Francesco Forte

L'ECONOMIA INDUSTRIALE NELLA SOCIETÀ DI CAPITALISMO AVANZATO

iiriti editore

Francesco Forte

L'ECONOMIA INDUSTRIALE NELLA SOCIETÀ DI CAPITALISMO AVANZATO

iiriti editore

Impaginazione
Ignazio Andrea Federico

©2011 Iiriti Editore
Via del Torrione, 31
89125 Reggio Calabria
Tel. 0965.811278
www.iiritieditore.com

ISBN 978-88-6494-048-9

INDICE

CAPITOLO I
Il processo di sviluppo nell'economia di mercato e il ruolo del governo pag. 7

CAPITOLO II
Gli stadi di sviluppo e i fattori dello sviluppo « 49
Parte I - *Un panorama generale* « 49
Parte II - *I fattori base della competitività e dello sviluppo nei tre stadi di sviluppo* « 58

CAPITOLO III
Le istituzioni del mercato. Il diritto di proprietà e i contratti « 85
Parte I - *Il diritto di proprietà* « 85
Parte II - *I contratti* « 111
Parte III - *Asimmetrie nei rapporti di agenzia, condotte opportunistiche, asimmetrie informative* « 126

CAPITOLO IV
L'impresa nella società industriale avanzata « 153
Parte I - *L'azienda, l'impresa, le esternalizzazioni* « 153
Parte II - *I costi delle transazioni e dell'informazione* « 168
Parte III - *La società per azioni nell'economia di concorrenza nel capitalismo avanzato* « 179

CAPITOLO V
Le regole del gioco per le società per azioni nell'economia di concorrenza della società industriale avanzata « 199
Parte I - *Le autorità del mercato e le grandi regole per le Spa nell'economia di concorrenza nella società industriale avanzata* « 199
Parte II - *La struttura della società per azioni* « 217
Parte III - *La contendibilità delle società per azioni* « 239

CAPITOLO VI
IL MONOPOLIO E LA TUTELA DELLA CONCORRENZA
NELLA SOCIETÀ INDUSTRIALE AVANZATA « 253
Parte I - *Il monopolio* « 253
Parte II - *La tutela della libera concorrenza nel quadro europeo* « 276
Parte III - *Il controllo delle intese, delle concentrazioni monopolistiche, degli abusi di posizioni dominanti nel quadro europeo* « 287

CAPITOLO VII
LE IMPRESE DI PUBBLICA UTILITÀ INDUSTRIALI « 311
Parte I - *Le regole per le imprese di pubblica utilità industriali* « 311
Parte II - *Le regole per i prezzi delle pubbliche utilità industriali* « 332

CAPITOLO I

Il processo di sviluppo dell'economia di mercato e il ruolo del governo

1. *La teoria di Adam Smith dello sviluppo economico si collega alla divisione del lavoro resa possibile dall'economia di scambio. Il ruolo cruciale della ampiezza del mercato*

Per Adam Smith all'origine dello sviluppo economico c'è la divisione del lavoro. Questa ha luogo con lo scambio ed è tanto maggiore quanto maggiore è l'ampiezza del mercato, che accresce la convenienza dello scambio. La sua "Ricchezza delle Nazioni" scritta nel 1776[1] si apre con questo argomento, che è alla base di tutta la sua successiva trattazione. Nel primo brano del I Capitolo, del Primo Libro, egli scrive quanto segue:

«Il più grande miglioramento nelle forze produttive del lavoro, e la più grande parte dell'abilità, della destrezza e del giudizio con cui ovunque è diretto o praticato, sembrano essere stati gli effetti della divisione del lavoro medesimo [...].

Prendiamo dunque un esempio della divisione del lavoro in una manifattura di poco momento e che spesso è citata, quella, cioè, della produzione di spilli. Un operaio non educato in questa manifattura, che a causa della divisione del lavoro ha fatto uno speciale mestiere, non abituato all'uso delle macchine che vi s'impiegano, ed all'invenzione delle quali la stessa divisione del lavoro ha probabilmente dato occasione, con gli ultimi sforzi di sua industria forse appena farà uno spillo in un giorno, e certamente non ne farà mica venti. Ma nel modo, con cui ora si esegue tale manifattura non solo è essa uno speciale mestiere, ma si divide in molti rami, di cui la più gran parte è similmente un mestiere speciale: un uomo tira il filo del metallo, un altro dirizza, un terzo lo taglia, un quarto lo ap-

[1] L'edizione italiana migliore di questa classica opera è quella a cura di T. Bagiotti, Torino, Utet.

punta, un quinto l'arrota all'estremità ove deve farsi la testa; farne la testa richiede due o tre distinte operazioni, collocarla è una speciale occupazione, pulire gli spilli ne è un'altra, ed un'altra ne è il disporli entro la carta; e in questo l'importante mestiere di fare uno spillo si divide in circa diciotto distinte operazioni, che in alcune fabbriche sono tutte eseguite da distinte mani, benché in altre dallo stesso uomo se ne eseguono due o tre. Ho veduto una piccola fabbrica di questa manifattura, ove dieci uomini solamente erano impiegati, ed ove però ciascuno di loro eseguiva due o tre operazioni. Essi quantunque fossero assai poveri, e perciò non usassero molto le macchine necessarie, pure quando a vicenda vi s'impegnavano facevano dodici libbre di spilli in un giorno. Una libbra contiene più di mille spilli di grandezza media. Quei dieci individui dunque potrebbero insieme fare più di quarantottomila spilli in un giorno. Ciascuno di loro dunque, facendo una decima parte di quarantottomila spilli, può essere considerato farne quattromilaottocento in un giorno. Or se essi avessero lavorato separatamente e indipendentemente l'uno dall'altro, e senza che alcuno di loro fosse stato educato ad una speciale operazione, ciascuno di loro non avrebbe potuto compiere venti spilli, e forse neanche uno in un giorno, cioè certamente non la duecentoquarantesima parte, e forse neanche la quattromilaottocentesima parte di quel che sono intanto capaci di compiere in conseguenza di una bene accomodata divisione e combinazione delle loro differenti operazioni».

Ma come nasce la divisione del lavoro? La risposta Smith la fornisce nel I Capitolo, del Primo Libro. Essa deriva dalla propensione umana a fare contratti, per lo scambio. Essa dà luogo alla specializzazione delle varie persone, che così possono più efficacemente produrre la ricchezza nazionale, tramite i loro rapporti di mercato.

E nel terzo Capitolo del Primo Libro, Smith spiega che «poiché è la capacità di scambiare che dà origine alla divisione del lavoro, l'ampiezza di questa divisione del lavoro deve sempre essere limitata dall'ampiezza di quella capacità o, in altri termini, dall'ampiezza del mercato. Quando il mercato è assai ristretto, nessuno può essere incoraggiato a dedicarsi interamente ad una sola occupazione, poiché allora gli man-

cherebbe la capacità di scambiare tutta l'eccedenza del prodotto del suo proprio lavoro rispetto al suo consumo con quelle parti del prodotto del lavoro degli altri uomini delle quali egli possa aver bisogno». «La certezza di poter scambiare tutta la parte del prodotto del proprio lavoro che supera il suo consumo con le parti analogamente eccedenti del prodotto del lavoro degli altri, quando egli ne abbia bisogno, incoraggia ciascuno a dedicarsi ad una occupazione particolare, e a coltivare e perfezionare qualunque talento o genio egli possa avere per quella particolare attività».

«Questo grande aumento della quantità di lavoro che lo stesso numero di uomini è capace di compiere in conseguenza della divisione del lavoro si deve a tre diverse circostanze: in primo luogo l'aumento della destrezza, di ciascun operaio; in secondo luogo il risparmio del tempo che si perde comunemente nel passare da una specie di lavoro ad un'altra; infine, l'invenzione di un gran numero di macchine che facilitano ed abbreviano il lavoro e consentono ad un uomo di fare il lavoro di molti».

Torniamo ora al I Capitolo del I Libro in cui Smith spiega gli effetti benefici della divisione del lavoro, che suscitano lo sviluppo economico grazie alla crescente produttività generata tramite le relazioni di scambio dell'economia di mercato.

1) La divisione del lavoro, resa possibile dall'ampiezza del mercato, che consente lo scambio, genera la specializzazione delle imprese che consente di aumentare l'abilità e la competenza della manodopera e degli imprenditori: «la divisione del lavoro riducendo il mestiere di ciascun uomo ad una sola operazione semplice, e rendendo questa operazione l'unica occupazione della sua vita, necessariamente aumenta di molto la destrezza dell'operaio».
2) La divisione del lavoro, attuata tramite lo scambio, genera un rilevante risparmio di tempo rispetto alla situazione che vi è quando lo stesso operatore economico deve passare da un lavoro ad un altro, in un ambiente operativo diverso, dotato di diverse attrezzature: «In secondo luogo, il vantaggio che si ottiene dal risparmio del tempo che si perde comunemente nel passare da una specie di lavoro ad un'altra, è molto maggiore di quello, che

a prima vista si sarebbe indotti ad immaginare. È impossibile passare rapidamente da una specie di lavoro ad un'altra che si fa in un luogo diverso e con strumenti totalmente diversi».

3) Questo risparmio di tempo, a sua volta, si connette al fatto che le diverse attività produttive, riguardanti un determinato processo produttivo comportano apposite "macchine", cioè impianti, attrezzature, strumenti vari, che consentono di risparmiare lavoro e che sono stati inventati, appunto, tramite la divisione del lavoro, che ha comportato la specializzazione e quindi la concentrazione dell'attenzione su una singola fase del processo produttivo: «In terzo e ultimo luogo, chiunque comprende facilmente come il lavoro venga molto abbreviato e facilitato dall'applicazione di adatto macchinario.
Non è necessario darne esempio. Osserverò quindi soltanto che l'invenzione di tutte quelle macchine, mediante le quali il lavoro è tanto abbreviato e facilitato, sembra essere stata originariamente dovuta alla divisione del lavoro. Gli uomini sono molto maggiormente atti a scoprire metodi più facili e più pronti per raggiungere qualsiasi scopo quando tutta l'attenzione della loro mente è diretta verso quel singolo scopo, che quando è dissipata tra una grande varietà di oggetti. Ma, in conseguenza della divisione del lavoro, tutta l'attenzione di ciascun uomo viene naturalmente diretta verso qualche oggetto molto semplice». «Gran parte delle macchine che sono usate in quelle industrie in cui il lavoro è maggiormente suddiviso, furono originariamente invenzioni di operai comuni i quali, ciascuno di loro essendo addetto a qualche operazione semplicissima, volsero naturalmente la loro attenzione a trovare metodi più facili e più rapidi per eseguirla».

È interessante, a questo punto, notare che nella formulazione smithiana dei pregi del mercato, che si collega alla divisione del lavoro è implicita l'idea che sarà in seguito elaborata da Friedrich Hayek, che la razionalità umana è limitata e che, quindi, le invenzioni e innovazioni tecniche si fanno, quando si concentra l'attenzione su specifiche attività. In sostanza, il mercato con lo scambio che dà luogo alla divisione del lavoro genera una razionalità che i singoli

da soli non sono in grado. Questa geniale analisi seminale fa sorgere almeno sei quesiti. Innanzitutto, perché l'ampiezza del mercato accresce la possibilità della divisione del lavoro? Solo perché gli uomini si possono specializzare o perché la loro specializzazione e l'impiego delle macchine specializzate comportano un costo fisso, per cui la produzione specializzata può dare un rendimento netto solo si può spalmare tale costo su molte unità di prodotto? Secondo: ma è proprio vero che per il progresso tecnico basta la concentrazione di coloro che sono deficit a un certo processo produttivo sul modo di migliorarlo o ci vuole qualcosa d'altero? Terzo: e gli scambi del mercato avvengono solo per la propensione umana a scambiare, oppure essi per svilupparsi in una rete estesa e complessa hanno bisogno di istituzioni pubbliche? Quarto: ma il mercato, dal punto di vista geopolitico, si amplia automaticamente sotto l'impulso degli operatori economici oppure anche qui c'è un ruolo importante delle istituzioni? Quinto: sia all'interno di una stessa nazione, che fra nazioni, come si fa ad avere un ampio ed efficiente mercato, se non ci sono mezzi di trasporto e comunicazione e in genere infrastrutture per renderlo possibile? Infine, il sesto punto: a tutto ciò riesce a provvedere il mercato o c'è un ruolo del governo? E, se la risposta è positiva, quali condotte del governo sono positive e quali negative?

2. *Lo sviluppo economico delle nazioni e delle regioni e il ruolo del governo*

La macro economia del XX secolo, sotto l'influenza del crescente ruolo dei modelli semplificati della crescita economica, concepita come un fenomeno simile a quelli meccanici, non ha sino ad ora catturato la complessità degli intrecci, che Smith aveva messo in luce. La critica agli economisti, che viene spesso ripetuta dopo la grande crisi del 2007, di essere incapace d'interpretare il mondo economico attuale e di dare risposte adeguate ai suoi problemi, da questo punto di vista è fondata. Con una precisazione: l'attuale macro economia, costruita sulla falsariga dell'economia keynesiana, una volta depura-

ta dagli errori specifici di Keynes[2], ha efficacia esplicativa nelle analisi di breve periodo purché la si integri con l'analisi economica delle istituzioni che comporta un rapporto interdisciplinare con il diritto e con la teoria delle scelte pubbliche che, a sua volta, comporta una analisi interdisciplinare con la scienza politica e con la sociologia. Il tentativo di semplificarla al massimo per interpretare le dinamiche di medio e lungo periodo, a maggior ragione, dà luogo a grosse illusioni e delusioni. Per lungo tempo gli studi macro economici sulla crescita, come nota sono stati basati sull'approccio neoclassico di Solow (1956)[3], che è troppo semplificato e che, nel fondo, ha il vizio di prescindere dal ruolo del mercato e del governo e di dare la sensazione che lo sviluppo economico possa avvenire pressoché egualmente con un sistema economico di mercato, oppure con uno dirigista o con uno collettivista. Esso infatti isola l'importanza di due fattori correlati alla crescita di lungo periodo, ossia i mutamenti tecnologici esogeni e la convergenza del reddito pro-capite delle singole nazioni su quello proprio dello stato stazionario, che caratterizzerebbe un'economia oramai matura, che ha cessato di crescere, avendo raggiunto la prosperità. In tale stadio conta la capacità di conservare il benessere raggiunto. Se si presume che tutte le determinanti della crescita siano esogene, cioè non nascano all'interno del sistema economico, con le sue istituzioni, le sue regole etiche e il suo livello culturale, e che esista uno stadio finale stazionario, una sorta di nirvana, come anche Keynes immaginava, appare evidente che le politiche economiche riguardanti la dimensione del settore pubblico, i compiti del governo, gli assetti istituzionali, non sono rilevanti per il processo di crescita – se non temporaneamente e parzialmente durante la fase di transizione di un'economia verso il suo stato stazionario. Come conseguenza, il ruolo del mercato, delle istituzioni e

[2] Cfr su ciò Hunter Lewis (2010), *Tutti gli errori di Keynes. Perché gli Stati continuano a creare inflazione, bolle speculative e crisi finanziarie*, Prefazione di Francesco Forte, Torino, IBL Libri.

[3] R. Solow (1956), *A contribution to the Theory of Economic Growth, Quarterly Journal of Economics*, e inoltre R. Solow (1994), *Lezioni sulla teoria della crescita endogena*, Roma, Carocci.

dell'operatore pubblico nel processo di crescita rimangono del tutto in ombra. Non a caso i modelli di crescita alla Solow sono stati molto popolari fra gli economisti della sinistra democratica americana che, con il suo eclettismo passa dal big government immaginato da Roososvelt e teorizzato dai neo keynesiani, all'apologia della crescita sospinta dalla finanziarizzazione e dal connesso ruolo delle grandi banche d'affari.

Contro questo indirizzo, che era sostanzialmente a favore dello stato costruito dai democratici degli Usa con il New Deal e con gli interventi successivi e della alleanza della nuova sinistra fra il benesserismo e il mondo delle grandi banche, si è affermata la nuova tipologia di modelli sulla crescita di Romer, Barro e Sala y Martin e Rebelo[4], che comportano una nuova teoria della crescita interamente endogena in cui conta il ruolo del mercato e dell'operatore pubblico. Anche in questa teoria, ci sono due fasi, quella della crescita e quella dello stadio stazionario. Entrambi gli stadi sono caratterizzati da fattori essenzialmente endogeni. Lo sono, in particolare quelli che influenzano i tassi di crescita dell'attività economica di lungo periodo prima di arrivare alla stagnazione finale. Come risultato, i tassi di crescita a lungo termine possono differire tra i paesi, in relazione al ruolo del governo, oltrechè ad altri fattori quindi la convergenza dei redditi pro-capite non è più un fatto garantito. L'operatore pubblico, in questi modelli, può influenzare il processo di crescita, sia diret-

[4] Robert J. Barro, (1990) *Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth, Journal of Political Economy,* Robert J. Barro, e Xavier Sala-I-Martin (1992). *Public Finance in Models of Economic Growth, Review of Economic Studies,* Sergio Rebelo (1991), *Long-Run Policy Analysis and Long-Run Growth, Journal of Political Economy,* Paul Romer (1986), *Increasing Returns and Long-Rung Growth, Journal of Political Economy,* Paul Romer, (1990), Endogenous Technological Change, *Journal of Political Economy,* Paul Romer, (1996), *Science, Economic Growth and Public Policy,* in B. Smith And C. Barfield, (a cura di), *Technology, R&D, and the Economy,* Brookings Institution and American Enterprise Institute. Una esposizione di questi modelli in Luciano Boggio e Gilberto Seravalli (2003) *Lo sviluppo economico,* Il Mulino, Bologna, Cap. VII, Pier Giorgio Ardeni (a cura di) (1995) *Teorie della crescita a endogena,* Torino, Giappichelli, in cui sono presentati, fra gli altri, nella traduzione in italiano saggi di Romer e di Romer con coautori, di Rebelo, di Barro e Sala y Martin.

tamente che indirettamente. Quindi anche il big government viene messo in discussione.

Così non solo nella realtà economica, ma anche nella teoria della politica economica emergono i diversi tipi di indirizzi, quelli di economia di mercato e quelli dirigisti guidati dall'idea di un'efficace pianificazione a tavolino dello sviluppo. Gran parte dei programmi di sviluppo per i paesi in via di sviluppo degli Organismi Internazionali e dell'Unione Europea e quelli per le aree meno sviluppate europei e italiani, attuali sono di questa seconda specie. E ciò ha fatto si che essi abbiano prodotto, sino ad ora, risultati sproporzionati alle aspettative e alle risorse, mentre si è avuto un grande sviluppo spontaneo, sia a livello mondiale che nelle economie italiane prima arretrate. Poiché permangono grandi problemi e istituzioni preposte allo sviluppo per le economie nazionali e regionali insufficienti, il tema del rapporto fra politiche pubbliche e mercato, ai fini dello sviluppo, merita un attento studio[5].

3. *Una prima risposta ai quesiti sollevati dalla teoria della crescita di Smith. I paradigmi marshalliani. Le economie «interne» di «scala» e quelle connesse al «tempo»*

Al principio del XX secolo Alfred Marshall dedicò analisi finissime ai meccanismi dello sviluppo economico elaborando tre concetti di base della teoria dello sviluppo economico fra loro connessi: quello dei costi decrescenti, quello delle «economie esterne» dello sviluppo e quello dei distretti industriali[6]. L'analisi di Marshall fornisce tutti gli elementi per comprendere che nel meccanismo di sviluppo di nazioni ed aree arretrate non vi è nulla di necessario, anche se molti processi una volta innescati si svolgono quasi pressoché auto-

[5] Cfr. su questi temi Franco Volpi (2007) *Economia dello Sviluppo*, Franco Angeli, Milano.

[6] Marshall tratta del tema delle economie esterne, in relazione allo sviluppo economico, nei *Principi di economia* (specialmente nel libro IV, § 3 del cap. X) e nella *Industria e commercio* (specialmente libro II, capp. I, III, VI, VIII, XII).

maticamente con spirali virtuose delle forze del mercato. La metodologia di Marshall basata su processi evolutivi, quasi darwiniani (sulla prima pagina dei *Principi di economia* di questo autore vi è, appunto, il motto "natura non facit saltus"), favorisce trabocchetti insidiosi, con riguardo al grosso mutamento quantitativo che, superata una certa intensità, una certa "soglia", si traduce in un salto qualitativo. Dicevo sopra che Marshall ha fornito l'elaborazione di un concetto-base della teoria contemporanea dello sviluppo economico: quello delle "economie esterne". Del concetto in questione, abbiamo già discusso a suo tempo, per segnalare certe possibili imperfezioni di un mercato di pura concorrenza. Allora le economie esterne furono rappresentate come un elemento d'imperfezione. Ora dobbiamo vederle in prospettiva opposta. Quella di una «atmosfera» (espressione di Marshall) propizia alla produzione industriale; e in genere allo sviluppo economico. Questi elementi favorevoli di carattere ambientale, possono essere classificati come "economie esterne" ed analizzati, secondo varie sottospecie di economie esterne. Sotto il profilo dei beneficiari, queste "economie" sono esterne, ma in moltissimi casi non si può dire che esse siano esterne al mondo delle imprese sotto il profilo causale. Perché, ciascuna impresa di un'area in corso di sviluppo o sviluppata con il suo operare, contribuisce a creare quell'atmosfera e quelle condizioni favorevoli di cui tutte godono. Le pubbliche utilità e le imprese di trasporto, nell'area che si sta sviluppando o è già sviluppata, sono presenti con efficienza, essendovi una clientela di imprese e lavoratori-consumatori varia ed abbondante. D'altro canto le imprese industriali e commerciali si avvantaggiano di questo sviluppo dei servizi elettrici, telefonici, ferroviari, automobilistici, camionistici e via elencando.

In molti profili, le economie interne ed esterne marshalliane si intrecciano e si alimentano a vicenda. Nella terminologia marshalliana le economie interne consistono innanzitutto nei vantaggi che la singola azienda consegue, al proprio interno, a causa della produzione su larga scala e dell'incremento di conoscenza organizzativa, tecnologica e del capitale umano che consegue nel tempo. Non solo l'estensione della produzione, in un tempo dato, ma anche il perdu-

rare negli anni della produzione, a parità di sua dimensione in ogni periodo dato, può generare economie interne. Un'impresa appena sorta ha poca esperienza. Col passare del tempo, la sua esperienza accresce ed essa si perfeziona. Dire che le imprese godono di economie interne equivale a dire che esse sono soggette alla legge dei rendimenti crescenti, cioè dei costi decrescenti: sia in funzione della quantità prodotta in ogni periodo sia in funzione del tempo.

4. *L'intreccio virtuoso fra economie "interne" e "esterne" nel processo di sviluppo. Economie interne ed esterne d'impresa, d'industria (o ramo produttivo), di una regione e cosmopolita*

Quando le imprese di una certa area o di un certo settore in una certa area, si sviluppano, esse possono godere di economie interne, che sono premessa ad un loro ulteriore sviluppo. Ma nello stesso tempo, così comportandosi, generano anche economie esterne, a favore delle altre imprese: il loro sviluppo infatti contribuisce a creare, nell'area considerata, quella atmosfera e quelle condizioni ambientali favorevoli, che sopra abbiamo genericamente raccolto sotto il nome di "economie esterne". Questo fenomeno sarà particolarmente accentuato se l'espansione di ogni singola impresa determina l'espansione del mercato di sbocco di altre imprese della stessa zona (perché queste altre imprese a loro volta, espandendosi i loro sbocchi, potranno accrescere la produzione e quindi godere di economie interne, che derivano da un impulso trasmesso da economie esterne); e se l'espansione degli acquisti effettuati dalla singola impresa determina lo sviluppo o il miglioramento (di qualità o di prezzo o d'entrambi) di un'offerta specializzata di quei fattori, nella medesima zona (perché allora altre imprese dello stesso ramo potranno fruire di quei medesimi vantaggi e contribuire ulteriormente al miglioramento ambientale). I salariati della singola impresa che si espande, spendendo i loro salari nella zona, daranno lavoro a molte altre imprese, dei cui prodotti e servizi essi sono consumatori e cosí via. Le economie interne generano economie esterne e queste, altre

economie interne. Se il meccanismo non s'inceppa, si svolge cosí, un processo a spirale di sviluppo economico, che si sostiene da sé, che – in altri termini – trae dal proprio interno le ragioni per una continua autoalimentazione.

Seguendo la terminologia marshalliana si debbono, a questo punto, distinguere le economie esterne all'impresa, ma interne, per l'origine e la destinazione, al ramo produttivo di cui essa fa parte (industria nella terminologia marshalliana, che include in questo termine anche il reddito, le assicurazioni, i servizi in genere); le economie esterne alla singola impresa e esterne (o per l'origine o per la destinazione o per entrambi) al ramo produttivo di cui essa fa parte (o perché comuni a piú rami o perché comuni a tutte le industrie di una zona o perché di natura "cosmopolita"). La distinzione fra le economie esterne all'impresa ma interne all'industria e le economie esterne plurisettoriali, è particolarmente interessante per spiegare la circostanza, che sovente si riscontra, che le imprese di un certo ramo operano raggruppate in un distretto. Nelle Marche ci sono vari distretti delle calzature e uno dei prodotti musicali elettronici: non vi sono più ragioni perché le scarpe debbano riuscire meglio in quelle zone piuttosto che altrove. Nell'area di Parma c'è un distretto dei salumi, che è ormai famoso, ma l'allevamento del maiale e la lavorazione della sua carne non ha bisogno della pianura. Queste attività possono avere luogo anche nelle zone collinari e di montagna. Le economie esterne dei distretti appartengono appunto alla classe delle economie esterne all'impresa, ma interne a una certa industria, sia in un dato ciclo che in una data filiera (esempio dalle pelli alle calzature, dal suino ai salumi).

5. *La teoria delle economie esterne pecuniarie e tecnologiche di Scitovsky e quella di Meade fra economie esterne di atmosfera e specifiche. Le "indivisibilità" e le "grandi spinte"*

Ora ci importa passare agli sviluppi della teoria di Marshall riguardanti le economie esterne interne all'industria e esterne all'industria e la teoria delle economie esterne della divisione di lavoro e di scala

di Allyn Young effettuati da Tibor Scitovsky[7] e con quello d Herny Meade. Le economie esterne di cui Scitovsky discute sono in buana parte simili a quelle di Marshall, ma il profilo analitico è diverso. Infatti Scitovsky introduce la classificazione delle economie esterne in pecuniarie e tecniche (ovvero "tecnologiche", cioè consistenti in fattori produttivi, conoscenze e formazione, utili per la produzione). Le prime consistono nei benefici di minori prezzi e costi dipendenti dall'espansione dell'offerta, le seconde da vantaggi in natura, come le nuove informazioni e conoscenze tecnologiche che si diffondono sul mercato e la formazione della manodopera da parte di una impresa che giova alle altre in cui quella manodopera specializzata potrà essere assunta si sposterà in seguito o la bonifica del terreno da parte di un soggetto, che genera un effetto positivo sui terreni vicini perché ne riduce gli allagamenti. La distinzione di Meade che si interseca con questa è quella fra economie esterne di atmosfera ed economie esterne specifiche[8]. Le prime riguardano tutta l'area o industria considerata, le seconde riguardano specifiche imprese. Le prime possono essere usufruite simultaneamente da più soggetti e facendole pagare si ha uno spreco di risorse, ma il fatto che chi le produce non sia per esse remunerato dà luogo a una sotto produzione. Le seconde invece sono usufruite solo da singoli soggetti, quindi se fosse possibile farle pagare, ciò migliorerebbe l'allocazione delle risorse. Incrociando la classificazione di Scitowski e quella di Meade si può così costruire una quadri partizione fra economie esterne tecnologiche di atmosfera e specifiche ed economie esterne pecuniarie di atmosfera e specifiche. Per le economie esterne pecuniarie però non vale la distinzione fra quelle di atmosfera e quelle specifiche ai fini della questione se sia discorsivo o no il fatto di riuscire a farle pagare a chi le riceve. Infatti esse consistono nella riduzione di prezzi, ottenibili quando la domanda aumenta, nei riguardi di offerte a costi decrescenti. Ora,

[7] T. Scitovsky, *Two Concepts External Economzcs*, in *Journal of Political Economy*, aprile 1954.

[8] JE Meade, *External Economies and Diseconomies in a Competitive Situation, Economic Journal* 1952, ora in Meade (1988). *The Collected Papers of James Meade. Value, Distribution and Growth*, London, Routledge

sia nel caso in cui tali riduzioni di prezzi riguardino specificamente singoli operatori per singole offerte oppure un assieme di offerte per tutti gli operatori di una data area o nazione o dei mercati globali, sarebbe sempre desiderabile non farle pagare, sino a quando esse ci sono, cioè sino a quando i costi sono realmente decrescenti. A volte, invece, gli operatori a costi decrescenti, non essendo fra di loro in concorrenza, praticano prezzi superiori ai costi, che sono diminuiti, tenendo per sé i benefici derivanti dall'aumento della domanda.

Le economie esterne pecuniarie, se c'è un mercato con concorrenza, si possono sviluppare a catena. Se l'industria A si espande e ribassa i prezzi, ciò riduce i costi ed accresce i profitti dell'industria B sua acquirente; questa a sua volta si può espandere e può sollecitare, attraverso un'eventuale maggior domanda per A, nuovi investimenti in A che ne riducono i costi e così via. L'espansione di A, riducendo i suoi prezzi e aumentando la sua offerta può dare luogo a benefici pecuniari *a)* in un'industria che produce fattori usati nella A; *b)* in un'industria il cui prodotto è complementare nell'uso al prodotto dell'industria A; *c)* in un'industria il cui prodotto è sostituto per un fattore usato nella A; *d)* in un'industria il cui prodotto è consumato da persone il cui reddito è accresciuto dall'espansione della A. E può giovare ad un insieme di industrie, per cui le economie esterne pecuniarie possono definirsi di atmosfera per un certo distretto o una nazione. Le conoscenze tecnologiche che si diffondono in un distretto specializzato in una certa produzione o filiera di produzione sono economie esterne di atmosfera mentre quelle derivanti da opere idrauliche pubbliche o da urbanizzazioni attuate dall'ente locale in un dato territorio sono economie esterne tecnologiche specifiche dei terreni avvantaggiati.

Per raggiungere un effetto positivo con le economie esterne delle varie specie bisogna raggiungere un certo quantum, superare una certa soglia. Quindi, in una politica di sviluppo, bisogna poter concentrare risorse su alcuni investimenti "strategici" e su alcuni distretti produttivi e non disperdere gli interventi pubblici in mille rivoli, che mirano a placare le richieste locali e a dare lavoro alle imprese di costruzioni del luogo creando così una effimera occupazione. Nel

processo di sviluppo, bisogna tenere ben presenti le leggi ferree della "indivisibilità"; bisogna operare con sforzi anche spazialmente concentrati per fornire "grandi spinte" per dare vita alla spirale della crescita, rompendo i vari circoli viziosi della arretratezza. E il capitale fisso delle infrastrutture, come le iniziative industriali, possibilmente vanno concentrati, in distretti.

6. *I rendimenti crescenti e il progresso economico. L'analisi di Allyn Young collega Smith e Marshall*

Si è detto sopra che i rendimenti crescenti (ovvero i costi decrescenti) sono un grande canale attraverso cui si trasmettono, da un'impresa all'altra, gli impulsi all'industrializzazione di una certa area, una volta che il processo di crescita sia, in qualche modo, iniziato. Allyn Young dedicò particolare attenzione a questo "canale" in un saggio seminale sui *rendimenti crescenti ed il progresso economico* nel 1928[9]. Il ragionamento di Young, in sintesi, è il seguente: la possibilità di ridurre i costi unitari di produzione, dipende dall'estensione del mercato. Tutte le riduzioni di costi, derivanti dall'ampliamento della produzione, possono essere raccolte sotto il concetto di Adam Smith dei vantaggi derivanti dalla suddivisione del lavoro, di cui si è visto. Tuttavia ci sono da fare delle importanti precisazioni.

I vantaggi della suddivisione del lavoro (a differenza di quel che Smith pareva pensare), si possono raggruppare in due gruppi, uno verticale ed uno orizzontale. La suddivisione del lavoro verticale, che opera nelle varie fasi successive di una stessa filiera produttiva, consiste nell'uso di metodi "indiretti" capitalistici (in inglese "roundabout") di produzione e, ad esempio, in agricoltura, si ara con il trattore, e si miete con la mieti trebbia, anziché con un aratro tirato dai buoi e guidato a mano e con una falce e con la fatica personale; nell'industria

[9] Il saggio che si intitola *Increasing returns and economic progress*, originariamente pubblicato nell'*Economic Journal* nel 1828 è ora riedito in A. Young (1999), *Money and griowth. Selcetd papers of Allyn Abbot Young*, a cura di Perry Mehrling e Roger James Sandilands, London, Routledge.

alimentare si impaccano le merci con una macchina che ne riempie le scatole e un'altra che le chiude, in quella tessile si usano macchine per filare e telai meccanici azionati da meccanismi elettronici, anziché telai a mano e macchine per maglieria anziché gli aghi manovrati a mano da donne che fanno i maglioncini. La suddivisione del lavoro quello orizzontale consiste nella suddivisione delle attività produttive di un dato settore produttivo fra comparti produttivi diversi che si "specializzano". La fabbricazione di un'automobile si frammenta in tante attività produttive diverse, da chi fa solo i fanali, a chi fabbrica i tappetini, a chi produce le lastre di metallo e plastica della carrozzeria, a chi fabbrica le parti elettriche del motore, a chi produce i tergicristallo alle imprese che fanno le batterie, a quelle che fanno i clacson etc. Accanto alla produzione agricola vera e propria, vi è l'attività specializzata del veterinario e quella dell'agronomo, le sementi vengono prodotte appositamente, anziché utilizzare parte del prodotto per seminare. Insomma, lo sviluppo del mercato rende sempre più conveniente l'impiego di macchinari e il dedicarsi, da parte di un'impresa di dimensione data, ad un aspetto particolare invece che a tanti aspetti della produzione. E l'ampliamento del mercato può rendere conveniente il frazionamento della produzione, prima fatta da una sola impresa, fra molte, in quanto ciascuna può ora lavorare in una scala più grande di prima. Ma non è necessario che questa sia una "grande" impresa. Spesso essa, anzi, è una piccola impresa di, cosiddetto, decentramento produttivo (outsouricing) che lavora per le altre, grandi o piccole. Ma il risultato è un costo e un prezzo più bassi, a parità di beni prodotti. L'aumento di produttività genera anche maggiori compensi ai vari fattori produttivi. Il reddito si espande e il mercato si espande. Non vi è un equilibrio statico, ma un movimento continuo verso nuovi equilibri, sempre superati. L'estensione del mercato dunque è un fattore fondamentale di sviluppo.

Sulla via di questa espansione s'incontrano due specie di ostacoli. Il primo è costituito dal fatto che il materiale umano «è resistente al cambiamento» ossia che l'adozione di nuove tecniche produttive e di nuove formule organizzative richiede l'apprendimento di nuove conoscenze e processi intellettuali che non si possono sviluppare

all'istante. Il secondo ostacolo è costituito dal fatto che l'accumulazione di capitale, che tende ad attuare nuovi metodi indiretti di produzione e quindi ad accrescere il rendimento della forza di lavoro e delle risorse naturali richiede anch'esso tempo.

L'analisi di Young non copre tutto il quadro rilevante lo sviluppo. Essa, a ben guardare, traccia un processo di sviluppo in cui si parte dal pieno impiego della forza di lavoro. Ogni aumento di prodotto e quindi di reddito nazionale, cioè – insieme – di offerta e di domanda, nel saggio di Young è possibile unicamente attraverso l'operare della legge dei rendimenti crescenti, cioè in definitiva attraverso l'aumento del prodotto per unità originaria di lavoro impiegato. Per applicare ad altre situazioni lo schema di Young, bisogna introdurre nuove parti del quadro, che egli aveva lasciato fuori. Si supponga che esista una massa di disoccupati. Allora l'aumento di produzione può anche avvenire non per aumento del rendimento della forza di lavoro data, ma per aggiunta di nuova forza lavoro a quella che prima era all'opera. In linea di principio si può avere una crescita anche senza l'operare della legge dei rendimenti crescenti, *per unità di lavoro* ma di rendimenti costanti e talora rendimenti decrescenti: ogni ora di lavoro in più aggiunge qualcosa al prodotto, ma non è detto che sia pagata come le ore di lavoro più pregiate. Ma nel complesso, considerando non il lavoro occupato, ma il prodotto pro capite, ha operato la legge dei rendimenti crescenti, perché, con le risorse date, si è prodotto di più, per ogni abitante della nazione. È questo quel che è accaduto in Cina, in India, in altre arre dell'Asia in cui sono state messe al lavoro nell'industria, masse di persone provenienti dalle campagne ove vivevano in un'economia di sussistenza, al di sotto della soglia della povertà. L'allargamento del mercato venuto dell'export ai paesi sviluppati, tramite la globalizzazione, cioè la liberalizzazione dei mercati internazionali.

Perché si accrescano gli investimenti globali dell'economia, occorre che ve ne sia convenienza. Ma questa convenienza, dipende dalle prospettive di domanda globale. Quindi l'espansione del prodotto dipende dalle speranze di espansione della domanda. Una volta imboccata la via giusta, si ha l'ampliamento di domanda che, se

vi è concorrenza nell'offerta e quindi se le imprese trasmettono agli acquirenti i benefici dei costi decrescenti, tramite minori prezzi, che comportano per loro maggior produzione e quindi maggiori investimenti e maggiore occupazione, facilmente genera ancora aumenti di domanda, almeno sin quando ci sono risorse di capitale e di lavoro che si prestano a essere impiegate, cioè sin che vi è risparmio, manodopera con una formazione idonea, spazio per fare le nuove imprese e infrastrutture pubbliche per far funzionare il mercato (strade, porti, polizia che mantiene l'ordine ecc.)[10]; ma se non s'imbocca la via dei costi e dei prezzi decrescenti, e non si crea il circolo virtuoso, dei nuovi investimenti, che dipendono dall'espansione della domanda l'economia ristagna. Dunque, per usare un'espressione di Ragnar Nurkse, vi è «il circolo vizioso della povertà»[11] che bisogna spezzare.

9. *Gli aiuti allo sviluppo per fare si che si faccia la prima mossa. Il teorema di Sen*

L'impulso anziché dall'export potrebbe avvenire da nuovi protezionismi che diminuiscono l'import e rendono conveniente lo sviluppo di queste nuove industrie nazionali, ad esempio di camion e trattori o di acciaio. Alternativamente possono servire in sussidi alla produzione.

William Baumol, in un lavoro seminale, attualmente dimenticato, mise in luce l'importanza dei fattori "irrazionali" e "ambientali" nei processi di crescita[12]. Gli imprenditori, in un periodo di euforia, possono espandere i loro investimenti, anche se, a rigore, da soli i calcoli di profitto individuale non lo giustificherebbero; ma se molti fanno queste scelte, che si basano su stime che, separatamente prese, sono

[10] Questi temi saranno approfonditi nel successive capitolo, nella parte II riguardante i fattori dello sviluppo economico, nei tre stadi dello sviluppo, secondo il World Stability Forum (cfr. la sintesi di Tavola 6).

[11] Cfr R. Nurkse, *Capital Formation in Under-Developed Countries*, Oxford University Press, Oxford 1953.

[12] W. Baumol, *Business Behaviour, Value and Growth*, Macmillan, New York 1959, parte II.

sbagliate, alla fine si ha un risultato che giustifica, per tutti, quelle stesse scelte. Il calcolo – in altri termini – *ex post* si rivela giusto. Questo spesso induce gli imprenditori ad usare, nelle loro condotte ulteriori, per misurare le proprie prospettive di profitto, quel metro, in sé sbagliato, che aveva cosí bene funzionato nel passato.

Amarthia Sen, a sua volta, ha teorizzato questo problema con uno schema di "dilemma del prigioniero". L'imprenditore può scontare, nella sua condotta, il fatto che tanti altri imprenditori hanno deciso di investire; cioè che ciascuno si sta muovendo; e può quindi scontare le economie esterne che sui propri investimenti l'azione di tutti questi altri provocherà. Ciascuno di questi, a sua volta, farà lo stesso.

In linea di principio, dunque, si può configurare una situazione in cui, ciascuno, "sicuro" di ricevere dagli altri tante economie esterne quante ne genera, finisce col produrre e coll'investire nella misura corrispondente all'ipotesi in cui ottenga il pieno ricavo della propria attività. Ma, sempre in linea di principio, può accadere l'opposto: ciascuno, temendo che gli altri non investano, non fa l'investimento.

Questa problematica è stata messa in luce da Sen[13] con il suo «teorema della rassicurazione» (cfr. Tav. 1). La situazione, come Buchanan e Brennan (1985), successivamente, hanno dimostrato con nuovi argomenti, tende a dar luogo a una sottovalutazione sistematica degli investimenti, che si riferiscono al futuro. E ciò tanto più quanto più il loro rendimento eventuale è spostato nel tempo.

Chi fa la prima mossa? Il singolo giocatore che la fa, se gli altri non lo seguiranno, rischia il fallimento. In ogni caso, qualora abbia successo e sia seguito dagli altri, si troverà ad aver corso un rischio e ad avere sopportato certe spese iniziali, che gli altri, venuti dopo, non hanno nella stessa misura e per le quali nessuno lo compenserà.

La situazione viene illustrata nella Tav. 1. Il soggetto A è disponibile a intraprendere una data iniziativa (ad esempio l'investimento in una data impresa, in un'area nuova Z), a condizione che di

[13] A. Sen (1967), *Isolation, Assurance and the Social Rate of Discount*, Oxford Economic Papers riedito in A. Sen (1994), *Resources, Values and Development*, Cambridge, Cambridge University Press, Parte II.

essere sicuro che B, seguirà con una analoga iniziativa. Anche B si trova nella medesima situazione. Se i due soggetti A e B investono entrambi nell'area o settore Z, le loro imprese risultano redditizie per le economie esterne reciproche tecnologiche e pecuniarie che generano. Ma, in ipotesi, l'area o settore Z non è ancora abbastanza sviluppato. E chi vi si impianta per primo, rimane da solo, potrebbe operare in perdita o in condizioni di grande difficoltà. Se A e B, dato il rischio che l'altro "non segua", adottano un atteggiamento prudenziale, l'investimento, benché conveniente, no si fa. Se A investe e B non lo segue, perché teme che A non duri abbastanza o che lui non riesca a resistere abbastanza, per guadagnare o non ottiene il denaro dalle banche, che sono scettiche, A ci perde e dopo un po' deve cessare l'attività. Posto che B investa per primo e A non lo segua, per le ragioni appena esposte, B dopo un po' dovrà chiudere i battenti. Se entrambi investono, perché si scambiano informazioni credibili circa le proprie intenzioni, entrambi hanno successo. Parecchi altri li seguono e l'area o settore Z si sviluppa.

Il teorema delle interdipendenze per economie esterne reciproche	
A investe in Z perchè crede che B lo segua oppure B investe in Z perchè crede che A lo segua e ciò si avvera	*A investe in Z perchè crede che B lo segua, ma ciò non si avvera*
A e *B* investono e dopo un po' guadagnano, altri le seguono, *Z* si sviluppa	*A* investe e non guadagna, dopo un po' chiude l'impresa
B investe in Z perchè crede che A lo segua, ma ciò non si avvera	*A non investe in Z perchè crede che B possa non seguirlo; B non investe in Z perchè crede che A possa non seguirlo*
B investe e non guadagna, dopo un po' chiude l'impresa	*A* e *B* non investono. Nessuno guadagna e nessuno perde, ma *Z* non si sviluppa

Ma, i soggetti che occorrono perché Z decolli possono esser molto numerosi. Lo scambio di informazioni sulle proprie condotte, allora può esser difficile e non credibile. Inoltre, quando si tratta

di investimenti, il problema della "credibilità" si complica, perché le decisioni dipendono da una serie di circostanze, sia interne alle imprese che esterne (es. la disponibilità delle banche a finanziarle o della Borsa a rispondere positivamente a dati aumenti di capitale), oltre che da previsioni su fattori che non sono sotto il controllo del gruppo di operatori considerati (come l'andamento della congiuntura economica internazionale e quello dei mercati mondiali che riguardano le iniziative in questione).

Il tema è cruciale per l'azione pubblica, per la promozione dello sviluppo economico di regioni e nazioni arretrate. Infatti un'azione pubblica anche limitata, nell'ipotesi in questione, può generare uno sviluppo capace, dopo un po' di tempo, di autoalimentarsi e, quindi, di ripagare – in termini di benefici – il costo della sovvenzione pubblica, attuata con sussidi, crediti agevolati, concessione gratuita di terreni in aree industriali attrezzate, servizi gratuiti e sottocosto vari ed esoneri fiscali alle imprese che effettuano investimenti od/ed occupano manodopera, nelle aree sotto sviluppate o in crisi.

È come quando un carro si è arenato nel fango. Quando ciascuno comincia a spingere, convinto che tutti gli altri stiano cominciando a spingere il carro si muove con vantaggio per ognuno. Quando nessuno comincia a spingere, convinto che nessun altro voglia spingere, il carro rimane fermo. Ma nessuno potrebbe da solo, con la propria decisione, smuovere il carro; e quindi nessuno – in certe circostanze – potrebbe avere ragioni per spingere, poiché il suo sforzo, preso da solo, è inutile. Ecco così un ruolo per lo stato, che interviene con sollecitazioni e incentivi di vario genere (ad esempio esoneri fiscali, crediti agevolati, dazi protettivi); oppure che compie, con sue imprese pubbliche, investimenti diretti in *Z*, facendo da "promotore". Tali investimenti forniscono reciproche economie esterne reali e pecuniarie e poiché la singola impresa A ne riceve da N – A più di quante ad esse ne dia ad N. Si sviluppa un ciclo virtuoso di crescita simile al teorema del libero battitore, ma operante alla rovescia. L'intervento pubblico gratuito non avrà necessità di permanere. Ma se si mette un dazio sull'acciaio, per far crescere questa industria, bisognerà poi protegger quella delle auto, che usano acciaio, anche se essa fosse

comitiva con l'acciaio comprato sul mercato internazionale. Se si proteggono i filati, bisognerà poi proteggere i tessuti, per la stessa ragione. E così via. Per evitare che ciò danneggi il costo della vita e l'export, bisognerà usare sovvenzioni per controbilanciare i novi costi. La protezione doganale, allora, può favorire il perpetuarsi di inefficienze e di posizioni parassitarie. La mancata protezione, può d'altro canto mettere la giovane economia allo sbaraglio di una concorrenza di grandi imprese estere a cui quelle nazionali non sono capaci di resistere e che toglie addirittura il desiderio di farne di nazionali. La protezione di singole industrie in via temporanea può essere un aiuto allo sviluppo, ma a parte i suoi rischi, in genere essa è solo un espediente limitato, la vera strada è quella del mercato aperto. Nelle are meno sviluppate di una nazione, non si possono usare le protezioni doganali ad hoc, si possono adoperare i sussidi e i crediti agevolati. I sussidi in luogo dei dazi possono essere suggeriti anche per i paesi in via di sviluppo, per evitare la catena di protezioni di cui si è appena visto per evitare di proteggere anche le eventuali imprese che possono farcela da sé. C'è però il rischio che le pratiche burocratiche siano lente e che si favoriscano gli amici anziché le imprese più valide.

10. *Il processo di sviluppo come processo di industrializzazione tramite la specializzazione e lo scambio, con l'intervento del capitale umano e del progresso tecnico. La parabola dell'albero da frutta di Einaudi*

Adam Smith aveva esposto la teoria della divisione del lavoro resa possibile dalla dimensione del mercato facendo riferimento alla produzione di spilli. Allyn Young aveva sviluppato questo paradigma in chiave marshalliana. Einaudi, con pari maestria ed eleganza maggiore, la sviluppa ulteriormente introducendo il ruolo del capitale umano e del progresso tecnico, in una economia con agricoltura, industria, servizi di commercio e di trasporto e servizi di istruzione e di ricerca e assistenza tecnica, con riguardo a «quel fattore semplicissimo della produzione che si chiama *albero da frutta*, sia

pesco o melo o pero»[14]. Il ragionamento è svolto in tre fasi: in un primo tempo, quando c'è solo un ristretto mercato locale, vediamo l'albero «a pieno vento, situato dove il buon Dio aveva fatto cadere e fecondare il seme [...] il contadino lo lasciava venir su alla ventura [...] e quel che non marciva caduto per terra o non si metteva in serbo per l'inverno per uso familiare, si portava in ceste o su carretti al mercato, vendendolo bene o male a seconda dell'accidentale abbondanza o scarsità della merce, presente quel giorno sul mercato. Il ricavo della frutta non contava nel bilancio dell'agricoltore. Era un di più». Ma ecco che si sviluppano le città e i mezzi di trasporto.

Compaiono i mercanti di frutta, che vanno in campagna a chiedere il prodotto, per venderlo nei centri urbani. Così inizia il secondo tempo. «Un po' per volta la scena cambia. I grandi alberi a pieno vento sparpagliati qua e là sono abbattuti [...] L'albero cessa di essere tale, diventa nano, ad altezza d'uomo, regolato, costretto, deformato, spalliera [...] Il contadino è diventato un artista; è andata sentire le lezioni di potatura dal professore ambulante; possiede arnesi; maneggia pompe, irrora a tempo le gemme, le foglie, le bacche da frutta [...] La raccolta medesima è addomesticata; si fa in tempi diversi, a poco a poco, in guisa di distaccare la frutta quando è il momento migliore per la spedizione. Nasce la divisione del lavoro». L'agricoltore si specializza in due-tre qualità, forse solo una, scegliendo la più adatta al suo terreno e al suo clima, in base alle richieste. Il mercante passa a parecchie riprese per portare la frutta al mercato. Ed ora ecco la terza fase. La frutta diventa la materia prima di una grande industria.

«Sorgono laboratori e magazzini per la scelta, l'impaccatura, la messa in scatola e in ceste ben confezionate, la spedizione; per la destinazione di talune qualità a fabbriche di conserve, di marmellate

[14] Cfr. L. Einaudi (1944) *I problemi economici della federazione europea*, in Einaudi (1986), *La guerra e l'unità europea*, Bologna, Il Mulino, pag. 110 e ss. e F. Forte (2009) *L'economia liberale di Luigi Einaudi*, Firenze, Olshki, Parte IV, Capitolo III, *Governo sovranazionale e mercati globali*, §8 e F. Forte (2010), *La parabola einaudiana dell'albero da frutta: la piccola impresa e il mercato globale*, in N. Acocella (a cura di), *Luigi Einaudi: studioso, statista, governatore*, Roma, Carocci.

[...] Da quale causa è venuta la trasformazione? Dall'allargamento del mercato [...] Oggi una famiglia di agricoltori può vivere bene attendendo ad una fatica interessante, attenta e intelligente, in un ettaro solo di terreno, là dove occorreva sfaticare in venti [...] Si sarebbe ottenuto ciò senza l'allargamento del mercato?».

È l'ampliamento del mercato che ha consentito al contadino di trasformarsi in frutticoltore specializzato, che ha dato luogo a «un ceto di mercanti raccoglitori e a un altro di mercanti esportatori». Senza l'ampliamento del mercato «non si sarebbero potute impiantare scuole di frutticoltura, né da queste sarebbero potuti uscire i tecnici specializzati nella produzione di piantine delle qualità migliori [...] e nell'insegnamento sul luogo delle pratiche di potatura e di medicazione delle piante».

Mentre Adam Smith nel suo esempio dei benefici della divisione del lavoro tratta solo quella che ha luogo nel processo di produzione industriale, mediante la specializzazione nei singoli componenti dei prodotti, resa conveniente dall'ampliamento del mercato, in questo mirabile brano di Einaudi, basato sull'albero da frutta, noi troviamo un quadro assai più vasto: vi è la specializzazione fra le varie produzioni agricole, la suddivisione del lavoro fra produzione agricola e processo di trasformazione industriale, vi è quella all'interno del ciclo industriale, vi è anche lo sviluppo del settore terziario, che si articola nelle varie fasi del commercio e nello sviluppo di servizi tecnologici di processo (la medicazione delle piantine, la deformazione degli alberi a spalliera per facilitare la raccolta dei frutti) e di prodotto (la selezione delle piantine migliori ai fini di un prodotto di buona qualità), e vi è, nell'articolazione del terziario, lo sviluppo dei servizi di formazione professionale.

