicurazione Infortuni (ora INAIL) e l'Istituto Nazionale Fascista di Previdenza Sociale (ora INPS)<sup>7</sup>.

La rinascita del movimento cooperativo avvenne nel 1948, con l'emanazione della Carta Costituzionale, in particolare all'articolo 45, comma 1, afferma che "*La Repubblica riconosce la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata. La legge ne promuove e favorisce l'incremento con i mezzi più idonei e ne assicura, con gli opportuni controlli, il carattere e le finalità*".

Di recente, nell'ordinamento italiano, è stata attuata una riforma del diritto societario, in particolare il Governo italiano ha emanato due decreti legislativi in attuazione alla legge delega del 2001, il Decreto Legislativo 17 gennaio 2003, n. 5, recante "*Definizione dei procedimenti in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria, nonché in materia bancaria e creditizia, in attuazione dell'articolo 12 della legge 3 ottobre 2001, n. 366*", e il Decreto Legislativo del 17 Gennaio 2003 n.6 recante "*Riforma organica della disciplina delle società di capitali e società cooperative, in attuazione della legge 3 ottobre 2001, n. 366*".

Le linee guida di tale riforma sono dirette a ridefinire i connotati che caratterizzano le Società per Azioni e le Società a Responsabilità Limitata, forme giuridiche utilizzate anche dalle società cooperative, volte a semplificarne la disciplina societaria e ad ampliarne l'autonomia di tali soggetti. Per quanto riguarda le cooperative, la caratteristica principale che le differenzia rispetto alle società lucrative è lo scopo mutualistico, caratteristica presente nella Costituzione italiana e che viene rimarcata anche dopo la riforma societaria.

L'odierna crescente attenzione verso forme organizzative *no-profit* (associazioni, cooperative e società senza fini di lucro) deriva dalla profonda insoddisfazione verso il sistema di Welfare italiano, incentrato prevalentemente sull'operatore pubblico: l'alto costo di produzione di alcuni servizi da parte delle organizzazioni pubbliche e la loro rigidità di fronte ad una società in continua evoluzione sembra allontanare il cittadino dall'offerta pubblica tradizionale. Per altro verso, la risposta privata di mercato non risulta priva di rischi e manca di quella connotazione qualitativa e di affidabilità da giustificare, nel settore dei servizi sociali, un deciso processo di privatizzazione *tout-court*. Occorrono elementi o connotati etici per **ristabilire** quantomeno **rapporti fiduciari** ed eticamente fondati fra produttore agente in condizioni di superiorità informativa ed utente-consumatore. In tale direzione va, oggi, il crescente ricorso alle società *no-profit*.

In questo paragrafo ci si occupa, quindi, della cosiddetta **terza via** del processo di privatizzazione dell'offerta di servizi di pubblica utilità. Essa si distingue dalla prima via pubblica e dalla seconda via privata di mercato per il fatto di indirizzarsi verso organizzazioni che della prima hanno ereditato alcuni obiettivi di affidabilità e di scarso schiacciamento su problemi di profittabilità di breve periodo e della seconda, invece, la flessibilità gestionale ed operativa. Quella terza via delle privatizzazioni sembra incarnarsi in due categorie di organizzazioni già in parte operanti in Italia: le associazioni *no-profit* e le cooperative.

Come si è detto sopra, i punti di contatto e comunione fra le logiche ed i risultati delle azioni dell'impresa *no-profit* e di quella cooperativa (specie di tipo sociale) sono tali da indurre sovente a sovrapporre i due modelli societari. Ciò in ragione della vicinanza dei sistemi motivazionali che muovono l'azione dei soggetti costituenti quelle organizzazioni produttive e dei sistemi di valori che informano il fine mutualistico delle cooperative sociali e quello reputazionale delle *no-profit* o dell'associazionismo, specie nei settori dei servizi alle persone.

Il problema che si vuole affrontare in questo paragrafo è il seguente: quali vantaggi potenziali può offrire il sistema di organizzazione della produzione cooperativo al perseguimento della massima efficienza nell'erogazione di servizi di pubblica utilità, specie relativamente ai servizi alla persona?

Con riferimento alla fin troppo enfatizzata teoria dei rapporti di delega fra Principale (soggetto affidante il servizio) e l'Agente (soggetto incaricato o delegato all'erogazione del servizio stesso) in condizioni di asimmetria informativa circa gli *efforts*, i parametri produttivi, ecc..., della *supply-side*, a favore dell'Agente, appare fin da subito evidente che gli elementi reputazionali, etici e privi di lucro delle organizzazioni *no-profit* come le cooperative e le associazioni tendono a far intravedere il possibile superamento degli effetti negativi delle predette asimmetrie informative fra le parti contrattuali di un Contratto di Servizio.