Emerge da queste pagine un altro dei connotati di grande attualità del pensiero di Einaudi: il rilevante ruolo che egli attribuisce al capitale umano e a quella che noi oggi denominiamo "economia della conoscenza".

Infatti, nel suo esempio, l'ampliamento del mercato rende conveniente l'adozione di modalità produttive che fanno ricorso al progresso tecnologico e alla formazione professionale.

Così i fattori produttivi che riguardano i beni immateriali della conoscenza e del capitale umano diventano una causa importante dello sviluppo economico. Ed è anche interessante rilevare, a questo proposito, che, senza nominarle in modo espresso, Einaudi introduce nel ragionamento anche le "economie esterne" che l'adozione di queste nuove tecniche, da parte di singole imprese, genera per le altre imprese, che hanno un posto molto rilevante nella teoria dei costi decrescenti dell'industria teorizzata da Alfredo Marshall, di cui egli era stato attento studioso ed era sostanzialmente seguace. E queste economie esterne contribuiscono a rendere compatibile il regime di costi di produzione crescenti delle singole imprese, proprio del regime di concorrenza pura, con i costi decrescenti delle industrie «l'esistenza di uno smercio sufficiente di prodotti fini, rendendone comune la conoscenza, divulgando i metodi per produrli, finisce alla lunga per diminuire i costi medesimi».

L'ampliamento del mercato, rendendo conveniente la divisione del lavoro, dà luogo allo sviluppo della specializzazione e all'adozione di nuove tecnologie da parte di singole imprese. Ciascuna impresa può imitare le altre, se trova che ciò riduce i costi e migliora la qualità dei prodotti. L'ampliamento del mercato comporta anche l'entrata in campo di un maggior numero d'imprese, e ciò accresce la concorrenza. Tramite questa, le riduzioni dei costi si trasferiscono ai consumatori: «La concorrenza, che con un mercato ampio è assai più arduo sopprimere o limitare che su un mercato ristretto, agisce e costringe i produttori a ridurre i prezzi al livello dei costi marginali».

Nella teoria einaudiana dei mercati aperti, la concorrenza *tendenzialmente* non porta ad un equilibrio stazionario, ma genera un processo dinamico di riduzione dei costi, tramite le innovazioni di processo e di prodotto, che sono incessantemente stimolate dall'esigenza di sostenere il livello dei profitti, continuamente erosi dai competitori che imitano gli innovatori.

I fattori per cui, per Einaudi, l'economia dei mercati globali è la più favorevole allo sviluppo economico, anzi la sola capace di assicurarlo in modo diffuso e duraturo, sono dunque due: da un lato la divisione del lavoro, che è funzione dell'ampiezza del mercato e

quindi tanto più efficace quanto più questo è ampio; dall'altro la concorrenza, che si sviluppa tanto più quanto più è ampio il mercato, e che tanto meno facilmente può essere bloccata da interventi statali in favore d'interessi costituiti, quanto più ampia e composita è l'area su cui esso esercita la sua giurisdizione.

11. *L'efficienza del processo di industrializzazione amplia la frontiera della produzione col passaggio dai costi crescenti, a quelli costanti, a quelli decrescenti*

La parabola di Einaudi ci ha fatto vedere la convenienza per gli agricoltori di specializzarsi in determinati prodotti. In questo modo essi producono di più di prima a parità di unità di fattori produttivi. E man mano che la loro produzione si accresce, i costi unitari si riducono in quanto utilizzano meglio i propri fattori produttivi e, con gli scambi, sfruttano meglio la divisione del lavoro. Essi passano così da un regime di costi crescenti o costanti a un regime di costi decrescenti, per unità di fattore produttivo. E ciò, ovviamente, vale anche per le loro controparti, con cui scambiano i loro prodotti. Per potere comprendere questo fenomeno, tracciamo un grafico, che esprime, in estrema sintesi, il potenziale di creazione di ricchezza incluso nel processo di industrializzazione che si attua tramite lo scambio e la divisione del lavoro, dobbiamo, però prima, mettere a fuoco la nozione di "frontiera della produzione".

Innanzitutto, dunque, occorre individuare le condizioni di massima produzione per l'economia nazionale considerata.

Per farlo, tracciamo, nella Figura 1, la "frontiera della produzione", per l'universo di operatori del sistema S, che dispone di un solo fattore produttivo F, e produce, alternativamente, o in diverse dosi dell'uno e dell'altro, due beni A e B. Il punto F_B sulle ordinate indica il massimo prodotto di B, quando tutto F è devoluto a tale scopo, mentre il punto F_A sulle ascisse indica il massimo prodotto di A quando tutto F è destinato alla produzione di A. Le tre linee F_B M'N'F_A, F_B CF_A e F_B M N F_A, indicano tre possibili ipotesi di

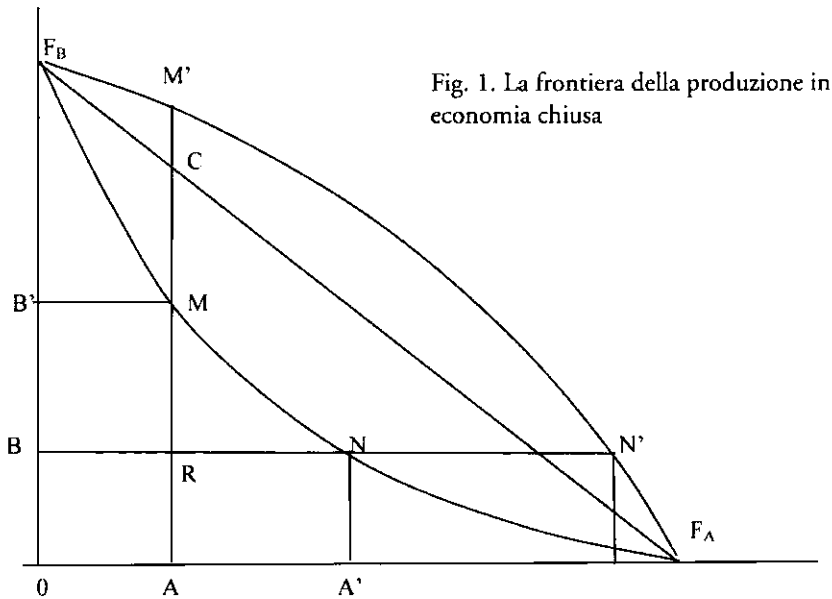


Fig. 1. La frontiera della produzione in economia chiusa

frontiera della produzione, in relazione al fatto se le produzioni di A e B sono, rispettivamente, a costi crescenti, costanti o decrescenti. In tutti e tre i casi su ogni punto della frontiera vi è una possibile combinazione di prodotto A e di prodotto di B, tale per cui non si può aumentare il prodotto d A se non a spese di B e vice versa. La frontiera della produzione si individua, appunto, come assieme dei punti di A e B che godono di questa proprietà.

Ma nel caso, di *produzione a costi crescenti*, ossia con rendimenti decrescenti, la frontiera della produzione è concava verso l'origine degli assi cartesiani in quanto, muovendo dal punto F_B in cui tutte le risorse sono dedicate a B e riducendo le risorse dedicate alla sua produzione si ha una riduzione di prodotto B minore dell'aumento del prodotto di A. Ciò accade sino a quando un aumento di prodotto A spese del prodotto B non genera una riduzione di prodotto B pari all'aumento di prodotto di A. Da questo punto in poi, la curva di trasformazione da B ad A, sulla frontiera della produzione, cade con una certa ripidità verso il basso a destra.

La seconda linea, la F_B CF_A corrisponde all'ipotesi di *produzione a costi costanti.* La frontiera della produzione è ora una linea retta, la cui pendenza è data dal rapporto fra quantità di prodotto di B (segnato sulle ordinate) e di A (segnato sulle ascisse) che si realizza con una unità di risorse F.

La terza linea, la F_B M N F_A, convessa verso l'origine, *corrisponde all'ipotesi di produzione a costi decrescenti*, ovvero di rendimenti crescenti, che è quella più rilevante nelle economie capitalistiche[15]. Togliendo risorse dalla produzione di B, massima nel punto F_B, per devolverle alla produzione di A, si ha una perdita di prodotto di B, maggiore dell'aumento di prodotto di A, in quanto B è nella fase di costi bassi, dovuti alle economie della produzione di larga scala, mentre A è ancora nella fase di costi alti, poiché produce su piccola scala. Man mano che si riduce la produzione di B per accrescere quella di A, però la situazione delle scale di produzione dei due beni si modifica, sino a quando una riduzione di prodotto B genera un pari aumento di prodotto A. Successivamente la curva scende in modo più dolce verso destra e il basso, in quanto è la produzione di A che fruisce delle economie di scala a spese di quella di B.

Un punto R all'interno della frontiera della produzione (sia essa una qualsiasi delle tre considerate), che consente di produrre OA e OB, non è efficiente, *dal punto di vista della produzione di A e B*, nel senso che è sempre possibile accrescere la produzione di B senza ridurre quella di A e viceversa o, addirittura, accrescere la produzione di entrambi.

Se consideriamo la frontiera F_B M N F_A, da R è possibile pervenire a N, accrescendo la produzione di A da PA ad OA', senza ridurre la produzione di B, che è OB. Inoltre da R è possibile pervenire a M, accrescendo la produzione di B da OB ad OB', senza ridurre la produzione di A. Infine, da R si può pervenire a un punto sulla frontiera compreso nel tratto MN in cui vi è un incremento di prodotto A e di prodotto B, rispetto ad OA ed OB.

[15] Nello STIGLITZ (2005), Vol. I, § 2.3.$ la frontiera della produzione è presentata solo con la curva concava verso l'origine, dando, così, una idea completamente errata dell'economia attuale, in cui domina la legge dei costi decrescenti.

12. *Come gli scambi sul mercato fra nazioni ampliano la frontiera della produzione di ciascuno. Convenienza relativa e convenienza assoluta Teorema di Ricardo sui costi comparati e teorema di Marshall sulle industrie a costi decrescenti*

Gli operatori della filiera agro alimentare descritta da Einaudi, con il suo albero da frutta, ricevono in cambio denaro con cui comperano altri prodotti, in cui altri si sono specializzati. Ciò avviene non solo sul mercato domestico ma anche con l'esportazione e l'importazione, che dà luogo ad un ulteriore ampliamento del mercato. Ma ciò che è ora importante considerare sono gli aspetti relativi al commercio internazionale: che comportano un drastico mutamento della frontiera della produzione.

L'impulso alla crescita della produzione, allora, avviene tramite il commercio internazionale, che coinvolge via via spazi più ampi, intrecci fra più nazioni, vale a dire la cosiddetta globalizzazione. La frontiera della produzione si amplia, con gli scambi internazionali in quanto questi permettono di ottenere beni che gli altri paesi ovvero le altre aree di mercato producono a costi relativi minori, in cambio di beni che noi produciamo a costi relativi maggiori. La convenienza del commercio internazionale può essere dimostrata mediante un semplice grafico, consistente nella sovrapposizione fra due "frontiere della produzione", di due diverse nazioni, che ho supposto, per semplicità, entrambi a costi crescenti. Qui il beneficio dello scambio non avviene più con il passaggio dai costi crescenti a quelli decrescenti, ma con quello dai costi alti ai costi bassi, nel rapporto fra prodotti, fra diverse nazioni che se li scambiano.

Se la nazione X per A in rapporto a B un rapporto di 2 A per 1 B e la nazione Y ha per un rapporto di 1A per 2 B, ad X conviene cedere dei B ad Y per ottenere da Y degli A che sono più a buon mercato. Ed a Y conviene dare degli A ad X per ottenere i B che essa fa più fatica a produrre.

Ho usato sopra la parola "costi relativi" per indicare che si tratta del rapporto fra i costi dei beni in considerazione nell'area in cui essi sono prodotti e non del rapporto fra costi nelle due aree di mercato

considerate per dati bene. E l'esempio appena fatto di X e Y riguardava solo un rapporto diverso nel passaggio dalla produzione di A a quella di B per X e per Y, che può aversi sia quando X e Y hanno un vantaggio assoluto in uno dei due prodotti, sia quando hanno solo un vantaggio relativo, ma X è un paese ricco R, che produce tutto a costi più bassi, in termini di unità di lavoro e di unità di capitale tecnico di Y che è un paese povero P, che produce tutto a costi più alti sia in termini di unità di lavoro che di unità di capitale tecnico. La convenienza allo scambio si ha se i costi relativi nelle due aree differiscono: è il cosiddetto teorema dei costi comparati di David Ricardo[16]. Se nella area di mercato R (paese ricco) ci vogliono 10 dosi di costo, così come determinato dal mercato di libera concorrenza, per produrre il bene B e 5 per produrre il bene A, con un rapporto di scambio di 2A=1B mentre nell'area di mercato P (paese povero) ci vogliono 24 dosi di costo per produrre il bene B e 6 per produrre il bene A, il rapporto di scambio 4A=1B, vi sarà convenienza, per R e P a effettuare lo scambio, in quanto la forma della loro frontiera della produzione è diversa e, nel caso di P più rigida nella trasformazione di A in B che nel caso di R. E ciò ancorché R abbia una frontiera che, sia per B che per A sopravanza quella di P. Infatti P cedendo un po' più di 2 unità di A ottiene da R un po' meno di 1 unità di B. R guadagna un margine vendendo B a P e P guadagna un margine vendendo A ad R. Se i costi di produzione di A e B sono decrescenti, tale margine si può realizzare anche con uno scambio alla pari di 2A per 1B da parte di R, in quanto i costi unitari di A e B, tramite l'ampliamento del loro mercato, sono diminuiti.

La Figura 2 rappresenta l'ampliamento della frontiera della produzione del paese R, "ricco" e del paese "povero" P, mediante lo scambio internazionale. La prima è data da B_R A_R e la seconda da B_PA_P. Va avvertito che le scale dei valori delle due frontiere possono essere diverse, perché si ragiona in termini di costi comparati. Le due frontiere si intersecano, in modo che quella del paese ricco, per

[16] Cfr. D. Ricardo (1817). *Per una trattazione sistematica* Cfr. D. Salvatore (1992) *Economia Internazionale*, Firenze, Nis, Parte I, Capitolo 2, *La legge dei vantaggi comparati.*

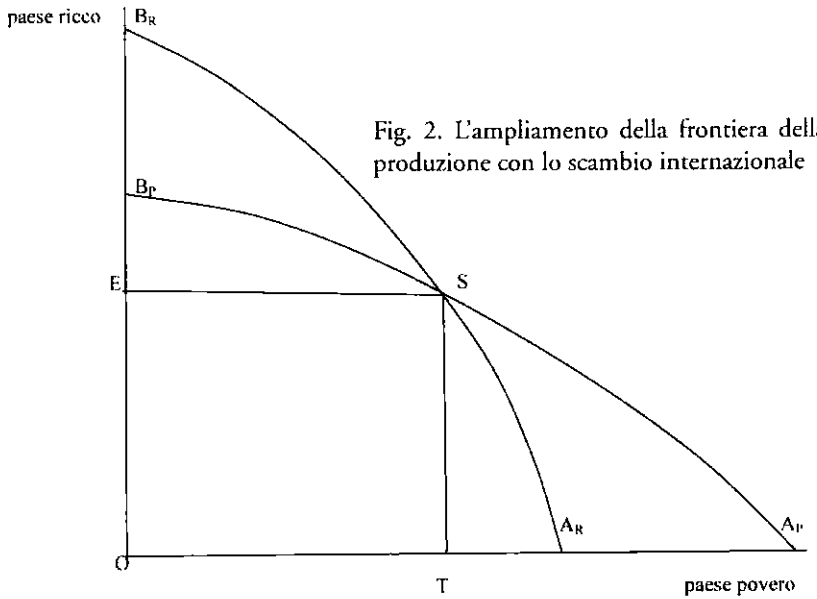


Fig. 2. L'ampliamento della frontiera della produzione con lo scambio internazionale

la propria area, è interna a quella del paese povero nell'area $OESA_R$ mentre quella del paese povero è interna a quella del paese ricco per l'area OB_PST. La frontiera di R, paese ricco si amplia nel tratto SA_RA_P, mentre quella di P, paese povero si amplia nel tratto B.

Ma non è detto che gli scambi fra R e P avvengano su un terreno di eguaglianza. R è potente e potrebbe imporre a P ragioni di scambio di monopolio per i suoi beni ad alto contenuto tecnologico, di cui è avido, mentre P vende a prezzi stracciati i beni A in quanto ha un bisogno disperato di valuta per comperare i B, di cui ha bisogno. Le barriere doganali possono distorcere gli scambi fra R e P, mediante dazi all'importazione e all'esportazione o sovvenzioni all'esportazione, a seconda che si voglia aumentare il prezzo dei beni esportati o ridurlo, per sfruttare il mercato della contro parte nel modo migliore.

In ogni caso, se P ed R hanno monete diverse, in regime di libero mercato fra le monete, il prezzo dei beni che B offre all'esportazione risulterà più basso di quelli di A, al cambio fra tali monete, in quanto questo si porterà a un punto adeguato per l'equilibrio della bilancia

dei pagamenti dei due paesi, cioè – se non vi sono altri flussi, come quello delle rimesse degli emigrati o degli investimenti esteri e degli aiuti, al pareggio fra importazioni ed esportazioni di ciascuno. In altre parole, la moneta del paese povero si deprezzerà rispetto a quella del paese ricco sino al punto di rendere conveniente l'esportazione dei prodotti in cui esso ha un vantaggio relativo. Esso, così, al cambio ufficiale, appare come un vantaggio assoluto. Ma se anziché badare al cambio ufficiale si baderà al potere d'acquisto, si vedrà che se un viaggiatore del paese ricco va nel paese povero, con la propria moneta compera molto di più di tutti i beni, che si trovano in quel paese. Cioè il suo reddito, al cambio ufficiale, è sottovalutato.

Può però accadere che il paese povero abbia la stessa moneta del paese ricco, perché fa parte di una unione monetaria che include entrambi. Inoltre il ragionamento sull'incrocio fra frontiere della produzione lo si può fare fra regioni con diverso grado di sviluppo anziché fra nazioni. Tipicamente in Italia fra Nord e Sud. In questo caso, per rendere possibile lo scambio, occorre che i produttori dell'area povera paghino di meno il lavoro, la terra, gli immobili onde avere costi più bassi in denaro, nonostante che i loro costi siano più alti, in termini di prodotto a parità di quantità di fattori produttivi impiegati.

Si tratta di un mondo un po' triste, non a caso lo ha teorizzato Davi Ricardo, un economista-banchiere liberista triste, che piacque molto anche a Marx, che poteva trarre dal teorema dei costi comparati anche la nozione di sfruttamento del ricco sul povero. Che avviene o tramite un cambio della moneta svantaggioso o tramite salari più bassi e pagamenti minori per l'uso della terra.

Tuttavia, il quadro è meno cupo di questo. In ogni parte del mondo la natura ha dato risorse diverse, che consentono di produrre beni diversi, con costi assoluti e non solo relativi diversamente convenienti. Nelle zone di mare si produce il pesce, in quelle di pianura irrigua è conveniente il fieno e il ciclo del bestiame bovino oppure il grano, le colline danno olio e vino. Le montagne aspre danno granito, marmo, ci crescono foreste. E così via. E secondo Adam Smith le varie genti si specializzano in qualche cosa acqui-

stando abilità particolari. E ciò genera la convenienza a scambi. Basati sulla diversa produttività. E come A. Marshall ha dimostrato ciascuna area di mercato, mediante la specializzazione delle sue industrie, può produrre a costi decrescenti e i costi si riducono man mano che il mercato si amplia e cresce il volume della produzione del distretto considerato. Dunque, i costi sono decrescenti, tanto più, quanto più si amplia l'area degli scambi globali[17]. E pertanto il commercio internazionale conviene assai più ai poveri e non solo ai ricchi, di quanto si possa desumere da una concezione statica del teorema di Ricardo

Infatti se l'aumento di volume di scambi avviene in regime di costui crescenti, lo scambio avviene a crescenti e lo sviluppo, salvo un nuovo progresso tecnico che ha luogo dall'esterno, cioè in modo esogeno, si blocca, mentre se esso avviene a costi decrescenti, esso genera riduzione di costi e la spirale dello sviluppo può proseguire autoalimentandosi sicché i poveri divengono, man mano, sempre meno poveri e le loro produzioni anziché avvenire a prezzi più bassi, divengono di qualità più alta, a parità di prezzo.

13. *La dottrina delle «infrastrutture» di Cavour ed Einaudi, la Cassa del Mezzogiorno*

Per sviluppare gli scambi nazionali e internazionali sono indispensabili le infrastrutture di comunicazione e trasposto, per industrializzare l'economia occorrono le infrastrutture riguardanti la luce, la forza motrice, l'acqua, il calore, il raffreddamento e lo smaltimento dei rifiuti. Dunque occorrono l'elettricità, i combustibili, la rete idrica e fognaria. Gli economisti del risorgimento italiano, da Cavour in poi hanno molto insistito sulle "infrastrutture".

Secondo il conte di Cavour, le linee ferroviarie fra il Piemonte e la Francia e quelle verticali e orizzontali dell'Italia erano essenziali,

[17] Cfr. Forte (2003), *Economies Internal and External, Increasing Returns and Growth: The Seminal Contribution of Alfred Marshall, Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze*, n. 2 p.187-240

per aprire l'Italia alle forze spontanee del sistema di libero mercato[18]. Dunque l'investimento in questo settore è un compito fondamentale per lo stato, per le linee principali mentre quelle secondarie si svilupperanno tramite l'iniziativa privata, come complemento ai tronconi promossi dallo stato. Questa tesi, che Cavour aveva formulato in un saggio in francese comparso nella *Revue Nouvelle* nel 1855, con riguardo a una rete ferroviaria che collegasse l'Italia alla Francia e poi attraversasse orizzontalmente al Nord e verticalmente dal Nord al Sud, era divenuta uno dei pilastri del programma della destra storica, in chiave economica, per aprire l'Italia al mercato internazionale e farne un unico mercato e in chiave politica, per realizzare una effettiva unità nazionale. Ciò comportava che le industrie e la finanza privata avessero un ruolo importante nelle commesse ferroviarie, ma meno rilevante nell'investimento e nella gestione delle ferrovie di quel che fosse possibile con una gestione in concessione interamente privatistica. E d'altra parte l'investimento ferroviario e il riscatto statale delle reti private comportavano un elevato costo per la finanza pubblica. E quindi un consistente peso fiscale per la finanza pubblica che in larga misura ricadeva sulle masse popolari tramite la tassazione indiretta, non solo del sale e del tabacco, ma anche, per un certo periodo, del grano. Il governo della destra storica del Lamarmora nel 1865, con ministro dei lavori pubblici Stefano Jacini, e Ministro delle finanze il politico-economista Quintino Sella[19] diede la concessione delle principali linee ferroviarie a quattro grandi imprese private, con una legge Sella-Minghetti, onde fare appello al capitale privato in un periodo in cui lo stato aveva un pesante debito

[18] Cfr. C. Cavour (1855) *Des Chemin de fer en Italie, Revue Nouvelle*, riedito in A. Garino Canina (1933), (a cura di), *Economisti italiani del risorgimento, Nuova Collana degli Economisti*, diretta da G. Bottai e C. Arena, Torino, Utet.

[19] Su Q. Sella cfr. C. Ghislberti (1987), *Quintino Sella*, in *Il Parlamento Italiano, Storia parlamentare e politica dell'Italia 1861-1988*, Vol. IV, *Il declino della destra*, Milano, Nuova Cei e, dal punto di vista più generale, P. L. Bassignana, (2006), *Quintino Sella, tecnico, politico, sportivo*, Torino, Il Capricorno. Sulla questione ferroviaria D. Parisi (2003), *La questione ferroviaria nel periodo 1865-1876*, in M. Augello e M.E.L. Guidi (a cura di), (2003), *Gli economisti in parlamento. 1861-1922. Una storia dell'economia politica dell'Italia liberale*, vol. I, Milano, Angeli.

pubblico e gravosi problemi di equilibrio del bilancio. La legge prevedeva la facoltà di riscatto dello stato al termine della concessione. In seguito, nel 1874, da parte del governo Sella, con Ministro dei lavori pubblici il giurista e filosofo liberale Silvio Spaventa[20] in relazione alla necessità di intervento dello stato in soccorso finanziario alle compagnie private, era stato rinegoziato il riscatto dello stato da queste concessioni.

Nel 1876, Marco Minghetti, presidente del consiglio leader della destra, si impegna per il riscatto dai privati delle linee ferroviarie, che egli medesimo aveva loro affidato in concessione spiega «Io affermo con sicuro animo di non avere punto abbandonato quei principi. Io credo ancora che l'ingerenza governativa debba restringersi il più possibile, limitarsi anzi a quei punti soli dove è necessaria e individui e associazioni private non arrivano. Io credo che lo stato moderno deve spogliarsi di molte attribuzioni che ha e che non gli spettano, lasciarle alla libertà individuale e alle associazioni private; ma d'altra parte credo che vi siano alcuni servizi, sopratutto quelli i quali non possono avere concorrenza, dei quali il Governo può e deve essere il più naturale, il più utile esercitatore nell'interesse della cosa pubblica. Io credo che le strade ferrate siano, come i telegrafi e le poste e in un avvenire forse più prossimo di quello che voi credete, saranno date all'esercizio governativo in tutte le parti del continente europeo. Lo stato potrà spogliarsi di molte altre ingerenze che oggi ha e lasciare alla libertà individuale un'azione più piena e più larga, ma prenderà in mano sua questi grandi servizi pubblici» [21]. Silvio Spaventa, relatore della legge sulla statizzazione, liberale di scuola idealista, venne accu-

[20] Su cui P. Alatri (1987), *Silvio Spaventa*, in *Il Parlamento Italiano, Storia parlamentare e politica dell'Italia 1861-1988*, Vol. IV, *Il declino della destra*, Milano, Nuova Cei, ma soprattutto S. Spaventa (1910), *La politica della destra, Scritti e discorsi*, a cura di Benedetto Croce, Bari, Laterza, ed Elena Croce (1969), *Silvio Spaventa*, Milano, Adelphi.

[21] Cfr. R. Gherardi (2003), *Politica, scienza ed opinione pubblica; il riformismo ben temperato di Marco Minghetti*, in M. Augello e M.E.L. Guidi (a cura di), (2003), *Gli economisti in parlamento. 1861-1922. Una storia dell'economia politica dell'Italia liberale*, vol. II, Milano, Angeli, pag.45.

sato di statolatria[22]. Il governo della destra cadde e per sempre, su questa posizione perché il gruppo lombardo di centro capeggiato Cesare Correnti politico-economista della linea di destra centrista[23], che aveva a lungo studiato il problema, riteneva che i privati avrebbero potuto assicurare in modo più rapido ed economico i capitali necessari. Già nel 1865, relatore sulla questione ferroviaria, nella legge della destra, aveva affermato «io sono per le grandi società, che agiscono qui, ma respirano sul mercato europeo»[24]. La sinistra era per la privatizzazione soprattutto perché essa costava di meno allo stato e permetteva quindi di indirizzare la spesa pubblica a scopi sociali e/o di ridurre la pesante tassazione indiretta, che la destra aveva adottato, con la tassazione del grano macinato allo scopo di pareggiare il bilancio. Quella di Sella e Minghetti e quella di Correnti erano ambedue concezioni economiche liberali. La destra voleva evitare che una infrastruttura fondamentale in cui si formava, per ragioni oggettive il monopolio e che aveva importanza strategica-militare fosse controllata da grandi gruppi privati in cui erano presenti finanzieri di stati che potevano anche entrare in guerra con l'Italia. I liberali di centro avrebbero voluto una maggior internazionalizzazione della nostra economia, mentre reputavano che al rischio di monopolio e di perdita di indipendenza si potesse ovviare con la regolamentazione, tramite il regime di concessione, come era sino allora accaduto. L'investimento estero avrebbe apportato capitali e mentalità fresche e avrebbe consentito di ridurre la pressione fiscale, incrementare le infrastrutture. Nei *Principi di scienza delle finanze* di Luigi Einaudi, per le situazione di monopolio naturale, relative a infrastrutture essenziali all'economia di mercato, troveremo indicate entrambe le soluzioni, in modo imparziale. Benché l'autore, nella sua epoca, per infrastrutture nuove, come la rete idroelettrica optasse per la seconda soluzione non risulta che ritenesse necessaria la privatizzazione delle poste o delle ferrovie. Voleva, comunque, un

[22] Cfr. Alatri (1987) citato pag. 348

[23] Su cui A. Appari (1987), *Cesare Correnti*, in *Il Parlamento Italiano, Storia parlamentare e politica dell'Italia 1861-1988*, Vol. V, *La sinistra al potere*, Milano, Nuova Cei.

[24] Cfr. Parisi (2003), citato pag. 39.

elevato investimento pubblico in questo settore, per lo sviluppo della rete ferroviaria e per la sua efficienza. Vi esigeva il pareggio del bilancio, con una politica di prezzi "economici", eguali al costo pieno, comprendente la remunerazione del capitale investito, in conformità al pensiero liberale, in cui lo stato è al servizio del cittadino che paga il costo dei servizi pubblici di cui fruisce con prezzi pubblici per quelli divisibili e con imposte per quelli indivisibili.

Luigi Einaudi ha sostenuto appassionatamente che la pesante tassazione che il Piemonte attuò, prima dell'unificazione, assieme ad ambiziose opere pubbliche, si rivelò saggia per i suoi effetti positivi a lungo andare sullo sviluppo di questa regione. E ha sostenuto altresí che i gravosi bilanci post-unificazione, ispirati agli stessi criteri, hanno avuto lo stesso effetto benefico sull'economia nazionale: in principio pareva che questi sforzi si risolvessero in un'impresa avara di frutti. Ma questi vennero poi, quando, basandosi su tutti quegli investimenti dello Stato (fra i quali campeggia l'imponente rete ferroviaria), fu possibile avere, soprattutto a partire dal primo decennio del secolo, un periodo "facile" di progresso agricolo e soprattutto industriale[25]. Il famoso "tempo lungo" di Einaudi, riposa appunto

[25] L. Einaudi, *Saggi sul risparmio e l'imposta*, Einaudi, Torino 1962, p. 207 (il saggio sull'ammortamento delle imposte di cui questo brano fa parte è del 1919). Nel 1960, l'editoriale dell'Einaudi intitolato "L'automobile per gli operai" che riguarda il triangolo Milano-Torino-Genova pone il quesito e «L'abbondanza nel triangolo industriale danneggerà le altre regioni italiane? La risposta è: no». Ed aggiunge: grave errore dei sindacati sarebbe chiedere eguali salari per Nord e Sud: «La uniformità dei salari crea disoccupazione nelle contrade arretrate... Se l'eguaglianza forzata crea, l'eguaglianza graduale diminuisce la disoccupazione». Il direttore del "Mattino" Giovanni Ansaldo replica che Einaudi dice del Nord «contrasta troppo crudamente con ciò che avviene, o meglio non avviene, in questa altra Italia». Aggiunge: «Possiamo anche accettare che le contrade arretrate accettino salari più bassi, ma vorremmo vedere corrispondere allo slancio meraviglioso della valle del Po un progresso proporzionale da noi». e conclude che «l'Unità d'Italia sarebbe compromessa e a lungo andare non potrebbe durare se lassù, nella valle del Po, i lavoratori raggiungessero davvero un livello di vita che consentisse di andar tutti in automobile; mentre qui, nella 'coda l'Italia' i lavoratori fossero obbligati a starsene contenti col loro 'ciucciariello'». Einaudi risponde, nel "Corriere" del il 21 agosto, con l'editoriale "Il Mezzogiorno e il tempo lungo". Dall'avvio della Cassa per il Mezzogiorno al termine del periodo 1950-58 la differenza di reddito pro capite tra Nord e Sud era aumentata. Ma in valore percen-

sulla tesi che occorre un lungo periodo di azione infrastrutturale, affinché si possa poi suscitare il processo di sviluppo economico.

In Italia la programmazione per lo sviluppo del Sud, iniziata con la Cassa del Mezzogiorno, in effetti, ebbe una prima fase caratterizzata dalla «politica di opere pubbliche» (cioè d'insistenza sul capitale fisso sociale) e poi un'altra fase caratterizzata dalla maggiore insistenza sugli sforzi diretti d'industrializzazione, con imprese pubbliche o con finanziamento pubblico a imprese private. Anche in agricoltura si è avuto qualcosa di simile: si è passati dal periodo delle bonifiche e degli "enti di riforma" al "piano verde" di sviluppo produttivo aziendale.

Il passaggio dall'una all'altra politica non si spiega affermando che prima si son volute fare certe opere infrastrutturali e fatte queste si è ritenuto possibile intervenire nella produzione. In realtà vi è stato un mutamento di vedute nella strategia dello sviluppo e il Mezzogiorno degli anni 2000 ha una grave carenza di capitale fisso sociale. L'Italia nel complesso ne difetta. Basti pensare al ritardo nella modernizzazione della rete ferroviaria e alla carenza di autostrade e linee metropolitane nelle grandi aree urbane.

tuale, l'incremento registrato al Sud appare maggiore di quello registrato al Nord, pertanto «A guardarle nel tempo lungo... chi corre, aumentando il passo del 43% ogni otto anni, è sicuro di raggiungere colui il quale aumenta il passo nello stesso tempo, solo del 35%». L'importante è che lo sviluppo sia continuo per tutti: «Se i più abili e fortunati rimanessero fermi o retrocedessero, i ritardatari precipiterebbero». Inoltre «le opere veramente feconde ... son quelle che non paiono fruttifere di reddito ... salvo ché a lunga scadenza, e si chiamano: giustizia, sicurezza, ordine, libertà. Senza opere siffatte, le quali costano imposte e non fruttano nulla, i proprietari di terra non seminerebbero, gli imprenditori non azzarderebbero i risparmi... i lavoratori rimarrebbero disoccupati... a creare... ed a perfezionare la scuola, la fretta non serve». E per l'università è meglio puntare alle «piccole e medie... ben organizzate, fornite di laboratori e biblioteche».... «sicché da esse non escano 'dottori' tali perché forniti di un papiro privo di qualsiasi valore, ma giovani istruiti...capaci di rendere servigio altrui... non ci si illuda che, ad opera dello stato o di privati, rapidamente sorgano le imprese produttive capaci di dar reddito immediato».

14. *Il ruolo del "capitale umano". Dalle infrastrutture e dal capitale umano al "capital fisso sociale" come base dello sviluppo economico*

Fra le economie interne ed esterne più importanti per lo sviluppo economico vi sono quelle riguardanti il "capitale umano": il fattore istruzione e quello del progresso tecnologico e organizzativo e culturale e il fattore salute. In parte si tratta di un patrimonio personale, in parte di un patrimonio collettivo in quanto l'istruzione di una persona è un bene immateriale, che essa diffonde nella società, anche inconsapevolmente, nel suo rapporto con gli altri. E non esistendo la schiavitù, se una persona apprende un lavoro in una impresa e poi passa in un'altra vi trasporta il proprio capitale umano conseguito nel lavoro presso l'altra. In parte questo capitale si forma con spese private e in parte con spese pubbliche, per servizi gratuiti o semi gratuiti. L'istruzione presuppone insegnanti e scuole, che sono un capitale fisso in senso stretto. E se le scuole sono a pagamento, i poveri non vi possono accedere. Ma se non vi accedono, il loro capitale umano è di basso livello e ciò è un danno per loro e per la società nel complesso, a cui conviene che l'istruzione si diffonda. Ecco un compito fondamentale per il governo. Analogo è il discorso sul progresso tecnico. Esso genera economie esterne di atmosfera, non solo guadagni per chi fa la ricerca. Dunque conviene che lo stato ci si impegni. In parte però l'istruzione e il progresso tecnico sono il risultato di fattori ambientali, nel senso che in un ambiente in cui essi ci sono già, è più facile reperire insegnanti e ricercatori e fare nuovi studi. Ci troviamo cosí di fronte a una delle classiche "spirali" che sono tipiche del sottosviluppo e che bisogna invertire, agendo contemporaneamente in tutte le direzioni della spirale, per realizzare lo sviluppo: occorre l'incremento dell'istruzione formale pubblica, il miglioramento dei servizi culturali complessivi, la creazione di nuclei produttivi con effetto dimostrativo e l'inserzione in essi di persone e famiglie che si desiderano elevare dal punto di vista dell'istruzione e della mentalità tecnologica, l'aumento dei redditi di quelle famiglie e la loro educazione a spendere tali redditi nei modi più adatti all'elevamento morale e culturale, l'aumento soprattutto

della speranza e della dignità di queste persone e nuclei sociali. Tutto ciò costa. Combinando le infrastrutture e il capitale umano si ottiene la nozione di "capitale fisso sociale", che ha un ruolo fondamentale in relazione alle condizioni del sottosviluppo e ai fattori di sviluppo economico. La tesi del ruolo determinante del "capitale fisso sociale" nello sviluppo economico enunciata da Rosenstein Rodan[26] è stata poi sviluppata da una schiera di studiosi dello sviluppo nazionale e regionale. Che lo sviluppo economico dipenda dall'accumulo di capitale materiale, è una verità molto nota dal tempo in cui Smith la ha teorizzata con l'esempio della produzione di spilli. Ma si commette spesso l'errore di insistere unilateralmente sull'accumulo di capitale nelle industrie e sulla industrializzazione agricola trascurando sia il capitale fisso sociale di infrastrutture che il capitale umano immateriale in cui lo Stato ha spesso un ruolo quasi insostituibile. La nozione di capitale fisso sociale si affianca, come dicevo, combina insieme quella del capitale costituito dalle infrastrutture: strade, porti, ferrovie, acquedotti, fognature, pubbliche utilità energetiche e delle tele comunicazioni e dell'informatica, opere di bonifica idraulica, porti, aeroporti, trafori, con le spese per la pubblica istruzione, quelle sanitarie, quelle di assistenza e ricerca tecnologica e della cultura. Si possono così distinguere le infrastrutture primarie, ossia quelle che abbiamo indicato con il termine "infrastrutture" senza affettivi e quelle secondarie costituite da scuole di ogni grado e tipo, musei, centri culturali e per convegni, sale di proiezione ospedali, centri di diagnostica, laboratori di analisi, servizi igienici, etc., centri di informazione e ricerca tecnologica e scientifica. In queste infrastrutture secondarie si svolgono servizi del personale che forma, migliora

[26] P. Rosenstein-Rodan, P. (1943), *Problems of industrialization of Eastern and South-Eastern Europe*, in *Economic Journal*, n.53 pp. 202-11, trad. it., *Problemi riguardanti l'industrializzazione dell'Europa orientale e sud-orientale*, in A.N. Agarwala, S.P. Singh (a cura di), (1966), *Economia dei paesi sottosviluppati*, Milano, Feltrinelli, E P. Rosenstein Rodan, *Due lezioni sui problemi di sviluppo, in* «L'industria», ottobre-dicembre 1959. LA teoria dello sviluppo di Rosenstein Rodan, con riguardo al big push è ripresa da da D. Romer (1986) *Increasing Returns and Long-Run Growth. The Journal of Political Economy* e da K.M. Murphy, A. Shleifer, R.W. Vishny (1988), *Industrialization and the Big Push, The Journal of Political Economy.*

e tutela il capitale umano. La mancanza o la deficienza di capitale fisso sociale influisce in modo notevole ed a volte preclusivo sulla redditività del capitale impiegato nelle imprese industriali, agricole, di servizi, con particolare riguardo a quelli per il turismo, che sono una importante fonte di reddito per le economie meno sviluppate, dotate di risorse naturali e di personale. Anche nei servizi per il capitale umano hanno, come nelle infrastrutture primarie, hanno un ruolo importante i costi fissi, non solo nel senso che le infrastrutture secondarie hanno ciascuna una dimensione fisica, che può essere utilizzata in misura minore o maggiore, ma anche nel senso che ognuno di questi servizi, per funzionare, ha bisogno di un minimo di personale, senza cui non si può svolgere. Non si può avere una scuola dell'obbligo di sette anni, senza almeno sette insegnanti, uno per classe. Sia che gli alunni siano due per classe, sia che siano venti, essi sono indispensabili. E le aule vanno concepite in modo da consentire che ci sia un numero adeguato di alunni. Analogo è il discorso per un ospedale. L'aggettivo "fisso" accanto all'espressione "capitale sociale" serve per denotare un aspetto essenziale di questo elemento: occorre un certo quantum minimo di capitali sociali per potere svolgere convenientemente una qualsiasi produzione e l'espansione successiva di tali produzioni può essere fatta anche senza aumentare quel quantum di capitale sociale collettivo.

Quando si comincia il processo di sviluppo, bisogna fare una quantità di spese per capitale fisso sociale perché ne manca un po' su tutta la linea e poiché le imprese di mercato non hanno abbastanza domanda, davanti a sé per impiantare quelle pubbliche utilità che offrono servizi di mercato, occorre sovvenzionarle od operare con imprese pubbliche sovvenzionate. Le opere pubbliche gratuite, come le strade. I ponti, i porti e la pubblica istruzione vanno effettuate pensando a una domanda futura incerta di servizi pubblici incerta. Il processo di sviluppo, dovendo superare questo ostacolo iniziale, è difficilissimo ed i risultati delle politiche di sviluppo, spesso, scoraggianti. L'area arretrata pare un pozzo senza fondo, che assorbe capitale senza mai dare un frutto. Perché bisogna spendere con efficienza e guardare ai tempi lunghi.

15. *Il ruolo delle istituzioni e del sistema tributario*

Perché sia conveniente effettuare investimenti ed iniziative economiche nelle aree non ancora sviluppate, che hanno elevate potenzialità sia dal punto di vista delle convenienze assolute che di quelle relative ovvero dei costi comparati, occorre che vi sia un sistema di istituzioni di "legge ed ordine", che funziona bene e tutela il diritto di proprietà ed i contratti. Occorre anche che i costi fiscali non siano elevati, ma possibilmente siano inferiori che nelle aree a maggior sviluppo e che le imposte siano semplici e certe, in modo che chi le paga possa evitare dubbi interpretativi e controversie con le autorità fiscali e il rischio di sanzioni, derivanti dalla ambiguità delle norme e dalla discrezionalità della amministrazione tributaria e di quella giudiziaria.

Posto ciò, la politica di sviluppo, basata sul capitale fisso sociale è la politica di cui si dovrebbe occupare in via primaria sia gli aiuti *allo sviluppo economico* dei paesi in via di sviluppo a cui si dedicano i governi e gli organismi internazionali, con i loro programmi di cooperazione sia gli interventi per lo sviluppo delle aree meno sviluppate che svolgono le autorità europee e quelle nazionali, nei paesi membri dell'Unione europea. I contributi e i crediti agevolati per le iniziative produttive, infatti, sono poco efficaci, se le infrastrutture e il capitale umano sono carenti, mentre quando questi sono di buona qualità e vi è un sistema di istituzioni che funziona bene, il capitale affluisce volentieri alle aree meno sviluppate, sulla base delle convenienze derivanti dai mercati aperti, che abbiano visto in precedenza.

CAPITOLO II

GLI STADI DI SVILUPPO E I FATTORI DELLO SVILUPPO

PARTE I
UN PANORAMA GENERALE

1. *Lo sviluppo si misura con il Pil e il Ril*

Lo sviluppo economico delle varie economie nazionali e regionali si misura generalmente mediante il Pil, il prodotto interno lordo, che è una misura discutibile, ma efficace del prodotto dell'economia di mercato e dell'operatore pubblico oppure, come fa oramai da tempo la Banca Mondiale, mediante il Reddito nazionale lordo, che differisce dal Pil in quanto include anche i trasferimento dall'estero e verso l'estero sotto forma di aiuti privati e pubblici e di rimesse degli emigranti e i proventi di investimenti esteri privati e pubblici (di solito titoli pubblici di stati esteri) e i debiti verso l'estero di analoga natura. Anche in una famiglia (e così nell'economia tributaria per l'imposta personale sul reddito) si può distinguere il reddito che essa produce con le sue attività e quello che essa ottiene con trasferimenti da altri soggettivi senza una propria attività produttiva o da impieghi finanziari, al netto dei trasferimenti pagati ai terzi (fra cui le imposte versate al governo centrale, regionale, locale e i contributi versati all'INPS) e degli interessi passivi e altre remunerazioni per debiti coi terzi. Dal Pil o Ril totale si passa a quello pro capite, dividendo il primo per gli abitanti dello stato o regione considerati.

Ovviamente è difficile valutare lo sviluppo di una nazione o regione senza questa divisione, perché il Pil o Ril del ricco Lussemburgo è, in valore assoluto, minore del Pil o Ril della povera Etiopia.

2. *Le grandi aree dell'economia mondiale*

Prima di proseguire però dobbiamo fare un quadro sommario dell'economia mondiale, nel primo decennio del 2000, in relazione

alle grandi aree geo economiche e al loro grado di sviluppo. Possiamo utilizzare la classificazione delle Nazioni Unite della Tavola 1.

TAVOLA 1
ECONOMIE SVILUPPATE
Australia, Canada, Unione Europea, Islanda, Giappone, Nuova Zelanda, Norvegia, Svizzera, Stati Uniti d'America.

Subgruppi:
Economie più sviluppate (Gruppo dei 7):
Canada, Francia, Germana, Italia, Giappone, Regno Unito, Stati Uniti
Unione Europea (EU):
Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Cechia, Danimarca,
Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Ungheria, Irlanda,
Italia, Latvia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Olanda,
Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia,
Regno Unito
Stati europei aderenti al Trattato di Maastricht EU-15:
Austria, Belgio Danimarca, Finlandia, Francia, Grecia,
Germania, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Olanda, Portogallo,
Spagna, Svezia, Regno Unito
Nuovi stati membri:
Bulgaria, Cipro, Cechia, Estonia, Ungheria, Latvia,
Lituania, Malta, Polonia, Romania, Slovacchia, Slovenia.

ECONOMIE IN TRANSIZIONE
Sud Est Europeo
Albania, Bosnia-Erzegovina, Croazia, Montenegro,
Serbia, Macedonia.
Commonwealth di Stati Indipendenti (CIS):
Armenia, Azerbagian, Belarussia, Georgia, Kazakistan, Kirghikistan,
Moldova, Russia, Tagikistan, Turkmenistan, Ucraina, Usbekistan.

ECONOMIE IN VIA DI SVILUPPO
Africa, Asia e Pacifico (esclusi Australia, Giappone, Nuova Zelanda e Stati del CIS Asiatico), America Latina e Caraibi

Sottogruppi dell'Africa:
Africa del Nord
Algeria, Egitto, Libia, Marocco, Tunisia.

Africa subsahariana
Africa Orientale:
Burundi, Comoros, Congo, Gibuti, Eritrea, Etiopia, Kenia, Madagascar, Ruanda, Seychelles, Somalia, Sudan, Uganda, Tanzania.
Africa Occidentale:
Burchina Faso, Benin, Capo Verde, Costa d'Avorio, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Mali, Mauritania, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone, Togo.
Africa Centrale:
Camerun, Repubblica Centro Africana, Ciad, Congo, Equatorial Guinea, Gabon, San Tomé e Principe.

Sotto gruppi dell'Asia e del Pacifico

Asia Occidentale
Barain, Iraq, Israele, Giordania, Kuwait, Libano, Palestina, Oman, Qatar, Arabia Saudita, Siria, Turchia, Emirati Arabi Uniti, Yemen.

Sud Est Asiatico
Asia del Sud
Bangladesh, Butan, India, Iran, Maldive, Nepal, Pakistan, Siri Lanka.

Est Asiatico
Cina e tutte le altre economie in via di sviluppo dell'Asia e del Pacifico

Sotto gruppi dell'America Latina e dei Caraibi:

Sud America
Argentina, Bolivia, Brasile, Cile, Colombia, Ecuador, Paraguai, Perù, Uruguay, Venezuela

Messico e America Centrale
Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Messico, Nicaragua, Panama.

Caraibi
Barbados, Cuba, Repubblica Dominicana, Guyana, Haiti, Giamaica, Trinidad and Tobago.

Questa classificazione di carattere territoriale è importante, perché mette in risalto la diversità di fattori geoeconomici delle varie aree considerate, con essi si combinano diversi fattori socioculturali e, ovviamente, diverse condizioni per lo sviluppo economico.

3. *I paesi in via di sviluppo e quelli ad alto reddito*

Come vedremo, lo sviluppo avviene spesso per "contagio", fra aree già sviluppate ed aree contigue che ancora non lo sono. Da questo punto particolare di vista può essere utile un'altra classificazione, più sintetica che combina il punto di vista geografico con quello del livello di reddito pro capite, adottata dalla Banca Mondiale con cui si individuano i *grandi spazi* geo-economici in cui si svolge o si può svolgere una economia integrata.

TAVOLA 2	
Paesi ad alto reddito	**Paesi in via di sviluppo**
Area Europea	Est Asiatico e Pacifico
Giappone	Europa ed Asia Centrale
USA	America Latina e Caraibi
	Medio Oriente e Nord'Africa
	Sud Asiatico
	Africa Sub-Sahariana

Questo, però, a ben guardare, è solo un punto di partenza. Infatti esistono anche intrecci effettivi e potenziali fra queste aree, fra loro diverse, in particolare fra quelle contigue, in quanto esiste una convenienza allo scambio fra chi offre con costi relativi diversi, i vari prodotti, come si è visto nel Primo capitolo.

4. *Il tasso di crescita del Pil e la classifica dei paesi per livello di Pil*

Il tasso di crescita del Pil (o del Ril) è la variazione positiva di tale, da un periodo all'altro. Di solito i tassi di crescita in questione vengono individuati su base annuale. Ma per serie storiche secolari si adottano anche indici decennali, che, per altro, sono ingannevoli,

in quanto le epoche dello sviluppo (e del mancato sviluppo o del declino) non sono scandite dalla fine di un decennio e dall'inizio di un altro, ma da grandi eventi, che le separano fra di loro. Ad esempio per l'Italia, nel novecento, come per molte altre nazioni, l'andamento economico e politico ha avuto una cesura durante la seconda guerra mondiale e questa ha chiuso un'epoca e ne ha aperta un'altra, che ha inizio nel 1945. Per l'Italia si è trattato del ritorno alla democrazia e dell'inizio di un'era repubblicana dopo una monarchica, per molti paesi dell'Africa e dell'Asia ad economia arretrata, si è trattato della fine del periodo coloniale e dell'inizio di una nuova epoca, con indipendenza politica e un proprio governo, spesso con una delimitazione territoriale diversa da quella precedente, in cui quel paese si trovava, insieme con altri contigui, sotto lo stesso stato europeo. I tassi di crescita di uno stato si possono confrontare con quelli degli altri, anche se hanno diversa popolazione, se si vuole avere una misura della loro dinamica, ma per accertare come i tassi di crescita dei vari stati conducano più o meno velocemente a maggiori gradi di sviluppo occorre dividere il Pil o Ril di ciascuno per la popolazione, per avere il Pil o Ril pro capite. In base al Pil o al Reddito pro capite (Ril), si possono considerare gli stati ai vari stadi di sviluppo. La Banca Mondiale adotta una classifica per livelli di reddito pro capite, usando il metodo del World Bank Atlas. I gruppi, con i valori del 2008, sono:

TAVOLA 3

I) Basso reddito: 975 dollari annui o meno
II) Reddito medio basso: 976-3855 dollari annui
III) Reddito medio alto: 3856-11.905 annui
IV) Reddito alto: 11.906 o più annui

Le economie dei primi tre gruppi di stati sono considerati "in via di sviluppo" (termine garbato che include anche quelli meno sviluppati che non si sviluppano).

Nel IV gruppo si distinguono, far tutti gli stati, quelli maggiormente sviluppati che fanno parte dell'OCSE avendo anche requisiti di libertà politica e civile e di liberalizzazione economica adeguati.

TAVOLA 4

Economie a basso reddito (43)
Afganistan
Africa Centrale (Repubblica)
Bangladesh
Benin
Burkina Faso
Burundi
Cambogia
Chad
Comoros
Congo (Repubblica Democratica)
Corea (Repubblica Democratica)
Eritrea
Etiopia
Gambia,
Ghana
Guinea
Guinea-Bissau
Haiti
Kenya
Kirgizica (Repubblica)
Laos
Liberia
Madagascar
Malati
Mali
Mauritania
Mozambico
Myanmar
Nepal
Niger
Ruanda
Senegal
Sierra Leone
Somalia
Tagikistan
Tanzania
Togo
Uganda
Usbekistan
Vietnam
Yemen, Rep.
Zambia
Zimbaue

Economie a reddito medio basso (54)
Albania
Angola
Armenia
Azerbagian
Belize
Bhutan
Bolivia
Camerun
Capo Verde
Congo, Rep.
Côsta d'Avorio
Ecuador
Egitto
El Salvador
Filippine
Georgia
Gibuti
Giordania
Guaina
Guatemala
Honduras
India
Indonesia
Iran
Iraq
Kiribati
Kosovo
Lesotho
Maldive

Marocco
Marshall Isole
Micronesia, Stati Fed.
Moldova
Mongolia
Nicaragua
Nigeria
Pakistan
Palestina
Papua New Guinea
Paraguai
Samoa
San Tomé e Principe
Siri Lanka
Siria
Solomone (Isole)
Sudan
Swaziland0
Tailandia
Timor-Leste
Tonga
Tunisia
Turkmenistan
Ucraina
Vanuatu

Economie
a reddito medio alto (47)
Algeria
American Samoa
Argentina
Belarussia
Bosnia and Erzegovina
Botsuana
Brasile
Bulgaria
Cile
Cina
Colombia
Costa Rica
Cuba
Dominicana, Republica
Figi
Gabon
Giamaica
Granata
Kazakistan
Latria
Libano
Libia
Lituania
Macedonia
Malesia
Mauritius
Mayotte
Messico
Montenegro
Namibia
Palau
Panama
Peru
Polonia
Romania
Russia
San Kitts e Nevis
San Vincent e Granadine
Santa Lucia
Serbia
Seyshelles
Sud Africa
Suriname
Turchia
Uruguay
Venezuela

Economie ad alto reddito (66)
Antille and Barbados
Andorra
Antille Olandesi
Arabia Saudita
Aruba
Australia
Austria
Bahamas
Barain
Barbados
Belgio
Bermuda

Brunei Darussalam
Canada
Cipro
Corea, Repubblica
Croazia
Danimarca
Emirati Arabi Uniti
Estonia
Finlandia
Francia
Germania
Giappone
Grecia
Guam
Guinea Equatoriale
Hong Kong, Cina
Irlanda
Islanda
Islanda
Isole Caiman
Isole del Canale
Isole di Man
Isole Faroe
Isole Vergini (U.S.)
Israele
Italia
Kuwait
Liechtenstein
Lussemburgo
Macao, Cina
Malta
Monaco
Nord Mariana (Isole)
Norvegia
Nuova Zelanda
Nuova Caledonia
Olanda
Oman
Polinesia
Porto Rico
Portogallo
Qatar
Regno Unito
Repubblica Ceca
San Marino
Singapore
Slovacchia
Slovenia
Spagna
Stati Uniti
Svezia
Svizzera
Trinidad and Tobago
Ungheria

Stati ad alto reddito
Membri dell'OCSE (27)
Australia
Austria
Belgio
Canada
Cechia Repubblica
Corea, Repubblica
Danimarca
Finlandia
Francia
Germania
Giappone
Grecia
Irlanda
Islanda
Italia
Lussemburgo
Norvegia
Nuova Zelanda
Olanda
Portogallo
Regno Unito
Slovacchia
Spagna
Stati Uniti
Svezia
Svizzera
Ungheria

5. *La classifica del WEF per stadi di sviluppo*

Una diversa classifica è effettuata dal gruppo di economisti del World Economic Forum di Ginevra (WEF) distinguendo tre distinti stadi di sviluppo, in rapporto al Pil pro capite, cioè quello in cui lo sviluppo è soprattutto spinto dai fattori produttivi naturali, quello successivo in cui è sospinto da fattori di efficienza e quello del pieno sviluppo in cui i fattori determinanti sono costituiti dall'innovazione.

Le soglie di reddito pro capite per stabilire i tre grandi stadi di sviluppo per il WEF sono, in dollari USA, le seguenti:

TAVOLA 5

Stadi di sviluppo del PIL per capita (in $ US)

Stadio 1: Mosso dai fattori < 2.000
Transizione dallo Stadio 1 allo Stadio 2 2.000–3.000
Stadio 2: Mosso dall'efficienza 3.000–9.000
Transizione dallo Stadio 2 allo Stadio 3 9.000–17.000
Stadio 3: Mosso dall'innovazione > 17.000

Parte II
I fattori base della competitività e dello sviluppo nei tre stadi di sviluppo

1. *I dodici fattori della competitività*

Secondo una terminologia corrente lo sviluppo economico viene denominato "sviluppo capitalistico": ma si tratta di una denominazione ambigua perché va supporre che il solo fattore che conta sia il fattore "capitale", intendendo con questo termine, per lo più, il capitale materiale. Ma le caratteristiche su cui si fonda un'economia ad alto sviluppo riguardano solo in parte il capitale materiale, vi è un grande ruolo per altre caratteristiche di natura immateriale e che si riferiscono al lavoro.

Ed in una economia ad alto sviluppo capitalistico non c'è necessariamente il predominio del grande capitale, secondo il cliché di Carlo Marx, ci sono altri protagonisti importanti che riguardano il patrimonio di conoscenze, di buone regole, di civiltà; e sopratutto, per la sua esistenza e vitalità, conta la libertà. Il concetto di economia industrializzata racchiude l'insieme dei fattori dello sviluppo e non implica il predominio di un fattore della produzione sulla libertà umana. Esso è sufficiente a definire il processo di sviluppo in quanto può includere l'intero settore primario delle risorse naturali e dell'agricoltura e foreste che, con il progresso economico "si industrializzano" e può includere anche i servizi, che sono il settore più ampio di una economia industrializzata.

Infatti questi si articolano in servizi alla produzione, la cui importanza tipicamente caratterizza l'industria e l'agricoltura nella fase avanzata di sviluppo e in servizi al consumo. E questi ultimi in una economia avanzata si avvalgono ampiamente delle strumentazioni tecnologiche industriali: basti pensare ai servizi sanitari e a quelli dell'istruzione e della ricerca. E i servizi domestici ormai si svolgono con gli elettrodomestici e l'informatica.

Il World Stability Forum ha effettuato una classificazione e una analisi dei fattori principali della competitività, per i tre stadi di svi-

luppo di cui si è visto nell'ultimo paragrafo della parte precedente. Con qualche modifica, di cui renderemo conto, possiamo individuare tali fattori anche come quelli determinanti per la crescita nei vari stadi, fermo restando che negli stati successivi servono anche i fattori degli stadi precedenti.

Infatti la capacità di competere consente alle imprese e ai sistemi economici di affermarsi. E senza di essa, pertanto, essi non si possono sviluppare. Si tratta, dunque di fattori necessari anche se non sufficienti per la crescita economica.

TAVOLA 6

I 12 fattori della competitività

I. Requisiti di base
   - Istituzioni
   - Infrastrutture
   - Finanza pubblica equilibrata e moneta stabile*
   - Sanità e istruzione primaria

II. Maggiore efficienza
   - Istruzione superiore
   - Efficienza del mercato
   - Qualità del lavoro
   - Qualità del mercato finanziario
   - Tecnologia avanzata
   - Dimensione del mercato

III. Fattori di innovazione e sofisticazione
   - Elevata qualità della produzione e del commercio
   - Innovazione

* Il WEF si limita alla stabilità macro economica

L'analisi del WEF sulla base di fattori di competitività nei tre stadi conduce ai fattori che consentono di avere successo in ciascuno stadio e quindi, per implicito, che permettono di progredire da uno stadio all'altro e, ovviamente, di migliorare ulteriormente quando si è giunti al terzo stadio.

Questi fattori sono stati classificati in 3 gruppi, corrispondenti ai tre stadi di sviluppo, ma deve essere chiaro che i fattori determinanti nel I stadio, lo sono anche nel II e nel III, e così quelli del II stadio sono essenziali anche nel III. E ciascuno dei fattori degli stadi meno avanzati assume nuovi aspetti, interagendo con i fattori dello sviluppo degli stadi più avanzati.

2. *La divisione per stadi è simile a quelle per gli esseri viventi tranne per il III stadio*

La visione per *stadi* è molto simile a quella che si ha in biologia per gli esseri viventi, ovvero gli stadi della crescita, ma anche per il tempo (le stagioni).

Ma mentre nella crescita dell'essere umano nel III stadio si arriva al culmine dello sviluppo perché la vita cessa; si spera che così non sia per le nazioni.

Normalmente il III stadio è il più delicato perché potrebbe essere uno stadio in cui non c'è sviluppo o ce ne è molto poco. Ci si può anche domandare se, arrivati ad un certo punto, occorra ancora un maggior sviluppo *economico*. Alcuni grandi filosofi economisti come J. S. Mill e J. M. Keynes hanno idealizzato uno stadio finale, di natura stazionaria, in cui gli uomini cessano di cercare miglioramenti economici. Altri hanno sostenuto che ci sono limiti fisici allo sviluppo economico, dati dalle risorse del pianeta, che può essere paragonato a una nave spaziale.

In realtà le componenti dello sviluppo economico, del comportamento umano, delle risorse del pianeta non sono fra loro separate. Ognuno di essi interagisce con gli altri.

Spesso ciò accade in modo complicato e non prevedibile. Questa caratteristica della dinamica economica, in quanto interagisce con quella delle condotte umane e con quella delle risorse e delle sorti del pianeta, si chiama "teoria della complessità". Ciò infine porta alla teoria matematica del "caos" cioè dell'imprevedibilità a causa dell'anomalia dei comportamenti.

Gli uomini, nella nostra epoca, sembrano in grado di controllare lo sviluppo economico e la complessità della vita sociale, nel mondo globalizzato. Ma non ci è dato di prevedere nel futuro più lontano. Teniamo i piedi per terra e contentiamoci di analizzare ciò che siano in grado di capire e di prevedere, con riguardo ai vari stati dello sviluppo, cominciando dal primo.

3. *Il primo stadio. Regime di mercato con rispetto dei diritti di proprietà e iniziativa privata e moneta stabile*

Cominciamo la nostra analisi considerando i fattori della competitività essenziali per il successo e quindi la crescita nel primo stadio. Questo è il più difficile, quello in cui si può avere o no il decollo dello sviluppo economico. Ma i fattori del decollo nel primo stradio tornano, modificati quantitativamente e qualitativamente, nel secondo e nel terzo per la crescita dell'economia. Sono fondamenta che vanno rafforzate soprattutto, nel terzo stadio, quello in cui noi viviamo attualmente, in cui le infrastrutture e i fattori "immateriali" contano moltissimo. Facendo una analogia fra le tre età delle persone, e quelle delle economie, nell'età giovanile e in quella avanzata, ci sono molti elementi più simili, di quello che a tutta prima potrebbe sembrare Il primo pilastro dello sviluppo è rappresentato da buone istituzioni che riguardano il funzionamento dell'economia di mercato e il governo, non solo nella loro configurazione astratta, ma anche e sopratutto nella loro applicazione concreta. Alcuni sostengono che le istituzioni per essere adattate allo sviluppo devono essere favorevoli all'economia di mercato. Altri sostiene il contrario. In effetti esiste un'ampia letteratura economica a favore del dirigismo e del collettivismo. C'è chi sostiene che per lo sviluppo economico, a livello di governo, occorre la democrazia, altri, specialmente nel passato, hanno sostenuto che sotto i governi autoritari c'è più sviluppo, perché c'è un potere più stabile. Tuttavia i fatti stanno ad indicare, oramai in modo chiaro, che è attraverso il sistema di mercato, con regole relativamente semplici e certe, e il regime democratico con istituzioni di governo efficienti, che si realizza, nel medio e lungo termine, molto meglio e con molto minori sacrifici lo sviluppo economico, con una larga partecipazione dei membri della comunità. I regimi autoritari, infatti, sfociano, spesso, nelle guerre e nelle rivoluzioni, connesse a problemi di successione al potere. Va per altro tenuto presente lo stretto collegamento fra ruolo delle istituzioni che riguardano i diritti delle persone e le loro attività economiche individuali e organizzate e il governo della moneta e della finanza pubblica. Se la moneta è instabile e c'è una elevata

inflazione, la proprietà e i contratti non sono garantiti. Pertanto se il bilancio pubblico è in deficit strutturale e il governo è costretto a farsi dare soldi alla banca centrale generando inflazione o si indebita con l'estero, mettendo in pericolo la sua solvibilità e il valore della propria moneta, i risparmi si annullano, gli investimenti delle imprese diventano estremamente rischiosi, le iniziative private nazionali ed estere si spengono. Lo stesso se le imposte sono oppressive e arbitrarie.

4. *Gli esempi della Germania e dell'Italia nel dopoguerra del 1945 e della Cina e della Russia postcomuniste*

La dimostrazione del fatto che economia di mercato e democrazia, con governi che assicurano una moneta stabile e una finanza pubblica non disordinata od oppressiva, a generano più sviluppo economico e hanno un benessere più diffuso è stata data due volte, la prima dopo la seconda guerra mondiale, quando le economie dell'Europa, in particolare quella italiana e quella tedesca,uscite dal periodo autoritario fascista e nazista e liberalizzate hanno dato luogo ad una crescita portentosa che fu chiamata rispettivamente "il miracolo economico Italiano" e "il miracolo economico tedesco". Per imperfezioni statistiche, le cifre del miracolo italiano per parecchi decenni sono state sottovalutate; al contrario di quanto avvenuto per quelle tedesche. Ma dai dati attuali, invece, risulta che il miracolo economico italiano è stato altrettanto impetuoso. I tassi di crescita degli anni 50' del novecento, dopo la ricostruzione successiva al termine del conflitto nel '45, sono stati attorno al 7% annuo, fra i più alti che si possano conoscere per economie già industrializzate. Ovviamente si può argomentare che ciò non dimostra gran che per stati che, invece, sono all'inizio del loro processo di sviluppo.

Infatti è vero che nel caso della Germania e dell'Italia, con la restaurazione dell'ordine e della pace, in regime di rinnovata libertà e con lo smantellamento delle bardature dirigiste precedenti, assicurando la stabilità monetaria e con una finanza pubblica equilibrata, si è galvanizzato il sistema economico che aveva enormi potenzialità

tecnologiche-culturali e le istituzioni del mercato hanno fatto il loro gioco. Ma se questo esempio non è probante con riferimento alle economie arretrate, che sono nel primo stadio dello sviluppo, si può fare un altro esempio macroscopico, sicuramente pertinente, quello della Cina, dove caduto il comunismo collettivista, con una situazione di progressiva apertura all'economia di mercato, prima nelle aree più vicine al mare e quindi ai traffici internazionali, ma poi anche all'interno, e un regime di moneta stabile e finanza pubblica non oppressiva, si è avuto un periodo di grande espansione economica, che ha perdurato anche durante la recessione mondiale degli anni 2008-2010. I diritti di proprietà e di contratto e quelli di libertà di movimento e di organizzazione, sono alla base di questa crescita portentosa. Si può forse arguire che se si fosse attuata immediatamente la liberalizzazione di tutta l'economia e una ampia democrazia, il governo sarebbe stato troppo debole, l'inflazione avrebbe divampato, si sarebbe generato il caos, non una crescita impetuosa, in regime di legalità e di ordine. Ciò è accaduto, appunto in Russia, dopo la caduta del regime sovietico. Questo ciò riguarda il problema della differenza fra forma e sostanza nel funzionamento delle istituzioni e la presenza o meno di un governo serio della moneta e di una finanza pubblica equilibrata.Una democrazia debole con un sistema legale inefficiente, con inflazione e incapacità del governo di assicurare i servizi pubblici e di pagare e farsi pagare, come quello che si ebbe allora in Russia risulta, in pratica, peggiore, almeno dal punto di vista economico, di un regime di transizione alle libertà, con ampie garanzie di legalità, di rispetto delle regole del mercato consentite, e un sistema di governo che assicura il buon funzionamento del sistema monetario e ha una finanza pubblica solida e non oppressiva. come quello cinese.

5. *Gli esempi negativi nell'Africa*

E abbiamo, purtroppo, anche le prove, come si dice in matematica "per assurdo", di paesi dell'Africa come ad esempio il Congo, ricco di petrolio e di molte altre benedizioni della natura, che nonostante

ciò, è ancora nello stadio del sottosviluppo perché mancano i diritti elementari di proprietà e di tutela delle persone e il governo non riesce a controllare né la moneta né il bilancio pubblico. Ovviamente non basta avere le norme scritte, occorre che esse siano fatte rispettare.

Ma bisogna confrontare le norme estremamente macchinose con le regole "liberali". Ad esempio, secondo l'economista e storico, premio Nobel per l'economia, Douglas North (North 1990), gli Stati Uniti nel settecento e nell'ottocento si sono molto sviluppati, a causa delle loro istituzioni liberali, applicate in modo certo, il Sud d'America molto meno a causa del sistema giuridico molto complicato e applicato in modo macchinoso e arbitrario. Negli Stati Uniti c'èra (è c'è) un sistema istituzionali efficiente, non solo perché l'apparato che lo gestisce è efficiente, ma anche perché esso è semplice. Un permesso per costruire un capannone industriale lo si ottiene in 40 giorni. In Italia di media ce ne vogliono 280, perché ci sono molti controlli, di molte diverse autorità. È proprio dei sistemi dirigisti e collettivisti di avere una bassa efficienza delle regole, perché, come in qualsiasi altro campo, esiste negli apparati pubblici, una difficoltà operativa se li si sovraccarica di troppi compiti. Le troppe regole danno luogo all' incapacità di applicarle. Comunque lo sviluppo dell'America Latina è stato danneggiato anche da continue inflazioni e dal malgoverno della finanza pubblica. E quando i funzionari pubblici sono malpagati perché i loro stipendi sono erosi di continuo dall'inflazione, essi cercano di arrangiarsi in altri modi. Nel Congo, le regole non sono molto complicate e non è detto che i funzionari pubblici non facciano il loro dovere. Ma il fatto è che mentre in teoria, le norme sulla tutela delle proprietà e delle persone esistono, esse non vengono rispettate, anche perché esiste un potere di bande armate che non sono sotto il controllo del governo. Il problema del rispetto della vita delle persone e dei loro beni e imprese, da poteri diversi da quelli pubblici, è estremamente importante e porta a parlare della criminalità organizzata che in Italia riguarda sopratutto la Campania, la Sicilia, la Calabria e la Puglia. Il ruolo negativo della criminalità organizzata in relazione allo sviluppo economico si intreccia con il basso livello di istruzione

di una parte della popolazione e con la carenza di infrastrutture, che genera scarsa mobilità territoriale.

6. *Il ruolo dell'istruzione primaria*

L'istruzione primaria è un elemento fondamentale per lo sviluppo e ciò è dimostrabile con molti esempi. Ad esempio attraverso le vittorie degli antichi romani, dovute dal fatto che i comandanti e molti dei legionari erano capaci di leggere e di scrivere e ciò rappresentava un vantaggio rispetto ai barbari, perché avevano un modo più efficiente di comunicare tra di loro e di organizzarsi. Una società in cui tutti i componenti hanno una buona educazione è più facile per tutti trovare un lavoro. Si genera così occupazione, ovvero, un elemento di stabilità sociale, di dignità. Le persone prive di istruzione più difficilmente riescono a trovare occupazione. Il disoccupato privo di una istruzione che gli possa dare un reddito adeguato è una persona che tendenzialmente cerca di vivere con metodi illegali o al margine della società. Quindi anche la criminalità si riduce molto all'aumentare dell'occupazione. Quindi anche la criminalità si riduce molto all'aumentare dell'occupazione. Fra il divario di sviluppo del Nord e del Sud di Italia, nell'ottocento e nel novecento ha avuto grande importanza la percentuale di popolazione dotata di un minimo istruzione elementare.

Già agli inizi del Regno d'Italia la percentuale della popolazione non analfabeta era minore nelle regioni dell'Italia Nord Occidentale rispetto a quella delle altre regioni d'Italia. E, lo si noti, ciò non può dirsi dovuto al fatto che in gran parte del Nord di Italia vi era il governo austriaco, definito da una erronea tradizione come illuminato, per quanto riguarda l'Italia. Infatti nel Veneto gli analfabeti erano quasi il 65% della popolazione sopra i 6 anni di età, una percentuale solo di poco inferiore a quella del Lazio che aveva fatto parte sino ad allora dello stato pontificio e della Toscana, che era stato governato da un granduca che anche lui passava per illuminato, mentre in Piemonte, il cui Re e la cui corte avevano la reputazione di essere

di scarsa cultura l'analfabetismo era il 42,3%. In Lombardia, che come la Toscana, faceva parte del Regno d'Italia dal 1861, il tasso di analfabetismo era solo il 45,2%. Purtroppo, nel Mezzogiorno era ancora allo 80% o più.

La classe dirigente dell'Italia del risorgimento si impegno sin dall'inizio per diffondere l'istruzione fra le masse popolari. La legge Casati del 1861, sull'istruzione elementare obbligatoria per almeno un triennio, non riuscì a debellare l'analfabetismo, perché le famiglie non abbienti non mandavano facilmente i figli nelle scuole elementari, che non sempre i comuni erano in grado di ubicare sul territorio in modo adeguato. Nel 1877, dopo la bocciatura nel 1876 della legge proposta da Antonio Scialoja, Ministro della Pubblica Istruzione (P.I.) del governo Minghetti, che mirava alla scuola elementare, gratuita, laica, obbligatoria ed era avversata dagli ambienti cattolici – che temevano che i comuni, in tal modo, avocassero a sé l'istruzione – fu approvata a cura del governo Depretis e la legge Coppino, che obbligava i genitori che non mandassero i figli con età di sei anni od oltre a una scuola privata per almeno un biennio a mandarli in quella comunale, con la pena di una ammenda nel caso di inadempienza. L'analfabetismo si ridusse. Ma non abbastanza, soprattutto nel Mezzogiorno.

TAVOLA 7
Analfabeti in Italia

(% popolazione)

Anni	**1861**	**1871**	**1901**
Nord e Centro	67,0	61,9	40,5
Sud	87,1	84,2	70,2
Italia *	74,7	68,8	48,7

* Secondo i confini nazionali di cui alle date delle rilevazioni
Fonte: Svimez (1961), Un secolo di statistiche italiane. Nord e Sud, Roma

TAVOLA 8
Analfabeti da 6 anni compiuti per regione

(% popolazione da 6 annui in su)

Regioni	1871	1881	1901	1911
Piemonte	42,3	32,4	17,7	11,0
Lombardia	45,2	37,0	21,6	13,4
Veneto	64,7	54,1	35,4	25,2
Liguria	56,3	44,5	26,5	17,0
Emilia-Romagna	71,9	63,5	46,3	32,7
Toscana	68,1	61,9	48,2	37,4
Marche	79,0	74,0	62,5	50,7
Umbria	80,1	73,7	60,3	48,6
Lazio	67,7	58,2	43,8	33,2
Abruzzi	84,8	80,6	69,8	57,6
Campania	80,0	75,2	65,1	53,7
Puglie	84,5	80,1	69,5	59,4
Basilicata	88,0	85,2	75,4	65,3
Calabria	87,0	85,0	78,7	69,6
Sicilia	85,3	81,2	70,9	58,0
Sardegna	86,1	79,8	68,3	58,0
ITALIA	**68,8**	**61,9**	**48,5**	**37,6**

FONTE: R.S. Di POL (1996 e 2002)
Elaborazione da "Annuario Statistico Italiano"

I progressi, comunque, nel Centro Nord furono considerevoli, anche indipendentemente dalla legge Coppino. Infatti, il tasso di analfabetismo in questa parte d'Italia, dopo essere diminuito del 10% nel primo decennio dell'Unità nazionale, con una percentuale dello 1% medio annuo, scese del 33% nei successivi trenta anni, con una percentuale dello 1,1% annuo, arrivando al 40%. Occorre considerare che l'Italia, nel periodo 1866-1870 si era ingrandita

e che, quindi, aveva acquisito nuove popolazioni, con una alfabetizzazione minore di quella della predente area. Nel Sud, la legge Coppino ebbe, in senso relativo, più effetto che nel Centro Nord in quanto mentre nel primo decennio l'analfabetismo si era ridotto appena del 3,4%, con una diminuzione media annua del 0,34%, fra il 1871 e il 1900 scese del 16,6%, con una diminuzione media annua dello 0,55%. Inoltre, la percentuale di partenza dell'analfabetismo sulla popolazione totale nel Sud era molto più elevata che nel Centro Nord e, data la lentezza della discesa iniziale, nei quarant'anni dall'unificazione nazionale l'analfabetismo si ridusse solo del 20%, ossia dello 0,5% medio annuo e all'alba del nuovo secolo era ancora il 70%, contro il 40% nel Centro Nord, con un divario in peggio del 75%.

I pedagogisti che considerano il tasso di discesa dell'analfabetismo in Italia, nei primi quaranta anni di vita nazionale, come estremamente modesto, non tengono conto del fatto che le classi giovani sono solo una parte della popolazione complessiva. Il fatto che alla fine del secolo gli analfabeti fossero il 48,7% contro il precedente 68,8% comportava che nella parte della popolazione in età scolare non fossero questa percentuale, ma una minore, forse il 36%, in quanto la popolazione adulta anziana aveva un tasso di analfabetismo maggiore della media.

Va aggiunto che inizialmente la questione dell'analfabetismo riguardava il problema della diseguaglianza fra uomini e donne. Ma questo fattore di diseguaglianza, radicato nella società tradizionale e soprattutto nella popolazione rurale, man mano divenne sempre meno importante.

Nel periodo 1861-1870 le femmine non analfabete erano, di media annualmente 759.000 su 1.330.000, ossia il 42%, nel successivo decennio però la loro percentuale sale al 45%, per arrivare nel periodo 1881-1890 al 47%, ossia alla quasi parità, mentre nell'ultimo decennio del secolo esse sono 1.202.000 su 2.575.000, cioè il 46,6%. Il vero problema era la diseguaglianza fra Nord e Sud, che emerge dall'analisi disaggregata riguardante le varie regioni, su cui ci soffermeremo nella II Parte.

In conseguenza della legge Orlando del 1904, che aveva obbligato i comuni a istituire scuole elementari almeno sino alla quarta elementare e aveva assegnato, a tale scopo, sovvenzioni statali ai comuni meno abbienti, il numero di analfabeti nel 1911 era già sceso al 37%, di 11 punti, rispetto all'inizio del secolo, con una diminuzione di 13 in Sicilia, di 12,4 in Abruzzo, di 11,4 in Campania, di 11,8 nelle Marche, di 11,7 in Umbria. Ma il divario fra l'Italia Nord Occidentale, in cui essa era oramai solo allo 11% in Piemonte e al 13,4% in Lombardia, con la Liguria al 17%, e il resto dell'Italia era evidente.

Nel Nord il livello massimo era quello del Veneto del 25%. Ma in Calabria l'analfabetismo era ancora il 70% e in Basilicata il 65%. In tutta l'Italia Meridionale superava ampiamente il 50%, mentre nell'Italia Centrale, in Emilia Romagna, Toscana e Lazio, era attorno al 33-37%, e nelle due restanti regioni attorno al 50%.

È interessante rilevare la coincidenza fra l'area di intenso sviluppo industriale, quella del cosidetto triangolo nord occidentale Torino-Milano-Genova ossia Piemonte, Lombardia e Liguria e quella del più basso tasso di analfabetismo, che riguarda proprio queste tre regioni. Anche la sanità è importante perché, aiuta a vivere meglio e di più. Un buon sistema igienico sanitario evita il propagarsi delle malattie, quindi facilita lo sviluppo degli aggregati e agevola le relazioni sociali e l'afflusso di non residenti, per attività di investimento, di impresa, di esercizio di professioni e di turismo.

7. *Il ruolo delle infrastrutture nell'Italia del Risorgimento. Le ferrovie*

Ecco così l'interrelazione tra pilastri, delle istituzioni che assicurano la legge e l'ordine e quindi il buon funzionamento degli istituiti di una società libera, con democrazia ed economia di mercato, del capitale umano e dell'infrastrutturazione. Ora dobbiamo soffermarci sul ruolo di questa, nello sviluppo economico, e quindi sullo sviluppo industriale, che è il motore dello sviluppo globale, in quanto genera industrializzazione dell'agricoltura e da luogo a un sistema terziario

basato su solide basi produttive. Per produrre con efficienza, come si è visto nel I Capitolo, alle industrie occorre un ampio mercato e per avere un ampio mercato occorrono buoni mezzi di trasporto e comunicazione. Cominciamo dalle infrastrutture dei trasporti, considerando anche in questo caso, lo sviluppo dell'economia italiana nel Risorgimento, dal 1961, quando fu fondato il Regno d'Italia, al 1910. La costruzione di una rete di ferrovie, secondo l'impostazione di Cavour, era essenziale per lo sviluppo economico. E questo programma ebbe una importanza centrale, per tutto il periodo del Risorgimento.

Alla costituzione del Regno nel 1861, la rete ferroviaria era solo 2.035 km, di cui solo un quarto gestiti dallo stato di questa soltanto il 18% era di proprietà dello Stato.

Due anni dopo la rete ferroviaria era di 2.950 km. Più 2.356 in costruzione e 2.098 in progetto, in totale 7.396 km. Nel 1865, sotto la guida del Ministro dei lavori pubblici Stefano Jacini e del Ministro delle finanze Quintino Sella, la rete fu razionalizzata in cinque società concessionarie.

La Società Ferrovie Alta Italia ebbe in gestione 2.453 km, la Società Strade Ferrate Romane ebbe in gestione una rete di poco inferiore di 2.328 km, mentre alla Società Strade Ferrate Meridionali furono affidati 1.771 km.

La Società Vittorio Emanuele ebbe in concessione 1.474 km, mentre la Compagnia Reale Ferrovie Sarde ne gestiva 414. In totale si trattava di 8.440 km, per altro in parte notevole ancora allo stato di progetto. La rete effettiva nel 1871 era di 6.700 km, ma 10 anni dopo era di 9.500. Intanto nel 1871 era stata inaugurato il traforo ferroviario del Frejus, lungo 12,2 km che collega l'Italia e la Francia, tramite Bardonecchia in Piemonte e Modane in Savoia.

Nel maggio del 1882 fu inaugurato il traforo del Gottardo di 14,8 km, fra il Canton Ticino in Svizzera e la provincia di Varese in l'Italia, con la collaborazione finanziaria oltreché di Svizzera ed Italia anche della Germania.

Nel 1893, dopo una frenetica attività di costruzione la rete ferroviaria era giunta a 15 mila km e nel 1901 a 16.500 km. In sostanza,

TAVOLA 10
Rete stradale italiana (in km)

	1863			1870			1877*		
	Nazionali e provinciali	Comunali	Totale	Nazionali e provinciali	Comunali	Totale	Nazionali e provinciali	Comunali	Totale
Piemonte Liguria Lombardia	6.090	31.018	37.108	6.432	36.272	42.704	12.298	53.531	65.289
Italia centrale	7.855	26.164	34.019	8.916	31.554	40.470	8.052	15.451	23.503
Mezzogiorno	8,568	6.284	14.832	8.966	12.076	21.042	13.061	8.290	21351
Totale	23.493	63.466	85.950	24.214	79.902	104.166			
Veneto e Roma				2.297	17.027	20.024			
TOTALE				27.211	96.929	124.140	33.411	77.272	110.683

* Nel 1877 i dati riguardano il Nord di Italia, comprensivo del Veneto

all'alba del nuovo secolo la nostra rete ferroviaria aveva oramai una dimensione paragonabile a quella attuale: notevole, anche se non del tutto soddisfacente, perché carente nelle tratte da ovest ad est, ostacolate, nel centro sud, dalle difficoltà naturali dell'arco appenninico. In 30 anni il traffico viaggiatori aumenta di 3,34 volte, mentre quello di merci si accresce di 4,29 volte. Nel 1905, avviene a cura del governo il riscatto delle ferrovie private, con la gestione diretta di 10.557 km di strade ferrate a cura dello stato (di cui 9.868 erano già sua proprietà).

L'anno dopo le Ferrovie dello stato arrivano a 12.305 km, di cui 2.000 a doppio binario. Ha inizio un imponente programma di grandi stazioni ferroviarie, viene rinnovato e ammodernato il parco delle vetture viaggiatori.

TAVOLA 9
Sviluppo del traffico delle ferrovie italiane

Anno	Viaggiatori *(migliaia)*	Merci *(migliaia di quintali)*
1870	18.200	42.000
1875	28.000	68.000
1880	32.500	93.000
1885	40.800	133.900
1890	50.800	164.800
1895	52.000	164.800
1900	59.000	180.000

Le reti private si stendono per altri 4 mila km. Nel maggio del 1906 viene inaugurato il traforo ferroviario del Sempione, il più lungo del mondo, di 19.825 km. Che collega l'Italia, tramite la Val d'Ossola, e la Svizzera tramite il cantone vallese. La rete ferroviaria e gran parte dei trafori che hanno fornito le infrastrutture di base del trasporto su rotaia di quasi tutto il novecento sono quelle del 1910. Infatti dal primo decennio del novecento in poi, con l'avvento del trasporto su gomma automobilistico, la politica delle infrastrutture ha riguardato soprattutto la rete stradale ed autostradale e, nella seconda metà del novecento, il trasporto aereo e le ferrovie metropolitane. E solo alla fine del 900 si è avuta, in Italia, la ripresa della politica di infrastrutture ferroviarie, basate sull'alta velocità, con grave ritardo rispetto agli sviluppi nelle altre parti dell'attuale euro zona e del Giappone.

8. *La rete stradale*

La rete stradale italiana all'epoca dell'unificazione era frammentaria e, soprattutto, era di qualità accettabile solo nel Nord e nella parte settentrionale dell'Italia centrale. La rete di strade nel 1861 era costituita da 22.500 km di strade nazionali e provinciali e circa 62 mila km di strade comunali, per un totale di 84.500 km. Nel 1863

la rete stradale nazionale e provinciale era di 23.493 km e quella comunale di 63.466, sicché la rete complessiva era di 85.950 km. Nel 1870 la rete di strade nazionali e provinciali era di 24.214 km, al netto del Veneto e dell'ex stato pontificio, la rete di strade comunali era salita a 79.902 km.

E in totale la rete stradale italiana nelle province precedenti alle nuove annessioni era di 104 mila km. Tenendo conto di Veneto e Roma, la rete nazionale e provinciale arrivava a oltre 27 mila km e quella comunale a circa 98 mila, in totale 124 mila km. Nel 1877 la rete nazionale e provinciale era arrivata a più di 33.400 km, mentre quella comunale, che includeva le strade obbligatorie e non obbligatorie, era scesa a poco più di 77 mila km e il totale era diminuito a circa 111 mila km.

Nel 1886, dopo il compimento dell'ambizioso programma di strade, di cui alla legge Baccarini del 23 luglio 1881 n. 333, la rete di strade nazionali sfiorava i 9.500 km mentre quella di strade provinciali ne copriva 32.500 mila, in totale 42 mila km. La rilevazione statistica delle strade comunali era impossibile, per mancanza di dati attendibili su quelle non obbligatorie[1]. A livello comunale e intercomunale si ebbe un rilevante sviluppo della rete di tranvie e vapore: nel1881 essa era già di 705 km e nel 900 addirittura di 3.300, con un aumento di 4,7 volte. Essa per altro era prevalentemente ubicata nel Centro Nord, ove le finanze locali avevano maggiori risorse finanziarie proprie ed erano più attive.

La rete stradale italiana nel 1904 fra strade nazionali e provinciali si estendeva orami per oltre 50 mila km, contro i 22.500 del 1864, i 27 mila del 1870 ed i 42 mila del 1886. Nel 1910 la rete delle strade nazionali e provinciali, a cura dello stato, era aumentata a 53 mila km, quella delle strade comunali di competenza obbligatoria o facoltativa dei comuni a circa 95.500 km. E anche la larghezza e la qualità delle strade era molto migliorata. Oramai si era sviluppata l'automobile e la strada acquistava una crescente rilevanza, per il traffico di persone e di merci.

[1] Cfr. E. Corbino (1931), *Annali dell'economia italiana*, vol. III, 1881-1900, pag. 267.

TAVOLA 11
Rete stradale italiana (in km)

	Nazionali	Provinciali	Comunali	Totale
1864	13.499	8.992	62.274	89.765
1877	33.411*		77.272	110.683
1904	6.656	43.554	87.887	138.097
1910	8.303	44.671	95.406	148.380

* I dati del 1877 includono le strade nazionali e quelle provinciali

La diminuzione delle strade nazionali, nel nuovo secolo non deve trarre in inganno. Dipende dalla modifica della classificazione. Oramai nel Regno c'è una visione più unitaria dello stato e sono nazionali solo le strade di grande comunicazione. Inoltre, la dimensione e la pavimentazione delle strade nazionali debbono corrispondere a requisiti omogenei, richiesti dal traffico automobilistico. Quindi, per confrontare i dati del novecento con quelli dell'ottocento dobbiamo sommare le strade nazionali e provinciali. E nel 1910, rispetto al 1864, la crescita è di 392 volte, quasi una quadruplicazione. La superficie dell'Italia è, naturalmente, aumentata, rispetto al 1864. Se confrontiamo il dato del 1910 con quello del 1877, quando lo stato italiano era oramai completato e parecchio era già stato fatto nelle infrastrutture, la crescita nei 33 anni, nella lunghezza di queste strade è del 60%, quasi il 2% annuo. Per le strade comunali l'aumento è del 23%: lo 0,6 annuo soltanto. Le finanze dei comuni rurali erano deboli, specie nel Sud e modesta era la loro spesa di investimento, anche nelle migliorate condizioni del nuovo secolo. Per le strade complessive, così, la crescita è del 34%, con un aumento dello 1% annuo. E anche in questo settore, vi è un divario fra Nord e Sud, che contribuisce a spiegare il ritardo del Mezzogiorno e la persistenza del fenomeno della criminalità organizzata, per la quale è fondamentale il controllo del territorio e il fatto che una parte rilevante dello stesso sia costituito da comunità isolate, in cui i clan criminali hanno i loro covi.

9. *Il naviglio mercantile*

Nel 1871 in Italia il naviglio mercantile a propulsione meccanica era solo di 3.600 tonnellate, su un milione circa di tonnellate prevalentemente a vela. Dieci anni dopo, le navi a motore raggiungevano le 9.500 tonnellate. Nel 1893 arrivarono a 26 mila tonnate e all'alba del nuovo secolo erano oramai 40 mila tonnellate, sul milione di tonnellate di naviglio mercantile (quello a vela anche allora predominava nei porti italiani). Questi porti nel frattempo erano molto cresciuti di importanza e avevano nuove infrastrutture, adeguate al traffico più intenso consentito dalle navi meccaniche, molto più veloci di quelle a vela. Nei primi decenni successivi alla creazione del Regno di Italia, era stato compiuto un grande sforzo anche nel settore della rete dei servizi postali e telegrafici. L'effetto positivo, per le comunicazioni d'affari e amministrative, lo si può misurare considerando i telegrammi spediti. Questi, nel 1871 erano ancora solo 2,6 milioni. Nel 1881, più che raddoppiati, erano saliti a 6 milioni, passando a 8,4 milioni nel 1893. Sfioravano i 10 milioni all'inizio del nuovo secolo.

10. *Le infrastrutture per la mobilità sconfiggono la criminalità organizzata*

Nei luoghi dove c'è grande mobilità a causa della buona infrastrutturazione, la criminalità organizzata può esistere, a volte è molto notevole, ma non crea grossi problemi allo sviluppo economico. Essa tende ad essere un fenomeno per così dire transitorio e parassitario, che sfrutta le abbondanti risorse e i facili arricchimenti generate da un intenso sviluppo, ma non le inaridisce. Bisogna distinguere le situazioni di criminalità organizzata nelle metropoli ad alto sviluppo da quelle delle città, delle periferie e dei centri agricoli a basso sviluppo, che ambiscono alla crescita, ma sono ostacolati dalla carenza di infrastrutture, di servivi di istruzione e sanità efficaci e di istituzioni che tutelino la sicurezza delle persone e le loro proprietà. Lo si può fare con il confronto fra la criminalità organizzata di New York o Chicago, e quella

sviluppata nei luoghi di origine, del Mezzogiorno d'Italia o delle altre nazioni, dagli stessi ceppi. Scorrendo la storia delle città americane dal novecento all'epoca attuale, si nota che vi si sono succedute "mafie" di varie razze: italiana, polacca, ebraica, russa e altre. Man mano che una criminalità si esauriva come radice culturale, veniva sopraffatta da un'altra. E la ragione di ciò è la disgregazione della famiglia tradizionale. Se il clan parentale della "mafia" considerata si disgrega e se il territorio su cui essa esercita il suo dominio non è oggettivamente isolato dagli altri, per cui non è possibile un suo controllo stretto, in quanto le infrastrutture assicurano un'elevata mobilità, il potere della criminalità organizzata si disgrega. Ciò viene accelerato dal conflitto armato fra mafie contigue, che ambiscono a varcare i limiti convenzionali del loro "habitat". Il Ponte sullo Stretto fra Calabria e Sicilia, ad esempio, implicherà un'intensa mobilità fra i due territori, una loro conurbazione e di conseguenza lo scontro fra le organizzazioni dei clan dei due luoghi. Fra i pilastri del primo stadio ci sono anche la sanità e l'istruzione di base. Così si fa riferimento un requisito molto importante, ovvero il "capitale umano". Questa componente interagisce con le istituzioni.

11. *Il ruolo della moneta e della finanza pubblica*

D'altra parte, assieme alla stabilità monetaria e all'equilibrio della finanza pubblica, occorre anche considerare come moneta e finanza pubblica si atteggiano rispetto al mercato. Come si è detto sopra, se un paese è in deficit, ha la bilancia dei pagamenti che oscilla di continuo e ha un'alta inflazione non conviene investire, quindi la stabilità monetaria e fiscale è essenziale per lo sviluppo. Ma la stabilità si può avere con alte imposte o basse imposte. È essenziale è che non ci sia un eccesso di fiscalità perché l'economia di mercato ha bisogno della proprietà privata e dell'investimento privato e se c'è un'elevata tassazione, il risparmio diventa scarso, l'imprenditore ha meno profitti e tutto il sistema è quindi meno efficiente. Quindi questo non basta la stabilità, occorre "sistema di economia pubblica friendly rispetto al mercato", cioè sussidiario rispetto al mercato. Ma non è detto che sia

meglio avere poche imposte con poche spese pubbliche e pochi debiti che un po' più di imposte, con maggiori spese pubbliche utili allo sviluppo e qualche debito pubblico. Abbiamo osservato sopra che per avere sviluppo economico occorrono oltre a un capitale umano istruito, con un sistema igienico sanitario ben funzionante anche buone infrastrutture. Al riguardo è molto istruttivo il paragone fra gli stati del Nord e del Centro d'Italia e il Regno borbonico, prima dell'unificazione nazionale. Il Regno di Sardegna (ossia quello del Piemonte, che governava anche la Liguria e la Sardegna), il Ducato Toscana, il Lombardo Veneto, il ducato di Parma e Piacenza, quello di Modena avevano una maggior pressione fiscale che il Regno Borbonico e lo Stato Pontificio, ma avevano anche speso di più per l'istruzione, l'igiene e la sanità, l'ordine pubblico efficiente, la viabilità locale e di più ampia comunicazione, le la regimazione delle acque e i canali navigabili e i primi collegamenti ferroviario che avevano ampliato il mercato e le relazioni sociali e d'affari. Questi stati avevano anche dei debiti pubblici, ma a fronte di buoni servizi pubblici che assicuravano la legge e l'ordine e di un capitale infra strutturale e umano, che consentivano una buona capacità di sviluppo economico. Non così il Regno borbonico, che aveva le finanze in ordine, con imposte molto basse, senza debito pubblico, ma anche esigue spese pubbliche perché non si era occupato delle infrastrutture, della sanità e dell'igiene e dell'ordine pubblico, salvo per i quartieri nobiliari di Napoli e per le residenze estive ad essi collegati e aveva trascurato l'istruzione per tutto il Regno salvo l'eccezione di Napoli con la sua Università. Con l'unificazione nazionale, come si è visto, si ebbe uno sforzo grandioso della destra storica, poi proseguito dalla sinistra e da Giolitti. impegnandosi nelle spese ferroviarie e in altre infrastrutture e nella pubblica istruzione con spese e che, per equilibrare il bilancio, in certi periodo, ricorse anche a imposte impopolari, come la tassazione indiretta del grano (con l'imposta sul macinato). Ciò generò sviluppo nel centro nord, mentre il Mezzogiorno rimase indietro perché le spese del nuovo Regno non bastavano a colmare il divario precedente e a compensare la maggiore distanza dal resto dell'area sviluppata dell'Europa. Quindi, la qualità della spesa pubblica conta. Ma esiste anche un limite alla pressione

fiscale e quindi alla spesa pubblica, dopo il quale invece che un suo apporto alla crescita, si ha una effetto negativo su di essa.

12. *Gli imprenditori*

Nella lista dei fattori di sviluppo nel primo stadio, del WEF, mancano i fattori produttivi ordinari di ogni impresa, ossia le risorse naturali, il fattore lavoro, il processo di accumulazione di capitale, il fattore imprenditoriale, che corrispondono alle quattro componenti del valore dei beni, costituiti dalla rendita dei fattori naturali, dall'interesse sul capitale, dal salario per il lavoro e dal profitto dell'impresa. I primi tre sono, in realtà, la "materia" che i fattori indicati dal WEF concorrono a valorizzare. Ma chi mette insieme questi fattori di base e quelli che li valorizzano? Sono classe politica e gli imprenditori. Essi sono "lo spirito" con cui quella "materia" si plasma. La classe politica in questa trattazione, la dobbiamo assumere come un dato. Ma gli imprenditori sono parte essenziale della nostra analisi. Essi sono persone che, con un proprio capitale, spesso ereditato o messo insieme con la propria abilità e la propria perseveranza e la propria capacità danno vita alle nuove imprese, e le gestiscono e fanno crescere o fanno ciò in quelle che già esistono, subentrando ad altri. Max Weber ha sostenuto che la religione protestante è alla base dello sviluppo capitalistico, cioè dello spirito imprenditoriale, o meglio della capacità di accumulare o di usare il capitale imprenditorialmente. La tesi di Weber è abbastanza opinabile perché esiste lo sviluppo economico anche nei paesi di religione cattolica. Si può citare la Lombardia, che molto religiosa, tanto è vero che ci ha dato un numero notevole di papi provenienti da luoghi di tradizionale fervore economico come le aree delle attuali province di Varese, di Como, di Bergamo, di Brescia, che non sono ricche di particolari fattori naturali, tranne che la capacità di fare sviluppo. Esistono, al riguardo, anche altre teorie. Quella etnica sostiene che i "bianchi" siano più attivi dei neri e dei ceppi indù. Ci sono le teorie climatiche, per cui i popoli de Nord sono più attivi di quelli del Sud. Ma ora si constata che la grande ondata dello sviluppo tecnologico informatico

è avvenuta in California, la cosiddetta "Silicon Valley". Tutto ciò indica che non si sa bene da che cosa dipenda il fattore culturale dello spirito di intrapresa e di tenacia. Molto probabilmente i luoghi aperti, con grandi relazioni con altrui luoghi di commercio e grande mobilità sociale, hanno un'attitudine all'intrapresa maggiore, che quelli chiusi. D'altra parte nei luoghi di piccola proprietà coltivatrice, di artigianato e di piccole imprese personali di pesca e trasporto marittimo, lacuale, fluviale, lo spirito imprenditoriale si sviluppa più facilmente che nei luoghi ove predominano il latifondo e il monopolio privato o pubblico dei trasporti e del commercio. Un esempio tipico di ciò è dato dallo sviluppo industriale di Busto Arsizio e nel territorio circostante dell'Alto milanese. E quindi si può, comunque, affermare che la posizione geografica vantaggiosa per gli scambi di idee, di persone e di cose e le infrastrutture che rimediano all'handicap di una posizione geografica svantaggiosa e le riforme che agevolano l'affermarsi delle piccole imprese agricole, artigiane, di pesca, di trasporto, di commercio fra località diverse, che sono vivaio di imprenditorialità e di spirito dinamico, hanno un ruolo molto importante anche per lo sviluppo del fattore imprenditoriale. Comunque, l'imprenditore ha bisogno di un suo capitale, sia pure modesto, per iniziare la propria attività e per svilupparla e di capitale preso a prestito da altri. Quindi occorre che ci sia il diritto di proprietà e il desiderio di risparmiare. Come si è notato, a questo fine sono importanti le istituzioni. Ma esse sono condizione necessaria, non sufficiente. Senza risparmio non c'è sviluppo. E d'altra parte le imprese si fanno valorizzando risorse disponibili, non basta la forza lavoro, ci vuole un qualche elemento "naturale": non è detto che sia la terra fertile, non è detto che siano le risorse del sottosuolo e quelle naturali del sopra suolo, non è detto che si tratti delle risorse ittiche del mare, dei laghi, dei fiumi, può trattarsi della posizione geografica, come un porto naturale o la posizione in un luogo di transito. Potrebbe persino trattarsi di una risorsa naturale o culturale speciale della forza lavoro. Ad esempio certe popolazioni, prive di molte risorse, hanno una risorsa culturale, la lingua inglese come madre lingua, che possono sfruttare, in un mondo in cui la conoscenza di questa lingua è un plus. È importante, però, capire quale è la "rendita" che si può trarre

da ciò che si ha a disposizione, valorizzandolo in modo appropriato. Ad esempio, nell'arco alpino, in Italia, riebbe lo sviluppo industriale in luoghi impervi, mediante lo sfruttamento dell'energia elettrica, con cadute di acqua che davano una risorsa energetica a basso costo, per lo sviluppo di industrie che richiedono molta energia. E nel biellese, l'industria della lana ebbe inizio, mediante lo sfruttamento dell'energia idrica, per azionare telai azionati dall'acqua. In Olanda all'inizio dello sviluppo economico ci furono i mulini a vento. Ovviamente m come ha scritto Francesco Ferrara, la rendita delle risorse naturali non è un dato di fatto statico, va fatta emergere con l'ingegno.

13. *I fattori importanti nel secondo stadio*

Con questa analisi siamo oramai entrati nel secondo stadio dello sviluppo economico in cui I) il capitale immateriale diventa sempre più importante, II) al fine di mobilitare le risorse economiche e far funzionare gli scambi occorre un sistema bancario e di istituzioni finanziarie evoluto, III) occorre ampliare lo spazio del mercato per accrescere le specializzazioni e fruire delle economie di scala IV) occorre lo sviluppo dell'istruzione ai livelli superiori al fine di incorporare nell'economia un maggiore sviluppo tecnologico e una maggiore informazione, V) occorre una forza lavoro ben qualificata L'informazione delle imprese e dei potenziali imprenditori sulle tecnologie, sull'organizzazione produttiva, e sulle modalità del lavoro specializzato diventa sempre più importante assieme all'efficienza del funzionamento mercato. Questi fattori spiegano perché in questi stadio siano importanti i cosiddetti distretti industriali, come quello di Como della seta, un'industria che tutto sommato poteva svilupparsi ovunque e che ebbe origine, molti secoli fa, dalla informazione che i comaschi riuscirono a carpire sul modo di fare la seta, mediante i bachi da seta, ma che ora si attua mediante appropriate conoscenze sulle tecniche dello stampaggio, sulle attrezzature, sui prodotti richiesti per questo scopo e sul design e mediante una manodopera specializzata. Le conoscenze tecnologiche contano, quindi conta lo sviluppo

dell'istruzione superiore, con un orientamento non puramente umanistico o legale o socio-politico. Infatti nella storia dello sviluppo industriali si trovano tre tipi di imprenditori: a) alcuni sono dei grandi lavoratori con una grande capacità commerciale e organizzativa, che partono dal nulla, come Cirio e Ferrero nell'industria alimentare, i fratelli Dick e Mac Mc Donald nel settore delle catene di ristorazione con proprio prodotto standard, John David Rockfeller (l'uomo più ricco del mondo dall'epoca industriale ad oggi), nell'industria petrolifera e Lino Zanussi in quello degli elettrodomestici sono esempi di imprenditori che crearono grandi imprese senza avere una istruzione specializzata; b) altri come Enrico Dell'Acqua, Gian Battista Pirelli, Adriano Olivetti, Joey Dunlop, Eduard Michelin, Herbert Dow (padre della Dow Chemical) Seve Jobs fondatore di Apple e Bill Gates creature di Microsoft hanno dato origine o sviluppo alla loro impresa sulla base di un'istruzione tecnologica ed economica, per il loro tempo avanzata; c) altri ancora come Edoardo Agnelli erano persone benestanti ed istruite, che utilizzarono le proprie conoscenze generali e i loro mezzi economici per creare una nuova impresa. Anche il sistema delle comunicazioni, non solo quelle viarie, terrestri, marittime, aeree ma anche quelle delle cosiddette autostrade informatiche, come la banda larga, ha rilevante importanza poiché permette alle persone geograficamente distanti di interagire e ampliare le proprie conoscenze, creando un vantaggio informativo per entrambe.