In linea di principio, la convergenza delle finalità etiche è la chiave di volta del possibile ricorso a quelle realtà societarie particolari: così come l'implementazione di un sistema di *welfare-state* presuppone il riconoscimento del valore intrinseco della solidarietà sociale, dell'universalismo dell'offerta, ecc... in taluni settori<sup>11</sup>, è altrettanto intuibile che il fallimento del mercato si manifesta nell'incapacità dell'orientamento mercantile o *self-interested* ad assicurare la tenuta del sistema collettivo nella sua profonda accezione, di quel benessere minimo alla popolazione di una società civile e nell'erogazione di alcuni beni e servizi ritenuti fondamentali allo sviluppo sociale e umano, garanzia di adeguata equità orizzontale e verticale, tesi a garantire un minimo di integrazione sociale comunque necessaria all'efficienza strutturale dello stesso sistema economico di produzione, mentre, al contrario, intravede coerenza con soggetti costituzionalmente eticamente orientati in modo omologo.

Le organizzazioni cooperative no-profit tendenzialmente sviluppano logiche di appartenenza e di afferenza anche degli stessi cittadini-utenti dei servizi organizzati ed offerti tramite l'associazionismo stesso. Ne deriva, quindi, che la definizione esaustiva delle politiche di *welfare-state* tipicamente a priori difficile, potrebbe trovare una prima sua parziale esplicazione proprio da quei soggetti che sono in loro stessa natura il consolidarsi di quegli stessi bisogni sovra-individuali.

Una delle opzioni attualmente sollecitate nel dibattito sul rilancio dell'offerta privata di servizi di pubblica utilità e, in particolare, servizi alla persona, concerne il ricorso ad imprese private di tipo cooperativo o *no-profit*, ovvero alle organizzazioni senza fini di lucro.

Oltre ai fondamentali e prioritari aspetti caratterizzanti le organizzazioni di tipo *no-profit* sui temi della mutualità e democrazia societaria, esse si differenziano da quelle *profit* anche per il trattamento dei soci. Le *no-profit*, infatti, hanno il divieto di distribuire gli eventuali utili netti agli individui che ad esse appartengono. Le imprese che non hanno lo scopo di perseguire il massimo profitto, possono avere obiettivi di affermazione maggiormente proiettati sul lungo periodo, sulla loro nomea, sulla stima nella loro affidabilità e qualità, ovvero, tecnicamente, possono più probabilmente orientarsi verso una combinazione di fattori produttivi e/o di prodotti atti a generare una qualità più elevata della loro attività. E' subito evidente che laddove possono sopravvivere e soddisfare adeguatamente la domanda dell'utenza quelle imprese che, invece, perseguono il tradizionale obiettivo del massimo profitto corrente si possono decretare le seguenti conclusioni: o non vi sono motivi per incoraggiare la formazione di organizzazioni private di tipo *no-profit*, oppure queste ultime possono trovare spazio in segmenti di domanda qualificati per la straordinaria rilevanza degli aspetti qualitativi e di affidabilità, ovvero laddove le peculiarità di interesse e rilevanza sociale sono a tal punto determinanti da rendere opportuno attenuare i rischi indotti dal ricorso ad imprese private tradizionali.

Il fenomeno dello sviluppo di organizzazioni *no-profit* nelle differenti esperienze internazionali è stato considerato tipico delle società mature e post-industriali oramai capaci di scegliere di destinare quote sempre maggiori dei propri redditi a consumi

---

<sup>11</sup> Uno dei padri del Welfare State, Beveridge, nel 1942 scriveva della necessità di garantire che ogni individuo percepisca la tutela pubblica degli standard minimi di vita come un proprio diritto inalienabile e non come un frutto della carità altrui. Questo è, forse, il discrimine fra la tradizione europea del welfare-state e quella che si è affermata negli Stati Uniti. Quanto sopra sancisce che la tradizione europea delle politiche di welfare-state non hanno avuto come fine ultimo il superamento del sistema di mercato, al contrario esse sono state considerate necessarie per garantire quel il substrato coesivo alla società funzionale all'affermazione dei sistemi allocativi e di produzione propri del mercato concorrenziale.

qualitativamente differenti da quelli offerti dal *competitive-private-market* e, soprattutto, qualificati su specificità del soggetto produttore.