14. *Il ruolo delle banche*

Ciò ci conduce al fattore consistente nella efficienza finanziaria, che comporta un sistema bancario robusto e capace non solo di effettuare la raccolta del risparmio, ma anche di gestirlo e di finanziare le imprese. Le banche di credito cooperativo sono un modello interessante per promuovere lo sviluppo delle piccole imprese e creare consorzi di garanzia dei fidi, cioè dei crediti alle imprese non coperti da adeguate garanzie dei soci. Un altro istituto importante è quello della assicurazione dei crediti all'esportazione. Inoltre vanno considerati i

fondi di investimento che assumono rischi finanziando le imprese in parte con capitale proprio e in parte con capitale preso a prestito Infine vanno menzionati gli istituti di credito specializzati negli affari, le cosiddette "banche di affari", che si occupano di lanciare sul mercato aumenti di capitale di imprese da loro assistite, di effettuare fusioni e acquisizioni, di assistere compagnie che fanno offerte pubbliche di acquisto e che sono anche disposte a partecipare al loro capitale sociale. Nella seconda fase dello sviluppo, è più facile che ci sia efficienza economica se vi è un buon sistema bancario che assiste le imprese e le proietta al di là del proprio ambito locale. In questo stadio assume grande importanza la qualificazione della manodopera ai vari livelli e ciò comporta da un lato l'esistenza di istituiti scolastici orientati a tale formazione, dall'altro una serie di regole che facilitano la formazione professionale e l'aggiornamento professionale, ma anche un mercato del lavoro in cui vengono premiate la professionalità e la produttività. Un sistema di relazione del mercato del lavoro e di relazioni fra lavoratori e imprese "meritocratico" che premia la produttività, premia la preparazione del lavoratore, rispetta il lavoratore, ma non lo compensa con solo il "posto fisso", comporta disuguaglianze fra le retribuzioni e le carriere dei vari addetti, ma genera le premesse per la crescita della massa salariale tramite un maggior salario per addetto e una maggiore occupazione. La dimensione del mercato è fondamentale, poiché avere un ampio mercato permette la divisone e la specializzazione del lavoro, questo suggerisce che liberalizzando gli scambi e sviluppano i trasporti e le comunicazioni si ha crescita economica.

15. *Il terzo stadio. Innovazione e sofisticazione*

Ed eccoci giunti al terzo stadio, in cui il WEF si limita a indicare due fattori: l'innovazione e il grado maggiore di sofisticazione. È una endiadi per cui si possono immaginare dosaggi diversi. La grande innovazione di punta appartiene sopratutto a grandi stati, con grandi imprese che operano nei grandi spazi dei mercati globali, con grosse risorse finanziarie e sono in grado di fare grosse spese per la ricerca

anche perché sostenute dalle commesse del governo nel settore della difesa, in quello dell'energia, in quello dell'esplorazione dello spazio. Ma c'è anche una innovazione non di punta, che può essere di tipo secondario, nel senso che riguarda gli ulteriori sviluppi ed applicazioni, che è possibile in stati evoluti, di dimensioni miniori, attuabile, spesso, sulla base degli interventi pubblici per la ricerca e le iniziative infrastrutturali pubbliche con alto contenuto tecnologico (banda larga, alta velocità, ponte sullo stretto di grande portata etcetera). Inoltre ci può essere una innovazione di nicchia, che viene attuata con costi relativamente contenuti, ma presuppone un ambiente caratterizzato da un elevato livello di istruzione e l'esistenza di centri universitari altamente qualificati, in cui si forgia il capitale umano. La sofisticazione appartiene sopratutto a nazioni di antica civiltà, con gusti raffinati. Si tratta di un fattore che opera sul lato dell'offerta tramite i designer dei prodotti, ma anche sul lato della domanda. Se i consumatori di un dato mercato sono esigenti, dal punto di vista qualitativo, le imprese che operano e vendono in quel mercato, dovendo adattarsi ad esso, per sopravvivere e crescere, acquisteranno requisiti qualitativi che consentiranno loro un vantaggio competitivo negli altri mercati per quei prodotti. In Italia esiste una grande capacità qualitativa di produzione in molti beni di consumo alimentari – dal vino, ai formaggi, ai salumi, al gelato etc. – e dell'abbigliamento e arredamento, che non è puramente dovuta a capacità tecnologiche o di inventiva, dipende in molti casi dal gusto esigente dell'acquirente. Ciò dipende dal fatto che in Italia esiste, da moltissimi secoli, una civiltà, arricchita da un retaggio di beni culturali che ingentiliscono e affinano le preferenze. Ciò si sintetizza nel cosidetto made in Italy o anche Italian style. I beni culturali possono costituire una fruttuosa fonte di ispirazione per le innovazioni in questo campo. Combinando l'innovazione e la sofisticazione si possono avere prodotti che sono, insieme, di tecnologia avanzata e di grande qualità dal punto di vista dello stile, del comfort, delle prestazioni: ad esempio nel settore dell'auto e dell'elettronica o delle macchine per fare il caffè. D'altra parte bisogna tenere presente che ci sono innovazioni di processo e di prodotto. E un prodotto di alta qualità, ad esempio nel settore dell'abbigliamento o dell'arreda-

mento, può avvalersi di tecnologie di processo innovative, che sono in grado di assicurare quella alta qualità (ad esempio nello stampaggio di tessuti o nella tostatura del caffè). Accanto alla sofisticazione industriale, nel terzo stadio ci può essere quella finanziaria, di cui sono esempio tipico le nuove istituzioni finanziarie come gli hedge fund o fondi speculativi che si finanziano in gran parte con capitale preso a prestito, per massimizzare il tasso di rendimento, mediante la ricerca di appropriati investimenti e i nuovi prodotti finanziari come le varie specie di "derivati": quelli consistenti nelle operazioni a termine su margini riguardanti le variazioni dei cambi, delle quotazioni dei titoli singoli o di gruppi di titoli, dei prezzi di merci come il petrolio o la soia con riguardo a periodi futuri e quelli consistenti in un paniere di titoli differenti, ad esempio mutui immobiliari primari insieme a mutui immobiliari ad alto rischio cosiddetti subprime e titoli pubblici e medio termine. Un altro tipo di innovazione finanziaria consiste nelle nuove specie di assicurazioni, come quella dei crediti pubblici in relazione al rischio di insolvenza. Ci si può domandare se una economia industriale del terzo stadio può essere specializzata solo nella innovazione tecnologica o solo nella sofisticazione. La risposta è che mentre una pura specializzazione nella innovazione tecnologica può bastare, se essa genera poi una irrorazione nell'apparato del settore primario (minerario, agricolo, forestale e della pesca) e in quello del settore industriale e nei servizi, una specializzazione nella sola sofisticazione finanziaria o nella sola sofisticazione dei prodotti non può bastare, a una nazione di una certa dimensione, perché essa generalmente non comporta alti tassi di crescita, in quanto la qualità del prodotto non si presta a dinamiche di espansione accentuate e la sofisticazione finanziaria comporta grossi rischi, in relazione alle bolle speculative. Occorre, dunque, una diversificazione. Ed occorre tenere presente che il governo, nella innovazione, ha un ruolo molto di importante, non di sostituzione ma di supporto della iniziativa delle imprese. Un tasso di crescita sostenuto, nel terzo stadio, può avere luogo solo se vi è innovazione e quindi se il governo la promuove, con le spese di ricerca, le commesse pubbliche, le iniziative di infrastrutture ad alto contenuto tecnologico svolte in prevalenza con imprese operanti sul mercato.

CAPITOLO III

Le istituzioni del mercato il diritto di proprietà ed i contratti[1]

Parte I
Il diritto di proprietà

1. *I diritti di proprietà sono essenziali per un sistema economico efficiente e per lo sviluppo di una efficiente economia di mercato. I quattro contenuti del diritto di proprietà*

In senso economico il "diritto di proprietà" consiste nel riconoscimento del possesso con un titolo valido, di bene e del risultato, buono o dannoso, delle condotte, di un dato soggetto, in relazione alle sue azioni personali e dei beni che, in quel senso, gli appartengono. Il concetto economico di diritto di proprietà implica quattro attributi. Il primo il più evidente è quella di appropriazione del frutto del bene di cui si è proprietari.

Il secondo, in un certo senso preliminare e in un altro senso complementare al primo, è quella di disposizione dell'organizzazione dell'uso dei beni oggetto della proprietà.

Sono padrone di consumare il bene che dà frutti o di mantenerlo intatto o di accrescerlo e sono padrone di usarlo per un consumo o per una produzione etc. Il terzo attributo consiste nella esclusione di terzi dal godimento dei beni. Il quarto nella disposizione della proprietà, nel complesso e nelle sue componenti, per una cessione per sempre o per un tempo limitato parte del tempo, a terzi in cambio di altri beni o comportamenti o per atto liberale, in particolare nei riguardi di eredi.

[1] Per gli autori citati, d'ora in avanti, salvo indicazioni dettagliate nel testo o in nota, rinvio alla Appendice bibliografica a questo capitolo.

2. *La mancanza di regole efficienti circa i diritti di proprietà genera inefficienza e ostacola lo sviluppo economico. Il dilemma del prigioniero*

In mancanza di regole che garantiscano il libero uso della proprietà, l'appropriazione dei suoi frutti, la possibilità di escludere i terzi dalla propria proprietà, il diritto a cederla a terzi e il suo acquisto regolare, quindi un diritto di proprietà efficiente, crea il paradosso del "dilemma del prigioniero". Ciascuno, perseguendo il suo interesse darà luogo ad una azione che risulta, dal punto di vista dell'interesse di ciascuno, dannosa.

Come nel caso, appunto, del prigioniero che, attratto dal miraggio dello sconto di pena per i pentiti, confessa il delitto, nella assunzione che gli convenga farlo, o perché l'altro non confessa o perché, se l'altro confessa e lui non confessa, viene punito senza sconto. Consideriamo i due prigionieri A e B che sono in celle isolate, e che pare abbiano commesso, assieme, un crimine.

Ma non ci sono le prove. Il Procuratore della Repubblica e il suo sostituto li interrogano, informandoli che se uno di loro dirà, prima dell'altro, la verità otterrà un sostanziale sconto di pena, posto che sia colpevole. Ovviamente, se essi fossero innocenti o il crimine da loro compiuto fosse indimostrabile, non avrebbero di che preoccuparsi, stando zitti. Ma se hanno realmente compiuto quel crimine e se il Procuratore della Repubblica, sulla base delle loro confessioni può dimostrarne la colpevolezza, essi si troveranno nella seguente situazione dilemmatica[2].

[2] La versione che A. Sen presenta in *Comportamento e concetto di preferenze*, 1986, p. 118 è un po' diversa. Egli pone, nelle varie caselle, le 'pene' con il segno e un numero corrispondente agli anni presunti di carcere e la 'grazia' con cifra zero. Avverte, ovviamente, che queste cifre non si traducono in misure proporzionalmente corrispondenti di utilità. In ogni caso, proprio per evitare possibili equivoci quantitativi, io presento una tabella con 'esiti' qualitativi.

TAVOLA 1
Il dilemma del prigioniero

		B	
		Non confessa	Confessa
A	Non confessa	Casella I A e B poco dopo escono di prigione	Casella II B esce subito e A viene condannato al massimo
	Confessa	Casella III A esce subito e B viene condannato al massimo	Casella IV A e B prendono il semi massimo della pena

Se A sta zitto ed è certo che B stia zitto, la situazione è ottimale per entrambi. Nessuno parla e il Procuratore della Repubblica e il suo sostituto non riescono a "incastrarli". Pertanto, dopo poco escono entrambi dal carcere per insufficienza di prove. Ma A riceve la visita del Procuratore della Repubblica che lo informa che se egli si comporta da pentito potrà ricevere uno sconto sostanziale di pena e potrà uscire presto dal carcere e che il suo sostituto si sta recando o forse si è già recato da B, facendogli lo stesso discorso e che solo chi confessa per primo riceverà il beneficio in questione. Anche B riceve analoga visita alla stessa ora, ottenendo la stessa limitata informazione. Entrambi ora hanno solo due informazioni: 1) ciò che conviene loro fare se l'altro non lo fa, e 2) il fatto che lo stesso paradigma di scelta viene comunicato all'altro. Nessuno dei due ha e dà l'informazione che più gli preme, che consiste nel sapere che cosa faccia l'altro e nel fargli sapere che cosa fa lui. Dunque i due debbono scegliere col "paradosso delle scelte isolate". A sa che se sta zitto e B parla, egli avrà la massima pena. Entrambi sanno che l'altro ignora che cosa fa il primo, ma sanno che cosa converrebbe loro fare, per salvarsi, cioè parlare per primo. Entrambi sanno che se tutti e due confessano la pena è comunque ridotta rispetto all'ipotesi che egli non confessi e l'altro lo faccia. Così entrambi confessano per evitare di essere "anticipati" dall'altro. Ciò consente loro di ottenere il modesto sconto di pena, derivante dalla loro collaborazione con la giustizia, ma non quel gran-

de "sconto di pena" che era stato promesso a chi avesse parlato per primo. Il risultato è quello della casella IV: peggiore per entrambi del non aver confessato entrambi. Si dimostra così che, considerando i due prigionieri come tutta la società, l'azione isolata può condurre ad azioni individuali che, pur essendo razionali nelle circostanze date, sono dannose a tutti i membri della società, composta da entrambi, quindi, nella sostanza sono irrazionali. Ovviamente se vi è una cupola mafiosa che punisce chi confessa, A e B sapranno che all'altro non conviene confessare. Ora supponiamo che le regole del diritto di proprietà siano lacunose e incerte. Supponiamo che il soggetto A chieda a B di investire nella sua proprietà denaro e altri apporti di mezzi che servono per il suo utilizzo, in cambio di un dividendo. A in caso di mancato pagamento del dividendo, deve rimborsare B a una certa scadenza. B deve versare i suoi apporti a date scadenze e se non lo fa deve sottostare a una penale, in relazione al danno di A. Le regole del diritto sono inefficienti e se A non remunera l'investimento di B come previsto e non onora l'impegno a restituire il finanziamento ricevuto perché non vuole o perché non riesce a tutelare il frutto della sua proprietà, non viene obbligato a farlo, dagli organi giudiziari e di polizia. Ma a sua volta B se non effettua i conferimenti di capitale alle date stabilite non è obbligato a farlo o a pagare la penale. Ora si fa l'accordo ed A non lo rispetta, mentre B lo rispetta. Si ha allora la situazione della casella 3. Se B non lo rispetta si ha la situazione della casella 2. Poiché B sa che A potrebbe non onorare l'accordo ed A sa che A pensa altrettanto di lui, nessuno dei due fa' accordo. Si finisce così nella casella 4 anziché nella 1.

3. *La prima nozione è quella di "appropriazione" del valore positivo o negativo del cespite considerato e delle sue prestazioni o frutti*

Dunque non bastano le regole sulla proprietà. Occorre il loro rispetto, la loro efficienza. Ma esaminiamo ora il perché di queste regole, la loro necessità. Una persona che presta attività di lavoro dipendente od autonomo, nel caso di diritto pieno di proprietà, po-

sitiva e negativa, cioè dei benefici e costi che la sua attività genera, avrà pieno diritto di proprietà del frutto del suo lavoro solo se ottiene "interamente"[3] il valore di ciò che fa, calcolato secondo la teoria microeconomica, in un mercato idealmente perfetto: con una diminuzione del compenso rispetto a quello riguardante la prestazione media se presta la sua opera in modo meno efficace e un aumento se la presta in modo più efficace; e con una valutazione (non facile) del suo apporto a un lavoro in gruppo in cui il risultato migliora per tutti, in relazione al variare dell'apporto dei singoli.

Il titolare individuale di un fondo agricolo, che ne ha la piena proprietà, in senso economico, fruirà di tutti i benefici che esso dà, compresi quelli ambientali generali derivanti dal modo come è coltivato (ad esempio con piante che migliorano l'ambiente ed evitano le frane), ma a lui andranno imputati anche i danni a cui l'utilizzo di quel fondo dà luogo:ad esempio i danni delle acque reflue che vanno a versarsi in un fiume e, contenendo pesticidi, ne danneggiano la fauna e/o la flora. Inoltre il proprietario che è tale nel senso economico completo del termine ha pieno beneficio degli investimenti che effettua sul suo fondo. Da ciò consegue che egli avrà interesse a mantenere con cura il proprio fondo ed a migliorarlo, evitando però danni ai terzi e all'ambiente che superino i benefici degli investimenti e delle attività che li provocano. Il proprietario, dunque, avrà interesse a effettuare una accumulazione capitalistica. Non a distruggere il capitale che ha a sua disposizione. Il proprietario che coltiva il fondo ha la piena proprietà del suo risultato, mentre quello che lo coltiva in comune con altri proprietari dovrà calcolare il difficile rapporto fra le attività di coltivazione dei diversi soggetti. Quanto più è ampio il numero dei soggetti comproprietari, tanto più si accresce il problema dell'informazione. Quindi la proprietà collettiva è meno efficiente della proprietà indivi-

[3] Il termine è fra virgolette perché la nozione di "frutto del proprio lavoro", come si sa, è controversa, in quanto generalmente il lavoro non genera un frutto in modo autonomo, ma nell'ambito di un assieme di fattori produttivi, fra i quali il capitale fisso e circolante, l'organizzazione e talvolta le risorse naturali della terra o del mare e delle altre acque o dello spazio (le micro onde). Il metodo di calcolo sopra suggerito è, ovviamente, ipotetico, perché i mercati perfetti di concorrenza sono un'astrazione.

duale. E la proprietà comune familiare a coltivazione diretta, con un capo famiglia che controlla gli altri, è più efficiente della proprietà collettivista[4]. Separando la proprietà del fondo dalla sua coltivazione ed affidando questa in affitto a un'impresa il proprietario ha una rendita. Questa aumenta se il fondo è migliorato, si riduce se esso è tenuto male. Quando il proprietario coltiva direttamente il fondo, la rendita della pura proprietà e il suo guadagno come coltivatore si confondono assieme. Ma quando i coltivatori sono diversi dal proprietario, si può isolare la rendita della pura proprietà, sulla base del rendimento che essa dà a chi la coltiva, a parità di attività effettuate dall'affittuario: egli sarà disposto a pagare al proprietario una rendita tanto maggiore, quanto maggiore è ciò che ottiene, dopo detratto dal risultato un adeguato compenso *per la propria attività, esplicata in modo normale.* Questo compenso "adeguato per una attività normale", sarà calcolato considerando il normale rendimento delle imprese agricole in quella regione o nazione. Per accertare la rendita efficiente della pura proprietà, del terreno considerato, abbiamo supposto una concorrenza fra imprese che operano con efficienza normale, in relazione alla coltivazione di diversi fondi, di diversi proprietari. Ne consegue che il frutto della proprietà è efficiente, in quanto esiste il mercato. Gli economisti che enunciano i benefici della appropriazione del fritto della proprietà a chi ne è titolare debbono tenere sempre presente che tali benefici emergono in pieno solo se ci sono tante proprietà fra loro in concorrenza, con diverse soluzioni per il loro impiego. Il diritto di proprietà ha tanto più significato, quanto più il mercato è sviluppato.

4. *Il diritto al frutto della proprietà del bene alla figura dell'imprenditore capo e proprietario dell'impresa*

Tanto più è libero l'uso della proprietà dei beni, tanto più grande è la soddisfazione che il soggetto può trarre dalla loro fruizione. È, dunque, importante la possibilità di godere dei frutti della proprietà

[4] Cfr. Demsetz (1997) e Posner & Parisi (1999).

dei beni, mediante le proprie scelte organizzative relative ai benefici di consumo finale. In particolare c'è la scelta fra consumo e accumulazione dei frutti. Il proprietario deve essere padrone di usare del bene come vuole, purché così facendo non rechi danni a terzi, nei loro diritti di proprietà. Ma accanto agli usi finali di consumo, ci sono quelli di accumulazione e di uso per scopi produttivi. Un aspetto importante del diritto di proprietà è quello di chi ne organizza l'utilizzo per fini produttivi, risparmiando e mettendo assieme vari diritti di proprietà, su vari fattori produttivi, allo scopo di ottenerne i frutti. L'esempio del singolo soggetto che prende in affitto un fondo e lo lavora da solo è ipotetico, con i suoi mezzi. Generalmente per coltivare in modo efficiente un fondo ci vuole una squadra di persone, con vari attrezzi. Supponiamo che il fondo sia affittato da una pluralità di soggetti, che operano con un lavoro a squadra e vari attrezzi. In una impresa, in cui vi sia lavoro a squadra svolto in modo collettivo, senza il comando di nessuno, non è agevole stabilire quanto spetti a ciascuno del risultato complessivo, in relazione alla quantità ed efficacia del lavoro individuale e dei mezzi tecnici che usa. Un singolo membro della squadra potrebbe desiderare di "fare il pigro" contando sul lavoro intenso degli altri membri della squadra. Ciò accadrà frequentemente quando le operazioni produttive dei diversi soggetti cooperano a un unico risultato, esempio il raccolto complessivo di un campo di grano o il formaggio prodotto con un ciclo produttivo che va dalla conduzione delle vacche al pascolo, alla loro mungitura, alla loro rigovernatura, alla trasformazione del latte in formaggio: e bisogna risolvere il problema di riconoscere a ciascuno una quota di questo risultato comune, commisurando il compenso al suo impegno effettivo. Dunque se il lavoro è collettivo e non vi è un capo squadra e il compenso è ripartito arbitrariamente, ad esempio, in quote eguale fra i vari soggetti, probabilmente la squadra è inefficiente. Analogamente, se il fondo è coltivato dal proprietario e dai suoi familiari comproprietari, senza nessun capo, non si riuscirà a determinare quanto tocchi a ciascuno come lavoratore e probabilmente neppure quanto gli dovrebbe toccare come proprietario, date l'inefficienza che il lavoro di squadra senza alcun capo comporta. D'altra parte una squadra di lavoratori

non si può auto organizzare, occorre qualcuno che la organizzi. Questo anche se il fondo è affittato da un gruppo di soci. Uno di loro deve dirigere il gruppo. In una impresa con molti lavoratori fra loro cooperanti, che fossero pagati ciascuno con lo stesso compenso, può applicarsi alla condotta di ogni cooperante il teorema del libero battitore, di cui fra poco vedremo[5]: se il soggetto A lavora poco, riduce di molto il suo costo personale e crea un piccolo danno alla produzione complessiva, ma a ciascun altro soggetto B, C...N conviene fare lo stesso e, così, poiché nessuno cattura pienamente il risultato del proprio comportamento, la produzione risulta inefficiente.

Per rimediare a ciò i cooperanti, dunque, debbono avere un proprio arbitro, per controllarli e dirigerli. Ecco così che occorre che vi sia un capo squadra, che sovrintende al lavoro collettivo dell'impresa, cioè un "proprietario" dell'impresa cioè un imprenditore, sia quando il fondo è preso in affitto e sia quando è coltivato collettivamente dalla famiglia del proprietario. *A fortiori,* ciò va fatto quanto i beni capitali non sono forniti da terzi dietro compenso prefissato, ma sono dei soci dell'impresa che li hanno conferiti ad essa per l'uso comune: e le inefficienze dei lavoratori, allora, potrebbero erodere il diritto di proprietà di chi ha conferito i capitali, per la produzione. Certo, si può obbiettare che in una piccola impresa familiare, la questione si potrebbe risolvere con accordi di buona fede. Ed in effetti talora ciò accade, ma a ben guardare vi è comunque un capo famiglia che, in caso di disaccordo, decide. Man mano che l'impresa si articola e assume i caratteri di impresa capitalistica, il problema si complica.

Si potrebbe obbiettare che non è necessario che l'imprenditore sia proprietario dell'impresa, potrebbe essere un socio o un dipendente dei soci-lavoratori della stessa. Ma vi è il problema di sapere da chi prende gli ordini: dalla maggioranza dei lavoratori? Come fa, allora a controllarli? La gerarchia non funziona, se il capo è, nello stesso tempo, suddito della maggioranza. E poi perché ci si debba fidare della diligenza e correttezza di chi è un semplice socio di lavoro, che non rischia e non guadagna nulla per il valore del

[5] Nel § 2.

capitale dell'impresa? Ecco così che si passa al diritto di proprietà dell'imprenditore-manager, che è proprietario del "residuo" positivo o negativo del frutto dell'impresa che rimane dopo pagato il fattore lavoro. Questo residuo, il "profitto lordo di interessi", che dipende dalla sua buona o cattiva direzione manageriale, è tanto maggiore quanto più è efficace il lavoro svolto da ciascuno dei collaboratori e quindi quanto maggiore è il suo apporto al profitto lordo, detratta la sua retribuzione. Con il complicarsi dell'impresa l'imprenditore non sarò necessariamente in grado di coordinarla. Poniamo che essa sia una impresa meccanica o di costruzioni edili. Per dirigerla bisogna essere competenti nelle specifiche tematiche, senza contare che quando l'impresa è grossa bisognerebbe anche avere una competenza economica, contabile, finanziaria. Ecco così che l'imprenditore nominerà dei dirigenti stipendiati, che rispondono a lui.

L'imprenditore avrà interesse:

- a scegliere dei dirigenti capaci;
- a far sì che ciascun lavoratore dia una prestazione efficace, nella quantità stabilita;
- a pagare ciascuno in rapporto alla sua prestazione;
- ad assumere e (possibilmente) mandare via o non promuovere chi ha un basso rendimento[6].

5. *L'uso efficiente della proprietà dell'impresa presuppone una gerarchia e perciò un potere di comando e una responsabilità dei capi*

Torniamo alla nostra impresa familiare in affitto. Se il terreno è grande e conviene lavorarlo unitariamente converrà che ad affittarlo si mettano insieme molti soci. Ma come si è detto, qualcuno deve comandare. Ecco così che essi delegheranno un socio, che gestirà l'im-

[6] L'esposizione del testo ricalca, con qualche adattamento, l'esposizione della teoria dei diritti di proprietà nell'impresa capitalistica che A. Alchian e H. Demsetz fanno nel loro saggio seminale (1972), *Production, information costs and economic organization*. Se ne veda l'analisi critica in T.M. Moe (1989), *La nuova teoria dell'organizzazione*, in Brosio (1989) pag. 43-49.

presa avvalendosi di dirigenti. Ora l'impresa diventa molto grande. Occorre molto capitale. Se stabiliscono le quote sociali. Vi chi ne possiede molte e chi poche. Siamo all'impresa capitalistica, in cui i soci non sono più necessariamente persone che si impegnano nell'impresa direttamente, ma persone che ne sottoscrivono quote del capitale. Votando, in base alle quote, i soci eleggeranno chi sarà delegato a comandare nell'impresa. Se le quote hanno un valore di mercato e l'impresa è ben guidata, il valore delle quote salirà. I soci così possono controllare il loro amministratore delegato mediante l'osservazione del valore delle quote. E se sono scontenti possono vendere le quote a terzi, liberandosene, ma facendole anche scendere di prezzo, dato che vendono non per far soldi, ma per evitare di perdere il capitale investito. L'amministratore delegato sarà obbligato a comportarsi bene, cioè a non imbrogliare, dovrà essere capace di gestire etc. se non vuole che il valore del capitale sociale scenda: nel qual caso i soci rimasti potranno "licenziarlo". Il diritto di proprietà sul capitale della società, dunque, dà luogo a un meccanismo automatico di controllo del funzionamento dell'impresa, che è oggettivo. Ci sono, certo, gli imbrogli, come vedremo. E fallimenti. Ma il sistema in genere funziona, proprio perché c'è il test della perdita di valore delle quote e dei fallimenti, che agisce come *giudice del mercato.* Per l'imprenditore capitalista, il suo diritto di proprietà riguarda il "residuo" dopo compensati gli altri fattori produttivi, cioè il profitto. Per questi altri fattori produttivi, il loro diritto di proprietà si connette a ciò che hanno apportato all'impresa. Il complesso dei compensi ai vari fattori produttivi, che si dice anche reddito prodotto *nell'impresa* o, in termini più precisi tecnicamente, il valore aggiunto dell'impresa, è la remunerazione delle sfere di proprietà che vi operano. Questo valore aggiunto si articola in quattro componenti:

- i profitti dell'imprenditore individuale o dei soci dell'impresa societaria;
- i salari del lavoro dipendente (compreso quello dei manager stipendiati);
- gli interessi sul capitale preso a prestito;
- le rendite per l'affitto di terreni, immobili, brevetti, disegni, testi scritti e altri beni immateriali.

6. *La mancanza del diritto di proprietà. Dal dilemma del prigioniero al teorema del libero battitore che prende il legno delle foreste libere*

Ma se non vi è il diritto alla appropriazione dei frutti dei beni e l'onere per il proprietario della scelta di consumare interamente il bene anziché godere solo dei suoi frutti e eventualmente di accumularne una parte, si ha, in una società con molti beni da sfruttare, che non sono di nessuno, una situazione simile a quella del dilemma del prigioniero. Però con un comportamento ancora più dispersivo, a causa dell'elevato numero di soggetti, che fa si che l'azione del singolo sia significativa per il gruppo, solo se sommata a quella di molti altri membri dello stesso. Ciò da luogo a un problema di decisioni individuali e un risultato complessivo influenzati dalla "legge dei grandi numeri". Supponiamo che ci sia una foresta, che non è proprietà di nessuno. Ci sono molti soggetti che possono tagliare gli alberi e utilizzarli come legna. Se lo fanno con parsimonia la foresta rimane, se "tagliano troppo" essa sparisce e loro, dopo qualche anno, rimangono senza legna per riscaldarsi di inverno. Se Tizio non "taglia troppo" gli alberi, per evitare il disboscamento, sa che Caio, Sempronio, Mevio etc. possono approfittarne per tagliar loro in maggior quantità. Così rimarrà senza foresta, dopo aver rinunciato a far scorta di legna. Analogamente Caio, se si astiene dal "tagliare troppo", sa che Tizio, Sempronio, Mevio etc. ne approfitteranno. Si sarà sacrificato e, dopo qualche anno, non ci sarà comunque, la foresta. Analogamente Sempronio sa che se si astiene dal tagliar troppo, avrà fatto un sacrificio, mentre la foresta non si salva. Così tutti "tagliano troppo". «Così facendo, questi 'liberi battitori', tutti assieme, distruggono, in tempo non lungo, la foresta: in quanto abbattono più piante di quelle che si dovrebbero abbattere, ogni giorno o mese, per mantenere il capitale intatto (considerando la crescita naturale degli alberi). Chi si astiene ha meno legna e, poiché gli altri disboscano, non avrà certo una situazione migliore, ma peggiore, qualora persistesse in una condotta restrittiva»[7]. Sup-

[7] Cfr. F. Forte, *I diritti della natura*, Il Gallo, Roma, 1991.

poniamo che *A* sia il gruppo degli *a* che sono il 50% dei soggetti e *B* l'altro 50% costituito dai *b*. La situazione che si consegue, se il gruppo *A* si astiene dal tagliar troppo e *B* lo fa o, viceversa, se il gruppo *A* taglia troppo e il gruppo *B* si astiene, è un raddoppio del tempo di distruzione della foresta rispetto alla situazione della casella IV (tutti tagliano quanto possono) (v. tabella nella pagina seguente). Se supponiamo di considerare *a* membro di *A*, quando tutti gli *A* tagliano "troppo" e altrettanto fanno i *B*, la sua decisione di astenersi dal tagliar 'troppo' sarà così irrilevante che, comunque, egli si troverà con la foresta distrutta in un anno, senza neppure essersi arricchito, cioè in una situazione ancora peggiore di quella della casella IV, che è tipo 'dilemma del prigioniero'.

TAVOLA 2
Il teorema del "battitore libero"

		B	
		Si astiene dal tagliar troppo	Taglia troppo
A	Si astiene dal tagliar troppo	Casella I La foresta fornisce legna in permanenza	Casella II B si arricchisce per due anni, ma la foresta viene distrutta
	Taglia troppo	Casella III A si arricchisce per due anni, ma la foresta viene distrutta	Casella IV A e B si arricchiscono per un anno, ma la foresta viene distrutta

Se vi è il diritto di proprietà, ciascun soggetto si regolerà, nel taglio della legna del proprio pezzo di foresta, secondo la sua convenienza. Se la proprietà è del demanio che intende lasciarne l'uso al pubblico, esso potrà porre un regolamento, per 'razionare' l'uso del bene. Il caso è analogo a quello dei prigionieri che confessano, perché sanno che l'altro confessa e così stanno peggio che se nessuno avesse confessato. Se ciascuno fosse stato proprietario di una quota

della foresta, non avrebbe tagliato troppo, perché avrebbe avuto un danno superiore al beneficio, consistente nel poter tagliare sempre solo la parte della foresta che corrisponde alla sua crescita annua. Questo teorema differisce dal teorema base del "dilemma del prigioniero", da cui deriva, in quanto non suppone pochi, bensì numerosissimi soggetti. E perciò ha effetti negativi più insidiosi. Ciascuno, qui, con la sua azione non soggetta a sanzione, del gruppo sociale, genera un effetto esterno dannoso così piccolo che esso è irrilevante per il panorama che riguarda tutti gli altri giocatori. Ma, sommati assieme, tali piccoli effetti, derivanti dall'azione di moltissimi soggetti, generano un risultato estremamente dannoso, per il complesso di essi. Quando essi se ne accorgono, oramai, è troppo tardi. L'accordo per prevenire quelle azioni è molto difficile perché i soggetti fra cui raggiungere l'intesa sono tanti. Le violazioni sono difficili da scoprire, perché il gruppo è molto numeroso e il danno derivante da violazioni limitate è scarso.

D'altra parte è difficilissimo trasmettere privatamente l'informazione sulla violazione di eventuali accordi, perché il gruppo non solo è molto vasto ma è anche fluido (molti soggetti si trovano solo temporaneamente in quel luogo). Si dimostra, così che dove non ci sono diritti di proprietà efficienti per la appropriazione dei costi e dei benefici delle condotte dei vari soggetti, le foreste spariscono, spariscono i pascoli (perché ciascun fa brucare al bestiame più di quel che bisogna fare) e si arriva al deserto. È un fatto storico, oltre ché un esempio scolastico. In assenza di diritti di proprietà o di tutela efficiente dei diritti di proprietà, non vi sarà una tendenza a salvaguardare le proprietà e ad accrescerle mediante il risparmio, l'investimento, il lavoro. Occorre un sistema di regole per dare luogo ai diritti di proprietà e un sistema politico e giuridico che sia in grado di far rispettare queste regole. In mancanza di ciò, tutti "generano diseconomie esterne[8]" con costi per i terzi maggiori ai benefici che così ottengono perché pensano che lo faccia anche l'altro e starebbero peggio se si astenessero da tali condotte. E nessuno sarà disposto

[8] Il termine e il tema saranno considerati fra poco.

a produrre "economie esterne" a favore di altri, se ciò comporta un costo superiore al beneficio dato a terzi: analogamente, nel teorema del dilemma del prigioniero, nessuno sarà disposto a stare zitto, dando agli altri un vantaggio, a proprie spese.

7. *La delimitazione delle sfere delle diverse proprietà. L'ambigua nozione di diseconomia esterna*

L'impresa, mentre crea il suo valore aggiunto, potrebbe produrre danni alle proprietà di terzi e alle loro persone, in un modo che, secondo le regole vigenti, non è precluso anche se esonda dalla sua ordinaria sfera proprietaria. L'impresa potrebbe, cioè, produrre delle diseconomie esterne, ossia degli svantaggi a terzi, "esterni" ai suoi obblighi verso di loro. La nozione di diseconomia esterna contiene un sottile elemento auto referenziale. Il nome "disaeconomia esterna" qualifica come "danno" di origine esterna un nocumento alla proprietà, che la legge potrebbe consentire di infliggere: e che quindi, sotto questo profilo, non sarebbe "esterno", ossia "estraneo", ma "interno" ossia "pertinente" a tale proprietà. I giuristi americani sogliono distinguere i diritti e limiti della proprietà e le situazioni di responsabilità. Così si può immaginare che un obbligo di indennizzo sorga non in relazione al fatto che si è usciti dalla propria sfera di proprietà, ma dal fatto che si è responsabili verso i terzi, per altre ragioni. Questa distinzione giuridica non rileva se si adotta il concetto economico di proprietà. Vi è, per ogni sfera proprietaria, una volta definita, il limite del non nuocere alle sfere di proprietà altrui. Allora dire che un soggetto è responsabile dei danni ai terzi, equivale a dire che esso esonda dalla propria sfera di diritti di proprietà e invade la altrui sfera proprietaria.

Naturalmente, ci sono casi in cui il confine fra le proprietà è incerto od opinabile, almeno secondo le parti e perciò esse litigano per definirlo, in tribunale, in altri casi, esso è certo. Le diseconmie esterne, però, possono essere eliminate mediante trattative fra le parti. Anche in questo caso chi ha un contenzioso, che, però, è con-

cettualmente differente dall'altro perché riguarda la determinazione del danno e dell'indennizzo, non la questione della responsabilità verso altri titolari di diritti (di proprietà) del danneggiante, nella sua attività di produzione o di consumo. Il danneggiante può essere un produttore e il danneggiato un consumatore. Ad esempio una centrale elettrica può emettere fumi inquinanti, un aereo con il suo rumore, può disturbare le case vicine all'aeroporto. Ma si può verificare anche l'ipotesi opposta. Chi usa un'automobile, per scopi privati di consumo, può inquinare l'ambiente con le emissioni di gas di combustione e di rumore del veicolo, con danno non solo per altri consumatori, ma anche per imprese commerciali e di servizi.

Come definire le varie sfere di proprietà però non è un problema facile. Il principio per cui chi inquina ha l'obbligo di pagare si basa sul postulato che chi inquina non abbia un diritto di proprietà che si estende all'inquinamento. Ma questa è una tesi tutta da dimostrare. Tanto è vero che generalmente i piccoli inquinamenti vengono considerati "leciti" nelle leggi ecologiche correnti[9].

Si può argomentare che il proprietario A che esonda dalla propria sfera di proprietà invadendo la sfera (di proprietà) di B senza dargli un danno "ingiusto" (cioè al di fuori del proprio diritto a danneggiarlo) non avendo un obbligo di indennizzo, può svolgerle subendo un costo inferiore al proprio beneficio mentre c'è un costo addossato a terzi che non lo riguarda. Ma il soggetto vittima della diseconomia esterna, legittimamente perpetrata a suo danno, potrebbe cercare di indennizzare chi la effettua, per farla cessare. Ne avrà convenienza se il suo danno è superiore al beneficio del danneggiante. Il tema se sia il danneggiante che deve indennizzare il danneggiato o viceversa, affinché si abbia la soluzione "giusta" dal punto di vista dell'ottima allocazione delle risorse economiche è controverso.

[9] Le complicazioni che ciò comporta saranno esaminate più avanti con la discussione della teoria delle economie e diseconomie esterne di Pigou e con il teorema di Coase.

8. *La labilità della nozione di confine materiale dei diritti di proprietà*

Ora occorre notare, con Armen Alchian[10] e Ronald Coase[11], che il limite, comunque definito consiste nel danneggiamento del contenuto "fisico" o del contenuto "immateriale" dei beni di altri (compresi i beni inerenti alla persona, nella sua sfera fisica e nella sua reputazione), non nel fatto che l'impiego del bene in questione da parte di un soggetto A possa danneggiare il *valore* di beni di soggetti B, a causa della concorrenza sul mercato, salvo che questa sia compiuta con mezzi sleali specificamente a danno di B. Ad esempio, il soggetto A, con un raccolto abbondante dei suoi poderi può far scendere il prezzo dei prodotti di quel tipo, del soggetto B. Il danno in questione non appartiene alla sfera di quelli indennizzabili, dal punto di vista del ragionamento economico sui diritti di proprietà, in quanto si riferisce agli effetti della concorrenza di mercato, da parte di A a B, nell'uso legittimo dei propri beni. E la concorrenza di mercato è fra le conseguenze benefiche dal punto di vista allocativo per cui si ammettono e si tutelano i diritti di proprietà. Se invece A facesse concorrenza a B utilizzando suoi marchi, questi potrebbe ritenersi danneggiato da A in modo economicamente scorretto in quanto A abusa di una proprietà intellettuale di B. Il marchio di B fa parte della sua reputazione, A non può usare della reputazione di B per vendere beni in concorrenza con B, salvo che non ne chieda licenza a B. E questi verosimilmente si farà pagare per la cessione in uso di questa sua proprietà e si curerà di evitare che A faccia un uso improprio del marchio che ne danneggia l'immagine.

Ma, riflettendo su questo ultimo esempio, comprendiamo che non dobbiamo mitizzare il punto di vista fisico nella delimitazione della sfera delle proprietà su beni materiali (come gli immobili o una autovettura o un pesce da friggere) in quanto esse hanno effetti immateriali. Così si sogliono vietare le costruzioni che occludono o deturpano il paesaggio. Si argomenta che ciò lede il senso estetico, in modo

[10] A. Alchian, in Brosio (1989) pagg. 91-92.

[11] Si veda più avanti, la trattazione del diritto di inquinare e di non essere inquinati, di Coase (1960).

inaccettabile e si ritiene che vi sia un diritto a vietare la costruzione, anche se ha luogo sul terreno di un proprietario legittimo. Il bene immateriale del senso estetico dei cittadini è considerato un loro diritto di proprietà. Anche se, spesso, nel diritto vigente solo determinati soggetti, magari solo enti pubblici potrebbero agire per impedirne la (prosecuzione della) violazione. Una persona che si vestisse in modo osceno violerebbe i diritti altrui, ancorché il vestito sia di proprietà della persona che lo indossa e anche il corpo che lo indossa sia di proprietà della persona che vive ed opera suo tramite. Inoltre ci sono degli spazi liberi, come l'aria e gran parte delle acque, in cui hanno luogo le emissioni inquinanti delle proprietà materiali. Spazi che possono appartenere alla proprietà dell'inquinante o dell'inquinato o possono veicolare in modo specifico un danno dall'inquinante all'inquinato. Ma dove si estende la proprietà a uno spazio privo di rumore a noi circostante, su di un treno e dove su un autobus per il cui uso abbiamo pagato il biglietto? A genera danni a B parlando con C sull'autobus e B reca danni ad A parlando con D. Il danno reciproco appare preferibile alla non interferenza, perché più vantaggioso a tutti.

Il confine delle sfere di proprietà è ancora più labile per i beni immateriali riconosciuti dalla legge. Quando una persona fa un'invenzione, per cui si riconosce il diritto al brevetto, sino a dove deve arriva la delimitazione della proprietà intellettuale? Se un terzo fa una invenzione sulla base di quella brevettata, si può obbligare il secondo inventore a indennizzare il primo? Se la legge lo stabilisce, chi sostiene il contrario potrebbe argomentare che siamo di fronte a una diseconomia esterna a danno degli inventori successivi.

9. *Il "diritto di esclusione" integra e rafforza i principi di libertà di uso e di appropriazione dei frutti*

Comunque colui che ha il diritto di proprietà su un dato bene o un certo risultato vantaggioso derivante da quel bene deve avere anche il potere di escludere coloro che vogliono fruire di quel bene o dei suoi risultati vantaggiosi, se essi non pagano quanto richiesto. In-

versamente chi non è dotato di diritti di proprietà su dati beni, dovrà pagare un indennizzo ai proprietari – dotati di diritto di esclusione – a cui infligge un danno tramite gli effetti svantaggiosi scaturenti dalla sua condotta o derivanti da un dato bene di cui è proprietario: salvo astenersi da quelle azioni o eliminarne gli effetti dannosi. Sembrerebbe che questa regola serva sempre per assicurare la massima efficienza nell'uso delle risorse economiche. Ma non è sempre così. Vi sono dei casi in cui i benefici gratuiti dei terzi possono avere luogo senza costo per chi li genera. E, allora, se si stabilisce che i terzi per avere quel beneficio debbono pagare, vi potrà essere uno spreco di risorse. Ciò può accadere perché certi beni sono illimitatamente abbondanti.

10. *I beni liberi per natura, i beni pubblici e il principio di esclusione*

Quando il diritto di esclusione manca sia per i beni che per i loro frutti o è grandemente incompleto, noi abbiamo la situazione di beni *giuridicamente* "liberi". Ciò può avere un buon fondamento economico qualora il bene sia libero anche dal punto di vista economico *intrinseco*. Cioè nel senso che esso, intrinsecamente, è disponibile a tutti, senza che l'uso degli uni di quel impedisca la fruizione di esso da parte degli altri, come accade, per esempio, per beni intellettuali come la lingua italiana, che tutti possono usare senza che impedimento agli altri di usarla. Infatti il diritto di proprietà sui frutti e sui costi per ottenerli è essenziale per i beni scarsi, affinché non siano intaccati, ma si incrementino. Ma non serve altrettanto per i beni che non sono intrinsecamente scarsi. Una scoperta scientifica o una invenzione, un'opera intellettuale o artistica, *una volta create,* sono intrinsecamente disponibili a tutti, sono liberi per loro natura. Il diritto di proprietà sui beni intrinsecamente abbondanti in quanto comporta l'esclusione di chi non paga per fruirne, ne può ridurre l'uso con uno spreco netto di risorse liberamente disponibili. Se sia A che B sono titolari di due diversi beni liberamente disponibili e li fanno scarseggiare A toglierà a B un beneficio di cui non ha costo e B toglierà ad a A un beneficio di cui non ha costo. Entrambi avrebbero interesse *per un principio di reci-*

procità, a che i beni liberamente disponibili non venissero negati a chi li può usare senza danno a terzi. Per altro l'espressione *una volta create*, è stata messa in corsivo per avvertire che le produzioni dell'ingegno sono intrinsecamente libere solo dopo che sono sorte. Ma non lo sono prima di *essere create*. Infatti, per fare scoperte scientifiche ed invenzioni occorre una preparazione culturale e scientifica dei ricercatori, occorrono mezzi tecnici per la ricerca, occorre che chi vi si dedica abbia un reddito adeguato a compenso di tale dedizione. Analogamente per i prodotti dell'arte e della cultura. Dunque questi beni sono, nella prima fase, *ex ante*, prima di essere creati, sono beni intrinsecamente scarsi. Solo nella seconda fase, *una volta creati*, cioè *ex post* appaiono come beni intrinsecamente liberi.

I beni scarsi non vanno trattati come beni liberamente disponibili. I beni liberamente disponibili, che servono a tutti, al loro turno, sono cioè *beni reciproci*, non dovrebbero essere trattati come beni scarsi, cioè non dovrebbero essere oggetto di diritto di proprietà.

Ed i beni che *ex ante*, sono scarsi ed *ex post* sono liberi vanno trattati mediante assegnazioni di diritti di proprietà limitati. È sulla base di questo principio che si stabilisce che le titolarità dei brevetti di invenzione e dei diritti di autore su opere dell'ingegno debbono avere un limite temporale e non debbono estendersi (troppo) verso le creazioni di altri inventori e autori, che vi si collegano[12].

Qualche economista dice, ma si tratta di dizione imprecisa, che i beni intrinsecamente liberi sono beni "pubblici". Ma i beni si dicono pubblici in senso ampio quando sono prodotti dall'operatore pubblico, e sono beni pubblici *puri* in senso stretto, quando non solo, una volta prodotti, sono intrinsecamente disponibili a tutti sono anche legalmente disponibili a tutti, per ragioni economiche relative alla operatività del principio di esclusione. Cioè perché è impossibile per ragioni tecniche o etiche e costituzionali è impossibile escludere qualcuno dal loro uso. Questo carattere si denomina come indivisibilità transazionale, ove la parola "transazionale" fa riferimento al termine "transazione" con cui gli economisti indicano i rapporti di scambio

[12] Il tema sarà trattato più avanti in appositi capitoli.

contrattuali e i rapporti di dare o avere unilaterali, che comportano operazioni per realizzarli. Ci sono anche beni pubblici impuri che sono transazionalmente indivisibili ma intrinsecamente non sono liberi, come le strade urbane che non si possono sbarrare a chi non paga perché la città cesserebbe di esistere ma non sono illimitatamente fruibili da tutti. La difesa e la giustizia sono invece beni pubblici puri. Non si vuole fare pagare a ciascuno il beneficio dell'ordine pubblico e della difesa perché, se essi sono beni efficaci, sono intrinsecamente disponibili a tutti. E l'escludere dalla difesa chi non è in grado di pagare è incostituzionalemente inammissibile. Inoltre nuoce anche ai terzi, in quanto difesa e ordine pubblico non consistono solo nella difesa della persona e degli averi del singolo individuo ma nel beneficio che ciascuno trae dall'ordine e dalla difesa di tutti e del territorio e dei beni del complesso della società. Però le caserme e i mezzi militari e della polizia non sono un bene libero, che tutti possano prendere e usare a piacimento. Il principio di esclusione per i beni pubblici puri e impuri non si applica ex post, ma si applica ex ante ai mezzi produttivi di tali beni, *in quanto beni economicamente scarsi.*

11. *Il diritto alla non esclusione*

Il diritto di esclusione ha anche, come corollario, quello alla non esclusione, cioè a consentire il libero uso del bene di cui si è proprietari. Ciò non riguarda solo le proprietà materiali per le quali la non esclusione è un fatto ovvio e noto, che riguarda, sin dai primordi della civiltà, il senso del dovere verso propri familiari ed amici e l'esercizio di sentimenti di solidarietà, di amore, di altruismo. Riguarda anche i beni immateriali. E ciò non solo con riferimento alla non esclusione di specifici soggetti, ma anche con riferimento alla non esclusione generalizzata. Può apparire, a tutta prima, illogico che si possa brevettare una invenzione per devolverla a un libero uso, ma ciò accade, ad esempio con linguaggi informatici come Linus. La spiegazione in termini di altruismo o di ambizione alla celebrità non coglie l'essenza economica del fenomeno, dal punto di vista dell'utilizzo del diritto

di proprietà in questione da parte di chi lo possiede. Infatti, il diritto di proprietà su una invenzione può bloccare l'utilizzo di invenzioni connesse, riguardanti beni complementari ai primi. I titolari dei "beni a valle" V che, per vendere i propri beni, hanno bisogno che essi siano compatibili con i "beni a monte" M di altre imprese, per lo smercio dei propri beni V hanno due possibilità. La prima è quella di pagare per l'utilizzo dei beni M, in modo da offrirli agli utenti dei beni V o di esigere dalla legge che gli utenti dei beni V possano accedere a quelli M, pagando per gli stessi e non anche per essi abbinati a beni V' rivali di V prodotti dall'impresa che produce M. La seconda è quella di fornire beni liberi simili M' agli M in modo che gli utenti dei beni V non siano obbligati a comperare M+V'. Ed è quello che accade con Linus, videro scrittura libera a tutti, che rompe il monopolio di Microsoft e di Apple circa i prodotti abbinati alle loro video scritture.