Le organizzazioni *no-profit* possono potenzialmente rappresentare una risposta adeguata al dilemma di scelta pubblica di fronte all'inaffidabilità delle risposte privatistiche di mercato ed alle degenerazioni dei fallimenti del mercato. All'opposto, alle insostenibili inefficienze e rigidità della risposta pubblica diretta "tradizionale" (le degenerazioni che si sono più sopra ravvisate nei cosiddetti "fallimenti del non-mercato"), le organizzazioni istituzionalmente non orientate sul profitto possono combinare finalità tipicamente pubbliche o sociali con i caratteri dell'efficienza gestionale di tipo privatistico (non fosse altro per la differente regolamentazione concernente i rapporti di lavoro, la flessibilità gestionale ed operativa e così via) oltre che con la loro capacità di assorbimento interno delle esigenze da cui muovono i bisogni della collettività, tramite l'afferenza dei soci cittadini-utenti-consumatori.

Sia le grandi *utilities* affidatarie di servizi pubblici, sia gli enti locali che le Autorità pubbliche legittimate e delegate alla predisposizione di un sistema di servizi pubblici, sociali, assistenziali sul proprio territorio di riferimento ricorrono sempre più frequentemente al settore *no-profit*, nel quale rientra il più noto settore del volontariato. Ciò consente, peraltro, a quell'autorità di liberare risorse pubbliche e riqualificarle verso più coerenti compiti di programmazione e controllo, per assegnare a soggetti specifici ed affidabili la parte operativa e produttiva di quel processo di allocazione politica di servizi sul territorio.

Così questa delega rappresenta uno dei modi per uscire sia dalla commistione delle funzioni di programmazione e scelta politica, proprie del *policy-maker*, con quelle operative-produttive, proprie di soggetti all'uopo specializzati. Ancora, ciò può risolvere l'impasse tra alti costi ed inefficienze pubbliche ed il sempre più basso appagamento dell'utenza. In altri termini, la struttura dei costi che la collettività sostiene per dotarsi di particolari servizi diviene esplicita attraverso quel sistema di delega, non consentendo più fenomeni di occultamento delle spese per singolo servizio fra le pieghe di bilanci onnicomprensivi. Quelle organizzazioni indicano, quindi, una forma alternativa in cui è possibile una separazione delle responsabilità politiche da quelle gestionali. Si delinea, così, un tipo di *welfare* dove le sovvenzioni sono soprattutto pubbliche in ragione dell'attributo di utilità sociale chiaramente esplicitato e la responsabilità gestionale è individuabile e perseguibile su soggetti formalmente privati, ma eticamente orientati in modo coerente alle esigenze collettive.

In particolare nei settori dei servizi sociali e di quelli culturali, le associazioni *no-profit* hanno avuto il merito di contribuire alla distribuzione capillare e specifica dei servizi soprattutto per quelli di tipo maggiormente sperimentale, dove, cioè, la componente etica del sistema delle motivazioni è rilevante rispetto alle finalità ultime dell'organizzazione nella quale i soggetti specializzati interagiscono. Le specificità motivazionali si ritengono, dunque, rilevanti nella definizione delle caratteristiche reputazionali che possono essere probabilmente associate alle differenti forme di impresa.

Dal punto di vista legislativo-istituzionale, va sottolineato che l'eliminazione del profitto come movente dell'attività di una organizzazione produttiva costituisce un forte segnale, denso di significati e di valenze interpretative del loro agire. Tale connotato statutario, infatti, implica che il fine del loro lavoro/servizio appare incentrato sulla predominanza della missione e/o motivazione, tanto da giustificare il basso livello di reddito rispetto ai servizi e benefici offerti. La forma di istituzione *no-profit* può offrire agli operatori che

vi lavorano un obiettivo diversamente fondato sul piano etico-motivazionale rispetto a quello del puro guadagno, al punto di mutare soprattutto sul piano qualitativo, prima ancora che efficientistico, i connotati della conseguente offerta di servizi<sup>12</sup>.

Lo slogan che spesso si utilizza per definire queste forme organizzative è “più qualità ad un costo inferiore”. Ciò in quanto il mutamento della struttura motivazionale ed etica che informa il lavoro dentro quelle organizzazioni *no-profit* può consentire l'abbattimento delle fonti interne di inefficienza produttiva (costi gestionali non contrattuali, costi di superamento della conflittualità, costi di coordinamento di specializzazioni e profili professionali differenti e contrastanti e così via), dovute a comportamenti devianti o di tipo opportunistico all'interno dell'organizzazione complessa che deve produrre servizi socio-assistenziali. Quel mutamento può rendere addirittura più efficiente sul piano economico un'offerta maggiormente orientata sulle peculiarità qualitative del processo produttivo di quei servizi.