12. *Il diritto di trasferimento*[13] *estende e valorizza il diritto di appropriazione, in modo simmetrico al diritto di esclusione*

Il titolare di un diritto di proprietà su un bene o su una sua quota o sui suoi servizi o sui (propri) servizi personali, secondo questo schema analitico, è libero di attribuirlo a terzi in tutto o in parte o cederne a terzi la fruizione per un periodo più o meno lungo per ricavarne una contropartita economica o per soddisfare obbiettivi di liberalità. La titolarità piena del diritto di proprietà su beni e su servizi implica anche, necessariamente, il diritto di trasferimento di quei beni o servizi: nella massima misura, quando tutta quella proprietà gli appartiene, in misura limitata quando la proprietà, in senso economico, è parziale. Ad esempio per un immobile, si può essere titolari dell'usufrutto e non anche della nuda proprietà, per le società per azioni, si può essere titolari del pacchetto di controllo o di quote minoritarie. Ma nel caso di proprietà parziale, se il diritto di proprietà è pieno, ci sarà qual-

[13] Se ne veda la concisa trattazione in A. Alchian "Elementi per una teoria economica dei diritti di proprietà" in Brosio (1989).

che altro soggetto che ha diritto di disporre per trasferimento della restante sfera di titolarità. Il diritto di trasferimento deve valere non solo fra vivi, ma anche per causa di morte per evitare che chi è avanti negli anni intacchi la sua proprietà e la lasci senza manutenzione non potendo trasferirla per successione.

Ciò ha due importanti conseguenze:

a) il titolare di un bene, che può trasferire, è interessato a mantenerlo con cura e migliorarlo, per ricavarne il massimo beneficio;
b) se una certa frazione di un bene collettivo affidato alla gestione di terzi non rende abbastanza, ad esempio un pacchetto azionario di una società per azioni, il soggetto potrà liberarsene, cedendolo sul mercato. Questo è un segnale che quella proprietà non è gestita in modo soddisfacente, che potrà stimolare chi ne ha il controllo a interventi per migliorarne la gestione. Per evitare che ciò accada e cercare, anzi, di elevare le quotazioni di quella proprietà collettiva, nel nostro esempio quella società per azioni, chi la gestisce si darà da fare per operare al meglio ed elevarne le quotazioni di mercato, al di sopra del valore nominale. Potrà così effettuare aumenti di capitale, ottenendo per le nuove quote un prezzo al di sopra del valore nominale del capitale, che andrà a vantaggio della società e quindi di chi possiede le precedenti quote.

La trasferibilità fa differire il diritto di proprietà dei privati dalla proprietà che, in linea di principio, come cittadini, essi hanno, rispetto ai beni dell'economia pubblica, di cui sono idealmente titolari, pro quota. Essi, infatti, se cambiano nazione, non possono trasferire a terzi la quota di beni pubblici che loro, pro capite, idealmente compete, nello stato che lasciano. Se cambiano comune, non possono trasferire a terzi la quota di beni pubblici comunali, che a loro spetterebbe idealmente. Non possono appropriarsi dei miglioramenti che si sono attuati in una certa economia pubblica e trasferirli a terzi. Non esiste un mercato di questo genere, collegato all'ingresso e all'esodo nelle comunità nazionali e locali. Non si sa, pertanto, quanto valeva una quota dell'economia pubblica considerata, quando un dato soggetto è diventato cittadino di quella comunità e non è facile stabilire se ha pagato imposte per tale patrimonio inizia-

le. I cittadini, se sono scontenti della gestione della loro economia pubblica, non possono lasciarla tanto facilmente, come si fa quando un pacchetto azionario non rende e si decide di venderlo. Inoltre non possono decidere, con votazioni simili a quelle in una società per azioni, di trasferire quote di economia pubblica, che a loro non paiono abbastanza ben utilizzate. Lo può fare il governo. Ma essi non hanno, al riguardo, poteri paragonabili a quelli delle assemblee dei soci. Dunque l'incentivo a ben gestire le proprietà dell'economia pubblica, data la loro intrasferibilità, è minore che per le private perché mancano i segnali informativi collegati alla trasferibilità ed i poteri di effettuarla, per chi ne è, come cittadino, il titolare teorico.

13. *Conseguenze dei principi di libero uso, appropriazione dei frutti, esclusione, trasferimento come contenuto del diritto di proprietà in senso economico*

I) Chi è dotato del diritto di proprietà, inteso come diritto di piena appropriazione, esclusione e trasferibilità, se è un soggetto tendenzialmente razionale, avrà cura del bene in questione e sarà interessato a effettuare le azioni personali di cui è pieno proprietario;

II) inoltre, poiché il proprietario, titolare di diritti di esclusione e trasferimento, può impedire i danni dei terzi ai propri beni o chiedere i danni, i terzi "cercheranno di non danneggiare le proprietà altrui";

III) inoltre poiché avere diritti di proprietà implica diritti di esclusione e trasferibilità, vi sarà un incentivo ad accumulare e creare capitale materiale e immateriale (nella misura in cui vi sono diritti di proprietà immateriale) e investire nel capitale umano;

IV) poiché il diritto di proprietà implica diritto di esclusione e trasferibilità, se vi è una molteplicità di titolari di diritti di proprietà, si svilupperà un mercato di tali diritti e quindi si svilupperanno i contratti e gli atti di liberalità (in particolare di successione), che niente altro sono che un modo per attuare la piena disposizione di questi diritti.

La trasferibilità delle proprietà consentirà la specializzazione di

chi le possiede e gestisce, così chi preferisce proprietà più rischiose investirà in queste e cederà quelle meno rischiose e viceversa. Chi conosce un certo tipo di beni e servizi concentrerà la sua attività in essi. Chi preferisce gestire piuttosto che possedere proprietà senza gestione prenderà a prestito denaro e affitterà beni da chi preferisce investire in proprietà senza gestirle.

14. *Il ruolo delle istituzioni di tutela della proprietà delle cose e delle persone*

Le istituzioni del diritto, a tutela della proprietà delle cose e della integrità delle persone (la proprietà delle persone di loro medesime), intese come "legge ed ordine" (*law and order*), svolgono un ruolo fondamentale per assicurare la vita economica e lo sviluppo economico, perché, per le ragioni viste e che vedremo, un mercato ben funzionante presuppone diritti di proprietà efficienti e l'efficienza dei diritti di proprietà sviluppa il mercato ben funzionante. Le istituzioni del diritto però svolgono un ruolo fondamentale non solo nel promuovere il rispetto del diritto di proprietà su beni materiali e attività personali dotate di intrinseca appropriabilità, ma anche nel creare nuovi diritti di proprietà, riguardanti beni convenzionali e beni immateriali che, senza la protezione legale, non sarebbero suscettibili di esclusione e trasferibilità. Lo sviluppo della moneta, come titolo legale di pagamento, dotato di piena trasferibilità, consente di ampliare la sfera degli scambi al di là del baratto, di dare luogo alla "suddivisione del lavoro" nei processi produttivi e di dare luogo al credito e ai mercati finanziari. Lo sviluppo del diritto di proprietà con formule collettive, regolate dalle leggi, come le società di persone e di capitali, consente di accrescere le dimensioni delle imprese e quindi di fare luogo ad attività produttive che possono risolvere meglio i problemi economici, in particolare ove occorrono rilevanti capitali fissi. Lo sviluppo dei beni della proprietà intellettuale, mediante il riconoscimento e la protezione giuridica della loro creazione ed appropriazione, del diritto di esclusione e di trasferibilità consente di dare impulso alle innovazioni tecnologiche e culturali e di genera-

re nuove forme di informazione, riguardanti gli operatori dei mercati e i beni e servizi che si scambiano sui mercati. Dunque, lo sviluppo di ampie ed efficienti sfere di diritti di proprietà è la base dell'economia di mercato e dello sviluppo economico capitalistico libero. La tutela efficiente dei diritti di proprietà comporta un uso efficiente dei beni e la loro manutenzione comporta una prestazione efficiente di servizi personali evita il danno da parte di "irresponsabili" ai beni esistenti. Rende possibile l'accumulazione di capitali materiali, immateriali e personali. Stimola e protegge, tramite il diritto a trasferire il diritto di proprietà, lo sviluppo della moneta, quindi del mercato non come mero baratto.

Evita la creazione di iniziative economiche e d'innovazioni tecnologiche, culturali, organizzative; la suddivisione del lavoro delle imprese e il mercato finanziario. Dà luogo, come si è visto, allo sviluppo di organizzazioni collettive d'impresa, come società non solo di persone, ma anche di capitali dei beni. La tutela della trasmissione nel tempo dei beni e delle attività d'impresa, per successione e mediante le persone collettive consente il risparmio e la previdenza dei presenti verso i futuri, nella catena delle generazioni. Il diritto alla proprietà dei frutti del proprio lavoro stimola e sorregge la formazione di un crescente capitale umano e di un mercato del lavoro qualitativo, che valorizza il fattore lavoro e la sua specializzazione.

15. *Il ruolo cruciale dell'efficienza del diritto*

Va tuttavia sottolineato che non basta che vi siano regole che stabiliscono i diritti di proprietà. Perché questi, in senso economico, esistano, occorre che le regole siano applicate in modo efficiente e siano prevedibili. Diversamente all'apparenza dell'esistenza dei diritti di proprietà fa riscontro una sostanza in cui questi non operano, perché il diritto di appropriazione, quello di esclusione e i poteri di trasferimento sono concretamente inesistenti o fortemente limitati. Il concetto di diritti di proprietà efficienti[14], su cui insiste Douglas

[14] A voler sottilizzare bisognerebbe distinguere l'efficacia dei diritti di proprietà e la

North (North 1990), sta ad indicare, appunto, che essi non sono puramente nominali. Una moneta soggetta a una forte inflazione implica inefficienza del diritto di proprietà della moneta. Un diritto di proprietà su beni, imprese, capitale, soggetto a imprevedibili espropri o divieti di libera disposizione da parte del potere politico implica inefficienza dei diritti di proprietà nel settore degli investimenti e così via. Se i titolari della forza lavoro possono essere obbligati a prestarla, a causa di norme vincolanti il mercato (ad esempio a causa della schiavitù, della servitù della gleba, di un regime collettivista o anche di situazioni di potere economico monopolistico, sul lato dei datori di lavoro), i diritti di proprietà del lavoro saranno inefficienti e le prestazioni di lavoro saranno scadenti e ne soffrirà l'accumulazione del capitale umano. Analogamente, se i datori di lavoro non sono in grado di pagare la forza lavoro, in rapporto alle prestazioni, cioè il diritto all'uso della forza lavoro come diritto di proprietà è inefficiente, avremo una bassa produttività del lavoro. Se la proprietà dei beni immateriali non è tutelata da copiature, imitazioni, contraffazioni, usi non autorizzati i diritti in questione saranno inefficienti e le creazioni di beni immateriali ne soffriranno. I diritti di proprietà "efficienti", cioè che operano secondo lo schema in astratto prefigurato, assicurano efficacia ed efficienza economica nel possesso, nell'uso e nell'accumulo delle risorse e nell'impiego delle energie umane e nella formazione del capitale umano individuale.

Per l'efficienza dei diritti di proprietà, contano:

- l'esistenza di regole, che assegnano con chiarezza tali diritti di proprietà;
- la tutela del rispetto delle regole in questione;
- la certezza che le regole non vengano cambiate discrezionalmente o di improvviso o retroattivamente, ossia la prevedibilità delle regole per un orizzonte di tempo ampio.

loro efficienza. La prima consisterebbe nel fatto che essi sono chiari, certi, prevedibili; la seconda che essi vengono fatti rispettare con costi ragionevoli, dal punto di vista della spesa per la tutela, del tempo per realizzarla, della certezza che essa, mediante le vie legali (dalla polizia ai processi civili, penali, amministrativi), si realizzerà. Ma il termine "diritti efficienti" in sostituzione della endiadi "diritti efficaci ed efficienti", dopo North, è oramai entrato nell'uso e sarebbe "inefficiente" richiamare l'endiadi a cui esso, in effetti, rimanda.

Parte II
I contratti

1. *I contratti possono essere completi o incompleti. La definizione strutturale di contratto completo*

Un contratto, in termini economici, è un rapporto fra due parti che si impegnano reciprocamente a una prestazione di dare, fare o subire in cambio di una controprestazione in denaro o in natura (di fare, dare o subire) o senza contro prestazione, per un atto di liberalità. Il contratto si definisce completo, nella sua struttura, quando contiene tutte le possibili clausole che riguardano la sua esecuzione, per ogni possibile circostanza. Ciò anche considerando tutte quelle clausole che, assumendo una perfetta conoscenza di tutte le possibili circostanze, le parti non intendono specificare in quanto il farlo comporterebbe costi delle transazioni (cioè della contrattazione) troppo elevati, rispetto al risultato utile. In altri termini, il contratto completo presuppone, per soggetti intelligenti e ben informati, che fanno calcoli di convenienza economica, costi delle transazioni nulli. È chiaro che, da questo doppio punto di vista, della perfetta informazione e dei costi delle transazioni nulli, nessun contratto reale è completo.

2. *Quattro ragioni per cui un contratto può tendere a essere (accentuatamente) incompleto*

Un contratto tende ad essere tanto più incompleto e quindi oggetto di possibili controversie sul suo contenuto:

a) *quanto più (una parte de) le prestazioni di una parte sono differite a tempi successivi*, con l'impossibilità, quindi, di un'ispezione preventiva o contestuale alla pattuizione o al pagamento del prezzo: ad esempio, il contratto conchiuso, in inverno, per una vacanza estiva in un atollo del Pacifico o l'abbonamento alla stagione futura di un teatro;

b) *quanto più dura nel tempo:* ad esempio un contratto tra una società concedente o lo Stato e un concessionario per l'esercizio di un servizio pubblico che sia di carattere decennale piuttosto che annuale, fa sorgere più problemi di quello annuale in quanto l'orizzonte futuro è incerto; per altro il contratto annuale sarebbe poco efficiente perché il concessionario non avrebbe abbastanza tempo per ammortizzare i suoi costi fissi, sicché non si può risolvere il problema con il "taglio della testa del toro", cioè riducendo di molto la durata del contratto;
c) *quante più sono le parti contraenti*: ad esempio un contratto di una società per azioni con molti soci tende a creare più problemi di attuazione in relazione ai divergenti interessi dei soci con riguardo ai dividendi e agli accantonamenti per riserve o altri re impieghi di capitali etc. rispetto ad un contratto di una società per azioni, ma a base ristretta con meno soci;
d) *quante più sono le prestazioni richieste a una parte e quanto meno esse, data la loro complessità, sono analiticamente definibili:* il contratto del singolo azionista con l'acquisto di quote di una società per azioni quotata in borsa è, in questo profilo, ampiamente incompleto, poiché "il valore per l'azionista", per quanto sia l'obbiettivo ufficiale della società, si scompone in molte diverse prestazioni, non definibili in modo dettagliato, con riguardo ai singoli casi.

Nel caso della sottoscrizione di azioni di una società a larga base azionaria, l'azionista ha di fronte un contratto incompleto sotto tutti questi punti di vista: chiede, agli amministratori cui conferisce la sua quota di capitale sociale, una molteplicità di diverse prestazioni, che interagiscono fra di loro; inoltre, le azioni costituiscono un titolo di proprietà che permane nel tempo sin che dura la società, ci sono molti soci che sottoscrivono le azioni e vari responsabili della gestione della società, a vario titolo (amministratori, sindaci, direttori generali etc.) e, infine, le controprestazioni si svolgono in tempi successivi, mediante i dividendi, i programmi di investimento e le altre politiche aziendali.

3. *Altri sensi in cui si può affermare che tutti i contratti sono incompleti*

Tutti i contratti sono, per loro natura, incompleti, anche in altri sensi, che non riguardano la struttura, ma l'informazione durante e dopo la conclusione del contratto e il controllo della sua esecuzione. Ciò comporta imperfezioni, a volte gravi, che danno luogo al bisogno di azioni correttive, se si vuole che lo scambio di mercato si attui nel modo corrispondente alla volontà delle parti. Temi per i quali, come vedremo, sono stati elaborati, nell'economia in generale e nell'analisi economica del diritto in particolare, importanti strumenti analitici: come quello del rapporto di agenzia e delle condotte opportunistiche, quello delle asimmetrie informative e quello della credibilità delle promesse e della analisi del danno.

I) Il contratto può essere incompleto nel senso che una delle due parti del contratto, o ambedue, a causa della loro informazione inadeguata dovuta ad "asimmetrie informative", ottengono una prestazione diversa da quella che avevano previsto. Questa incompletezza potrebbe anche definirsi come imperfezione del contratto effettivo rispetto allo scambio che intendeva effettuare. Per "completare" il contratto nella sua concezione originaria, occorreranno delle azioni correttive. In questo senso, è appropriato definire come "contratto completo", quello che corrisponde allo scambio desiderato e non ha bisogno di correzioni ex post e come incompleto il contratto che dà luogo a uno scambio sbagliato, che va aggiustato ex post, o di comune accordo o tramite un contenzioso per vie giudiziarie.

II) Per fronteggiare i rischi derivanti dalla loro insufficiente informazione, rispetto alla controparte, le menzionate "asimmetrie informative", le parti possono adottare delle scelte elastiche, che consentono loro di decidere *ex post*, nella fase della sua esecuzione, circa il contenuto della propria prestazione.

III) Il contratto può essere incompleto nell'esecuzione in quanto, una parte o entrambi, giocando sul margine di discrezionalità che esso necessariamente richiede, tiene una condotta opportunistica, che le conviene e che non aderisce alla *ratio* del contratto, così come

la si può valutare da un punto di vista di buona fede. L'incompletezza, allora, nasce dalla difficoltà di controllare man mano, la correttezza dell'esecuzione del contratto, in relazione al cosiddetto "rapporto di agenzia" fra la parte che ha interesse alla prestazione (il principale) e quella che la deve effettuare (l'"agente") dal punto di vista dell'interesse del principale e non secondo quello "opportunistico" proprio. Le condotte opportunistiche, che ledono una delle due parti del contratto e, a volte, entrambe, rispetto alla sua *ratio* sono spesso difficili da estirpare. Poiché la controprestazione non corrisponde alla prestazione, così come originariamente stabilita, ciò può richiedere correzioni, salvo ad un contenzioso.

IV) Il contratto può essere incompleto in quanto una delle parti (o entrambi) non rispetta le promesse che ha fatto e, quindi, l'esecuzione del contratto non corrisponde a quanto previsto, a causa del *modo palese* con cui una parte lo rompe, in contrasto con quanto stabilito. Anche questo può dare luogo a un contenzioso. E vedremo, che anche con riguardo al tema della credibilità delle promesse e dell'inadempimento palese del contratto, l'analisi economica del diritto è particolarmente feconda.

4. *Il contratto strutturalmente incompleto può esser migliore di quello completo perché più flessibile*

Considerando l'incompletezza strutturale dei contratti, sulla base di ciò che abbiamo visto nei precedenti paragrafi, emerge che le origini dell'incompletezza possono essere due, ben diverse fra di loro:

1) Il contratto può essere strutturalmente incompleto:
   - perché le parti non hanno trovato conveniente o possibile (ad esempio per mancanza di tempo o perché si trovavano in un luogo in cui non potevano fare ricorso ad esperti) sottostare al costo delle transazioni dipendente dal fare un contratto molto minuzioso
   - o perché era impossibile specificare le qualità della prestazione, essendo questa per sua natura discrezionale.

   Ciò comporta che certi (tipi di) contratti sono (parzialmente)

inefficienti. Il mercato, in questi casi, ha dei difetti di funzionamento, che vengono messi volentieri in risalto dagli economisti che non lo amano (spesso si tratta di una antipatia viscerale, non espressa, di chi in cuor suo, considera il capitalismo come frutto del demonio o di un disgustoso individualismo utilitarista).

2) Il contratto può essere strutturalmente incompleto perché le parti in questo modo riducono i rischi derivanti dal fatto che le circostanze riguardanti la sua esecuzione non sempre sono prevedibili e che le previsioni possono rivelarsi errate. Il contratto completo può essere, insomma, più costoso di quello non completo, una sorta di "lusso" che le parti od una di esse non si vogliono permettere.

Il contratto, dunque, è spesso incompleto non per sua difettosità ma perché si ammette che possa non essere rispettato, per ragioni di convenienza economica. La completezza ha un costo.

I soggetti, che concludono i contratti, solo in uno schema astratto, sono *homines oeconomici* del tutto razionali, adeguatamente informati, competenti, e dotati, da ambo le parti del contratto, della stessa capacità di sottostare ai costi di transazione della sua conclusione e della sua attuazione per controllare il proprio vantaggio. Non è così, nel mercato reale. Ci sono comportamenti non razionali, asimmetrie informative, diverse competenze e costi per fare i contratti e farli valere, dei diversi contraenti e per i diversi beni. La completezza può danneggiare la parte meno informata e competente. Può danneggiare la parte che si assume maggiori rischi. Può generare contenzioso sulla interpretazione delle clausole molto minuziose, in quanto spesso è proprio in esse che si annidano le difficoltà interpretative. E a tutto ciò si rimedia con l'incompletezza dei contratti e la clausola di buona fede, nella loro conclusione ed esecuzione: che, come vedremo, ha delle basi economiche razionali e non puramente delle basi etiche. In genere il contratto incompleto è più flessibile di quello completo e, per questo, può funzionare meglio, allo stesso modo che il testo di un discorso politico o di una rappresentazione teatrale o un piano di battaglia incompleto può essere migliore di uno completo, che, nella sua rigidità, può rivelarsi inadatto a circostanze troppo variabili.

5. *L'incompletezza come fattore di flessibilità per rimediare a difetti di funzionamento del contratto, dovuti all'intreccio fra condotte opportunistiche e a difficoltà di previsione*

Spesso, come si è osservato, con la miglior buona volontà, non è possibile determinare il contenuto delle prestazioni future di una delle parti, specificando tutte le clausole del comportamento che essa dovrà tenere e questa, quindi, avrà una certa discrezionalità nella sua condotta. Ciò potrà facilitare condotte opportunistiche. Ma potrà aiutare a fronteggiare gli imprevisti.

Facciamo un esempio che riguarda le decisioni contrattuali di una società per azioni ad ampia base azionaria: in cui l'assemblea degli azionisti delega alcune persone, gli amministratori, a rappresentarli, gestendo l'impresa nel loro interesse, per il fine, che è proprio dell'impresa, di realizzare un profitto.

In relazione a tale delega che gli azionisti conferiscono all'amministratore che si definisce, pertanto, come amministratore delegato a.d. si deve stabilire il suo compenso. Sarebbe desiderabile commisurare, almeno pro quota, il compenso dell'a.d. all'efficienza ed efficacia delle prestazioni che ci si attendono da lui, al fine di di pagarlo per quanto vale e di incentivarlo a condotte conformi all'interesse degli azionisti. Lo stesso a.d. chiede che una parte del suo compenso sia commisurata al suo successo. Così il consiglio di amministrazione della società da noi considerata delibera che l'a.d. abbia diritto ad integrazione dello stipendio e ad un bonus legato al suo successo. Ma non è facile fissare *a priori* i parametri a cui collegare il bonus, sia perché le prestazioni dell'a.d. non sono del tutto determinate né determinabili, sia perché non si riesce ad osservare in modo adeguato la condotta dell'a.d. dall'esterno del suo ufficio. Ci sono, cioè, asimmetrie informative fra chi lo ha delegato a gestire l'impresa e lui che la vede quotidianamente dal di dentro. Se il compenso fosse predeterminato, come percentuale del guadagno aziendale, si potrebbe verificare l'ipotesi di un premio eccessivo, in quanto il risultato favorevole è dovuto a circostanze fortunate, non a un merito dell'amministratore. Inoltre l'a.d., a sua volta, in relazione a risultati meno

buoni del previsto, potrebbe sostenere che il suo comportamento è stato efficiente e conforme all'oggetto del contratto, secondo le clausole pattuite e potrebbe negare di aver tenuto le condotte opportunistiche che si afferma abbia tenuto, e che avrebbero potuto abbassare il risultato aziendale, rispetto a quello possibile, ma di cui occorrerebbe una dettagliata evidenza.

Il consiglio di amministrazione, di fronte a queste difficoltà, potrebbe stabilire che il bonus extra dell'a.d. non sia indeterminato a priori. E che sia, invece, concordato, a consuntivo, a fine anno, fra la società e l'a.d. medesimo. Il contratto è incompleto. Lasciando indeterminato il premio di fine anno, la società, dunque, si cautela rispetto a premi immeritati. L'amministratore, a sua volta, si tutelerà dal rischio opposto, di non ricevere un premio a causa di un basso guadagno annuale, che sembrerebbe indizio di una sua cattiva performance, ma in realtà è un risultato molto buono, in rapporto alle circostanze negative imprevedibili che si sono verificate. Si può affermare che la base di questa incompletezza del contratto è il principio della buona fede, che anima entrambe le parti. E ciò può essere vero. Ma non bisogna supporre che tale principio possa essere accettato da esse come base *credibile* per una soluzione soddisfacente per entrambi, puramente sul presupposto di un forte senso morale, con riguardo al principio dell'onorare le promesse, ancorché non predefinite documentalmente. In realtà, l'a.d. può accettare il rischio dell'indeterminazione del premio di fine anno, perché reputa che se egli si sarà comportato molto bene, il consiglio d'amministrazione non avrà interesse a dargli un premio basso, perché ciò potrebbe disincentivarlo per il futuro e indurlo a cercarsi un altro posto. Dal canto suo il consiglio d'amministrazione, se la gestione societaria è trasparente, sa che non potrà né esagerare nel compenso, per non suscitare le critiche degli azionisti, né disattendere le aspettative ragionevoli dell'a.d. quali risultano dalle sue quotazioni sul mercato, in base alle sue performances.

Chi opera in mala fede una volta, in un rapporto contrattuale ripetuto, è destinato a pagare la volta successiva.

6. *L'efficienza dei contratti incompleti e completi. La credibilità dell'adempimento*

L'analisi economica riguardo alla cedibilità dell'inadempimento dei contratti incompleti, come si vede, non dà risultati pessimisti, in quanto i comportamenti scorretti sono sanzionati dal mercato.

Prima facie, si può dire che l'adempimento del contratto è credibile solo se la perdita che deve subire chi dovrebbe adempiere alla prestazione, ad esempio la fornitura di un mobile su misura, che va bene solo a un dato compratore, supera per il fornitore il beneficio dell'adempimento. In tale caso, *prima facie*, non vi sarebbe motivo per stabilire l'indennizzo per il mancato adempimento pari al danno per il compratore del mancato adempimento della contro parte. Il compratore, si sostiene, sa che la contro parte ha interesse ad adempiere. Se il beneficio del non adempimento supera quello dell'adempimento, come nel caso di un mobile raro, che può avere molti compratori, la mancanza di penale per il mancato adempimento può generare una convenienza all'inadempimento. Ciò appare, *prima facie,* plausibile. Ma non è vero che il contratto completo, con la clausola dell'indennizzo alla contro parte pari al suo danno, stabilita con un parametro che questa trova adeguato a misurarlo, potrò garantire che esso verrà adempiuto. Infatti, nel caso del mobile raro, il beneficio del non adempimento, può essere superiore al danno che va pagato alla contro parte. Si potrebbe argomentare che, comunque, la contro parte, in questo caso, non ha alcun motivo per dolersi, in quanto si è protetta dal danno dell'inadempimento. Ma ciò non è vero, infatti se il mobile raro le fosse stato consegnato al prezzo convenuto, essa avrebbe potuto rivenderlo a colui che lo ha comperato, in sua vece, a un prezzo maggiore, dal venditore. Si potrebbe, allora, affermare che non vi è nessun motivo per cui un compratore debba avvantaggiarsi di un incremento di valore del bene a lui promesso, da un dato venditore, che ne è proprietario. Questi può aver ragione di non cederglielo più, dato che il prezzo è aumentato. Ma questo argomento è economicamente errato, come molti basati su principi di equità non basati sull'analisi

economica, ma sulla deduzione in termini di "giusto" e "ingiusto". Infatti, il mobile raro sarebbe potuto scendere di valore, anziché aumentare, rispetto al prezzo convenuto fra le parti. E il venditore che non ha adempiuto alla promessa ha fruito di una asimmetria: avrebbe ceduto il bene all'acquirente che aveva effettuato con lui il contratto se non fosse salito, nel frattempo, di prezzo o fosse sceso, lo avrebbe ceduto a terzi, se avesse potuto spuntare un prezzo così alto da superare la penale per mancato adempimento.

Tuttavia, se osserviamo la realtà, notiamo che i contratti con i venditori di mobili nuovi e con gli antiquari vengono generalmente rispettati anche senza clausole di penale per il mancato adempimento, cioè anche se sono, al riguardo, incompleti. E ciò nonostante che una causa per danni, in tal caso, sarebbe di solito così onerosa, per l'acquirente, che non si può supporre che l'incompletezza del contratto sia solo apparente, in quanto la legge provvede comunque a stabilire il principio generale del risarcimento del danno commisurato a questo, in caso di inadempimento immotivato. Infatti, anche nell'ipotesi in cui il beneficio del non adempimento è maggiore di quello dell'adempimento, colui che si è impegnato a una data prestazione può avere l'interesse ad adempierla, se ciò compromette la sua reputazione di operatore economico credibile.

È poi possibile che il venditore non possa scegliere se adempiere o non adempiere, in quanto cause di forza maggiore gli impediscono di adempiere. Ad esempio, una normale compagnia aerea ha generalmente interesse a effettuare, con un dato aereo, il volo di linea per cui ha venduto i biglietti, anche se potrebbe esserle più conveniente cancellarlo in quanto i biglietti venduti non la compensano della spesa per il carburante: ciò in quanto la cancellazione le farebbe perdere la sua reputazione. Ma se l'aereo si è guastato o le condizioni climatiche sono avverse, la compagnia aerea non potrà effettuare il volo per il quale è stato prenotato il biglietto. Supponiamo che si stabilisca, per un principio di giustizia, che le promesse vanno mantenute e quindi che la prestazione va comunque effettuata. Chi non l'effettua a causa di un imprevisto deve sottostare all'onere del risarcimento del danno per la violazione della promessa, senza essere

obbligato a fornire la prestazione, solo qualora non possa dimostrare che non è in grado di adempiere con mezzi diversi da quelli abituali.

Allora nel caso in cui l'aereo si è rotto, la compagnia aerea dovrà procurarsi, da altri *in loco,* o da proprio hangar lontano, un altro aereo, per effettuare comunque il volo, anche con un costo per essa differenziale, che supera l'indennizzo che i passeggeri sarebbero disposti ad accettare. Non così se le condizioni climatiche sono avverse. Ma deve essere chiaro che l'adozione di questo principio di giustizia ha un costo per la compagnia aerea, che si ripercuoterà sul prezzo dei biglietti. Il principio dell'indennizzo che i passeggeri sono disposti ad accettare ridurrebbe questo costo e pertanto abbasserebbe il prezzo dei biglietti aerei della compagnia considerata. Ma esso comporta comunque un onere per essa. Si potrebbe anche stabilire che essa non è tenuta a effettuare i voli, in caso di guasti all'aereo, assumendo che essa non approfitterà di questa clausola, perché non vuol perdere la propria reputazione. E, comunque, il prezzo dei biglietti sarà più basso.

7. *La credibilità o meno dell'adempimento reagisce sulla convenienza a concludere o no il contratto*

La credibilità circa l'adempimento dei contratti che abbiamo sopra discusso, facendo vedere che la clausola di indennizzo del danno non è talvolta necessaria per il suo rispetto, e talvolta non è, per altro, neppure condizione sufficiente per garantirlo, comporta rilevanti conseguenze circa la convenienza a concludere i contratti. Il tema può essere analizzato, in termini economici formalizzati, con un semplice schema di gioco, relativo a due soggetti A e B che si apprestano a concludere un contratto, in cui A dà la prestazione e B il compenso in denaro per averla. Supponiamo che l'oggetto della prestazione sia l'affitto di una camera di albergo, per quindici giorni, nella stagione delle vacanze (estive o invernali).

Si facciano due ipotesi. La prima ipotesi è che non ci sia una penale per il mancato rispetto del contratto. La seconda ipotesi è

che supponga che ci sia, in caso di mancato rispetto del contratto, una penale notevole, consistente nel doppio della caparra pattuita, che è, ad esempio, il 20% del corrispettivo pattuito. Il venditore dovrà rendere la caparra ricevuta e pagare al compratore per la mancata prestazione, un'ulteriore percentuale identica. A sua volta il compratore, se non vuole più la prestazione pattuita dovrà pagare al venditore il danno che da ciò gli consegue, aggiungendo, alla percentuale già pagata come caparra, un'ulteriore percentuale di pari ammontare.

TAVOLA 3
La convenienza ai contratti e l'efficienza delle istituzioni

	SOGGETTO B			
	Ipotesi 1 *rispetta il contratto*		**Ipotesi 2** *non rispetta il contratto*	
Ipotesi I *rispetta il contratto*	+ 10	+ 10	- 15	+ 14
	SOGGETTO A			
Ipotesi II *non rispetta il contratto*	+ 14	- 15	0	0

Supponiamo che ci sia la penale. Il soggetto A, se pensa che B rispetterà il contratto perché, in caso di inadempienza, cioè di non pagamento del corrispettivo, è costretto a subire un onere più elevato del suo beneficio derivante dal non rispettarlo, sarà disposto a rispettare il contratto, in quanto in caso d'inadempienza alla sua prestazione, deve pagare un onere superiore al beneficio del suo non adempimento, altrettanto penserà il soggetto B e il contratto si farà. Entrambi, nell'esempio della Tavola 1, avranno un beneficio di +10, come nella casella 1I. Ora supponiamo che non ci sia una penale. B può avere la convenienza a non rispettare il contratto non presentandosi al momento dell'inizio dell'affitto pattuito. A, che lo

ha rispettato, evitando di affittare quella camera a terzi, potrà rimanere con un danno netto, perché non può più affittarla per tutto il tempo previsto. Si va nella casella 2I, in cui A ha una perdita di -15 e B un beneficio di +14. Invece se B rispettasse il contratto, mentre A non lo rispetta, perché, all'ultimo minuto, trova un cliente che è disposto a pagare di più, si va nella casella del Caso 1II, in cui B perde -15 ed A guadagna + 14. Poiché sia A che B sanno che l'altro può avere convenienza a non rispettare il contratto, più che a rispettarlo, decideranno di non fare il contratto ed il risultato sarà, per entrambi 0.

Per altro, se, approfittando della mancanza di penali per il danno, A, che è un albergatore, attirato dal guadagno immediato, non rispetta il contratto, perde la propria reputazione di albergatore. Dunque B sa che A non ha convenienza a non rispettare il contratto, per ottenere un beneficio immediato che è inferiore al danno che fa alla propria immagine. E ciò sia quando A è da poco in commercio che quando lo è da molto. Infatti se A è da poco in commercio e non rispetta il contratto con B, la sua speranza di farsi una clientela subirà un duro colpo. D'altra parte se A è da molto tempo in commercio e non rispetta il contratto con B, arreca, con un solo comportamento negativo, un grosso danno alla propria immagine che può erodere, in tempi brevi, la buona reputazione che si è accumulata nel tempo. E dunque anche in questo caso il danno è sproporzionato al beneficio. Pertanto B non ha bisogno di chiedere ad A una caparra, a garanzia dell'adempimento della prestazione. Ma se B è una persona fisica e non una agenzia di viaggi, A non ha la stessa garanzia su B per quanto riguarda il rispetto della sua prenotazione. Infatti B non rispettando la prenotazione non perde una reputazione dotata di significato economico. Inoltre mentre gli alberghi delle diverse località sono un numero relativamente limitato e sono strutture stabili, i loro possibili clienti sono un multiplo e variabile, vi è quindi una asimmetria informativa fra un eventuale comportamento scorretto di A e un eventuale comportamento scorretto di B.

8. *La penale per il mancato adempimento incide sul costo del contratto*

A questo punto A ha due scelte. Può decidere di chiedere una caparra ad A che, in caso di mutamento di idea, dovrà subire una penale, oppure può correre il rischio che B non rispetti il contratto. Nel primo caso potrà fare a B un prezzo più basso che nel secondo, in quanto può essere più sicuro di esaurire la propria offerta. Supponiamo che ci siano più A e che A1 offra le sue camere ad un prezzo basso, ma con obbligo di caparra, che viene persa per il doppio in caso di cancellazione della prenotazione. Si garantisce mediante la prenotazione con carta di credito. A2 invece fa un prezzo alto ma non richiede alcuna caparra e non usa la carta di credito, che ha accompagnato la prenotazione, per farsi indennizzare, in caso di mancato adempimento di B. Oppure A2 non chiede neppure la carta di credito della clientela. B a sua volta ha due scelte. Può optare per A1, ma sa che, se all'ultimo minuto non è più in grado di fruire di quel periodo di vacanza od ha cambiato idea sul modo di goderlo, dovrà perdere la caparra e pagare altrettanto in aggiunta ad essa. Oppure può optare per A2 e pagare di più con minor rischio. La decisione dipenderà da vari fattori, fra i quali sono importanti il fattore rischio e il fattore convenienza del prezzo, che vengono diversamente soppesati, da chi ha meno e da chi ha più mezzi economici e da chi ha un'attività di lavoro più prevedibile o meno prevedibile.

Possiamo trasferire questo esempio dagli alberghi alle compagnie aeree, in relazione alla politica delle tariffe scontate. Queste, come si sa, comportano che il viaggiatore che non effettua il volo non può più usare il biglietto che aveva acquistato. Invece le tariffe non scontate consentono al viaggiatore, che non ha usato il biglietto, per il viaggio prenotato, di utilizzarlo per un altro viaggio.

La compagnia che opera con le tariffe non scontate sa che una parte dei viaggiatori che hanno prenotato un dato volo non si presenteranno. Pertanto ha due scelte. La prima consiste nel rassegnarsi al rischio di perdere una parte delle prenotazioni, sperando di poter avere passeggeri senza prenotazione che possono prendere il posto di quelli prenotati che non si presentano all'imbarco allo scadere

del tempo previsto. La seconda consiste nel fare più prenotazioni dei posti disponibili (over booking), confidando nel fatto che una parte dei viaggiatori non si presenterà all'imbarco. E nel caso di eccesso effettivo di viaggiatori, che si presentano all'imbarco, rispetto ai posti disponibili offrirà un indennizzo molto attraente per quelli che decidono di non partire. Tuttavia, essa non potrà eccedere in questa politica, per non perdere la sua reputazione. E le sue tariffe rimarranno tendenzialmente più elevate di quelle delle compagnie che non consentono l'uso per altri voli dei biglietti pagati per voli prenotati e non utilizzati.

9. *Il ruolo della reputazione in relazione al fattore "informazione"*

Abbiamo visto che non è sempre vero che se una parte ha un beneficio dal non rispettare un contratto maggiore del danno che deve all'altra parte o non ha costo per l'inadempimento, le convenga comportarsi sistematicamente così. Infatti, se A non rispetta il contratto con B mentre C lo rispetta con D, il soggetto D che sta nello stesso luogo ed è informato dei fatti, dovendo stipulare un contratto di quel tipo, preferirà recarsi da C anziché da A. Se perciò A pensa che in questo modo perde molti possibili futuri contratti, confronterà il beneficio del non rispettare il contratto con B con la perdita di questo flusso futuro, dovuto alla perdita di reputazione. Ma se A pensa che se ne andrà da quella città e quindi non gli importa mantenervi la propria reputazione, e nelle altre città non si è informati su ciò che in essa accade, non si porrà il problema della perdita di reputazione. Ora B potrebbe avere qualche informazione su queste possibili preferenze di A. E allora abbiamo due situazioni. B ha delle informazioni sulle sue prossime mosse. Quindi B chiede ad A particolari garanzie, perché non se ne fida. Oppure B non lo sa ed A può non rispettare il contratto con B, che ha confidato nel fatto che non voglia perdere la sua reputazione. Come si nota, la reputazione da sola non basta a rendere A credibile. Bisogna che egli non abbia molte alternative, rispetto a ciò che fa, in modo affidabile: perché

non può lasciare la città o perché sua fuoriuscita dalla città non basta a far dimenticare la sua cattiva reputazione.

In un paese giuridicamente in disordine, in cui non si sa quali leggi sui contratti valgano e quindi chi li ha rispettati e chi no in un caso singolo, poi, il fattore reputazione conterà poco e il rischio del mancato adempimento aumenterà. Analogamente, esso aumenterà se le informazioni circolano poco e sono difficili da raccogliere, perché il mercato è poco trasparente.

Parte III
Asimmetrie nei rapporti di agenzia, condotte opportunistiche, asimmetrie informative

1. *L'asimmetria nei rapporti di agenzia fra principale ed agente*

Gli economisti che studiano i problemi dell'organizzazione hanno sviluppato la teoria dei cosiddetti "rapporti di agenzia" mediante l'analisi del gioco fra un "principale" (o più principali), titolare della parte del contratto che può essere lesa dalle condotte opportunistiche dell'altra, e un "agente" (o più agenti), che costituisce la controparte che, profittando della incompletezza o della non osservabilità del contratto (o di entrambe), tiene un comportamento diverso da quello per cui il principale ha stipulato il contratto. La tematica *dei rapporti di agenzia,* dunque, ha come suo nucleo fondamentale la asimmetria fra le due posizioni: quella del principale che ha diritto a chiedere la prestazione oggetto del contratto e la controparte che vi sfugge con condotte opportunistiche.

Le asimmetrie informative e i connessi costi dell'informazione, intrecciate con le incompletezze intrinseche dei contratti, si configurano diversamente:

a) nei rapporti di agenzia di tipo *orizzontale*, cioè tra soggetti tra loro non legati da rapporti di dipendenza;
b) nei rapporti di agenzia *di tipo verticale,* in cui c'è una gerarchia tra un soggetto che è superiore dal punto di vista dei poteri rispetto all'altro per quanto riguarda l'esecuzione delle prestazioni a suo favore o per quanto riguarda le prestazioni che l'altro desidera avere da lui.

In sostanza vi è differenza fra la tipologia a) relativa ai contratti di vendita, di assicurazione, di prestito bancario, di locazione di beni, di prestazioni personali professionali, di appalto in cui vi è un rapporto di scambio fra principale ed agente e la tipologia b) relativa ai contratti di lavoro dipendente e quelli societari in cui vi è un rapporto di subordinazione, di mandato e simili, in cui anche se non vi è un rapporto di subordinazione, vi è un rapporto gerarchico che

lega il mandante e il mandatario con o senza rappresentanza. E, per analogia, si potrebbe essere tentati di sostituire, in genere, nel paradigma dell'agenzia, in senso economico, al termine neutro "principale", il termine giuridico specifico "mandante": ma si avrebbero risultati grotteschi, perché, come si vedrà fra un attimo, si finirebbe con denominare come "mandante" non solo un azionista, ma anche un "appaltante", un creditore, un viaggiatore ferroviario o aereo, un assicuratore o il cliente di un negozio.

2. *I rapporti di agenzia orizzontali e verticali. In particolare la catena dei secondi*

Nel rapporto di agenzia di tipo verticale, riguardanti i rapporti di lavoro e quelli societari, vi è spesso una gerarchia di principali ed agenti, legati fra di loro in una catena, dal primo principale all'ultimo agente: quello a cui, uscendo dalle stanze, la sera, tocca di spegnere la luce. Il principale primo del rapporto di agenzia verticale nelle società per azioni è l'azionista, che si esprime direttamente o per delega nell'assemblea, che ha come agenti il presidente, gli amministratori delegati e il consiglio di amministrazione. Questi sono i principali dell'impresa, in cui operano, tramite i vertici direzionali, che sono i loro agenti. Questi a loro volta sono i principali dei capi delle varie divisioni e servizi in cui si articola l'impresa, che sono i loro agenti, ma anche i principali dei dirigenti sottostanti, che sono loro agenti e principali dei capi ufficio e capisquadra, che hanno come agenti i lavoratori in "tuta" o in "camice" o in "colletto bianco" delle varie unità operative.

Far filtrare, fra questi svariati gradini gerarchici, l'interesse dell'azionista, dello s del cittadino non è agevole. Occorrono istituzioni appropriate. Occorrono un adeguato sistema di incentivi e una adeguata trasparenza, affinché, ai vari livelli, siano ridotte le condotte opportunistiche e premiate quelle che soddisfano gli interessi oggettivi dei principali.

In un contratto di lavoro subordinato o parasubordinato, il principale è il datore di lavoro, l'agente che può tenere condotte oppor-

tunistiche è il lavoratore, che può eseguire le prestazioni evitando fatiche e impegni, che sarebbero prescritti dalla sua normale diligenza (ma in che cosa consiste questa?), può avere una preparazione inferiore a quella che il datore di lavoro pensava avesse e quindi opera con minore efficienza di quella prevista, in relazione al compenso che è riuscito ad ottenere e che gli viene, comunque, erogato, ogni mese, può usare il telefono dell'ufficio per telefonate private di sua convenienza anziché per il disbrigo delle pratiche, addossando il costo e il tempo perso al principale che non se ne accorge etc.

In un contratto di amministratore delegato o direttore generale di una società per azioni, l'agente è l'amministratore o direttore generale, il principale è l'assemblea degli azionisti che, deliberando a maggioranza, gli ha affidato questi compiti: in cui egli può essere portato a fare operazioni che avvantaggiano più lui che i soci, ad esempio con investimenti che danno bassi utili ma aumentano di molto il fatturato, consentendogli di ampliare i propri poteri, il proprio prestigio, i propri *benefits*: ad esempio tramite le dimensioni dello staff di persone alle sue dirette dipendenze, i suoi viaggi internazionali, la sua presenza in convegni importanti e così via.

Infine, in un contratto di rappresentanza di commercio, il principale è, naturalmente, il mandante, mentre l'"agente", che può tenere condotte opportunistiche, è l'agente: che, ad esempio, vende polizze assicurative a clienti poco affidabili, per lucrare sulla provvigione, o vende enciclopedie a rate a compratori che hanno un elevato rischio di insolvenza, per incassare la prima rata, che è il suo compenso. Qui il termine economico "agente" corrisponde a quello giuridico.

3. *L'agente e il principale nei diversi rapporti di agenzia orizzontali*

In un contratto di vendita di beni il principale del contratto è il consumatore, che paga il prezzo, mentre l'agente che potrebbe tenere svariate condotte opportunistiche, in relazione alle asimmetrie dell'informazione fra chi compera e chi vende, è il venditore. Alcune di tali condotte, largamente in uso in economie poco evolute, nelle socie-

tà industriali avanzate, vengono normalmente impedite, con norme come quelle sulla indicazione chiara del prezzo, sull'uso di bilance automatiche e di registratori di cassa dichiarati veritieri e sull'obbligo di pesare separatamente la merce e il suo involucro[15]. Di altri temi, riguardanti la qualità del bene o servizio offerto, ne parleremo fra poco.

In un contratto di concessione di credito ad un operatore economico, il principale è la banca che concede il credito, l'agente che può tenere condotte opportunistiche è il debitore, che impiega quel denaro: eventualmente in modo più rischioso di quello che, secondo criteri normali (ma quali sono tali criteri?), ci si dovrebbe attendere, in quanto se le operazioni rischiose andranno a buon fine lui farà un grosso guadagno, se invece esse andranno male, lui potrà risultare insolvente e, se la banca non si è cautelata, la perdita sarà a suo carico.

In un contratto di assicurazione contro gli infortuni o i danni o le malattie, il principale è l'assicuratore, l'agente è l'assicurato che, avendo ottenuto la copertura dei rischi può avere la convenienza a comportarsi in modo meno prudente (ma qual è la prudenza media?) di quanto si presume egli, in base al contratto, debba essere.

Nei contratti di locazione di immobili, il principale è il proprietario, l'agente è l'inquilino che, nel vigente sistema permissivo italiano, può non pagare l'affitto e resistere a lungo allo sfratto, con una condotta opportunistica che, di fatto, può persino consentirgli di strappare una "buonuscita" dal proprietario, per lasciare spontaneamente l'immobile.

Nei contratti di appalto delle pubbliche amministrazioni il principale è l'appaltante, mentre l'agente è l'appaltatore che, vinta la gara, con un ribasso coraggioso, potrà tentare di rifarsi con condotte opportunistiche relative ai tempi e alla qualità delle sue prestazioni, adducendo difficoltà nell'esecuzione difficili da controllare e fornendo beni e servizi conformi ai parametri specificati nel contratto, ma di qualità inferiore a quella media, in rapporto a caratteristiche delle prestazioni che non si potevano specificare.

[15] La classica carta per separare le fette del prosciutto fra di loro.

Nei servizi di trasporto aereo o ferroviario il principale è chi compera il biglietto ed effettua il viaggio, l'agente è il vettore, che può tenere un ampio ventaglio di condotte opportunistiche – dal ritardo nelle partenze (per una pioggia eccessiva che ha allagato i binari o scarsa visibilità delle piste etc.), a quello degli arrivi (per un semaforo rosso, congestione delle piste di atterraggio etc.), alla scarsa pulizia dei servizi, alla cattiva manutenzione delle poltrone, delle luci, dei condizionamenti etc. – per risparmiare sui costi o per scarsa diligenza, rispetto a quella "ragionevole" (ma in che cosa questa consiste?).

4. *Rapporti di agenzia e contratti incompleti*

Le condotte opportunistiche nei rapporti di agenzia sono agevolati dai vari problemi che sorgono in rapporto alle varie specie di incompletezza dei contratti. Ciò conduce all'opportunità dell'attribuzione ad un soggetto "terzo" rispetto al rapporto bilaterale d'agenzia, della autorità di decidere sul contenuto, sulla sua esecuzione, sulle informazioni che gli agenti debbono fornire ai principali etc. Queste tematiche hanno una particolare rilevanza con riguardo ai rapporti di agenzia fra gli azionisti delle società per azioni quotate in borsa e i loro *organi decisionali.* Gli organi decisionali, l'assemblea e il consiglio di amministrazione, in cui spesso opera un ristretto comitato esecutivo, il suo (eventuale) presidente e gli amministratori delegati (a.d.) hanno l'autorità di decidere come applicare il complesso contratto societario, nell'interesse degli azionisti, che ne sono, in termini economici, i "principali". Sono gli amministratori che "impersonano" la società di capitali, dirigendone l'organismo complesso, come se fosse una "persona fisica in grande". Ma si prevedono soggetti terzi, gli *organi interni* ed *esterni* di controllo – come in Italia il collegio sindacale e l'autorità di vigilanza sulla borsa e le società per azioni, la Consob – che dovrebbero vigilare sulla corretta esecuzione del rapporto d'agenzia fra azionisti, la loro assemblea ed amministratori. Il Collegio sindacale, ad esempio, deve controllare la veridicità e

completezza del bilancio consuntivo della società, dopo che questo è stato varato dal Consiglio di amministrazione, su proposta del Comitato esecutivo e/o del management di vertice (Presidente e a.d.). Potrebbe accadere che il bilancio consuntivo non sia stato costruito in maniera soddisfacente, pur essendosi rispettate formalmente le regole sul bilancio e in base al bilancio, si determinano i costi e i ricavi e quindi l'ammontare dell'utile, le quote di ammortamento, i fondi di riserva e i dividendi e gli altri benefici a favore degli azionisti. Ma chi nomina il collegio sindacale? In teoria l'assemblea, in pratica chi la controlla. E quindi i sindaci possono tenere condotte opportunistiche a favore di chi controlla l'impresa o di sé stessi, evitando di fare troppa fatica.

5. *Il rapporto di agenzia fra il fornaio e il macellaio e i clienti. Perché di solito, nonostante le loro asimmetrie informative, loro non imbrogliano i clienti*

Generalmente il venditore professionale di una merce o di un prodotto finanziario e il prestatore di un servizio personale conoscono ciò che offrono molto di più dei compratori, che danno una somma di denaro in cambio di una controprestazione su cui hanno una informazione incompleta. Nel sinallagma del contratto di vendita, per il compratore, vi è una prestazione il cui contenuto non è stato pattuito in modo completo, perché essa ha dovuto accettarlo, sulla base di indizi approssimativi. Che cosa intende esattamente comperare la massaia che va dal fornaio a chiedere un chilo di "rosette", pane fresco, che cosa vuole la massaia che dal macellaio chiede mezzo chilo di "vitello per arrosto" o di "manzo per bollito"? Il mercato, però, nonostante questa asimmetria di fondo, in un paese con buone istituzioni, funziona. È, ancora una volta, la reputazione, che provvede a ciò.