Sul piano economico-finanziario, le peculiarità sopra accennate delle organizzazioni *no-profit* permette loro di attrarre donazioni filantropiche con più facilità, e conferisce credibilità per una presenza privata anche oltre alla pura e semplice “sponsorizzazione”, stimolando finanziamenti per programmazioni di lungo periodo, una sorta di vero e proprio mecenatismo sia istituzionale che privato.

Permangono, purtuttavia, numerosi problemi sulle organizzazioni private *no-profit*: da una parte riguardano le clausole che limitano i margini di manovra sul reinvestimento dei surplus d'esercizio o dei contributi o donazioni, specie allorquando queste ultime vengono effettuate con il vincolo di reimpiego in progetti specifici diversi da quelli programmati, alcune istituzioni si vedono costrette a scelte anche antieconomiche.

L'evoluzione nel nostro paese del settore *no-profit* economicamente dipende, salvo che in alcune Regioni dove il fenomeno è storicamente connaturato, molto di più dal Pubblico, dallo Stato rispetto a quanto accade negli altri paesi. In Italia è assai inadeguato il sostegno privato diretto e senza di esso è difficile che queste organizzazioni possano continuare a progredire, come comunque stanno faticosamente facendo. Importante appare sottolineare che i finanziamenti privati non sono necessari solo per compensare il trend negativo, ormai inaugurato da qualche tempo, della disponibilità e volontà governativa, bensì sono stimoli fondamentali alla loro creatività ed allo sviluppo della loro diversità in modelli d'offerta alternativi. Il rischio di omologazione è rilevante quando si persegue l'evoluzione del loro tradizionale ambito d'attività. Da tempo, infatti, il *no-profit* occupa aree di intervento che in futuro acquisteranno sempre maggiore rilevanza. Se in tali ambiti il *no-profit* può sviluppare consenso e partecipazione, avviare un circolo virtuoso fra connotati dell'affidabilità e dell'efficienza dell'offerta. Ciò, sia per la loro flessibilità organizzativa, sia per le loro connotazioni statutarie o istituzionali, aspetti che garantiscono loro importanti vantaggi competitivi e rafforzano gli aspetti di insostituibilità. Al contempo, occorre mantenere evidenti le radici di quegli stessi elementi di potenziale successo delle *no-profit*, cioè le sue specificità reputazionali.

Un'ultima connotazione concerne le opportunità di sviluppo del sistema *no-profit*. Esse sembrano insistere sulla possibilità di sviluppare delle strategie di espansione dimensionale ed istituzionale, tali da non compromettere le singole specificità locali e/o settoriali. Tali strategie potrebbero opportunamente insistere sul concetto di strategie di

---

<sup>12</sup>Ritorna alla memoria l'importanza che John Rawls ha sempre attribuito alle forme associative e cooperative presenti nella società: esse permettono ai singoli membri che ne fanno parte di esprimere le proprie capacità prendendo così coscienza del proprio valore, e affermano o confermano pubblicamente gratificazione e rispetto reciproco.

*networking*. Lo sviluppo di strategie di *networking*, possono produrre importanti sinergie. Nella fattispecie può diventare più efficiente ed efficace il sistema di diffusione del *know-how* sperimentalmente accumulato da parte di ogni organizzazione e soggetto specializzato su soggetti di piccole dimensioni locali riuniti in rete sia di tipo formale che informale. Il loro limitato peso economico individuale potrebbe, così, assumere un rilevante peso complessivo, qualora considerati nella loro articolazione a rete.

Le reti di organizzazioni *no-profit* e cooperative offrono numerosi vantaggi sia dal punto di vista economico, poiché permettono di affidare alcune funzioni particolari a nuclei specializzati, sia dal lato dell'erogazione di servizi ad elevato contenuto di esperienza e capacità finanziaria, che altrimenti non avrebbero potuto sostenere o acquisire. La nota debolezza finanziaria che affligge tali operatori, impedisce spesso, alla singola organizzazione di poter usufruire di quelle abilità specifiche che le mancano, soprattutto nel campo finanziario ed organizzativo. Nei vari tipi di consorzi, nelle varie forme cooperative di erogazione di servizi, molte organizzazioni hanno trovato la risoluzione dei loro problemi di gestione. D'altra parte non poche sono state le difficoltà che spesso hanno ostacolato la formazione delle reti: tra queste appare prioritaria la non semplice cooperazione di organizzazioni appartenenti a diversi livelli istituzionali, con "missioni" e culture distinte.