Il modo principale in cui questa asimmetria informativa può essere risolta dal mercato emerge da una delle frasi più citate del libro su *La ricchezza delle nazioni*, di Adam Smith. Questo grande economista ci dice che non si deve alla benevolenza del fornaio o del ma-

cellaio il fatto che ci diano il pane e la carne o i salumi nella qualità e quantità pattuite, al prezzo di mercato stabilito, ma che questo comportamento corretto del fornaio e del macellaio si deve ricondurre al fatto che essi, comportandosi così, ottengono il loro tornaconto. Questa affermazione non riguarda solo il nesso del tornaconto come mezzo per far funzionare il mercato in concorrenza, la sua "mano invisibile", riguarda anche il fatto che la legge del tornaconto può portare a un'adeguata soluzione il problema delle asimmetrie informative fra le imprese, i professionisti e i consumatori dei loro beni e servizi. Il fornaio e il macellaio, infatti, non hanno interesse ad imbrogliare il consumatore, in quanto, essendo essi degli operatori economici con una clientela specifica, sanno che se imbrogliano un acquirente una volta, quello probabilmente non tornerà più, se era un cliente lo perderanno, se ancora non lo era, la loro clientela non aumenterà. Da questo si deduce il teorema dell'*ordine spontaneo nel commercio* per cui:

1) l'asimmetria informativa nei rapporti personali dei commercianti con i consumatori può servire ai primi per ingannarli una volta o qualche volta, ma non può dar luogo a un inganno sistematico nel gioco ripetuto del mercato, perché i commercianti che fanno così perdono la clientela ed escono dal mercato;
2) il fornaio, il macellaio che agiscono per il loro tornaconto razionalmente preferiscono non sfruttare la loro posizione di vantaggio nell'informazione, preferiscono, cioè, non far valere l'asimmetria informativa imbrogliando il consumatore perché sono interessati a mantenere ed accrescere la propria clientela: mirano a far sì che quel cliente torni di nuovo alla loro ditta per concludere altri contratti e porti altri clienti.

L'inganno *se il mercato è trasparente*, non può diventare la base di un'attività commerciale continua. Il teorema che abbiamo visto alla Tavola 1, con le integrazioni relative alle convenienze nel gioco ripetuto, ci può soccorrere, per dimostrare che nel commercio, nonostante le asimmetrie informative, vi è *un ordine spontaneo.*

6. *La funzione della "ditta" e della "marca" in relazione alle asimmetrie informative nel commercio spersonalizzato*

Questo tipo di meccanismo di "fiducia" e "reputazione" personale, derivante da un nesso di tornaconto, potrebbe non funzionare però, nel mondo attuale, in rapporto a situazioni commerciali crescentemente spersonalizzate. Consideriamo un ipotetico supermercato privo di un nome noto, che operi a un crocevia fra molte strade, fuori città, nell'ipotesi in cui offra al consumatore dei prodotti privi di marca. I prodotti potrebbero risultare, poi, di qualità scadente, ma le persone che li avevano acquistati potrebbero non avere motivo di tornare in quel supermercato anonimo, perché erano di passaggio. Allora, i potenziali compratori, sapendo che il venditore sa questo, potranno decidere, in base al teorema di Tavola 1, che non conviene loro fidarsi di quel supermercato, *per i prodotti senza marca.* Il supermercato in questione, per avere clienti, dovrà vendere solo prodotti di marca; e se vuole vendere prodotti senza marca dovrà darsi una ditta (ovvero marchio di impresa) nota, ad esempio entrando in una catena di supermercati diffusi in vari altri luoghi di quell'area economica. Ciò in quanto i compratori, allora, penseranno che il venditore non ha interesse a ingannare, mediante i prodotti privi di marca, i clienti di passaggio, perché in tal modo fa perdere la reputazione alla catena di supermercati di cui fa parte e questi clienti occasionali potranno rinunciare a recarsi ad acquistare negli altri supermercati della stessa catena (con la stessa marca), avendone perso la fiducia. Il rapporto personale di fiducia del cliente con il singolo venditore di beni e servizi, che vuole realizzare un tornaconto ed intende mantenere la sua buona reputazione, si trasforma nel rapporto di fiducia che il compratore pone nella marca della ditta e nel marchio dei prodotti. Il rapporto di fiducia del cliente nella marca e nei marchi è indubbiamente più astratto del rapporto con il singolo operatore persona fisica, ma funziona in modo altrettanto possente, anzi di più perché mentre il fornaio o il macellaio privi di eredi, alla fine della carriera, potrebbero avere interesse a ingannare, in quanto stanno per uscire dal mercato e in futuro non hanno più bisogno di una clientela, questo non accade

alle ditte e ai marchi, che non hanno una vita fisica. Anzi il fornaio o il macellaio non inganneranno alla fine della loro carriera, se operano, come è normale, con una ditta che altri potrà da loro rilevare. Il valore della loro ditta sarà tanto più alto, quanto più essa ha una buona reputazione (purché l'azienda a cui essa fa capo sia anche efficiente, cioè il forno funzioni bene, la macelleria abbia buoni frigoriferi e adeguati strumenti per conservare e tagliare la carne).

Ed ecco quindi la rilevanza della *marca che include la reputazione di una ditta e dei marchi dei prodotti.* Il nesso di fiducia si trasferisce da una persona fisica a un'entità astratta e il mercato dell'economia capitalistica con consumi di massa può così risolvere alcuni grossi problemi informativi caratteristici di tale sistema in cui noi viviamo, che non esistevano al tempo di Adam Smith.

7. *Ancora le asimmetrie informative nel commercio. Beni di ispezione e beni di esperienza*[16]

Possiamo, ora, approfondire ulteriormente il tema delle asimmetrie informative fra venditori e compratori, introducendo la dicotomia di Nelson fra *beni di ispezione* e *beni di esperienza.*

La dicotomia fra beni di ispezione e di esperienza, si riferisce alla possibilità di accertare, *a priori*, sia pure con notevoli costi, le caratteristiche dei beni e servizi che si desidera acquistare e alla convenienza di sostituire tale indagine con l'esperienza del bene o servizio, che consiste nello "sperimentarlo". I beni e servizi d'esperienza, sono quelli di cui si può avere una valutazione solo dopo averli "consumati"[17]. Questa categoria è costituita da servizi., più che

[16] La dicotomia è stata introdotta nell'analisi economica dall'economista americano Phillip Nelson, sulla base di una ricerca seminale di George Stigler relativa ai beni di ispezione. Cfr. P. Nelson (1970), *Information and Consumer Behavior, Journal of Political Economy*, 78, pp. 311-329 e G. Stigler (1961), *The Economics of Information, Journal of Political Economy*, 69, pp. 213-225.

[17] Il termine "consumo" in economia riguarda anche utenze che, nel linguaggio corrente, nessuno denominerebbe così: ad esempio i servizi di un medico, di un avvocato, di un dentista, una lezione universitaria, la visita a un museo etc.

da beni. Sono tipici beni dell'esperienza uno spettacolo teatrale, un giornale, le cure di un medico, di cui solo *a posteriori* si può valutare la qualità effettiva (posto che ci si riesca).

Secondo l'impostazione del Nelson tutti i beni possono appartenere ad entrambe le categorie, dei beni di ispezione e di esperienza, ma con costi dell'informazione diversi. Per certi beni, l'ispezione, a prescindere dai costi, potrebbe dare un'informazione pressoché completa. Per altri beni e per molti servizi, in particolare quelli personali, l'ispezione può dare solo informazioni su alcuni parametri, suscettibili di accertamento *prima facie*: inadeguati per l'accertamento dell'effettiva idoneità del bene a soddisfare, nel modo desiderato dal compratore, allo specifico bisogno per cui accetta egli di pagare. Ciò è particolarmente vero quando la prestazione è differita e non riguarda un singolo bene concreto, ma una *species* che bisogna, pertanto, descrivere.

Si denomineranno, in concreto, beni d'ispezione quelli le cui caratteristiche possiamo accertare *a priori* senza un dispendio di tempo e una perizia specifica, che, rapportati al prezzo del bene, siano sproporzionati. I beni d'ispezione, così definiti, sono un'ampia classe, composta di categorie eterogenee: da quelli di facilissima ispezione a quelli la cui ispezione è teoricamente possibile, ma abbastanza faticosa e costosa, da poterla sconsigliare, se *l'esperienza* del bene si rivela meno costosa. Ciò che può accadere per beni e servizi il cui consumo è ripetuto nel tempo.

Per alcuni beni, l'ispezione *accurata*, seppure possibile tecnicamente, è estremamente onerosa, in quanto comporta di effettuare delle "prove", che richiedono parecchio tempo e un certo uso del bene. Ad esempio un telefonino, di cui si vogliano verificare le varie possibili prestazioni, indicate nei fogli illustrativi che accompagnano il prodotto. Lo possiamo ispezionare, prima dell'acquisto. trasmettendo e ricevendo messaggi orali e scritti, verificando la segreteria telefonica, l'altezza variabile dei suoni, ascoltando la "sveglia", gli avvisi in caso di telefono occupato etc.

8. *Beni di esperienza e beni di fiducia*[18]

Sono beni di esperienza quelli per cui l'ispezione al momento del contratto avrebbe un costo sproporzionato o non è possibile perché danneggia il bene o non darebbe risultati conoscitivi adeguati. A volte l'ispezione, ancorché possibile, non è attuabile da parte di un singolo acquirente di quantità modeste, perché comporterebbe di aprire un involucro sigillato, in cui il bene è contenuto: come nel caso dei pacchetti di crackers o delle bottiglie di vino o delle scatole di tonno. Si può assaggiare un vino. Ma se è di qualità meno che andante, ha un tappo di sughero, avvolto da una striscia di carta stagnola che bisognerà rassegnarsi a rompere. Non è possibile fare l'assaggio ogni volta che si pensa di acquistarne qualche bottiglia. E allora si potrà ricorrere all'esperienza. L'ispezione, per i beni di valore unitario modesto, che si comperano abitualmente, può essere tediosa. Ci si limiterà, spesso, a dare un'occhiata alla frutta e al pane che si compera, fidandosi del venditore, di cui si è clienti. Ecco così che alla dicotomia dei Nelson si aggiunge un *tertium genus,* quello dei "beni di fiducia". Va sottolineato però che anche per i beni d'ispezione potrà convenire sostituire alla verifica *a priori*, quella *a posteriori*, tramite l'esperienza, se il suo costo, sproporzionato rispetto al singolo acquisto, è modesto, rispetto alla prospettiva di un flusso futuro di acquisti di beni di quella *species.*

Ma bisogna aggiungere che, in tal caso, occorre essere certi che il flusso di beni in questione sia di qualità uniforme. Si introduce, così, la nozione di "bene di fiducia": ad esempio, nel caso delle bottiglie

[18] L'origine di questo termine, per quanto ne so, è incerta. Si deve probabilmente allo scrivente, in relazione all'analisi di beni, oggetto di servizi pubblici, per i quali sia essenziale la presenza dell'offerta da parte del soggetto pubblico, come garante della loro qualità, quando non ci si possa fidare del privato. Un carcere, ad esempio, tecnicamente, potrebbe essere gestito da privati, in modo efficiente: ma non ci si può fidare del fatto che l'impresa concessionaria sia imparziale, fra detenuti con diversi livelli di reddito. La polizia e l'esercito privato potrebbero essere inaffidabili, perché potrebbero essere indotti a impadronirsi del potere dello stato. Per contrapposto al non potersi fidare del privato, si avrebbe, in tali casi, quale connotato di questi beni, come beni intrinsecamente pubblici, il fatto che, in un sistema democratico, ci si possa (o in mancanza di meglio ci si debba) fidare dello stato, in quanto chi governa, se abusa della fiducia che gli è stata data, può non essere rieletto.

di vino, dopo sperimentato la bottiglia "campione", bisognerà avere fiducia che le successive, che il venditore reputa appartenere alla stessa *species,* siano realmente identiche. A questo settore appartengono i prodotti di marca, che si acquistano per consumo corrente. Il caffè solubile Nestlé, che è stato comperato una volta, verrà riacquistato abitualmente, dopo averlo sperimentato, con soddisfazione: presumendo che il contenuto della confezione che reca questo nome sia sempre identico. E se, per qualche ragione, si desidera anche il caffè decaffeinato, la marca Nestlè, che è stata sperimentata per quello normale, darà sufficiente fiducia, per preferirlo ad altri prodotti che non si conoscono. Lo stesso varrà per il caffè *di marca* in pacchi o barattoli per fare il caffè espresso, per l'olio d'oliva, il sapone, il dentifricio, i detersivi per la lavatrice e per la lavastoviglie, i biscotti e lo yougurt per la prima colazione, i surgelati, i pomodori pelati, il tonno in scatola, il salame *di marca* etc.: tutti beni di esperienza, di consumo corrente, che diventano beni fiducia.

Come potrà il venditore trasmettere tale "fiducia" al compratore? Troviamo qui la funzione della ditta e/o marca di bene immateriale che dà "fiducia" circa la qualità costante del prodotto considerato, per le altre bottiglie, della stessa annata, dello stessa specie. Cosa, che per altro, non dipende solo dal desiderio del produttore di non trarre in inganno, in quanto ambisca di farsi una clientela e di conservarla, ma anche dalla sua capacità di fornire beni di una qualità costante, in un mercato in cui gran parte degli altri lo riescono a fare.

9. *Cinque dicotomie dei beni di esperienza*

I beni d'esperienza sono fra loro diversi, in relazione al diverso tipo di esperienza chiamato in causa.

Sembrano rilevanti, al riguardo, almeno cinque dicotomie:

I) l'esperienza *rilevante* per giudicare il bene o il servizio può riguardare un dato acquisto o più acquisti ripetuti;

II) l'esperienza non soddisfacente crea un danno in aggiunta al mancato beneficio del consumo oppure no;

III) il mancato beneficio e il danno riguardano un bene durevole e si protraggono nel tempo e generano una perdita importante oppure no;
IV) il danno creato dal bene di esperienza è reversibile o irreversibile
V) l'informazione può essere utilizzata in tempi successivi in modo fruttuoso a basso costo oppure non è successivamente utilizzabile.

Circa la prima dicotomia si può osservare che un giornale è, dal punto di vista del singolo utente, un bene ad esperienza ripetuta, in quanto solo comprandolo diverse volte se ne può valutare la qualità: compito del quotidiano, infatti, è dare servizi, *ogni giorno, in relazione a ciò che, giornalmente, è rilevante.* Analogamente le trasmissioni televisive di intrattenimento, di un certo canale, debbono fornire un servizio ogni sera.

Anche il pasto al ristorante può dare un'esperienza rilevante solo dopo alcune volte. La prima esperienza non basta per giudicarlo.

Invece, una parte dei farmaci, debbono servire per una data terapia, in relazione a un malanno l'utente singolo spera non si ripresenti, in seguito. Ma per il medico o la clinica che lo impiegano, il farmaco è un bene la cui esperienza ha un contenuto informativo importante se è ripetuta, su diversi pazienti, un numero notevole di volte.

L'esperienza di un'autovettura basta per giudicarla, non c'è bisogno di comperarne un'altra, né si comperano vetture per uso personale ogni settimana. Analogamente, l'esperienza di un dato film, di una data rappresentazione teatrale, di un dato libro: che non sono beni o servizi fungibili, ma beni singoli, fra loro diversi.

La seconda dicotomia si riferisce al fatto se l'esperienza non soddisfacente crei un danno in aggiunta al mancato beneficio del consumo oppure no. Il danno di un giornale, la cui lettura è deludente, un brutto spettacolo teatrale, una sosta in un bar che a prima vista sembrava attraente, non creano, di solito, un "danno aggiuntivo" dal punto di vista economico o dal punto di vista personale. S tratta, invece, di un mancato beneficio, che non ha dal punto di vista economico danneggiato lo status personale e patrimoniale del soggetto. La cena al ristorante, invece, poteva contenere cibi indigesti o guasti, che hanno costretto la persona a letto, per un paio di giorni, impe-

dendole di attendere ai suoi impegni di lavoro. Un marco non idoneo può provocare un grosso danno, anziché un mancato beneficio. Un gadget elettrico con lama potrebbe rivelarsi pericoloso.

Ed eccoci alla terza dicotomia. Se i beni di esperienza considerati possono provocare, con l'esperienza negativa, un danno aggiuntivo occorrerà, nel loro acquisto, una particolare cautela. E il problema della "fiducia", aumenterà perché si è disposti a non avere un beneficio, meno a subire un danno, da ciò che si acquista.

Con riguardo alla terza dicotomia bisogna distinguere i beni il cui uso è ripetuto nel tempo ed hanno perciò un alto costo, mentre non si possono facilmente rivendere i beni di (relativamente) immediato consumo, di costo, per questa ragione, minore. L'ispezione di un'automobile o di un paio di scarpe o di un appartamento, al momento di comperarli per usarli, danno un'informazione per sua natura incompleta. Infatti ci sono problemi di costi di manutenzione e di benefici e svantaggi dell'uso che solo con l'esperienza si possono appurare. La delusione è molto più costosa che con riguardo a una penna a sfera "usa e getta". Ma a volte è proprio il bene "usa e getta" che tradisce fastidiosamente. Così l'ombrello cinese da due euro può rivelarsi un imbroglio anche per questa cifra, perché si rompe alla prima apertura.

La quarta dicotomia riguarda la questione se il danno sia irreversibile o reversibile. Ad esempio, un'operazione chirurgica andata male, una causa persa generano un danno spesso irreversibile. Se poi il danno che il bene d'esperienza può provocare è irreversibile, la cautela nell'acquisto dovrà essere ancora maggiore.

La quinta dicotomia riguarda i flussi informativi tratti dall'esperienza di un dato bene. Dobbiamo i beni d'esperienza, il cui uso dà una informazione che può essere utilizzata in tempi successivi in modo fruttuoso a basso costo. Così i prodotti di marca sopra menzionati, certi servizi, come quelli di una compagnia telefonica o quelli di una compagnia ferroviaria. Altri beni e servizi non danno, con la loro utenza, informazioni utilizzabili in seguito, perché cambiano le circostanze che influiscono sul loro risultato, in un modo che non possiamo agevolmente controllare: ad esempio le cure mediche, in relazione alla variazione del nostro stato fisico e psichico.

Oppure non possiamo utilizzare l'esperienza di un dato servizio di una data impresa, per "consumi" successivi perché si tratta di entità diverse. Così, ad esempio, le prestazioni di diverse compagnie che si succedono in un teatro.

L'analisi delle varie categorie di beni d'ispezione e di esperienza ci serve per comprendere due tendenze del sistema di mercato capitalistico, apparentemente opposte:

- la tendenza alla standardizzazione dei prodotti, che consente di sostituire l'esperienza all'ispezione;
- la tendenza all'individualizzazione dei prodotti, come prodotti "di marca", di una data "ditta" che surroga all'ispezione sistematica dei singoli prodotti la "fiducia" derivante da un'esperienza positiva o da precedenti ispezioni.

Ci serve anche dal punto di vista della tematica delle asimmetrie informative, su cui più ora ci soffermeremo, con riguardo al teorema di Akerloff.

10. *Le asimmetrie informative, la selezione negativa e il teorema di Akerloff sul mercato dei lemons*

Un nodo da sbrogliare, che si presenta sia nei rapporti di agenzia orizzontali che in quelli verticali, è quello della "selezione negativa", ovvero "avversa", in inglese "adverse selection". Un caso tipico, nei rapporti di agenzia di tipo orizzontale, è costituito dal mercato dei beni usati, reso celebre da un saggio dell'attuale premio Nobel dell'economia George Akerlof, sul mercato dei "lemons"[19], ovvero beni di qualità incerta, come tipicamente molti di quelli di seconda (o terza, quarta) mano, che non si prestano ad un'efficace ispezione e si possono rivelare, per chi li compra, delle cattive sorprese, cioè dei "bidoni".

Akerlof fa l'esempio del mercato delle auto usate. Il principale del rapporto d'agenzia, il potenziale compratore ha una grande asimme-

[19] G. Akerlof (1970) *The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism, Quarterly Journal of Economics,* Vol. 84, pp. 488-500.

tria informativa rispetto al venditore, l'agente, nel senso economico del termine. Questi può ispezionare il bene e lo può sperimentare e quindi ne può conoscere i possibili difetti. Ma, secondo la credenza diffusa, è normale che egli cerchi di celarli al potenziale compratore per ottenere un prezzo migliore. E, d'altra parte, sempre secondo la credenza diffusa, può anche darsi che il venditore, a sua volta, sia stato ingannato e cerchi di liberarsi di quel bidone, passandolo a un terzo. Dato ciò il potenziale "principale" del contratto di auto usate si trova di fronte a potenziali "agenti" ossia potenziali venditori che, secondo la sua credenza, desunta dall'opinione corrente, spesso si comportano in modo opportunistico. E non sarà disposto a sborsare un prezzo elevato, ma solo un prezzo basso, anche per un'auto che gli viene presentata come "quasi nuova".

È difficile che una persona che ha un'automobile praticamente nuova riesca a venderla sul mercato dell'usato al suo valore d'uso, di auto praticamente nuova. Se la vuol vendere, la deve vendere ad un valore inferiore. Spesso preferirà tenerla.

Si genera, così, una selezione negativa: poiché non è conveniente vendere, in condizioni normali, le auto usate in buono stato, il mercato di queste sarà popolato soprattutto da "lemons", da "bidoni" cioè da auto in cattivo stato, di incerto valore, per le quali i compratori danno un prezzo accettabile. E, così, la credenza dei compratori, che in partenza poteva essere non vera, tenderà ad avvalorarsi. E se l'arte del mercato delle auto usate consiste nel cercare di rifilare ai compratori dei bidoni, si formerà non solo una selezione negativa dei prodotti che vi sono immessi, ma anche dei venditori che vi operano. Quelli "onesti" vanno fuori mercato, perché offrono a compratori, convinti di essere ingannati, dei beni a un prezzo giusto, che appariranno troppo cari, dato il rischio dell'inganno.

I compratori potenziali sarebbero lieti di comperare auto di seconda mano in buono stato, pagando un prezzo adeguato, ma non riescono facilmente a trovare operatori che diano loro questa opportunità. Così si determina, *per ambo le parti del contratto,* una selezione negativa, rispetto a quella che in un mercato perfettamente trasparente vi sarebbe.

Il fenomeno, messo brillantemente in luce da Akerlof, con il suo teorema, non è senza rimedi. Infatti, ci sono venditori di beni usati di cui "ci si fida", perché hanno una reputazione di onestà, su cui hanno costruito la propria fortuna.

Ma in ogni caso, anche questi venditori "onesti", di cui ci si fida, potrebbero, talvolta, essere ingannati da venditori scorretti, che hanno rifilato loro bidoni e, quindi, a loro volta, rifilarli a terzi, senza accorgersene, perché, comunque, l'ispezione delle auto usate non dà risultati certi, vi è la "stanchezza dei metalli", l'esperienza consistente nel provarle non può essere prolungata, con vere e proprie gite, perché ciò diventerebbe estremamente costoso, per il commerciante.

Il teorema di Akerlof contribuisce a spiegare la "svalutazione" dell'usato nel settore delle auto: ossia perché le auto, anche solo dopo una settimana di uso, subiscano una riduzione di prezzo di mercato non commisurata al loro effettivo stato e perché le quotazioni di questo mercato siano proporzionali non all'uso delle auto, ma alla loro età, cioè a un uso medio presunto, con una tendenza al pessimismo.

È importante osservare che quando le asimmetrie informative generano una "selezione negativa" essa spesso non arreca più danni a coloro che si trovano sul lato dell'informazione scarsa, rispetto a coloro che si trovano sul lato opposto. Il teorema di Akerlof, al contrario, mostra che, sul mercato dei potenziali bidoni, sono molto più danneggiati i venditori che i compratori.

11. *La selezione negativa nel mercato del credito*

La selezione negativa può generare effetti ancora più incresciosi in altri settori, economicamente più importanti. Consideriamo quello del credito, in cui c'è un rapporto tra un "principale", la banca che presta denaro, e un "agente", il soggetto che lo prende in prestito per impiegarlo in un progetto di produzione e/o di investimento. La banca non è in grado di sapere se il soggetto che lo prende a prestito sia o non sia solvibile, non solo *a priori* ma nei tempi successivi in

cui userà il denaro per un impiego che potrebbe andare bene o male. Sa però che vi è una tendenza, da parte di coloro che sono in difficoltà finanziarie, a chiedere denaro a prestito, anche se rischiano di non essere in grado di restituirlo, perché in questo modo dividono il rischio con il creditore.

Le banche, dunque, temono la "selezione negativa dei debitori", cioè la tendenza a chiedere più prestiti da parte di chi ne avrebbe meno titolo. Cercano, così, di cautelarsi mediante garanzie reali elevate e tassi di interesse che includono un'alta quota di rischio. Ma questo genera una differente selezione negativa: possono ottenere più facilmente a prestito denaro coloro che non ne hanno bisogno che coloro che sono interessati ad averne, per fare buoni affari. Gli abili ed onesti, di fronte a contratti onerosi, subiranno un iniquo svantaggio, si determina una doppia selezione negativa, di clienti sicuri poco interessati a chieder denaro e clienti rischiosi che sono disponibili a chiederne anche troppo, alle condizioni correnti, che tende a rendere il mercato del credito piuttosto inefficiente.

Da ciò si desumono buoni argomenti per attuare, da parte della Banca centrale, riduzioni dei tassi di interesse, per consentire alle banche di fornire il denaro, a *condizioni non artificialmente onerose*, ai clienti onesti e abili, che ne hanno bisogno. Il rialzo dei tassi di interesse, per frenare sintomi d'inflazione, data la situazione di selezione endemicamente negativa della clientela del mercato del credito, non riduce in modo imparziale tutti gli investimenti, ma tende a metter fuori mercato quelli buoni, rispetto ai bidoni.

12. *L'azzardo morale*

In realtà, nella trattazione appena svolta, relativa al tema della "selezione negativa", ci siamo imbattuti, di sfuggita, anche nel tema dell'"azzardo morale", cioè l'alea diversa da un rischio calcolabile, su cui ora ci dobbiamo soffermare. Esso spesso (ma non necessariamente) coinvolge le asimmetrie informative, fra principali ed agenti. Riguarda essenzialmente la discrezionalità dei comportamenti di que-

sti, in relazione a contratti intrinsecamente incompleti. Il problema si presenta in vari campi, in modi diversi. Innanzitutto si presenta in relazione alle condotte opportunistiche dei lavoratori, che siano stati assunti, con un posto fisso ed hanno una carriera in larga parte automatica, sulla base di parametri predefiniti, che non tengono conto del loro comportamento effettivo. Tale automatismo può essere stato stabilito per legge, oppure tramite il rafforzamento di una interpretazione giurisprudenziale "garantista", favorevole alle esigenze di una parte sociale considerata "debole", allo scopo di proteggere i lavoratori contro eventuali abusi dei datori di lavoro, come nel caso dell'articolo 18 dello statuto dei lavoratori. Questa norma, impedendo i licenziamenti salvo nel caso di giusta causa o giustificato motivo, non secondo la sua ratio originaria, ma secondo la corrente interpretazione giurisprudenziale, può impedire di licenziare addetti che abbiano compiuto un furto nell'azienda, sino a quando non vi sia stata la sentenza definitiva di condanna (generalmente in terzo grado, dopo vari anni dal fatto). Ciò in quanto sino ad allora la "giusta causa" non è stata accertata. Nè sarebbero licenziabili per giusta causa o giustificato motivo gli addetti che abbiano commesso un furto in ambiente estraneo a quello aziendale, in quanto ciò riguarda fatti diversi da quelli inerenti all'azienda.

Sapendo che non possono essere licenziati, se non in particolari circostanze, i lavoratori, una volta assunti, possono comportarsi in modi molto dannosi per l'impresa o per i suoi clienti, senza che essa possa impedirlo. Ovviamente, a parte i casi limite come quelli dei furti[20], questo "rischio morale", in certi casi, può essere molto elevato a causa di comportamenti neghittosi ed assenze prolungate (ad esempio, con il pretesto di recarsi ai servizi igienici o con certificati medici di comodo) di addetti, che sanno di essere pagati comunque. Una parte delle "esternalizzazioni" di attività aziendali (tema su cui dovremo soffermarci nel prossimo capitolo), che sono state compiute in Italia, dalle grandi e medie imprese, non dipendono da esigenze

[20] Non si tratta di esempi di scuola, ma di episodi realmente accaduti, con riguardo agli addetti al servizio dei bagagli di alcuni importanti aeroporti italiani.

oggettive, ma dal fatto che la norma non si applica alle unità aziendali sino a 15 addetti.

13. *Azzardo morale e pubblico impiego*

È possibile che il datore di lavoro, per evitare questi inconvenienti, decida di commisurare una parte delle retribuzioni al lavoro svolto. Per quanto riguarda i contratti di lavoro nel settore del mercato, la messa in opera degli incentivi è un sistema efficace, in quanto, quando vi è un mercato, è possibile conoscere l'efficacia e efficienza del comportamento dei lavoratori sulla base del risultato dell'impresa che si esprime in termini di fatturato e di utili. Se si conosce il risultato e si conosce lo stato dell'ambiente che riguarda tutte le circostanze esterne e tutti gli altri fattori produttivi, si può valutare il rendimento specifico di quel particolare fattore produttivo.

Nell'ambito dell'operatore pubblico non è possibile fare altrettanto, in modo automatico, ma si possono compiere molti passi avanti in questa direzione, mediante i parametri di attività da svolgere, assegnati ai vari uffici.

Il vero problema, nella diversità di misura della produttività, tra la pubblica amministrazione ed i privati, per altro, molte volte non sta nel fatto che in un caso si possa misurare la prestazione e nell'altro no, ma che in un caso c'è una rigidità di carriere per cui la misura della produttività non è rilevante e nell'altro non c'è.

14. *L'azzardo morale nei contratti di assicurazione*

Consideriamo ora le condotte opportunistiche e l'azzardo morale che sorgono dopo concluso il contratto, nei rapporti di agenzia orizzontali, soffermandoci sui contratti di assicurazione, in cui il rischio del danno che viene assicurato dipende largamente dal comportamento dell'assicurato, come nel caso dell'assicurazione automobilistica. L'assicuratore è il principale del rapporto d'agenzia, l'assicurato

è l'agente. Qualora l'assicurazione per gli infortuni automobilistici, come in Italia, sia obbligatoria, non vi è un fenomeno di selezione negativa, per cui vogliono assicurarsi solo coloro che prevedono di tenere comportamenti lassisti. Tutti debbono comperare la polizza. Ma l'assicurato, una volta che ha il diritto a essere pagato per gli infortuni che non sono dal punto di vista giuridico di sua responsabilità, si può comportare in modo inaccurato. La legge può stabilire che, nel caso di un infortunio automobilistico, chi ha una responsabilità soggettiva o oggettiva debba pagare i danni. Ma naturalmente, sia che la responsabilità sia soggettiva o oggettiva, l'onere del pagamento del danno non è a carico dell'assicurato, ma dell'assicurazione. La condotta di coloro che guidano le automobili e sono assicurati in relazioni ad esse, data l'assicurazione, tende a essere meno accurata che nel caso in cui l'obbligo di pagare i danni ricada sull'automobilista. Dunque, subito dopo che il contratto di assicurazione è diventato valido, si crea un incentivo alla condotta opportunistica, che genera per il principale del contratto un rischio morale.

Colui che è assicurato pensa di potere rischiare di più di quello che rischierebbe se non fosse assicurato. La condotta opportunistica negligente o dolosa è difficile da provare e, comunque, l'assicurazione risponde anche qualora l'assicurato si sia comportato in modo disattento. Certo, l'assicurazione può rincarare le polizze degli "agenti" che si comportano in modo negligente. Ma c'è un'asimmetria informativa fondamentale tra l'assicuratore e colui che è assicurato circa il comportamento di questi. Può darsi che l'assicurato si comporti in modo accurato e, tuttavia, sia vittima di un incidente. Oppure è vero il contrario. Se, ad esempio, un'automobile non è in perfetta manutenzione, il tamponamento, che essa effettua, potrebbe essere dovuto a cattivi freni, non a una condotta disattenta. Talora, anche un'auto con freni perfetti guidata bene finisce a tamponare quella davanti, perché questa si ferma in modo improvviso, le distanze sono molto ravvicinate (trattandosi di traffico urbano congestionato) e l'asfalto è scivoloso.

L'assicurazione non può capire se quell'incidente, che viene addossato al suo assicurato deriva realmente da una sua negligenza oppure dal suo comportamento inaccurato, dovuto al fatto che sa che

c'è un'assicurazione che paga per lui. Poiché l'assicuratore può anche presumere che le tendenze a comportamenti opportunistici siano la causa principale dell'incremento degli infortuni, tenderà a chiedere di più, in relazione ai precedenti infortuni. E se l'assicurazione è obbligatoria, la selezione negativa non potrà generare una variazione nel numero degli assicurati, ma una loro distribuzione peculiare: nel senso che i soggetti peggiori andranno a finire alle assicurazioni meno esigenti, con riguardo al rapporto fra danni già subiti e premi da pagare. Poiché il mercato è variegato e l'assicurazione è obbligatoria ci saranno delle assicurazioni che per incrementare il fatturato accettano il rischio di assicurare i meno buoni prendendo su di sé il rischio di un'eventuale selezione negativa. Il principale che ha creduto di avere molti clienti, invece, si trova ad avere dei pessimi clienti.

L'assicurazione, per combattere il grave rischio morale, in cui incorre, in conseguenza dei comportamenti "opportunistici", più o meno volontari, degli assicurati adotta degli schemi di disincentivo, rivolti a scoraggiare le negligenze dipendenti dal fatto che la persona assicurata si sente più sicura rispetto ad una che non lo è. Il premio sale in rapporto agli infortuni subiti e denunciati. Si può allora immaginare che la persona assicurata che guida l'auto abbia un proprio interesse a evitare gli infortuni perché può subire un onere finanziario personale, che si aggiunge a quello dell'assicurazione (che, con i maggiori premi che incasserà, in parte almeno, se ne risarcisce).

15. *Condotte opportunistiche ed azzardo morale ed organismi con funzioni di natura indipendente*

Ed eccoci così ad un'altra ragione per l'azzardo morale, nei rapporti di agenzia di tipo gerarchico. Esso può dipendere dalla scelta di istituzioni che garantiscono agli agenti la massima autonomia, reputando che ciò consenta loro di esplicare, al meglio, la propria funzione. Le condotte opportunistiche degli "agenti autonomi" si sviluppano sulla base del fatto che una volta fissata le loro prestazioni e i loro poteri, essi possono "prendersela comoda" e fare ciò che

più preferiscono, perché si sono appropriati della contropartita di denaro e di potere che derivano dal loro contratto, senza possibilità di perderne una parte, anche piccola, a causa di condotte inefficienti o con obbiettivi diversi da quelli che da loro ci si aspetterebbero. Tipico è il caso dell'azzardo morale, che in tal modo si determina, con riguardo a certi "corpi separati" dello stato, come le "autorità indipendenti" di controllo della borsa, del credito, della concorrenza, delle assicurazioni, delle imprese di pubblica utilità (energia elettrica, petrolio, gas, telefoni etc.).

NOTA BIBLIOGRAFICA

In questo capitolo e nei seguenti mi avvarrò soprattutto di una bibliografia che riguarda l'analisi economica delle istituzioni e l'organizzazione industriale. di cui i capiscuola sono ARMEN ALCHIAN, R.H. COASE, DOUGLAS NORTH e OLIVER WILLIAMSON. Su questo indirizzo metodologico cfr. R. H. COASE, (1998), *The New Institutional Economics, American Economic Review*, riedito in C. MENARD (a cura di), (2000) *Institutions, Contracts, Organizations, Perspectives from New Institutional Economics*, Cheltenham, Elgar e D. NORTH (2000), *Understanding Institutions*, in C. MENAUD, (2000), Non può mancare, in queste analisi, accanto ai contributi degli economisti, la costante attenzione a quelli dei giuristi, che hanno svolto analisi economiche del diritto, di particolare importanza, come gli americani RICHARD A. POSNER, WILLIAM LANDES, ROBERT COOTER, ROSE ACKERMANN e gli italiani GUIDO CALABRESI, FRANCESCO PARISI, GUIDO MONATERI, UGO MATTEI, ROBERTO PARDOLESI. Alla base della impostazione della trattazione di economia industriale di questi capitoli vi sono i contributi della scuola di Chicago, di cui i maggiori economisti sono ARMEN ALCHIAN, GEORGE STIGLER, H. DEMSETZ e RONALD COASE e quelli di OLIVER WILLIAMSON, con il suo lavoro sistematico di ampio respiro delle istituzioni del capitalismo incentrato sul ruolo dei "costi delle transazioni" (messo ion lice dai lavori seminali di COASE), delle "condotte opportunistiche", della "razionalità limitata", della "selezione avversa" e del "rischio morale". Un altro paradigma teorico ricorrente sarà quello del rapporto di agenzia fra principale-agente c, inizialmente sviluppato da A. M. SPENCE e R. ZECKHAUSER (considerando i contratti di assicurazione) e da S. ROSS e R. REES, che ha dato il via a una fioritura di analisi economica del rapporto di agenzia nei contratti di credito, in quelli di lavoro, nel rapporto fra azionisti e membri dei consigli di amministrazione e manager e così via. Mi avvarrò anche di alcuni schemi elementari di teoria dei giochi correntemente impiegati dagli economisti come il dilemma del prigioniero, il teorema "dell'uomo della strada" (*folk theorem*), il teorema della reputazione nel gioco ripetuto, importanti per spiegare la teoria del diritto di proprietà,quella dei contratti,il rapporto fra società per azioni e azionisti.Il paradigma del "mercato dei bidoni" di GEORGE AKERLOF, originariamente impiegato per il mercato dei beni usati, con le sue asimmetrie informative e la sua selezione avversa, ha efficacia esplicativa anche per la selezione del personale e i contratti ed ha implicazioni anche per la funzione di beni immateriali come l'avviamento la "ditta" e il "marchio".. La dicotomia fra beni di ricerca e beni di esperienza elaborata da PHILIP NELSON, sviluppando un saggio di G. STIGLER sull'economia dell'informazione, è importante per il rapporto fra impresa e consumatore, ma anche per il rapporto fra impresa e fornitori. nel decentramento produttivo od outsourcing, Farò riferimento alle ricerche dell'economista GIUSEPPE CLERICO sulla responsabilità contrattuale e sulle asimmetrie informative e la responsabilità contrattuale in settori di prestazioni di servizi nel campo dei beni di esperienza. Mi avvarrò anche dei contributi seminali filosofo del diritto e politologo Bruno Leoni riguardanti il voto a maggioranza nelle società per azioni in confronto alla democrazia politica v. La "teoria della cattura", inizialmente elaborata da GEORGE STIGLER è particolarmente utile in relazione alle condotte opportunistiche delle "autorità di regolamentazione. La teoria della concorrenza dinamica di JOSPEH SCHUMPETER e a quella dei mercati contestabili di WILLIAM BAUMOL e collaboratori sono importanti con riguardo ai principi rilevanti per le regole sulla concorrenza e a quelle sulle pubbliche utilità.

Ed ecco ora il riferimento ai saggi più rilevanti, per la presente trattazione, degli autori sopra citati.

Di ALCHIAN, specialmente A. ALCHIAN (1961), *Some Economics of Property*, Santa Monica, RAND Corporation, (1969), *Corporate Management and Property Rights*, in H. G. MANNE (a cura di), *Economic Policy and the Regulation of Corporate Securities*, Washington D. C., *American Entrerprise Institute*, (1970), *Elementi per un a teoria economica dei diritti di proprietà*, in G. BROSIO (1989), (a cura di), *La teoria economica dell'organizzazione*, Bologna, Il Mulino, che è la traduzione di (1965), *Some Economics of Property Rights*; vari saggi in (1972) *Economic Forces at Work*, Indianapolis, Liberty Press. Nonché, A. ALCHIAN & H. DEMSETZ (1972), *Production, information costs, and economic Organization, American Economic Review*, 62 e, infine, (1973), *The property rights paradigm, Journal of Economic History*.

Di H. DEMSETZ (1964), *The exchange and enforcement of property rights, Journal of Law and Economics; Some Aspects of Property Rights, Journal of Law and Economics*, October; (1967) *Towards a theory of Property Rights, American Economic Review*; (1969), *Information and efficiency: another viewpoint, Journal of Law and Economics*; (1982) *Economic, Legal and Political Dimensions of Competition*.

Di R. COASE, I due saggi seminali di R. COASE (1937), *The Nature of the firm, Economica*, e (1960), *The Problem of Social Costs, Journal of Law and Economics*, e i saggi successivi editi nel volume (1988), *The firm, the Market and the Law*, Chicago, University of Chicago Press, traduzione italiana (1995), Bologna, Il Mulino. Sul pensiero di R. COASE cfr. D. NORTH (2000), *A Revolution in Economics*, in C. MENARD (2000), e O. WILLIAMSON (2000), *Ronald Harry Coase: institutional economist/institutions builder*, in C. MENARD (2000).

Di NORTH sopratutto D. NORTH (1990), *Institutions, Institutional Changes and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Pres, traduzione italiana cura di W. SANTAGATA (2002), *Istitutzioni, cambianento istitutionale, evoluzione dell'economia*.

Di WILLIAMSON oltre al trattato sistematico OLIVER WILLIAMSON (1985), *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting New York*, The Free Press traduzione italiana a cura e con introduzione di M. TURVANI (1987), *Le istituzioni economiche del capitalismo*, Milano, Franco Angeli, altresì (1975) *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications, The Economic Institutions of Capitalism*, (1991) *The Nature of the Firm: Origins, Evolution, and Development* (coedited with Sidney Winter) e (1996) *The Mechanisms of Governance*, 1996.

Di AKERLOF mi limiterò al famoso saggio G. AKERLOF (1970), *The Market for "lemons": qualitative uncertainty and the market mechanism, Quarterly Journal of Economics*, ora disponibile in italiano con il titolo "Il mercato dei bidoni", in SALTARI (a cura di) (1990), Informazione e teoria economica, Mulino, Bologna, 1990 Sul rapporto di agenzia cito M. A. SPENCE e R. ZECKHAUSER (1971), *Insurance, Information and Individual Action, American Economic Review*, S. ROSS (1973), *The economic theory of agency: the principal's problem, American Economic Review*, S. REES (1975), *The Theory of Principal and Agent, Bullettin of Economic Research*.

Di G. STIGLER (1961), *The economics of information, Journal of Political Economy*, 59, tradotto in italiano in G. STIGLER (1994) con il titolo "L'economia dell'informazione"; dello stesso autore, sulla cattura dei regolatori G. STIGLER (1971), *A Theory of Regulation, Bell Journal of Economics and Management Science*, tradotto in Italiano in G. STIGLER (1994), *Mercato, Informazione, regolamentazione*, Bologna, Il Mulino con il titolo *Teoria della regolamentazione economica*. Sul tema ma anche A. T. PEACOCK (a cura di), (1984) *The Regulation Game*, Oxford, Basil Blackweel.

Sulla teoria della concorrenza dinamica fra grandi imorese cfr. Cfr. J. SCHUMPETER (1954), *Capitalism, Socialism and Democracy*, London, Allen & Unwin, traduzione italiana (2001), *Capitalismo, Socialismo, Democrazia*, con Introduzione di F. FORTE, Milano, Etas Parte II e V e W. J. BAUMOL & R. D. WILLIG (1981), *Fixed Costs, sunk costs, entry barriers and sustainable monopoly, Quarterly Journal of Economics*, August, e W. J. BAUMOL, J. PANZAR & R.D. WILLIG (1982), *Contestable Markets and the theory of the industry structure*, New York, Harcourt Brace.

Una rassegna in termini semplici dei teoremi di teoria dei giochi rilevanti per l'economia si può trovare in D.M. KREPS (1992), *Teoria dei giochi e modelli economici*, Bologna, il Mulino.

Di G. CLERICO (1999), *Analisi economica della responsabilità extracontrattuale, Economia Pubblica*, anno XXIX, n.2 e (2001), *Forme di pagamento. regole di responsabilità e comportamento del produttore sanitario, Economia Pubblica*, anno XXXI, n. 3 e gli altri studi del medesimo autore ivi citati.

Di B. LEONI (1960), *Decisioni politiche e regole di maggioranza, Il Politico*, riedito in B. LEONI (1980), *Scritti di scienza politica e teoria del diritto*, con un "Saggio introduttivo" di M. STOPPINO, Milano, Giuffré, ed in B. LEONI (2009), *Scritti di scienza Politica e teoria del diritto*, IBL, Soveria Mannelli, Rubbettino e Leonardo Facco e il fondamentale (1961) *Freedom and the Law*, (1991) expanded 3rd edition, foreword by Arthur Kemp, Indianapolis: Liberty Fund.

Fra i giuristi che hanno svolto analisi economiche del diritto rilevanti per la presente trattazione, specialmente. G. CALABRESI (1961), *Some Thoughts on Risk Distribution and the Law of Torts, Yale Law Review*, R. D. COOTER (1982), *The Cost of Coase, Journal of Legal Studies*, vol. 11, (1991), *Economic Theories of Legal Liabilities, Journal of Economic Perspectives*, vol. 5 e R. D. COOTER & T. ULEN (1997), *Law and Economics*, New York, Addison-Wesley; R. ROSE ACKERMAN (1991), *Regulation and the Law of Torts, American Economic Review, Paper and Proceedings*, 81 e, per altri spunti bibliografici, la perspicua rassegna di R.A. POSNER e F. PARISI (1999), *Analisi economica del diritto privato e commerciale, Biblioteca della Libertà*, n. 148, gennaio-febbraio.

La presente trattazione, oltrechè a quei testi base, di cui una buona silloge si trova in G. BROSIO (a cura di) (1989), *La teoria economica dell'organizzazione*, Bologna, Il Mulino si avvale di L. KAPLOW e S. SHAVELL, 2002, *Fairness versus Welfare*, Cambridge Mass, Harvard University Press, d R. COOTER, U. MATTEI, P.G. MONATERI, R. PARDOLESI, T. ULEN (1999), *Il mercato delle regole. Analisi economica del diritto civile*, Bologna, Il Mulino, di E. COLOMBATTO (a cura di), (2004), *The Elgar Companion to the Economics of Property Rights*, Chelthenham, Elgar e di E. BROPUSSARD and J.M. GLANCHANT, (cura di), (2002), *The economics of Contracts. Theories and Applications*, Cambridge, Cambridge University Press.

CAPITOLO IV

L'impresa nella società industriale avanzata

Parte I
L'azienda, l'impresa, le esternalizzazioni

1. *L'azienda e l'impresa sono due nozioni distinte*

Le nozioni di azienda e di impresa sono differenti. L'azienda è il complesso dei beni organizzati per produrre beni o servizi per il mercato o per l'offerta gratuita o semigratuita pubblica e può essere diretta da un manager o un burocrate che non ne possiede alcuna quota di proprietà. Invece dell'imprenditore esercita, con un capitale proprio, un'attività economica per fine di lucro mirante al profitto e ad altri obbiettivi economici connessi e incorre nei rischi che ciò comporta.

Come si nota, nella nozione dell'azienda, vi sono quattro componenti:

I) ci deve essere un "complesso";
II) "il complesso" deve consistere di *beni,* materiali o immateriali, non basta che vi siano persone;
III) il complesso di beni deve avere una "organizzazione";
IV) infine ci deve essere un capo, persona che organizza i beni dell'azienda, che non ne è necessariamente comproprietario e non necessariamente opera sul mercato come "imprenditore".

Anche per aversi l'imprenditore, si presentano, una serie di caratteristiche:

I) ci deve essere un'attività di mercato con un fine di lucro;
II) questa attività deve essere svolta "professionalmente", cioè continuativamente;
III) questa attività riguarda la produzione di beni o servizi;
IV) il capo deve essere un imprenditore, persona fisica o giuridica, che ci mette proprio capitale in misura adeguata per influire sulle sue decisioni.

L'azienda in economia, può essere rivolta al mercato o al servizio pubblico non di mercato, quindi ha come *dominus* un imprenditore o la burocrazia pubblica. D'altra parte l'imprenditore, in senso economico, può essere una società che possiede un'altra società e che è rappresentato da un manager (o da un gruppo di management).

2. *L'azienda e l'impresa*

Un' impresa può avere più aziende. L'impresa mediante sue aziende, può anche produrre solo una parte dei beni che essa offre. Al limite, come vedremo, non ne produce nessuna, si limita a contratti con aziende che producono e vendono alla clientela. Analogamente, nessuna Pubblica Amministrazione produce interamente i servizi che offre. La PA molto spesso si avvale di contratti con aziende che offrono i suoi servizi. La tendenza dell'economia di mercato e dell'economia pubblica è sempre più nella direzione della specializzazione e nel decentramento dei processi produttivi, al fine di realizzare la massima efficacia nei risultati e di comprimere i costi. Quanto più si amplia la domanda della singola impresa o della singola economia pubblica, tanto più tale processo diventa opportuno, in quanto esso ha, come principale ostacolo, i costi delle transazioni, che sono un fattore di costo fisso o semi fisso, il cui onere si riduce per unità di offerta, man mano che aumenta la quantità di questa.

E in termini di contabilità economica si distingue il valore aggiunto dell'impresa (o della PA) dal valore pieno del prodotto che essa offre. Il valore aggiunto dell'impresa (o della PA) viene creato acquistando beni intermedi da altri operatori economici. Facendo la differenza fra il valore del prodotto venduto e tali beni intermedi acquistati presso terzi, si trova appunto il valore aggiunto lordo dell'impresa. Esso è la somma dei compensi pagati ai vari fattori produttivi interni all'impresa: le retribuzioni per i suoi addetti, il fitto degli immobili e degli altri beni durevoli non di proprietà impiegati, l'interesse sul capitale finanziario, l'ammortamento per i beni durevoli di proprietà impiegati nel processo produttivo o commerciale e

il profitto che include il compenso per l'uso di tali beni e il guadagno per l'imprenditore e gli azionisti, che ci hanno messo il capitale proprio.

3. *In che cosa consiste l'impresa. Il rapporto gerarchico e i costi delle transazioni*

L'economista Ronald Coase, in un saggio seminale del 1937, sulla natura dell'azienda[1], ha posto un quesito: perché in un'impresa[2] certe attività sono interne ed altre attività invece vengono fatte all'esterno? L'impresa è, per sua natura, una organizzazione gerarchica. Ciò permette a chi ne è responsabile di dirigerla secondo le proprie decisioni, ricevendo i benefici e i danni delle proprie decisioni. Ma l'impresa, per le sue attività produttive, si avvale di una ampia messe di forniture esterne all'azienda. Quali ragioni inducono a rinunciare ai vantaggi dell'organizzazione gerarchica? La risposta, per Coase, sta essenzialmente nei costi delle transazioni. Vedremo che quella dei costi delle transazioni è una nozione elastica, che può limitarsi ai soli costi inerenti al fare i contratti e a gestirli o estendersi anche ai costi delle informazioni che si collegano alle contrattazioni e che si presentano, in modo diverso, fra soggetti legati da contratti di scambio o da contratti di gerarchia. Con l'analisi di Coase focalizzata sui costi delle transazioni emerge, la dicotomia fondamentale nei processi produttivi, che già abbiamo visto, fra i rapporti verticali gerarchici con cui un "padrone" fa fabbricare ai suoi dipendenti i beni o servizi aziendali ed i rapporti orizzontali, di scambio, con cui egli comprano i beni e servizi dal di fuori, facendo a meno dell'azienda. Il caso

[1] R. Coase (1937), *The Nature of the firm, Economica*, e i saggi successivi editi nel volume (1988), *The firm, the Market and the Law*, Chicago, University of Chicago Press, traduzione italiana (1995), Bologna, Il Mulino.

[2] Per la verità il termine "firm", etimologicamente, si riferisce a una compagnia, di cui i soci hanno la "firma". Quindi, originariamente, esso riguarda l'impresa. Ma l'analisi di Coase si riferisce all'organizzazione produttiva dell'impresa, quindi alla problematica dell'azienda.

limite di una impresa priva di azienda, non è molto frequente, per una produzione che voglia essere di qualità, in quanto:

I) per certe produzioni, con le tecnologie disponibili, vi è una fase di assemblaggio materiale, in cui varie componenti vengono messe assieme simultaneamente e per farlo occorrono squadre di persone che lavorano una accanto all'altra, e se non vi è un soggetto che le coordina la produzione va nel caos dell'inefficienza, ci vuole, dunque, un potere di comando, un capo e se questi non è responsabile del risultato cioè proprietario del coordinamento vi è il rischio di condotte "irresponsabili";

II) per certe produzioni vi è una fase di trasformazione fisica di materie prime o semilavorati, in cui, con le tecnologie disponibili, si impiegano macchine costose e complicate, che richiedono, per la loro gestione, l'opera di almeno una squadra di persone, che vanno coordinate e se non c'è un capo responsabile c'è inefficienza;

III) per certe produzioni, con le tecnologie disponibili, ricorrono entrambe le circostanze.

Lo scambio non può sostituire integralmente la *produzione* all'interno dell'impresa come azienda, perché la gerarchia per attuare il coordinamento fra i fattori produttivi è indispensabile per produrre e affinché essa sia efficiente occorre che ci sia un proprietario del risultato del coordinamento così attuato. È però anche concepibile l'impresa *commerciale*, che compra e vende solo con un sito internet.

4. *La produzione non può avvenire senza aziende. I costi fissi*

Ma a questo punto emerge un ulteriore quesito. Posto che un'impresa riesca a svolgere la sua attività produttiva senza proprie aziende, è possibile che la produzione che essa ha interamente "esternalizzato" avvenga senza aziende, puramente tramite persone che svolgono un lavoro autonomo e effettuano scambi, riguardanti le proprie attività produttive? La prima osservazione che si deve fare e che è un po' in ombra nel ragionamento di Coase, che si focalizza sui costi delle

transazioni sta nel fatto che ci sono anche i problemi inerenti ai costi fissi dell'utilizzo dei macchinari e quelli del trasporto dei materiali. Anche ammesso che gli operai si trasformassero in altrettanti lavoratori autonomi, che si scambiano fra di loro le materie prime e i semi lavorati, assumendo il compito di finanziare la propria fase e sostenendo i costi del contratto di scambio, con le contro parti, rimane, per loro, la necessità di stare, uno accanto all'altro, in un edificio, allo scopo di utilizzare macchine che possono servire a più di un operaio e di evitare un trasporto eccessivo del materiale che, per quanto leggero e di modeste dimensioni, esige comunque delle operazioni, il cui costo in termine di tempo e risorse si accresce con la distanza. E spesso i lavoratori debbono scambiarsi informazioni sul loro lavoro e sarebbe molto complicato farlo con telefonate, anche perché molte comunicazioni che si scambiano sul posto di lavoro sono visuali. Solo una parte del lavoro può essere fatto a domicilio, da individui isolati, che comunicano in rete e per telefono, interattivamente. C'è il grosso tema dello sfruttamento dei costi fissi delle attrezzature, tramite l'ampliamento della produzione, che dà luogo alle economie di scala nell'impresa e nell'industria in cui essa opera, cioè a costi unitari decrescenti nell'impresa e nell'industria[3]. Il *know-how* viene applicato e sviluppato di continuo e su larga scala (stessi impianti per più clienti). All'ampliarsi del mercato conviene esternalizzare le produzioni, perché si possono sviluppare imprese specializzate che lavorano per più clienti. Man mano che il mercato si amplia, ci sono nuove opportunità per sfruttare i costi fissi, di imprese specializzate che si dedicano solo a un particolare atto produttivo, con una maggiore suddivisione del lavoro. E la specializzazione in singoli atti produttivi, dipendente dalla suddivisione del lavoro, consente di creare e sfruttare meglio le competenze dei vari soggetti e squadre, che in tal modo tendono a formarsi con continui affinamenti, che si riflettono anche in perfezionamenti dei prodotti. E man mano che si amplia

[3] Impresa e industria, per gli economisti sono due nozioni differenti: l'industria è l'assieme delle imprese di un certo ramo. Il termine "industria" come assieme di imprese di un dato ramo viene usato sia per i rami produttivi in senso stretto, sia per quelli dei servizi.

il mercato si accresce il numero di imprese che operano in una data attività specializzata, quindi la loro concorrenza, e anche la diffusione delle conoscenze relative a quella specializzazione, il che comporta una tendenza alla riduzione dei costi per l'industria considerata. Al centro di questo fenomeno di specializzazione di cui già ci siamo occupati, ci sono i costi fissi delle attrezzature. Man mano che la scala della domanda cresce, conviene specializzare i costi fissi e concentrarli su dati impianti e attrezzature. Dunque accanto alla risposta affermativa al quesito se una impresa di una certa dimensione possa fare a meno di proprie aziende, vi è la risposta negativa al quesito se si possa immaginare una attività produttiva svolta senza aziende. È però vero che una mega azienda ha grossi problemi di funzionamento, derivanti dalle difficoltà dei rapporti di agenzia verticali. I capi squadra debbono sorvegliare sulle condotte opportunistiche dei membri della squadra. I capi settore debbono vigilare sulle condotte opportunistiche dei capi squadra. E il direttore generale deve vigilare sulle condotte opportunistiche dei capi settore. Ci sono problemi di flussi informativi e di asimmetrie informative.

Il capo squadra ha informazioni dal capo settore che deve trasmettere ai membri della squadra e ciò comporta canali informativi che non sempre riescono a funzionare bene, in tempo reale. I membri della squadra hanno informazioni specifiche, che non sempre trasmettono al capo squadra e che, comunque, questi, non sempre riesce a recepire. Il capo settore ha informazioni dal direttore generale dell'azienda che deve trasmettere ai vari capi squadra e ciò comporta canali informativi che non sempre riescono a funzionare bene, in tempo reale. I capi delle varie squadre hanno informazioni specifiche, che traggono dai membri delle squadre, che non sempre trasmettono al loro capo settore e che, comunque, questi, non sempre riesce a recepire. Il direttore generale dell'azienda ha informazioni dal suo staff che deve trasmettere ai vari capi settore e ciò comporta canali informativi che non sempre riescono a funzionare bene, in tempo reale. I capi dei vari settori hanno informazioni specifiche, che traggono dai capi squadra, che non sempre trasmettono al direttore generale e che, comunque, questi, e il suo staff, non sempre riescono a recepire.

5. *Ragioni del decentramento produttivo. Il ruolo determinante del diritto di proprietà*

Nella biologia, nella società civile e nell'economia opera la legge di differenziazione delle specie, come legge del progresso biologico e, rispettivamente, umano. La società, con la crescita della popolazione e del reddito pro capite, dipendente dall'accumulo di capitale fisico e umano e dal progresso tecnologico, si articola sempre di più, nelle sue varie componenti, che si differenziano e si specializzano. L'ampliamento del mercato consente, a chi si è specializzato, di usufruire di uno spazio, sul lato della domanda, abbastanza ampio per assorbire la sua particolare offerta. Se guardiamo questo fenomeno, non dal lato di imprese che offrono prodotti finiti, ma dal lato di imprese che offrono fattori produttivi possiamo notare che ciò consente, alle imprese a valle di esse d'avvalersi sempre di più del mercato per i beni e servizi in cui non sono specializzate. E si hanno, così, i costi decrescenti, connessi alla continua segmentazione della produzione, di attività specializzate, che possono sfruttare i costi fissi di impianti, attrezzature, conoscenze specifiche, ricerche, innovazioni, reti di vendita e attività promozionali messi in luce dagli studi di Marshall e di Allyn Young. Ciò fa parte della convenienza della divisione del lavoro, già messa in risalto da Adamo Smith con il suo celebre esempio della suddivisione dei compiti dei lavoratori nella produzione di spilli. Con la differenza che nello schema di Smith tale suddivisione avviene all'interno dell'impresa, per accrescere la sua efficienza produttiva, mentre nel ragionamento che qui si fa essa avviene tramite gli scambi sul mercato, in regime di competizione, sicché vi è il vaglio del confronto fra i diversi offerenti. Il ragionamento è in due stadi. Primo stadio. I lavoratori sono specializzati per operare in una data fase e, pertanto, la produzione avviene in modo più efficiente, affidando a ciascuna squadra specializzata la propria lavorazione. C'è qualcosa di più, per altro, che si collega al diritto di proprietà, in senso economico.

Ed ecco il secondo stadio. Se la squadra è esterna all'impresa, che ne compra il prodotto, ogni pigrizia dei suoi componenti ricadrà

sulla squadra medesima. Se la squadra facesse parte del grande calderone di una impresa con molte fasi del ciclo produttivo, la pigrizia del singolo confluirebbe nel calderone e non ricadrebbe, se non in piccola parte, sui membri della squadra. Il diritto di proprietà, come abbiamo visto, consiste nella appropriazione dei frutti, buoni e non buoni, del bene oggetto della proprietà. Quando manca la proprietà del singolo bene e c'è la proprietà comune di tutti i beni, si ha l'esito previsto dal teorema del libero battitore. E, per conseguenza, se il bene in questione è il lavoro della squadra, per minimizzare le condotte opportunistiche, conviene che la squadra sia giuridicamente separata dal resto dell'impresa e vi si raccordi mediante un nesso di mercato, *basato sul do ut des.* È un principio indispensabile per operare con criteri di efficienza produttiva, tanto per l'offerta di beni privati sul mercato che per quella di beni pubblici gratuiti, cioè fuori del mercato o semi gratuiti, cioè di quasi mercato.

6. *Il ruolo della specializzazione. Dal capitalismo gerarchico al capitalismo contrattuale*

Quali sono i beni indispensabili all'azienda che opera in un dato ramo, in che cosa essa deve consistere? E l'attività economica organizzata dell'imprenditore sin dove si estende, per realizzare il proprio obiettivo di produzione e/o scambio? Questi due quesiti fra loro strettamente connessi ci portano a cercare di capire perché un' impresa produce date cose, mentre altre, dello stesso settore, le prendono dall'esterno per produrre i suoi beni e servizi o le aggiunge ad essi, nella loro vendita. A completamento del duplice quesito bisogna aggiungere la considerazione della varietà dei contratti con cui si attua il decentramento produttivo, tema che sarà esaminato più avanti.

Ora dobbiamo solo annotare che le formule contrattuali con cui le imprese connettono l'attività produttiva esterna alle loro aziende con quella interna sono molto più varie di quelle pure e semplici consistenti nei classici contratti di compravendita.

Una ragione del decentramento sta nel fatto che un'impresa, per

avere successo, nell'economia dei mercati globali, in cui si confronta con una molteplicità di altre imprese, deve concentrarsi sul suo business fondamentale, denominato anche "core business"[4]. Ad esempio, un'impresa A che opera con una (o più) azienda di scarpe generalmente non produce le scatole in cui le sue scarpe vengono confezionate e mandate ai commercianti, anche se tradizionalmente (ma non sempre attualmente) sono i suoi lavoratori che mettono le scarpe in quelle scatole. E, certamente, A ha scelto i modelli e i materiali delle scatole e l'eventuale design degli involucri. Inoltre, di solito A non produce il cuoio con cui sono fatte le scarpe, ma lo compra dalle fabbriche di pellami, che sono specializzate in suole, tacchi e in pelli per la tomaia. A non produce il filo con cui le scarpe sono cucite, né le macchine con cui sono assemblate. Ma forse A partecipa in modo sostanziale alla progettazione di tali macchine e, di certo, interviene in modo importante sul colore e sulle altre caratteristiche del cuoio impiegato nelle sue scarpe.

Comprando le scatole da scarpe da un'impresa che le fabbrica, l'impresa A fruisce di due vantaggi. Può effettuare l'acquisto da operatori, che, concentrandosi sulle scatole per molte aziende di scarpe, ne possono effettuare una produzione su larga scala, sfruttando appieno i macchinari con cui ciò si realizza. Inoltre A può scegliere l'impresa più soddisfacente, fra quelli che fanno scatole, in modo da averle in tempi brevi, ad un prezzo competitivo.

Forse, per la produzione di scarpe non vi sono stati molti cambiamenti, nell'articolazione delle specializzazioni delle imprese operanti nei diversi stadi della filiera. Ma se consideriamo, ad esempio, le automobili troviamo grandissimi mutamenti, per quanto riguarda ciò che le case automobilistiche fanno all'interno dell'azienda e ciò che esse danno da fare all'esterno. In parte ciò è dovuto ai mutamenti tecnologici, in parte all'ampliamento dei mercati. Una volta le imprese automobilistiche producevano al proprio interno molte componenti che attualmente fanno produrre fuori, magari da altre imprese, che esse stesse controllano, ma che hanno un loro bilancio

[4] La parola "core" vuol dire "nucleo".

autonomo e obbediscono a criteri di mercato, per quanto riguarda le forniture sia all'impresa controllante, sia ad altre. Una volta le imprese automobilistiche avevano proprie fonderie per la preparazione del laminato, che avrebbero "stampato" per fabbricare le carrozzerie. Ora tale integrazione produttiva è venuta meno, perché una parte crescente delle carrozzerie non è fatta di metalli, ma di plastiche e perché la produzione di auto, data la loro evoluzione tecnologica, si concentra maggiormente su aspetti diversi da quelli della produzione della materia prima. Inoltre l'offerta di questa, anche nelle varietà richieste per la fabbrica di auto, è vasta, data l'ampiezza del mercato delle auto, che è oramai mondiale. E, ricorrendo all'esterno, l'impresa non corre il rischio di carenze nell'approvigionamento.

Queste riflessioni, che valgono per i beni strumentali aziendali con cui si producono i beni e servizi delle imprese, vale in misura crescente anche per i fattori soggettivi, del lavoro. Accanto al lavoro interno, su cui l'imprenditore ha una autorità gerarchica, si sviluppa sempre di più quello esterno, in cui l'imprenditore ha un rapporto di agenzia orizzontale. I relativi contratti riguardano attività di lavoro di soggetti esterni, da svolgere all'interno delle aziende e degli uffici delle imprese, come la gestione delle pulizie, con l'appalto a imprese esterne, e attività di lavoro individuale o di gruppo esterno, ad esempio con contratti di lavoro a domicilio, per operazioni su semilavorati che, dopo quella fase di trasformazione, vengono riconsegnati all'azienda.

Alcune forme di decentramento produttivo che si sono diffuse negli ultimi decenni, riguardano non le varie fasi di produzione del bene, ma servizi collaterali. Così, un tempo le pulizie dei locali della fabbrica erano eseguite da un suo personale, attualmente, di solito, le imprese per questi compiti ricorrono a ditte esterne. La spiegazione sta nel fatto che l'efficienza del servizio esterno può essere ottenuta mediante lo stimolo derivante dal fatto che il contratto, in casi di prestazioni non soddisfacenti, potrebbe non essere rinnovato alla scadenza, mentre è difficile licenziare il personale che non lavora in modo soddisfacente. E nella società post-industriale, i rapporti gerarchici funzionano meno bene che nell'epoca del capitalismo di

massa su basi autoritarie dell'ottocento, mentre l'evoluzione sociologica e culturale diffonde i rapporti contrattuali di scambio, nei più diversi aspetti della vita quotidiana. E le pulizie sono un'attività part-time. Conviene, perciò, all'impresa strutturata, ricorrere a piccole imprese esterne di pulizia, che si avvalgono di contratti flessibili part time, con una offerta di lavoro fluttuante, che essa non riuscirebbe a gestire altrettanto bene.

In parte questo mutamento dipende da fattori connessi all'evoluzione tecnologica, per cui un lavoro, come quello delle pulizie, che un tempo era poco qualificato, attualmente comportano l'impiego di attrezzature e di materiali sofisticati, che esigono una competenza specifica dell'impresa.

7. *Il decentramento produttivo è sempre esistito, ma nell'era di Internet riceve un impulso nuovo*

Anche prima dell'era neo post capitalistica l'impostazione per cui l'impresa deve tenere "in azienda" tutto quello che può era errata. Rifletteva mercati con scambi poco efficienti e una mentalità manageriale basata sul massimo accentramento, che rifletteva non tanto l'interesse degli azionisti, quanto quello dei gruppi di controllo dell'impresa, la cui potenza ed opportunità era (e spesso è) correlata alla dimensione della produzione aziendale, misurata dal numero di addetti e dalla dimensione degli investimenti.

Il principio della divisione del lavoro, fra imprese che si occupano di attività produttive diverse, è alla base dello sviluppo del sistema di mercato capitalistico. Certamente, però, in passato, come abbiamo notato, vi era una minore tendenza che attualmente a quello che, in inglese, viene definito "out-sourcing" e che nell' italiano dei sindacati viene denominato, con un senso negativo, come "decentramento produttivo" e, in modo più neutrale, si definisce come "esternalizzazione". Vi sono, al riguardo, oltre a quelli accennati, in effetti, anche motivi di tipo sindacale. Se in una impresa molto organizzata le attività si svolgono al suo interno, i lavoratori di quell'impresa

che svolgono quell'attività sono tutelati e trattati come tutti gli altri; decentrando una parte di attività, invece, questi lavoratori finiscono in piccole imprese o in cooperative o diventano lavoratori autonomi e quindi non sono più tutelati, mediante norme come l'articolo 18 dello statuto dei lavoratori.

E vi sono anche motivi derivanti dai diversi costi del lavoro e dai diversi oneri fiscali, previdenziali ed eco-ambientali nelle economie avanzate e in quelle a più basso reddito, come quelle dei dieci paesi, in gran parte dell'Europa dell'est ex sovietica che, nel 2004, sono entrati nell'Unione Europea[5]. Ma la tesi che, a parte queste convenienze, non vi sia una logica nelle esternalizzazioni è errata. Abbiamo visto quali ragioni economiche, sociologiche, tecnologiche sospingano alla esternalizzazione, anche a prescindere dai fattori sindacali, fiscali, previdenziali, ecoambientali.

E nell'era dell'informatica, per le imprese, le esternalizzazioni, i rapporti di agenzia orizzontali, tramite contratti fra parti non in rapporto gerarchico, acquistano nuova rilevanza. La rete di internet è per sua natura un sistema orizzontale non gerarchico. L'era informatica comporta che i flussi informativi possono essere sviluppati agevolmente, anche al di là del rapporto fisico, in modi efficienti, in tempo reale.

8. *L'impresa super leggera*

Internet ha generato fenomeni organizzativi rivoluzionari. Con l'era informatica ha fatto ingresso nell'organizzazione aziendale l'impresa super leggera. Un'impresa, *per la parte produttiva*, potrebbe anche consistere solo di scambi, come nei due esempi, di cui vedremo, di Nokia e di Zara, che si occupano essenzialmente di progettazione e di coordinamento delle produzioni, fatte in altre aziende dello stesso gruppo o di altri gruppi. Al limite, un'impresa

[5] Si tratta di otto paesi dell'Est europeo ex sovietico, ossia Polonia, Ungheria, Repubblica ceca, Slovacchia, Slovenia, Latvia, Estonia, Lituania e di due paesi mediterranei, ossia Malta e Cipro.

"super leggera" è una organizzazione che opera, sulla base di un progetto, che è un tipico bene dell'informazione, che essa non produce, ma acquista dall'esterno e realizza mediante un insieme di contratti con operatori esterni, coordinati per un determinato risultato, cioè il prodotto, che essa cede ai terzi utilizzatori, mediante altri contratti. Nel campo delle costruzioni, vi sono imprese di ingegneria con caratteri molto simili a questi. Nel campo dei servizi, vi sono imprese, anche grosse, come quelle di affitto di manodopera, di collocamento, di compra-vendita e affitto di case etc. che operano essenzialmente tramite un'organizzazione, operando su beni immateriali nel campo delle informazioni.

Spesso però, nel caso delle imprese di beni o di servizi complessi, il prodotto viene realizzato in larga misura all'interno di una "azienda pesante", dove sussistono invece dei contratti gerarchici complessi, di lunga durata.

Per stabilire le convenienze comparate di un'organizzazione imprenditoriale gerarchica, con una azienda "pesante" che incorpora molte fasi "materiali", rispetto ad una orizzontale di tipo super leggero, che si riserva solo progettazione e coordinamento, e le convenienze comparate delle varie possibili soluzioni intermedie che combinano variamente rapporti di agenzia di organizzazione gerarchica e rapporti di agenzia mediante contratti di scambio, Lou Castells[6], uno dei massimi *guru* della *e-economy*, fa l'esempio di Nokia, che agli inizi degli anni '90 era un'azienda in perdita, che rischiava di scomparire dal mercato ma poi divenuta leader nel campo dei telefoni cellulari, con una quota del 35% del mercato (giganti tradizionali dell'industria delle apparecchiature telefoniche come Motorola ed Ericsson all'inizio degli anni 10 del XXI secolo solo il 14% e il 9%). Nel 2004 Nokia aveva un fatturato di 30 miliardi di euro, con ben 6 di profitti. La ragione del successo di questa società, ubicata in un'area periferica dell'Europa, sta nel fatto che essa si è costruita un network di centinaia di fabbricanti, sia in Finlandia, che nel resto del mondo, con cui la casa madre si mantiene in connessione operativa,

[6] Manuel Castells (2002), *Galassia Internet,* Milano, Feltrinelli.

mentre si concentra nello sviluppo dei prodotti e nel miglioramento dei processi produttivi. La sua ambizione pare essere quella di diventare un'impresa che decentra totalmente la produzione, gestendola con la rete interattiva di Internet.

Castells offre anche l'esempio di Zara, un'impresa spagnola che produce capi di abbigliamento e li vende nella sua rete di distribuzione, che consiste di un centinaio di negozi sparsi in 34 nazioni. Essa nel 2000, a La Coruña, ove si trova la sua sede, ha 200 designer che progettano i prodotti (1200 all'anno) e ne trasmettono il design, via Internet allo stabilimento in Galizia, che provvede al taglio laser dei tessuti che vengono poi assemblati in fabbriche (la maggior parte nelle vicinanze) e distribuiti. In due settimane il prodotto passa dal bozzetto al negozio, così da interpretare in tempo reale i trend della moda e le esigenze della domanda.

9. *Uno sguardo di sintesi*

Lo schema analitico riguardante la convenienza delle imprese alle attività extra aziendali ovvero alle esternalizzazioni si può costruire considerando:

a) i costi delle transazioni e delle informazioni nei rapporti di agenzia orizzontali;
b) costi fissi, che possono comportare la necessità di non parcellizzare troppo i cicli produttivi;
c) i vantaggi i dati dalla specializzazione che esse consentono;
d) il miglioramento dei rapporti di agenzia orizzontali dovuto al crescere del numero di offerenti, che accresce la concorrenza e le conoscenze comuni;
e) l'espansione del mercato che riduce il peso degli ostacoli sub *b)*;
f) a variazione dei costi delle transazioni in relazione alla diversa l'efficienza delle istituzioni;
g) la riduzione dei costi delle informazioni con le nuove tecnologie dell'informazione.

In relazione a quanto sopra vi è una profonda differenza fra le im-

prese e le Pubbliche Amministrazioni. Per una PA, che offre servizi intrinsecamente pubblici, occorre individuare quale sia la missione e quindi l'attività caratterizzante, che essa non può decentrare. In una scuola le missioni sono l'insegnamento e (in una parte dei casi) la ricerca; in un ufficio giudiziario la missione è l'amministrazione della giustizia. Tutta la parte della gestione informatica, ad esempio, andrebbe decentrata, sia pure con obblighi di riservatezza.

Per le imprese dell'economia di mercato e per le loro aziende, non ci sono missioni precostituite. Le loro attività caratterizzanti sono fissate dalle istituzioni solo quando esse svolgano una missione predefinita, consistente in un servizio di pubblica utilità regolamentato, come i servizi pubblici di trasporto, marittimo, aereo, terrestre o le attività di raccolta del risparmio e di esercizio del credito.

Parte II
I costi delle transazioni e dell'informazione

1. *Costi delle transazioni e delle informazioni*

Seguendo l'analisi seminale di Ronald Coase sui costi delle transazioni e i successivi sviluppi[7], occorre considerare:

I)	I costi delle "transazioni", che bisogna sostenere quando si ricorre ai contratti, sia nella fase della loro preparazione, che in quella della loro conclusione, che in quella della loro esecuzione con connesse eventuali controversie
II)	I costi dell'informazione inerenti al sistema dei contratti, che si connettono, alla tematica dei contratti incompleti e si intrecciano con i costi delle transazioni. I costi dell'informazione possono essere esterni, quando riguardano operatori esterni all'impresa ed interni, quando si riferiscono al modo come l'impresa, al suo interno, produce ed usa informazione. La specializzazione delle imprese nel loro business specifico è, sempre più, costituita da un nucleo forte di informazioni.

Ampliando in quadro, i costi delle transazioni possono includere anche i costi fisici del trasporto. Come si nota il termine "costi delle transazioni" ha due sensi, uno ampio e uno stretto. Nel senso ampio esso include tutti i costi che riguardano l'instaurazione e l'esecuzione del rapporto si scambio, sino al suo eventuale contenzioso, inclusi i suoi costi di trasporto.

Nel senso stretto, include solo i costi riguardanti i rapporti contrattuali, non costi delle informazioni e i problemi inerenti alle asimmetrie informative e ai rischi che esse comportano, né i costi del trasporto da una parte all'altra del contratto.

Gli equilibri fra produttori a valle e a monte, nell'industria dell'auto, e in ogni altra industria, dipendono sia dai costi delle tran-

[7] Cfr. oltre alla biliografia citata nell'Appendice bibliografica del Cap. III, anche M. Rickett (1987), *Transaction Costs*, in *The Economics of Business Enterprise*, trad. It *I costi delle transazioni*, in G. Brosio (a cura di), *La teoria economica dell'organizzazione*, Bologna, Il Mulino e A. Benham e L. Benham (2000), *Measuring the costs of exchange*, in C. Menard (a cura di) (2000), *Institutions, Contracs and Organizations. Perspectives from new Institutional Economics*, Cheltenham, Elgar.

sazioni e delle informazioni e dalle asimmetrie informative, sia dai problemi dei costi fissi e dei limiti al funzionamento dei rapporti di agenzia verticali, delle organizzazioni gerarchiche.

2. *I costi dell'informazione*

In linea di principio, in assenza di asimmetrie informative, come si è visto, l'impresa A potrebbe decidere di decentrare tutto, anche le attività caratteristiche discendenti dalla missione produttiva o commerciale prescelta, limitandosi a programmare e sorvegliare.

L'asimmetria informativa, che si crea generalmente fra il consumatore e il venditore, nel caso di imprese che esternalizzano la fase finale, può generarsi fra l'impresa B che effettua la produzione, su licenza o per contratto di fornitura[8], e l'impresa A. Questa può avere informazioni minori dell'impresa B, se questa opera abitualmente in tale industria, mentre quella vi è pervenuta solo per estensione della sua attività caratteristica. Per superare tale asimmetria informativa, l'impresa che decide di affidare ad altri la produzione del bene che ha progettato, dovrebbe cercare di:

- avere una propria produzione di quel bene, cosicché il contratto di concessione a terzi di produrlo per suo nome e conto può essere reso "scarsamente incompleto" tramite il confronto fra i due prodotti, quello che l'impresa fa direttamente e quello che ha concesso a terzi di eseguire, oppure
- avere più produttori di quel bene, in modo da cumulare le informazioni derivanti da ciascuno, per controllare quelle degli altri.

Ma ci sono i costi dell'informazione che sono diversi per i prodotti e servizi intermedi e per quelli finali. Dobbiamo, al riguardo, fare una triplice classificazione:

I) fra esternalizzazioni a monte e a valle, ovvero fra *inputs* ed *outputs*,
II) fra esternalizzazioni che, riguardando l'*output*, si riferiscono a beni di consumo finale o a beni intermedi;

[8] I due schemi contrattuali saranno analizzati più avanti, ora ci limitiamo a menzionarli.

III) fra esternalizzazioni che riguardano beni e servizi di ispezione e beni e servizi di esperienza.

Nel caso di esternalizzazioni relative a beni di consumo finali, l'impresa che pratica l'esternalizzazione[9] si deve porre dal punto di vista del consumatore. I beni e servizi del consumo, come sappiamo, si possono classificare in beni di ispezione e beni di esperienza. I primi, come sappiamo, sono quelli per i quali la quantità e qualità può essere verificata *a priori*, mediante un'ispezione, che richiede un costo di tempo e analisi più o meno ampio.

Molte volte il consumatore preferisce non fare l'ispezione, ma affidarsi all'esperienza, perché il costo dell'ispezione sarebbe troppo elevato. Ma in questo caso l'ispezione dal punto di vista del consumatore sarà effettuata a cura del manager dell'impresa A che ha esternalizzato quella produzione ed è in grado di sopportare i costi dell'ispezione, molto di più del singolo consumatore, in quanto essa può compierla su un campione relativo a una quantità di prodotto che è un multiplo di quella che il singolo consumatore acquista.

Inoltre per A questo costo non va confrontato con quello complessivo che, in termini di tempo e impegno, il consumatore sopporta nell'acquisto, ma a quello che paga all'impresa B per la produzione che essa effettua per A. E generalmente si tratterà di una percentuale modesta. Per stabilire se A ha la convenienza a far fare a B quella produzione, in confronto a una produzione interna, saranno però importanti anche altri fattori, già ricordati: come quello del costo del trasporto del materiale da A a B, quando si tratta, ad esempio, di una fase di montaggio, quello del trasporto da B ai mercati se B è decentrato, quello del tempo necessario per lo scambio d'informazioni tecniche fra A e B, in relazione alla produzione che B deve effettuare.

Un altro problema è costituito dall'individuazione dei parametri da porre nel contratto di fornitura del bene o servizio esternalizzato, che serviranno poi per la verifica degli indennizzi nel caso di ritardi di consegne e di consegne di prodotti che non hanno i parametri

[9] Fra breve vedremo che ciò può essere fatto sia con contratti di licenza che con contratti di appalto a terzi della produzione.

adeguati. La penale può essere commisurata al valore del prodotto difettoso o consegnato in ritardo o al danno che ne deriva a chi lo ha ricevuto, in termini di minor guadagno e di perdita di immagine.

Nel primo caso, B può avere interesse a condotte opportunistiche che danneggiano A, se la sua negligenza gli fa risparmiare un costo maggiore di quello relativo alla penale.

Nel caso in cui la penale sia commisurata al danno di B, senza precisa determinazione di parametri del danno, vi è un'incompletezza del contratto suscettibile di dare luogo a un contenzioso incerto e costoso per ambo le parti. Ove la penale sia predeterminata in modo forfetario, ad esempio con un importo x per ogni giorno di ritardo e un multiplo y del prezzo del prodotto difettoso, il contratto potrebbe diventare troppo oneroso per A perché B esige un prezzo più alto per proteggersi dal rischio.

Per i beni e servizi di esperienza per i quali non è possibile verificare *a priori* le caratteristiche qualitative della prestazione, come nel caso del montaggio più o meno accurato di parti di un prodotto che, nel caso di negligenza, può avere dei guasti, solo *ex post* l'impresa A che ha attuato l'esternalizzazione della lavorazione in questione potrà stabilire se la fornitura da parte di B è stata efficace, in rapporto alle clausole del contratto.

Per i beni di consumo di esperienza e per quelli di ispezione ove questa è molto difficile, l'impresa A non è in grado di porre nel contratto di fornitura dei parametri soddisfacenti. Essa si dovrà affidare alla reputazione dei fornitori e alla loro convenienza a mantenere e ampliare i loro rapporti con A.

Per conseguenza, converrà ad A scegliere dei partners con una buona reputazione, che per altro hanno tariffe più elevate, od operare con una molteplicità di partners, di cui alcuni con minore reputazione, con contratti rinnovabili alla scadenza, incentivando i fornitori a non tenere condotte opportunistiche, tramite la speranza del rinnovo del contratto.

Se A non produce beni di consumo ma beni intermedi e progetta l'esternalizzazione dell'intero ciclo produttivo o quella di una fase finale dovrà tenere conto che i compratori dei suoi beni, in quanto

imprese, hanno dei costi dell'ispezione minori dei consumatori finali e, spesso, un'asimmetria informativa positiva nei riguardi di A.

3. *I costi dell'informazione e le asimmetrie informative per l'impresa A che esternalizza lavorazioni e servizi intermedi*

In questo caso ci sono due diverse situazioni di costi dell'informazione, in dipendenza del fatto se essa, sin dal principio, ha fatto questa scelta oppure l'ha effettuata in seguito. Nel primo caso, essa ha un bagaglio d'informazioni specializzate che, per beni d'ispezione, le possono essere molto utili, per evitare asimmetrie informative, nella fase di predisposizione del contratto e di controllo successivo della corrispondenza delle prestazioni a quanto convenuto. Nel secondo caso, essa potrebbe commettere errori, a causa delle asimmetrie informative. Tuttavia, i rischi di queste si riducono se sul lato dell'offerta vi sono varie imprese specializzate, in concorrenza fra di loro, che hanno bisogno di farsi e di mantenere una reputazione e se si separano le forniture di beni, per le quali le specifiche contrattuali qualitative possono essere indicate in modo preciso, da quelle dei servizi, per le quali esse sono più vaghe essendo in genere i servizi in gran parte beni di esperienza. Per i beni e servizi di esperienza, ovviamente, il controllo della qualità, in rapporto ai prezzi convenuti, come sappiamo, è difficile e soggetto a contestazioni, data l'intrinseca incompletezza dei contratti. Nei contratti complessi e di lunga durata con più prestazioni, l'asimmetria informativa fra le parti contraenti – A acquirente e B fornitore – non è facilmente risolvibile mediante il controllo fornito dal gioco ripetuto, perché l'esperienza che A acquisisce, in questo gioco ripetuto, è condizionata dalla molteplicità degli aspetti del contratto. Nel caso di un contratto semplice e non troppo lungo nel tempo e con un contenuto specifico, l'acquirente A può più facilmente ottenere la prova dell'eventuale condotta opportunistica della controparte, mediante l'esperienza del prodotto acquistato.

La specializzazione dei contratti, per singole specie di prestazioni, può ridurre l'incompletezza dell'informazione, ma accresce i

costi delle transazioni, in quanto l'impresa A, che effettua le esternalizzazioni, deve contrattare con una pluralità di soggetti, fornitori di beni e servizi. Le situazioni sono diverse per i vari tipi di beni e di servizi, in relazione alla possibilità di effettuare calcoli dei costi e standard qualitativi, accettabili per entrambe le parti, al fine di determinare i prezzi. Così si possono esternalizzare servizi amministrativi come la contabilità delle paghe, affidandola a una impresa B, con un rapporto via Internet, sulla base del calcolo delle ore uomo che la gestione di ciascuna pratica comporta, fissando standard di semplice verifica, come quelli inerenti alla puntualità e correttezza del servizio e relative penali. Gli errori si rilevano *ex post*, ma i danni non sono generalmente molto gravi e sono rimediabili, con indennizzi pecuniari ai danneggiati.

Si può, spesso, esternalizzare un servizio informatico. Ma talvolta una parte di esso non può essere esternalizzata con successo perché ad A occorre un servizio flessibile, con una compenetrazione fra la prestazione informatica e il processo decisionale, mentre le procedure stabilite nel contratto a favore del cliente sono, per necessità, predefinite e il dialogo fra gli informatici di A e gli esperti di informatica di B non può sostituire una cultura e una impostazione interdisciplinare come quella possibile in un servizio specializzato interno ad A.

4. *L'asimmetria informativa, fra un'impresa A che esternalizza il ciclo produttivo del suo prodotto e un'impresa B che opera su licenza di A*

Consideriamo un'impresa A che esternalizza all'impresa B il suo ciclo produttivo e anche quello commerciale, conferendo a B la licenza di vendere direttamente i prodotti P ideati da A. L'impresa B può tenere condotte opportunistiche circa il prodotto P che fornisce in nome e/o per conto di A, in relazione dall'uso di materiali non appropriati, a produzioni non accurate e a scarsi controlli di qualità. Ciò, in particolare se B, per il bene P, ha pattuito con A il prezzo, sulla base di calcoli di costi che includono l'uso di materiali pregiati.

B può cercare di fare ricorso a materiali meno costosi, per lucrare sul differenziale di prezzo, facendo leva su barriere informative. Ad esempio, non è facile capire i pregi di una borsa di pelle o di un paio di scarpe, se non si conosce bene la pelle con cui si è fabbricato il prodotto. All'apparenza, questo è un bene d'ispezione, in realtà è un bene d'esperienza. Ovviamente B in questo modo danneggia la reputazione di A e indirettamente la propria. Può avere interesse a farlo, per una strategia di corto respiro o/e nella speranza che il consumatore non se ne accorga. Potrebbe essere costretta a farlo perché ha fatto male i calcoli sulla propria capacità di produrre e vendere con profitto il bene P, al prezzo pattuito, pur pagando un'elevata royalty ad A. L'impresa A può contenere i rischi di questa asimmetria informativa fornendo essa medesima la materia prima fondamentale, ad esempio la pelle per una borsa, che l'impresa B dovrà produrre. Non è necessario, lo si noti, che il contratto comporti la dazione gratuita della pelle e si configuri, quindi, come una "lavorazione" di bene P da parte di terzi.

Esso può continuare ad essere un contratto di licenza di produzione di P da parte di A a B, con l'obbligo per B di utilizzare un dato materiale e pagarlo, ad A, che lo fornisce a B e ad altre imprese, a un prezzo convenuto. Del resto, l'obbligo di acquisto del materiale può essere un modo con cui l'impresa dante causa accresce i suoi guadagni. Però se l'obbligo ha solo questo fine, in una economia di mercato ben funzionante, non si tratta di una buona strategia, in quanto il materiale per produrre P dovrebbe essere scelto da B tramite una selezione valida, al vaglio del mercato.

L'impresa della Coca-Cola fa produrre la sua celebre bevanda da imprese esterne locali, nei vari paesi in cui opera, ma non fa conoscere loro la formula della propria bevanda; fornisce loro il composto o miscuglio concentrato, che andrà sciolto nell'acqua, per fabbricare, con i parametri stabiliti, la bevanda che sarà commercializzata, con il nome Coca-Cola, che dovrà essere identica in tutto il mondo. L'ispezione della conformità del prodotto sarà agevole, perché potrà essere attuata con analisi di laboratorio, su campioni prelevati a caso. In questo caso, l'asimmetria informativa si ribalta. L'impresa B

non può cercare di ingannare la A che esternalizza la produzione di P, sulla qualità del materiale, impiegato nel prodotto P. È l'impresa A che non solo si garantisce contro questa asimmetria, ma si tutela anche dal rischio che B catturi le sue informazioni su P e spirata la licenza, ne produca uno analogo, con un altro nome, senza pagare diritti ad A.

5. *Comparazione fra le varie specie di costi delle transazioni in rapporto alle varie specie di esternalizzazioni*

Per certi servizi "leggeri" di carattere prevalentemente intellettuale l'esternalizzazione non comporta elevati costi di trasporto-comunicazione in quanto non vi sono materiali o persone da spostare. Così quando ad esempio si esternalizza la contabilità del personale, magari ad una impresa informatica in India, con cui si comunica per telefono e computer di notte, il costo del trasporto non esiste e la comunicazione può avvenire bene per via telematica.

Vi possono essere contratti monoservizio (il contratto annuale con un'impresa di pulizie, con un'impresa che gestisce le paghe) e monoprodotto (il contratto per la fornitura annuale di un semilavorato, su domanda volta per volta) e contratti fornitori e gestori multiservizio e multiprodotto, con contratti complessi, come la gestione complessiva di un edificio o di un assieme di edifici, dalla guardiania alla pulizia, ai servizi di ascensori e montacarichi, alla manutenzione edilizia e degli impianti, alla fornitura dell'illuminazione, del condizionamento, della rete elettrica per uso industriale, delle telecomunicazioni. La PA ne può fare un uso vantaggioso, concentradosi sulle sue missioni.

In generale, è evidente che i costi unitari delle transazioni tendono a ridursi, per unità di produzione che viene esternalizzata, quanti più servizi e strutture si esternalizzano se la loro gestione viene affidata a un ristretto numero di soggetti. Resta però da vedere se questa concentrazione può essere attuata a condizioni contrattuali più favorevoli, a parità di qualità, da gestori unici o da gestori specialistici.

6. *I distretti industriali come soluzione territoriale ai problemi dei costi delle transazioni e dell'informazione*

Quanto abbiamo visto ci aiuta a spiegare la logica e il successo dei distretti industriali, che nella teoria dell'organizzazione delle imprese innescata dal saggio di Coase non è presa in considerazione, ma che trova spazio nella teoria di Marshall degli agglomerati industriali, sulla base della teoria delle economie esterne. Esistono in Italia, ma non solo in Italia – basti pensare alla c.d. Silicon-valley in California – distretti industriali specializzati in un dato ramo produttivo, costituiti da un insieme di imprese che operano in parte in concorrenza sulla stessa fase di ciclo produttivo ed in parte, tramite contratti, in linea verticale, su fasi diverse del ciclo, con un incrocio di possibilità, perciò ciascuna azienda ha tanti possibili clienti e tanti possibili fornitori.

Dinamica storica dell'export italiano dei 101 principali distretti industriali che compongono l'indice della Fondazione Edison (ATECO 2007)

					1991-2001		2001-2008		2001-2005		2005-2008	
	1991	2001	2005	2008	Var. ass.	Ver.%	Var. ass.	Ver.%	Var. ass.	Ver.%	Var. ass.	Ver.%
Abbigliamento moda (31 distretti)	11,8	28,7	24,7	25,6	16,9	142,5	-3,1	-11,0	-4,0	-13,8	0,8	3,3
Arredo casa (16 distretto)	3,5	9,7	8,8	9,2	6,0	165,8	-0,5	-5,6	-0,9	-9,0	0,3	3,7
Automazione - meccanica - diversi (32 distretti)	6,2	17,4	20,1	23,3	11,2	179,5	5,9	33,8	2,7	15,4	3,2	16,0
High Tech (7 distretti)	0,9	4,1	5,7	6,7	3,2	352,2	2,6	62,5	1,6	39,3	1,0	16,6
Alimentari - vini (15 distretti)	1,2	3,8	4,5	5,5	2,6	223,0	1,7	45,7	0,7	19,5	1,0	21,9
TOTALE GENERALE (101 distretti)	23,8	63,7	63,9	70,2	39,9	167,7	6,5	10,2	0,2	0,3	6,3	9,9

Fonte: elaborazione fondazione Edison su dati Istat (ATECO 2007)

In Italia i principali distretti industriali, secondo la Fondazione Edison, sono circa un centinaio e contano (nel 2007) circa un milione e mezzo di addetti, in imprese, che in termini di addetti, generalmente, hanno piccole dimensioni. Un 32% è nel settore della meccanica, dell'automazione e industrie varie. un 31% circa è del tessile-abbigliamento, il 16 nel settore del mobile e degli altri arredamenti, il 15% nell'alimentare e il 7% nell'alta tecnologia. Di questi distretti 33 sono nel Nord Ovest, 38, nel Nord Est che è l'area ove i distretti sono più sviluppati, 23 nell'Italia Centrale e 7 nel Mezzogiorno. I distretti in questione occupano il 20% circa dell'export italiano e di quello manifatturiero, arrivando a circa 70 miliardi nel 2008, con una crescita del 40% circa nel decennio 1991-2001 e del 6% nel periodo 2005-2008, dopo la stasi nel periodo 2001-2005, derivante dalla concorrenza della Cina e degli altri paesi emergenti, che ha particolarmente influenzato i settori del tesile abbigliamento e delle industrie varie.

Mediante il sistema dei distretti, che si sviluppa dal basso con le convenienze del mercato, è possibile, per ogni impresa, attuare un considerevole decentramento produttivo, massimizzando la riduzione dei rapporti di agenzia interni di tipo gerarchico, e contemporaneamente contenere al minimo i costi di transazione e coordinamento, grazie alla presenza sullo stesso territorio e nella stessa comunità di molteplici singole aziende, specializzate in diverse fasi del ciclo verticale. E si conoscono bene le specializzazioni con relative riduzioni dei costi di informazione. Si possono, inoltre, ridurre i costi di transazione, superando le asimmetrie informative e l'incompletezza dei contratti, anche mediante la fiducia, fondata più sulla teoria del gioco ripetuto, che su un'idea di possibile solidarietà e benevolenza tra soggetti che abitano nella stessa comunità derivante dal fatto di vivere e lavorare in quella comunità. All'incompletezza dei contratti si rimedia, nell'ambito dei distretti industriali, con l'esecuzione in buona fede, in quanto sorgono tra i vari soggetti dei rapporti di fiducia fondati sul "gioco ripetuto" fra fornitori ed acquirenti e sulla reputazione di ciascuno, derivante dai loro comportamenti, che sono di comune dominio. In un distretto industriale tendono a svilupparsi regole informali, che sono regole

di comportamento corretto, consuetudinarie, molto più importanti delle regole scritte, in quanto mentre le regole scritte cambiano in relazione all'interpretazione del magistrato o alla volontà del legislatore, le regole informali di correttezza si formano e cambiano in relazione alla realtà della vita economica e sono soggette al processo di selezione continua. Non si tratta delle regole "migliori", che ipoteticamente potrebbero essere disposte da un legislatore super razionale, ma sono "buone", perché se non lo fossero non resisterebbero al processo di selezione spontanea. Inoltre il distretto industriale, essendo le aziende l'una vicino all'altra, ha un vantaggio dal punto di vista dei costi fisici delle transazioni, ossia dei costi dei trasporti che, data la vicinanza, risultano essere minori in termini di spesa e, soprattutto, di tempi tecnici, con vantaggi per i costi fisici delle transazioni, simili a quelli dei rapporti interni ad una azienda.

Riflettendo su di ciò si comprende che non è del tutto vero il fatto che l'economia elettronica abbia stravolto per intero il regime precedente dando luogo a una *completa globalizzazione.* Il distretto industriale esiste e funziona perché ci sono cose fondamentali, che la rete non potrà mai sostituire è il *trasporto materiale* e la conoscenza che si forma in una comunità reale, in cui le notizie si propagano, senza bisogno di messaggi e risposte scritte elettronicamente.

Parte III
La società per azioni nell'economia di concorrenza nel capitalismo avanzato

1. *La società per azioni e il capitalismo di mercato e di stato*

Perché il sistema di mercato si evolva ad economia capitalistica, occorre la società di capitali, che può avere varie forme: società per azioni, a responsabilità limitata, in accomandita per azioni esimili. In senso economico, tutte le società di capitali possono esser denominate società per azioni, anche se le partecipazioni sociali non vengono denominate azioni, ma quote, per sottolinearne la limitata negoziazione. La società per azioni (Spa) è essenziale per il sistema capitalistico perché serve per raccogliere il capitale proprio occorrente per l'impresa soggetta a rischio: che non può operare solo o soprattutto con capitale preso a prestito, in quanto essa potrebbe non essere in grado di guadagnare abbastanza per pagare ai creditori gli interessi prefissati e per restituire, alla scadenza, le somme ricevute. L'imprenditore, che ha bisogno di molto capitale proprio, così lo chiede ad altri, che sono disposti ad associarsi nella sua impresa, con quote variabili in rapporto a ciò che essi apportano. E ciascuno di loro ha diritto a partecipare alle decisioni fondamentali dell'impresa, mediante un voto proporzionale alle quote apportate, cioè al peso del proprio capitale in quello complessivo dell'impresa. Ma uno solo o un gruppo ristretto dovrà comandare, in quanto, come sappiamo, l'impresa è, per sua natura, gerarchica. Senza la società per azioni, che raccoglie e gestisce il capitale di rischio a profitto dei soci, l'economia del capitalismo, non si può sviluppare. Ma essa non è stata inventata da esperti del diritto e dell'economia a tavolino, è sorta a poco a poco, nell'ordine spontaneo del mercato, per evoluzione da schemi di condotta che apparivano convenienti, come l'associarsi per comprare una barca e pescare o navigare. A ciascuno una quota del pescato in proporzione alla quota di proprietà della barca. Le Spa, man mano sono diventate, lo strumento per mobilitare le risorse imprenditoriali, dotandole del capitale di rischio necessario, cioè

per mettere insieme risparmio e capacità e volontà imprenditoriali, alla ricerca del profitto, nella gara del mercato.

La pluralità di società per azioni di mercato ha dato luogo, nei paesi industriali, al neo *capitalismo vale a dire l'economia di mercato, in uno stadio evoluto,* caratterizzato dalla presenza di grandi imprese. Tale modello, in certi paesi, ad esempio la Germania fra le due guerre mondiali, del secolo ventesimo, ha dato luogo al dominio del capitale monopolistico a causa delle regole e delle istituzioni pubbliche rivolte a proteggerle, a livello internazionale e di regolamentazioni e commesse preferenziali pubbliche. Ma il sistema neocapitalistico in altri paesi, come gli Stati Uniti ha dato luogo ad un sistema di concorrenza dinamica, sia per la presenza di leggi contro le concentrazioni monopolistiche, sia a causa dell'apertura al commercio internazionale. E la rivoluzione tecnologica dell'era informatica ha spazzato via molte posizioni precostituite, facendo sorgere, quasi dal nulla, nuovi grandi gruppi. Ma lo sviluppo dell'economia capitalistica e neo capitalistica non si è manifestato solo in queste forme. Infatti vi è stato in Italia, e in altri paesi europei, nel novecento, nel periodo fra le due guerre e nella seconda metà del secolo, un ampio sviluppo del capitalismo di stato, *mediante imprese pubbliche configurate come enti pubblici o come società per azioni.* Spesso, queste sono state caratterizzate anche dalla presenza di capitale privato, in quanto le società in questione si sono quotate in borsa. E il pubblico degli azionisti sovente ha dato e dà loro particolare credito, in quanto esse, compatibilmente con i fini pubblici e con quelli dei loro managers, hanno cercato di tenere presente il valore per l'azionista. La differenza fra il capitalismo delle società per azioni di mercato e quello di stato non orientata alla privatizzazione, è che nel primo il capitale lo mettono i soci e la società deve cercare di fare profitti ma può fallire, nel secondo il capitale lo mette lo stato, che lo dà ai managers, e la società non ha bisogno di fare profitti e non può fallire, perché ha, dietro di se, lo stato, come oasi di salvezza.

2. *Il neocapitalismo con economia di concorrenza*

Ma perché il neo capitalismo si sviluppi con un'economia di mercato di concorrenza occorrono:

- il diritto di stabilimento delle imprese;
- l'eguaglianza del loro trattamento;
- il divieto di abuso di posizioni di dominio del mercato e di concentrazioni che le possano generare (questo ultimo è un argomento molto complesso e controvertibile);
- la stabilità della moneta;
- la libertà nelle valute e nel commercio internazionale;
- buone regole sui bilanci delle società, sul risparmio gestito, sui diritti del pubblico degli azionisti, sui prodotti finanziari e autorità ad hoc che vigilino sul loro rispetto.

La stabilità monetaria occorre per poter dare leggibilità ai bilanci delle imprese: in regime d'inflazione, i calcoli dei costi e dei ricavi sono di continuo sconvolti dal modificarsi dei prezzi, il tasso di interesse sui prestiti è molto elevato, perché deve tenere conto della svalutazione del capitale preso a prestito, quando verrà restituito in moneta corrente con potere di acquisto molto minore di quella dell'epoca di accensione del prestito. Quando le valute estere debbono essere acquistate presso un apposito istituto statale dei cambi, le imprese che vogliono importare dovranno sperare di ottenere la licenza d'acquisto ad un cambio equo. E le imprese minori se non hanno santi in paradiso, non potranno riuscirci, a differenza dei grandi gruppi dotati dei necessari appoggi politici. D'altra parte, in regime di valuta controllata, chi esporta non potrà tenere la valuta estera ottenuta in cambio, la dovrà depositare presso l'istituto statale dei cambi: che gli darà, in valuta domestica, un controvalore secondo il cambio che esso medesimo stabilisce. L'esportatore deve sperare di ottenere un buon cambio. Inoltre può sperare che una parte del guadagno in valuta gli sia lasciato in disponibilità per le importazioni e i viaggi all'estero. Dall'entità di questa quota, spesso, dipenderà il suo guadagno effettivo, dato che la disponibilità di valute estere per gli acquisti e i viaggi internazionali, in regime di cambi vincolati, è molto pregiata. Come si nota,

la libertà valutaria occorre per consentire alle società per azioni di competere in un regime di libera concorrenza senza appoggi politici. D'altra parte la libertà valutaria non basta. Occorre anche che il commercio sul mercato internazionale sia sostanzialmente libero e gravato da dazi limitati. In un mercato domestico protetto da dazi elevati può facilmente realizzarsi il dominio di fatto di una grande impresa capitalistica. Le cose cambiano se il mercato domestico è aperto. Inoltre l'apertura del mercato domestico è essenziale come contropartita per ottenere, dagli stati esteri, l'apertura del loro mercato. Ed è sul mercato internazionale che meglio si attuano le sfide della concorrenza.

3. *Il passaggio dal neo capitalismo di concorrenza al capitalismo con proprietà diffusa. Il modello, è, strutturalmente una democrazia economica. I fondi di investimento: benefici e problemi*

Ed ecco ora un terzo passaggio, dal capitalismo e dal neocapitalismo di concorrenza o oligopolio o di intervento pubblico, al capitalismo democratico *con le società per azioni a proprietà diffusa.* Questo stadio è cruciale, per convogliare alle imprese il risparmio delle famiglie, che nella società neocapitalistica e pan capitalistica, non è effettuato solo da un'elite, ma dalle masse. Ciò tanto più in quanto lo sviluppo delle esigenze della società del benessere, assieme alla crisi delle assicurazioni sociali obbligatorie, finanziate con onerosi contributi sui costi del lavoro, comporta lo sviluppo della previdenza integrativa, mediante forme di risparmio gestito a lungo termine, durante la vita dei lavoratori, per fini pensionistici e di tutela sanitaria. Il capitalismo democratico con società per azioni con proprietà diffusa convoglia alle imprese capitalistiche una quota molto importante di questo risparmio (un'altra va nel debito pubblico e negli immobili). E se il rapporto di agenzia orizzontale fra risparmiatori e società per azioni, funziona bene, si ha la concorrenza non solo sul mercato delle imprese, per i loro prodotti e fattori produttivi[10], ma anche sul

[10] Con le varie formule di esternalizzazione e internalizzazione che abbiamo visto nella II Parte.

mercato del finanziamento. Lo sviluppo del capitalismo democratico delle società per azioni è fortemente connesso con lo sviluppo del mercato internazionale, non solo per le grandi compagnie, le cosi dette multinazionali a cui viene spesso associata, in modo semplicistico, la cosidetta globalizzazione, ma anche per le compagnie di minori dimensioni. Queste possono trovare nel mercato mondiale quegli spazi per la loro specializzazione, che non sempre riescono a reperire sul mercato interno, o perché esso è già affollato di analoghe imprese o perché operano con un mono prodotto in un settore di nicchia del modello del capitalismo democratico, caratterizzato da un reddito medio pro capite generalmente elevato e dalla proprietà diffusa delle società per azioni, il risparmio individuale si rivolge alle società per azioni in tre modi diversi:

I) quello, tradizionale, ma non declinante, del ricorso a consulenti finanziari di vario genere, fra i quali campeggiano le banche che offrono oltre ché i servizi di consulenza, anche quelli di gestione;
II) quello nuovo ed in espansione dell'acquisto e vendita in rete di prodotti finanziari, effettuato direttamente o mediante agenti, che raccolgono e trasmettono gli ordini dei clienti, che raccolgono le proprie informazioni in tempo reale nei vari siti informatici;
III) quello, dei fondi di investimento, che investono i risparmi personali ricevuti sia nelle società quotate in borsa e sia in altre società, che ritengono interessanti e danno, ai loro clienti, una remunerazione che è proporzionale alle quote di fondo da essi acquistate.

Il risparmio, in particolare nei fondi, serve sempre di più per affiancarsi o sostituire la tutela offerta dalla sicurezza sociale obbligatoria, che non riesce a corrispondere alle esigenze di una società in cui è in crescita la quota di popolazione anziana che non ha più un reddito di lavoro e che ha bisogno di particolari cure sanitarie. Ci sono così:

1) *i fondi pensione veri e propri,* che realizzano esplicitamente forme di previdenza integrativa, erogando, dopo un certo periodo minimo di anni, pensioni, commisurate agli anni di versamento e a quelli di vira residua presunta;

2) *le assicurazioni sulla vita e le assicurazioni sanitarie,* che provvedono a erogare indennità e rimborsi spese, in relazione a varie circostanze;
3) *i fondi di investimento ordinari azionari, obbligazionari, immobiliari, misti* di azioni e titoli a reddito fisso, misti di immobili e titoli generalmente "aperti" cioè che ampliano il loro investimento man mano che ricevono nuovo risparmio e, talora, chiusi cioè che hanno un capitale prefissato, poichè chi ne vuole acquistare una quota può solo comprarla da chi la vende, come in una spa che non possa fare mai aumenti di capitale (ovviamente ai nuovi risparmiatori si offriranno quote di nuovi fondi, dotati di un nuovo patrimonio, ad esempio di immobili);
4) *gli "hedge funds" ovvero fondi speculativi,* che differiscono da quelli ordinari in quanto questi si limitano ad investire il risparmio raccolto dai clienti, mentre i fondi speculativi impiegano anche denaro preso a prestito e fanno operazioni di borsa allo scoperto, a termine, allo scopo di accrescere il rendimento delle loro operazioni: ovviamente nel presupposto che possano dare un utile maggiore degli interessi dovuti sui debiti ed operando mediante. E' chiaro che questi fondi possono dare utili notevoli, ma sono, spesso, rischiosi. Così sono impegnati al rendimento per l'azionista, soprattutto nel breve e medio termine ed è su questo metro che vanno giudicati. Per questo il cancelliere tedesco socialdemocratico Schroeder ha usato per loro nel 2004 il termine spregiativo di "locuste".

Inoltre gli investimenti privati possono riguardare solo titoli o vere e proprie partecipazioni "qualificate"[11] di controllo o a sostegno del gruppo di controllo della società.

Questo secondo tipo di investimento può rivelarsi particolarmente interessante, in quanto vi sono molte piccole e medie imprese non quotate in borsa, con buone prospettive imprenditoriali che sono alla ricerca di soci finanziari. Nella società, con proprietà dif-

[11] Ossia di un importo tale da essere significativa per la formazione della maggioranza azionaria, di solito, per le società non quotate, sopra il 10%. In una grande compagnia quotata in borsa anche il 4% può essere una partecipazione qualificata.

fusa delle Spa, insomma, sono "capitalisti" praticamente tutti quelli che sono al di sopra della linea della povertà. È evidente che il tipo di assetto economico che si determina, con queste varie forme di proprietà diffusa, ha una natura di democrazia economica *anti classista ovvero inter classista o se si preferisce a classista.* In Italia, mentre scrivo, nel 2010, questo modello di capitalismo democratico, è solo imperfettamente realizzato, specialmente perché il modello tradizionale di capitalismo ristretto delle grandi famiglie e delle banche vi si oppone, ma i suoi valori culturali sono oramai penetrati nella popolazione E anche coloro che, essendo operai od impiegati, nella visione arcaica, dovrebbero essere campioni dell'anticapitalismo, attualmente si nutrono direttamente e indirettamente di beni simbolo del capitalismo democratico.

La gente nei bar discute del *calcio mercato* in milioni di euro collegando il valore sportivo al valore dei giocatori come capitale finanziario. E le società calcistiche sono spesso Spa.

4. *I modelli di controllo e gestione delle società per azioni nell'economia di capitalismo avanzato*

Attualmente viviamo, in occidente e in genere nei paesi maggiormente industrializzati, in una fase di capitalismo avanzato, in cui la tecnologia è notevolmente diversa da quella dell'epoca neo capitalistica. Il jet, il telefono cellulare e internet danno luogo a una società globale, un "mondo unico", secondo l'efficace dizione (ad analisi) di Peter Singer. [12] Nel modello di capitalismo democratico in cui le società per azioni sono impostate e gestite dal punto di vista del valore dell'azionista, domina il principio del profitto. E, insieme ad esso, il voto dell'azionista. Esso conta, sia in positivo, tramite i suoi delegati nelle assemblee societarie, sia in negativo, tramite il fatto che egli, insoddisfatto, può vendere le sue quote, dando un contributo alla

[12] Cfr. P. Singer, *One world*, Yale University Press, 2002.

diminuzione del loro valore. Ciò genera un "voto"[13] non favorevole *del mercato in borsa e fuori borsa.* Al capitalismo democratico basato su miriadi di imprese azionarie e miriadi di azionisti *è essenziale la democrazia politica, a partire dal principio del potere del voto.* Il voto dell'azionista non avrebbe peso, una società ove il cittadino non fosse garantito, nei suoi diritti di proprietà e di libertà ed eguaglianza, dal diritto di voto politico. E l'azionista non potrebbe gestire le sue decisioni a ragion veduta in un mondo privo della libertà di stampa e della libertà di opinione, associazione e riunione, perché sarebbe vittima di gravi e ineliminabili asimmetrie informative, nei riguardi dei consigli di amministrazione delle società. Inoltre il principio del diritto di voto è un principio unitario, la cui abitudine si sviluppa nella democrazia politica, basata sull'eguaglianza e sulla rappresentanza democratica, nelle elezioni politiche e amministrative e nella democrazia azionaria[14]. Ma il modello incontra ostacoli.

In una Spa che fa appello al capitale azionario sul mercato ci sono, schematizzando, due diversi tipi di situazioni:

Primo tipo con due rapporti di agenzia orizzontale:

a) quelli riguardanti i soci di maggioranza, che controllano la società nei confronti dei managers che la dirigono;

b) quelli fra il pubblico degli azionisti e l'intreccio di cui al punto 1).

I soci di maggioranza, loro volta, possono essere

a) puri capitalisti /imprenditori interessati al profitto delle Spa

[13] La parola "voto" è usata qui in senso traslato ad indicare il "giudizio" che il mercato da, mediante le quotazioni dei titoli. Questo "giudizio" espresso in modo quantitativo, può ben dirsi un "voto del mercato", in quanto promana dal comportamento dei suoi membri, in modo oggettivo, mediante il "si" implicito nell'acquisto e il "no" implicito nella vendita dei titoli.

[14] In generale lo sviluppo della democrazia e del mercato azionario vanno di pari passo. Mussolini per durare saldamente al potere non poteva tollerare un sistema di estese libertà economiche e di libera informazione come quello richiesto dal capitalismo di concorrenza, con sviluppo del mercato azionario. Il maggior sviluppo capitalistico in Italia si è avuto in regime di democrazia, dagli anni del miracolo economico in poi. L'altro periodo aureo del progresso capitalistico in Italia fu quello dell'epoca liberale dei primi quindici anni del secolo ventesimo. Il capitalismo della Spagna di Franco era un capitalismo statico. La Spagna ha conosciuto il progresso economico e il capitalismo dinamico con lo sviluppo della democrazia.

in cui investono o soggetti finanziari che, accanto a questo interesse hanno quello a finanziare, in vari modi, le spa in questione e sono coinvolti nella loro gestione solo "in seconda fila";

b) banche, affiancate eventualmente da soci industriali: il modello, a volte, si complica con la presenza, negli organi societari, di rappresentanti dei sindacati dei lavoratori dell'impresa, come nel cosiddetto "modello renano".

Secondo tipo con un solo rapporto di agenzia;

a) fra il pubblico degli azionisti e i managers, che riescono a ritagliarsi un proprio potere approfittando del fatto che la proprietà dell'impresa è diffusa, cioè nel gruppo di controllo non vi sono singole famiglie di capitalisti con grossi pacchetti di partecipazione. La Spa è cioè una cosiddetta "compagnia pubblica", nel senso che il potere che la governa è, ufficialmente, quello del pubblico degli azionisti: ma, di fatto, i managers vi hanno un potere proprio, che si accresce in funzione delle imperfezioni del rapporto di agenzia.

Affinché si possa diffondere la proprietà azionaria del pubblico occorre che sia nel I modello con una maggioranza di capitalisti, sia nel II della compagnia pubblica la società sia orientata al valore per l'azionista, ossia al dividendo e alla crescita del valore delle azioni, nella quotazione di mercato, della borsa o di listini più ristretti.

Ma nel modello del capitalismo democratico non ci sono solo le compagnie pubbliche, i cui manager hanno come riferimento il pubblico degli azionisti o/e i fondi di investimento, ci sono anche le compagnie controllate dagli imprenditori. Talvolta, i managers stessi sono diventati proprietari delle imprese in cui avevano cominciato la loro carriera come semplici addetti e/o dirigenti ed in cui, mano a mano, hanno investito parte dei loro risparmi e ottenuto, come premio, azioni, opzioni su nuove emissioni di azioni o obbligazioni convertibili in azioni. Dunque il valore per l'azionista può riguardare un imprenditore oppure un risparmiatore che fa parte del pubblico degli azionisti ed agisce direttamente o tramite consulenti finanziari oppure un fondo d'investimento o una finanziaria di partecipazioni o un'assicurazione o una banca, che investono in titoli le proprie riserve o/e le proprie disponibilità. La pubblicità, le varie tecniche

di persuasione cercano di influenzare, di manipolare il pubblico dei risparmiatori e gli operatori finanziari, anche con riguardo ai profitti delle società per azioni e alla borsa, in rapporto al valore per l'azionista. Ma sono gli imprenditori proprietari delle imprese e gli individui risparmiatori che con i profitti che ottengono dalle Spa, il punto di riferimento genuino del sistema.

5. *Il valore per l'azionista come discriminante dell'economia di mercato di concorrenza nel capitalismo avanzato*

Il punto di vista del valore per l'azionista comporta un'impostazione *individualista, anzi micro individualista,* anche se le Spa sono spesso organizzazioni economiche delle grandi imprese, il risparmio individuale non è gestito direttamente dai singoli, ma da gestori specializzati e le produzioni e i consumi cui ci si riferisce sono "di massa". Queste "masse", nel modello in esame, si risolvono negli individui e nelle Spa di cui essi fanno parte come azionisti, come obbligazionisti e come lavoratori.

La battaglia contro il modello basato sul valore dell'azionista, come si può aspettare, è fortissima, perché il capitalismo democratico a cui esso si collega non è gradito a molti capitalisti e managers, i quali preferirebbero avere mani libere. In particolare non è gradito ai poteri bancari, le cui condotte opportunistiche, in questo modello, si riducono considerevolmente. La linea di contrapposizione che così si determina è quella fra modelli impostati dal punto di vista dell'interesse collettivo, variamente definito (quelli del primo tipo) e modelli individualistici.

Naturalmente, il progresso del capitalismo democratico basato sulle Spa e sul valore per l'azionista è *quello economico, misurato mediante il metro del profitto.* In un mercato *concorrenziale ben funzionante,* il profitto è il metro corretto per misurare l'efficienza complessiva e la crescita del sistema economico. Ciò perché, nell'impresa di concorrenza, il profitto si realizza in relazione alla soddisfazione del destinatario della produzione, ovvero il consumatore. E il finan-

ziamento dell'impresa di mercato in concorrenza dipende dalla soddisfazione degli imprenditori e dei risparmiatori che mettono nelle imprese i capitali per andare avanti e svilupparsi. Il profitto, essendo il residuo dell'impresa dopo pagati gli altrui fattori produttivi che generano il suo valore aggiunto, indica, con il suo ammontare che il valore aggiunto delle imprese è soddisfacente e sono efficienti. La crescita dei profitti, se le imprese operano in concorrenza, implica che anche il valore aggiunto complessivo dell'economia, cioè il suo Pil, è in espansione. E se l'economia è in espansione, anche l'occupazione, posto che il mercato del lavoro non sia reso rigido da vincoli e oneri distorsivi, sarà in espansione. Dunque il profitto, *se l'economia funziona con corrette*[15] *regole di mercato di concorrenza,* è un segnale di benessere economico. E se l'operatore pubblico, *con i proventi che trae dall'economia,* fornisce i servizi pubblici e le infrastrutture adeguate ed aiuta i meno favoriti[16], il benessere economico sarà generale. Benessere *economico.* Si dirà che non possiamo misurare il benessere generale solo con riferimento a quello economico, che si sintetizza nel PIL, il prodotto lordo. Ma, innanzitutto, non bisogna dimenticare che anche un'impresa è una creazione culturale, in cui si estrinseca l'ingegno umano e virtù come la tenacia, l'impegno nel lavoro, il credere in un progetto. Al capitalismo democratico, alla Spa basata sul valore per l'azionista e all'azionista che sceglie i suoi investimenti in base al loro valore, sono essenziali l'etica del lavoro e del risparmio, non quella dell'edonismo consumista o dell'avarizia[17].

[15] Nella parola "corrette" sono incluse sia le clausole riguardanti le istituzioni per assicurare la concorrenza leale del mercato, sia le istituzioni pubbliche rivolte a rimediare ai difetti di funzionamento dl mercato.

[16] La parola "adeguate" indica una serie di principi, riguardanti l'economia pubblica che non si possono qui discutere. E che sono trattati nel mio *Manuale di scienza delle finanze,* Milano, Giuffrè 2005 ora disponibile anche in lingua inglese come *Principles of Public Econony,* A Public Choice Approach, Cheltenham, Elgar 2010, con riguardo al "modello cooperativo", cioè al sistema di economia pubblica orientato ai bisogni dei cittadini e delle imprese nell'economia di mercato, in regime democratico: in cui i cittadini sono, simultaneamente, i protagonisti dell'offerta e della domanda dei beni pubblici, a somiglianza dei soci di una cooperativa.

[17] Non tutti i managers sono dei fanatici dell "economicismo". Molti amano le arti e la cultura. E non tutti i ricchi azionisti sono gretti, molti sono mecenati, promuovono

6. *Il modello di capitalismo democratico basato sul valore dell'azionista è intrinsecamente "liberale" e razionale ed è fondato su una concezione attivista*

Benedetto Croce ha sostenuto che potrebbe esistere una società libera senza economia di libero mercato. Probabilmente pensava a quelle forme di economia di mercato mista con una commistione di imprese private e pubbliche, che aveva conosciuto, nell'epoca pre fascista, che erano state sviluppate in Italia sulla base delle teorie di Francesco Saverio Nitti, nei primi decenni del novecento. Si può, in effetti, sostenere che ci può essere libertà politica anche con modelli di economia di mercato mista, con una grossa componente di intervento pubblico sociale e di tassazione. Ma bisogna pur osservare che questi modelli, che si sono avuti in democrazia, sopratutto quando nell'occidente vi era il problema di presentare alternative democratiche al collettivismo, che trovassero l'adesione delle masse lavoratrici, guidate da partiti di sinistra, d'ispirazione socialista o cristiano-sociale sono particolarmente omogenei ad un regime politico autoritario, in cui il potere politico rafforza quello economico e viceversa. Essi hanno perso gran parte del loro valore con la caduta del collettivismo, che ha comportato anche la dimostrazione che l'economia di mercato libera non è solo foriera di maggior benessere per gli abbienti, ma anche per le masse lavoratrici.

Ma se si può dire che il regime di economia mista è compatibile con i regimi autoritari, non vale un ragionamento analogo per il modello di capitalismo avanzato, basato sul valore per l'azionista. Per questo modello, in cui ci sono la proprietà azionaria diffusa e pullulano le piccole e medie imprese è essenziale la libertà di movimento e di impresa e una informazione pluralista, libera, capillare. Non può

iniziative artistiche e sociali, donano i loro averi a fondazioni con finalità culturali ed umanitarie perché si rendono conto che la ricchezza pecuniaria è un mezzo non un fine e cercano di legare il loro nome ai fini più elevati. Questa dovrebbe essere l'etica che ciascun imprenditore, ciascun manager, ciascun azionista dovrebbe perseguire, compatibilmente con la sua specifica missione economica, per avere una vita degna. Ma si tratta di una scelta individuale.

esservi un vitale capitalismo di libero mercato competitivo, in un regime non democratico, con la censura e la violazione delle varie libertà individuali garantite dalle moderne costituzioni democratiche.

Il modello d'impresa diffusa e di proprietà capitalistica diffusa, dunque, non può fare a meno della libertà politicha e civile, le più ampie, di tutti i cittadini, cui si connettono la libertà di pensiero, di informazione, di riunione, di associazione, di movimento, manifestazione ecc. A un vitale capitalismo di concorrenza basato sulla proprietà capitalistica diffusa non bastano le libertà economiche, esso esige anche quelle politiche e civili, in quanto ha bisogno che l'individuo conti e sappia di poter contare in tutti i campi. E se è retorico dire che la libertà è una e indivisibile, però è certamente vero che le varie libertà sono fra loro connesse e che senza libertà di pensiero e di informazione e trasparenza dei vari operatori il sistema capitalistico con impresa diffusa e proprietà capitalistica diffusa non può sopravvivere. E poiché questo modello di capitalismo pretende libertà, ne viene che dove esso si espande, si riducono sia il capitalismo di stato, sia le forme di democrazia partito cratica non competitiva, in cui il cittadino non ha piena libertà democratica. Libero mercato con sviluppo capitalistico di concorrenza e libera democrazia di concorrenza "simul stabunt, simul cadent".

Questo modello inoltre è razionalista. Le imprese capitalistiche, piccole, medie, grandi orientate al profitto e al valore dell'azionista, sono organizzazioni razionali, che nel modello concorrenziale, per sua natura pluralista hanno di fronte una miriade di soggetti razionali, che sono in contatto fra di loro tramite i mercati, che con le loro domande, offerte e prezzi, ne trasmettono i segnali. Nella società dell'informazione il mercato opera in tempo reale nei diversi continenti. L'etica della razionalità comporta una serie di conseguenze importanti, circa la questione posta da Max Weber se debbano prevalere le intenzioni o la responsabilità oggettiva di una persona. Nel mondo del razionale del governo di una spa basata sul valore per l'azionista quella dicotomia viene ricondotta ad unità mediante principi come quello del comportamento secondo una ragionevole prudenza, di cui vedremo fra poco in relazione alle regole sui bilan-

ci. In generale, il modello in esame non giustifica l'imprevidenza, l'impulso passionale al profitto che porta a scelte dannose per sé o per gli altri.

Si critica il razionalismo motivato dal profitto, perché lascia in un canto il sentimento. Ma dal razionalismo del capitalismo motivato dal profitto nasce la necessità della la ricerca scientifica e tecnica, dell'esperimento e della statistica per la verifica nei fatti delle verità. La verità nel capitalismo di concorrenza, basato sul profitto e sul valore per l'azionista, in cui ciascuno è soggetto alla sfida competitiva pluralista non è dogmatica, né a priori tutto è vero o errato, per deduzione astratta e generale. Il valore per l'azionista può includere più utili presenti e meno utili futuri o viceversa, più rischi e profitti più alti ma più aleatori o meno rischi e profitti più bassi ma più certi. Le preferenze differiscono. Dal razionalismo empirico della società pluralista basata su tante spa motivate dal profitto e dal valore per l'azionista, stimato in modi diversi, nasce la ragionevolezza, da questa la tolleranza.

Il modello che si basa sul profitto e sull'aumento di valore delle azioni come indice di successo dell'impresa è basato su un'ottica *attivista*. Nel modello in questione si mira al progresso dell'impresa, si pensa che esso sia possibile e si pensa che sia bene sforzarsi di perseguirlo. Il manager, pressato dal compito di aumentare il fatturato per generare utili o di accrescerli a parità di fatturato e, al limite, riducendolo momentaneamente, guarda in avanti, è un modello che si giustifica in quanto capace, più di ogni altro, di dare un benessere umano crescente e diffuso, tramite il progresso nel capitale umano e il processo di accumulazione e miglioramento organizzativo collegato al progresso tecnologico, con una costante pressione sulle istituzioni pubbliche della politica e dell'economia, affinché anche esse progrediscano in modo omogeneo. La mentalità contemplativa è contraria all'etica del capitalismo, che è dinamico, creativo, innovativo. Una settimana con sei giorni di contemplazione e uno di lavoro è il contrario del capitalismo di concorrenza, che ammette al più due giorni di riposo e cinque di lavoro, ma non concepisce il riposo come contemplazione. L'atarassia non fa parte del modello

basato sugli indici di profitto, con la proprietà diffusa e il controllo degli azionisti.

7. *Premiare l'azionista fa bene alle società per azioni*

Secondo un'opinione diffusa le società che vanno meglio e crescono di più sono quelle che reinvestono una parte maggiore dei loro guadagni, queste sarebbero le società formiche. Quelle che distribuiscono più dividendi, sarebbero le cicale della borsa: condannate a crescere di meno. O anche, le "locuste", secondo l'espressione del Cancelliere tedesco Schroeder applicato ai fondi di investimento speculativo. Ma le tesi per cui distribuire dividendi è male e reinvestire gli utili, senza dare nulla agli azionisti, fa bene alle società, che certamente piace ai managers di queste ed ai gruppi ristretti di controllo, che traggono i loro benefici soprattutto dalla espansione delle imprese in cui comandano viene smentita da una analisi massiccia condotta sulle società quotate a Wall Street dal 1871 al 200[18]. Le imprese che sono state più generose nella distribuzione dei dividendi hanno avuto la crescita maggiore. Hanno reso felici gli azionisti e fatto il bene della propria compagnia. La spiegazione è che quando i managers impiegano risparmio che traggono dal mercato, mediante apporti degli azionisti, prestiti obbligazionari, credito bancario calcolano con cura i rendimenti degli investimenti che pensano di fare. Quando impiegano soldi che non danno in dividendo, ma reinvestono non sono sottoposti a tale vaglio: spendono anche per investimenti che rendono poco e ed difficile accorgersene, perché si tratta di un capitale che non va ufficialmente remunerato. Così di media queste società crescono meno e rendono meno e, perciò, a spirale, distribuiscono meno dividendi, con minore sviluppo. Le vere formiche sono le imprese che danno agli azionisti tutto ciò che è possibile,

[18] Che compare sul Financial Analyst Journal del 2003 a cura Robert Arnott e Clifford Asness La ricerca conferma per i 130 anni, uno studio recente sul Journal of Finance dei professori Doron Nissim e Amir Zv della Columbia University, per il periodo 1953-1967.

una volta calcolati bene gli ammortamenti e le riserve per i rischi e per la ricerca, cioè che erogano tutto il guadagno disponibile. E chiedono al mercato i mezzi per gli incrementi di investimenti, cioè accettano la regola che "gli esami non finiscono mai".

8. *Superiorità e limiti del modello basato sul valore per l'azionista anziché sul valore per la comunità*

Alla tesi dell'impresa guidata dal profitto si contrappone quella per cui la società per azioni non dovrebbe essere guidata dal "valore per l'azionista", ma dall'assieme di valori che fanno riferimento ai vari portatori di interessi, dai creditori e fornitori, ai lavoratori, alla comunità in cui la compagnia opera, con riguardo alle sue esigenze sociali, culturali, ambientali. Per dare risalto a questo principio si contrappone al valore per l'azionista, lo stock holder, il valore per i vari portatori di interessi, gli stake holders. E si sostiene anche che è preferibile il modello di tipo renano in cui le imprese sono controllate da gruppi ristretti di managers, appoggiati dalle banche e dai sindacati operai, perché in esso non prevale il valore per l'azionista, ma una visione più ampia. Ciò per altro comporta un errore di logica economica. Infatti una impresa ben gestita, che persegue il valore per l'azionista, come si è appena notato, automaticamente persegue anche l'interesse dei suoi creditori, fornitori, lavoratori, in quanto "fattori produttivi", in un corretto rapporto di agenzia orizzontale e, rispettivamente, verticale. Il rapporto di agenzia con i fornitori dei mezzi finanziari non è invece corretto se la società, in quanto controllata da banche, preferisce prendere il denaro a prestito anziché prenderlo con aumenti di capitale sul mercato o preferisce prenderlo dalle banche controllanti, anziché da altre che fanno condizioni migliori o preferisce reinvestire i profitti anziché distribuire dividendi, per dare ai managers un maggior spazio per le loro politiche di investimento, in cui faranno lavorare di più anche le banche finanziatrici. Né è corretto il rapporto di agenzia con il fattore lavoro, di una compagnia che, essendo condizionata da interessi sindacali, presenti

nei suoi organi decisionali, come nel modello renano, adottato in Germania[19], tiene addetti in eccesso o rifiuta una integrazione con un'altra società, che comporta un ridimensionamento immediato di personale, ma un migliore avvenire. Infine, se la compagnia preferisce accumulare i profitti, anziché distribuirne una parte, perché ciò accresce il potere dei suoi managers, la comunità in cui essa opera non deve supporre che questa, sua necessariamente, una buona politica una società che persegue il valore per l'azionista ottiene a migliori condizioni il capitale facendo appello al mercato.

Per trattare bene il personale un'impresa non ha bisogno di mirare a principi diversi dal profitto *di lungo termine*. Infatti buone relazioni umane, trasporti soddisfacenti, una buona mensa aziendale, asili nido e forme di svago e assistenza del personale, corsi di formazione, retribuzioni commisurate al merito, e così via, giovano al lavoratore e all'impresa. Quanto alle donazioni alla comunità per scopi culturali e sociali è evidente che si tratta di benefici che vanno a carico degli azionisti. E quindi andrebbero dati sulla base delle loro decisioni, anche se spesso i managers che li elargiscono si atteggiano a benefattori, come se pagassero di tasca propria, anziché con i soldi degli azionisti. Una società può avere buone ragioni per sponsorizzare attività sociali e culturali, per rispettare in modo particolare l'ambiente etc. se ciò accresce la sua popolarità fra i consumatori. Il valore per l'azionista allora si avvantaggia del comportamento etico dell'impresa.

La tesi per cui, l'etica del capitalismo basato sul valore per l'azionista è viziata di gretto pecuniarismo e quindi i managers della 'impresa devono assumersi altre, più ampie responsabilità, è errata, perché l'impresa è un luogo di produzione, non di consumo o distribuzione. Ma il pubblico tiene conto del fatto se l'impresa rispetta i valori etici o li disprezza.

La società Nike ha subito un grosso danno all'immagine in relazione al fatto che sembrava che molta parte della sua produzione decentrata avvenisse in fabbriche in cui si sfruttava il lavoro dei fanciulli

[19] In tale modello, al vertice dell'impresa vi è il cosiddetto Vorsicht Rat, Consiglio di alta vigilanza, che non ha solo compiti di controllo come un collegio sindacale, nel modello della spa italiana, ma anche compiti di supervisione decisionale. Dio tale consiglio di alta vigilanza fanno parte anche i rappresentanti sindacali.

e non si rispettavano le donne. Ed ha dovuto svolgere una propaganda in cui chiede al pubblico di indicare esso medesimo gli eventuali abusi. Il valore per l'azionista in una società civile, insomma, riflette il suo grado di civiltà sociale e culturale e di responsabilità etica.

Concludendo, la tesi che la società per azioni guidata dal profitto e dal valore per l'azionista, assieme alla borsa che ne registra le quotazioni, fungendo da termometro dell'economia è intrinsecamente miope ed egoistica in quanto ignora i valori del gruppo come un tutto e della solidarietà è fuorviante. Il regime societario basato sul profitto e sul valore per l'azionista è il migliore, per una economia di concorrenza, in quanto basato sul rispetto dei diritti di proprietà dell'imprenditore e del risparmiatore e tiene conto delle preferenze del consumatore; ha i suoi limiti e pericoli, quando in esso si sviluppano condotte opportunistiche, che lo contraddicono e quando devia dalla regole del mercato di concorrenza. Il problema non sta nel modello ma nelle deviazioni.

9. *Il problema della concorrenza e la grande società per azioni*

Il capitalismo basato sulle società per azioni, motivate dal profitto, come valore per l'azionista, *ha bisogno di una molteplicità di operatori in concorrenza, in una gara leale.* Diversamente il profitto non è indice di un successo economico dell'impresa, che si identifica con un guadagno collettivo, ma di uno sfruttamento dell'impresa a carico di consumatori finali o di altre imprese o di lavoratori e creditori. Gli operatori economici, per fare utili, cercano di aprirsi nuovi mercati. Ma molti operatori per fare utili, nel sistema delle imprese capitalistiche, mirano a ridurre la libertà di scelta del consumatore, togliendo di mezzo la sfida della concorrenza. Il vincitore della gara cerca di impedire che il rivale sconfitto possa, a sua volta, vincere la prossima gara. Ma senza la prospettiva di ampliare la propria impresa, anche mediante la vittoria nella sfida con i rivali, l'impresa non progredisce. E non offre al pubblico degli azionisti, al mercato quegli indici positivi, che consentono di capire se sta creando valore per l'azionista e quanto. Troviamo così

un continuo contrasto fra il fatto che le società per azioni cercano di aprirsi nuovi mercati, per avere nuove opportunità di investimento e di lancio di iniziative a livello internazionale e, nello stesso tempo, cercano di strappare ai governi nazionali protezioni dalla concorrenza delle imprese degli altri paesi. Da un lato vi è la spinta alla *globalizzazione, dall'altro la ricerca dei favori dello stato.* Il capitalismo, guidato dal profitto in linea di principio pieno di richieste "liberali" è nello stesso tempo, di fatto, illiberale, in quanto i managers e gli operatori finanziari seguono, spesso, loro condotte opportunistiche ed in quanto gli azionisti non guardano al modo come vengono fatti i profitti. "Pecunia non olet". Il denaro non ha tracce del puzzo delle cose da cui può derivare. È errato confondere il *modello* del capitalismo democratico, con la realtà del gioco con cui operano i suoi attori. La selezione delle spa, dei loro managers, dei loro prodotti, nel capitalismo si fonda sulla loro gara. In una società senza regole del gioco o con regole inefficienti, per il diritto di proprietà, i contratti, la concorrenza la selezione è quella basata sulla legge del più forte o del più astuto, anche sleale. Prevale la regola biologica per cui per i deboli non vi è posto nella società, il pesce grosso si nutre di quelli piccoli, chi parte con handicap finisce con handicap, chi è troppo piccolo per difendersi e non ha un protettore, come la leonessa con i suoi cuccioli, viene eliminato e così via. La selezione è diversa se la gara si basa su regole del gioco, che comportano lealtà negli scambi, impediscono la sopraffazione e l'economia pubblica fornisce, mediante l'istruzione gratuita e altri servizi pubblici gratuiti vaste eguaglianze di opportunità.

Nel *modello* dell'economia di concorrenza nel capitalismo avanzato, la gara fra le società per azioni, alla ricerca del profitto, è basata su regole di gioco equo e trasparente, quindi su un principio meritocratico e il dominio dei mercati cui a le grandi imprese giungono, non è, sempre frutto di una deviazione dalle regole del mercato di concorrenza, riguardante le (grandi) società quotate in borsa. Il successo tecnologico, organizzativo può portare una grande impresa a una posizione di mercato dominante. Le regole del gioco di un sistema competitivo lo ammettono, in quanto ciò sia il premio della gara e quindi serva al progresso.

CAPITOLO V

Le regole del gioco per le società per azioni nell'economia di concorrenza della società industriale avanzata

Parte I
Le autorità del mercato e le grandi regole per le SPA nell'economia di concorrenza nella società industriale avanzata

1. *Le autorità di vigilanza dei mercati liberi e di quelli regolamentati*

Le autorità di vigilanza e tutela del mercato, in una economia di concorrenza di capitalismo avanzato, si possono classificare in due grandi gruppi: quelle che vigilano sui comportamenti delle imprese che operano liberamente sul mercato, disciplinate dal diritto civile e commerciale ordinario e quelle che vigilano sulle imprese dei "mercati regolamentati", che accanto a norme di diritto privato debbono sottostare a norme riguardanti la loro particolare regolamentazione. La prima categoria di autorità riguarda essenzialmente la tutela della concorrenza contro sue violazioni o rischi di violazione come quelli derivanti da concentrazioni monopolistiche e la borsa e le società per azioni. Le basi economiche delle due specie di vigilanze sono, nell'essenza, i problemi del monopolio e le asimmetrie informative e le condotte opportunistiche nei rapporti di agenzia. Passando alla seconda categoria, si deve notare che in una economia di libero mercato di concorrenza, il sottoporre le imprese di un certo ramo a regolamentazioni particolari non può che essere un fatto eccezionale. E nell'Unione europea, che dopo il Trattato di Maastricht, obbedisce esplicitamente ai principi generali di concorrenza, in effetti, i mercati regolamentati sono eccezioni specifiche. Queste, in sostanza, si possono ricondurre a due categorie di difettosità strutturale de mercato: le imprese che tendono al monopolio, per ragioni naturali, in quanto offrono servizi a rete,

nella terminologia di Luigi Einaudi, imprese che operano mediante una strada e i cui beni o servizi sono essenziali per la vita civile della comunità organizzata, ossia le imprese di pubblica utilità imprese che vendono in una situazione di elevata asimmetria informativa, prodotti con una elevata componente di rischio non quantificabile: in pratica i prodotti finanziari del mercato del risparmio e i prodotti assicurativi, ossia le imprese dell'intermediazione e finanziaria e le assicurazioni dei vari rami. Una sottospecie di imprese di mercati regolamentato nell'ambito delle assicurazioni, quelle di assicurazione obbligatoria contro gli infortuni di responsabilità civile è basata su un ulteriore argomento, di natura economica, per cui il mercato da solo non può funzionare: l'azzardo morale, connesso al fatto che il danneggiante sia privo di mezzi per pagare i danni. Possiamo, grosso modo, individuare da un lato autorità con competenze generali, per ogni tipo di mercato, riguardanti il rispetto delle regole della concorrenza e di quelle riguardanti le società per azioni, la borsa e analoghe forme di sollecitazione del pubblico risparmio, dall'altro lato le autorità settoriali. Con una terminologia di "matrice", dunque due tipi di autorità: quelle orizzontali e quelle verticali. Il che comporta, una matrice con le righe composte dalle autorità orizzontali e le colonne composte da una colonna in cui ci sono tutte le imprese o settori che non hanno una specifica regolamentazione e da altre colonne, in cui ci sono le imprese sottoposte a regolamentazione specifica (vedi la Tavola 1).

2. *I diversi tipi di potere delle autorità di regolamentazione del mercato nell'economia capitalistica di concorrenza*

I poteri delle autorità di vigilanza sui mercati nelle economie capitalistiche di libero mercato ovvero di concorrenza, si configurano in modo diverso in relazione alle tematiche di vigilanza tutela riguardanti i mercati liberi e quelli regolamentati e in relazione ai possibili "fallimenti" del mercato che giustificano la vigilanza, vale a dire:

a) condotte opportunistiche nei rapporti di agenzia e asimmetrie informative nei rapporti fra imprese e pubblico.

b) asimmetrie informative, condotte opportunistiche, tentazioni monopolistiche nei rapporti fra imprese;
c) sfruttamento di posizioni di monopolio e asimmetrie informative nei rapporti fra imprese in posizione dominante e utenti e fornitori.

TAVOLA 1
Matrice delle autorità di vigilanza del mercato in italia

AUTORITÀ SETTORIALE

AUTORITÀ GENERALI	Nessuna autorità per le imprese non regolamentate	CICR Vigilanza della Banca di Italia CONSOB per gli internediari finaziari	Istituto per la Vigilanza Sulle Assocurazioni Private (ISVAP) per le assicurazioni	Commissione di vigilanza sui fondi pensione (COVIP) per i fondi regolamentati	**INDUSTRIE DI PUBBLICA UTILITÀ**	Autorità per l'energia elettrica e per il gas per le imprese dei due settori	Autorità per le garanzie nelle comunicazioni per le tlc e radio tv	Ministeri per le imprese postali e di trasporti terrestri aerei marittimi di interesse nazionale	Governi locali per le imprese di servizi locali di p.u. (reti idriche, trasporti, servizi ecologici)
Autorità garante della concorrenza e del mercato AGCM									
Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (CONSOB)									
Pubbliche Amministra zioni nazionali e locali									
Autorità giudiziarie civili, penali amministrative									

In relazione a queste tre tematiche possiamo distinguere tre tipi principali di autorità di regolamentazione:

I) Le autorità di vigilanza che hanno *poteri tutori*, riguardanti gli azionisti e i risparmiatori e i compratori di offerenti di beni e servizi nei riguardi di comportamenti delle imprese. A questo fine esse svolgono compiti misti di controllo delle regole del gioco e di autorizzazione. Innanzitutto controllano che le regole del gioco stabilite a tutela di diritti di proprietà e di rapporti contrattuali di soggetti privati con interessi contrapposti nel campo delle società per azioni vengano correttamente osservate, operando come una sorta di giudici specializzati che fanno da filtro rispetto al giudice ordinario civile, amministrativo e penale. Inoltre danno (o negano) le autorizzazione a determinati comportamenti per i quali occorrono determinati requisiti di mercato: come l'emissione di azioni e di obbligazioni, sul mercato e le offerte pubbliche di acquisto, sulla base di date procedure in cui campeggiano quelle informative.

II) Le autorità di vigilanza che hanno *poteri arbitrali fra imprese.* Hanno il compito di *giudicare* che le condotte delle imprese non violino le regole, spesso facendo da filtro rispetto al giudice ordinario civile, penale, amministrativo. Es. le autorità di tutela della concorrenza, in relazione alle intese, alle concentrazioni, agli abusi di posizione dominante emettono decisioni su casi singoli tipo giudiziario, comportandosi vere e proprie magistrature speciali amministrative (cioè riguardanti regole di diritto pubblico) di natura tecnica, con potere di irrogare sanzioni, per chi viola le loro decisioni, che differiscono dai magistrati ordinari solo perché regolati da procedure speciali:si considerano organi amministrativi ed è possibile appellarsi contro le loro decisioni in sede giudiziaria. Ma anche le autorità di controllo della borsa emettono decisioni, circa la ammissibilità o meno di certi comportamenti, ad esempio con riguardo alle offerte pubbliche di acquisto, le Opa.

III) Le autorità di vigilanza che hanno in primo luogo *poteri di regolamentazione amministrativa.* Intervengono, in misura più o meno grande, con proprie concessioni e con la imposizione di obblighi, comprese le autorizzazioni riguardanti le tariffe, per consentire che le

imprese e industrie di pubblica utilità, che per loro natura tendono al monopolio, si svolgano secondo regimi che simulano quelli dei mercati di concorrenza. Ad esempio, l'Autorità per l'energia elettrica e il gas e quella per le comunicazioni (telefonia e radio tv) e quella i trasporti.

3. *I sistemi di vigilanza e regolamentazione con poche autorità e quelli con molteplici autorità specializzate. Chi nomina le autorità di vigilanza*

È difficile immaginare che una sola autorità possa simultaneamente vigilare su tutte le tematiche dei precedenti paragrafi esercitando tutte e tre le specie di poteri che si sono appena visti. Ma ci possono essere sistemi con pochissime autorità ed altri con molte autorità, in relazione alle varie articolazioni settoriali. L'autorità che riguarda la concorrenza e quella che riguarda la borsa debbono essere necessariamente distinte. Ma le cose si complicano in relazione alle tematiche settoriali, in quanto in una impostazione di tipo liberista esse non dovrebbero sussistere, salvo un minimo nel campo della moneta e del credito, che può essere affidato all'autorità che si occupa, in genere, della borsa e delle altre sollecitazioni del risparmio pubblico, che riguardano i mercati finanziari. In una impostazione dirigista le autorità settoriali si moltiplicano, in relazione al fatto che i mercati regolamentati vanno al di là della ristretta cerchia che si ammette in una economia di concorrenza. Ma in questa, quando non sposi le estreme tesi liberiste di deregolazione, non è possibile fare a meno di qualche autorità di regolamentazione settoriale: ad esempio per le concessioni telefoniche e in genere delle telecomunicazioni, che riguardano l'impiego delle micro onde, che appartengono allo stato, come bene che non è, per sua natura, appropriabile mediante una occupazione da parte dei privati, come il territorio.

Ma chi sostiene la necessità di ridurre al minimo le regolamentazioni, pur ammettendo che ci debbano essere delle azioni pubbliche, per certi ambiti settoriali, nega che sia necessario ricorrere ad autorità indipendenti e ritiene che sia preferibile mantenere una competenza

delle pubbliche amministrazioni generali. Ad esempio, le concessioni telefoniche ed audiovisive potrebbero essere date da organi ministeriali, che tralasciano di occuparsi in modo specifico delle imprese che hanno avuto le concessioni. E le imprese di straposto terrestre, in molti paesi, Italia compresa non sono soggette alle regolamentazioni di una apposita autorità indipendente, ma a quella del Ministero delle infrastrutture o al Ministero dei trasporti. Che, in questo modo, si assume direttamente una responsabilità per i disservizi e gli eventuali disastri. Nel sistema con le autorità indipendenti, il governo potrebbe cercare di scaricare su di esse tali responsabilità.

Ma quando ci sono le autorità indipendenti, sorge il problema del potere di nominarne i membri. E, ovviamente, se i loro membri sono nominati dal governo, si può affermare che esse sono, solo sino a un certo punto, indipendenti. Non mancano, per altro, le regole per attenuare o eliminare tale "dipendenza". Essi consistono, essenzialmente, in due soluzioni:

A) una nomina da parte di poteri, in tutto o in parte, diversi dal governo;

B) una nomina di lunga durata, al limite a vita.

Appartengono al primo ambito:

1) le nomine da parte del parlamento, specialmente se con una maggioranza superiore a quella semplice, in modo da coinvolgere l'opposizione o ocn una quota di membri assegnata all'opposizione;
2) le nomine in cui la decisione del governo va controfirmata dal capo dello stato, ove questi non sia anche il capo del governo (come nella forma di governo presidenziale degli Usa);
3) le nomine che il governo sottopone le sue proposte al parlamento che le vota con una maggioranza qualificata;
4) le combinazioni fra alcuni dei metodi precedenti.

Appartengono al secondo tipo:

1) le nomine a vita senza limite di età di pensione;
2) le nomine a vita con limite dato dall'età di pensione;
3) le nomine per un periodo molto lungo senza limite di età di pensione;
4) le nomine con periodo molto lungo, con limite di età di pensione molto elevato.

TAVOLA 2
NOMINA, QUALIFICA, DURATA IN CARICA DELLE AUTORITÀ DI VIGILANZA DEL MERCATO IN ITALIA

CONSOB: istituita con L. 7 /6 1974 n. 216.
È composta del presidente e 4 membri, scelti tra persone di specifica e comprovata competenza ed esperienza e indiscussa moralità e indipendenza, nominati con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa delibera del Consiglio stesso. Essi durano in carica 5 anni e possono essere confermati 1 sola volta. Le Commissioni parlamentari competenti possono procedere alla audizione delle persone designate.

ISVAP: istituita con L. 12/8/1982 n.576
Il presidente è nominato dal Presidente della Repubblica, su delibera del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle attività produttive. È scelto tra persone di indiscussa moralità e indipendenza, particolarmente esperte nelle discipline tecniche e amministrative interessanti l'attività assicurativa. Dura 5 anni; può essere confermato una sola volta Il consiglio è di 6 membri, oltre al presidente.I membri, nominati dal Presidente del Consiglio, di concerto col Ministro delle attività produttive, devono essere scelti fra persone di indiscussa moralità e indipendenza e provata competenza nelle materie tecniche o giuridiche interessanti le attività assicurative e finanziarie. È obbligatoria la presenza di membri con specifica professionalità nel settore dell'assicurazione r. c. relativo alle auto e i natanti. I membri durano 4 anni e possono essere confermati 2 volte.

AGCM: istituita con la L. 287 del 1990
È composta di 5 membri, di cui un presidente, nominati di comune accordo dal presidente della Camera e del Senato ed è guidata da un segretario generale nominato, su proposta del presidente, dal Ministro per le attività produttive d'intesa dai Presidenti della Camera e del Senato. Il presidente è scelto tra persone di notoria indipendenza che abbiano ricoperto incarichi istituzionali di grande responsabilità e rilievo. I 4 membri sono scelti tra persone di notoria indipendenza tra magistrati del Consiglio di Stato, della Corte dei conti e della Cassazione, professori universitari ordinari di materie economiche o giuridiche, e personalità provenienti da settori economici dotate di alta e riconosciuta professionalità. I membri durano in carica per 7 anni non rinnovabili.

COVIP: istituita con D.L. 21 aprile 1993, n. 124, art. 16 a norma della L. 23 ottobre 1992, n. 421. È composta da un presidente e da 4 membri, scelti tra persone dotate di riconosciuta competenza e specifica professio-

nalità nelle materie di pertinenza e di indiscussa moralità e indipendenza, nominati dal Consiglio dei ministri su proposta del Ministro del lavoro di concerto con il Ministro dell'economia. I commissari durano 4 anni e possono essere confermati una sola volta.

AUTORITÀ PER L'ENERGIA ELETTRICA E IL GAS: istituita con L. 14/11/1995 n. 481
È composta di tre membri di cui un presidente, scelte fra persone di riconosciuta professionalità e competenza nel settore.. La nomina è del presidente della repubblica, su delibera del consiglio dei ministri su proposta del ministro competente, ma è subordinata a parere obbligatorio delle commissioni parlamentari competenti. I membri durano in carica sette anni non rinnovabili.

AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI: istituita con L. 31/7/1997 n. 249
E composta di 8 commissari più il presidente scelti fra persone di riconosciuta professionalità e competenza nel settore. Consta d'una commissione per le infrastrutture e le reti e d'una pei servizi e prodotti. Senato e Camera eleggono 4 commissari ciascuno. Ogni parlamentare ha 2 voti, 1 per il commissario per le infrastrutture e le reti e 1 per il commissario per servizi e prodotti. Il presidente, designato dal Presidente del consiglio d'intesa col ministro delle comunicazioni, è nominato dal Presidente della Repubblica I membri durano 7 anni non rinnovabili.

DIRETTORIO DELLA BANCA DI ITALIA: ai sensi della L. 28/12/2005 n. 262
È composto dal governatore dal direttore generale e i due vicedirettori. Il governatore è nominato dal presidente della Repubblica su proposta del presidente del consiglio, previa delibera del consiglio dei ministri, sentito il parere del consiglio superiore della Banca di Italia.Il governatore e i membri del direttorio durano sei anni, con possibilità di rinnovo solo per una volta.

4. *La cattura delle autorità indipendenti. La corruzione legale e le porte girevoli*

Per altro, secondo la teoria della cattura elaborata dalla scuola di Chicago, di cui si è visto nel capitolo precedente, le autorità di vigilanza tendono spesso a fare gli interessi dei vigilati anziché quelli del pubblico in quanto vengono "catturate" da imprese soggette al

loro controllo, in particolare da quelle più grandi, che dispongono di maggiori mezzi finanziari e di maggiore influenza sulle forse politiche, sui media (se non altro mediante i loro budget pubblicitari per i giornali e per le radio e Tv) e sugli ambienti culturali, mediante fondazioni, finanziamenti di borse di studio, di riviste scientifiche, di convegni e associazioni di economisti, giuristi e scienziati dei vari settori. Il più ovvio metodo di cattura è quello della corruzione. Astraendo dal pagamento di vere e proprie tangenti, un caso limite che si può cercare di sventare con norme penali, vi sono i compensi per prestazioni professionali. Se si vietano quelle in ambiti che possano generare conflitti di interesse in rapporto all'incarico dei membri dell'autorità considerata, rimangono sempre tante altre attività, comprese quelle editoriali e la partecipazione a tavole rotonde, convegni, giurie. Un metodo più bando consiste nell'invito a partecipare a convegni in località molto gradevoli, con la presenza dei familiari, con alloggio gratuito e ristoro in alberghi e ristoranti di alta qualità, il regalo di gioielli, vini e liquori costosi, libri di antiquariato e altri oggetti di pregio e quello di biglietti gratuiti per viaggi, spettacoli, altri intrattenimenti.

Contro questi allettamenti, si propone la soluzione di pagare compensi molto elevati ai controllori. Ma questo non sembra il miglior sistema per assicurarsene l'indipendenza, dato che, per le persone interessate al lucro e agli agi, i guadagni e i benefici non bastano mai. E l'alto compenso può generare una selezione perversa, perché può fa aumentare il numero di coloro che competono per una posizione nelle autorità per ragioni pecuniarie, rispetto a coloro che lo fanno perché attratte dal prestigio e al potere che vi si collega o perché interessate all'esperienza professionale e culturale che ciò comporta. È meglio che i membri e i presidenti delle autorità indipendenti siano influenzati da ideologie e condizionamenti politico culturali, che dalla ricerca di denaro. Infatti nel primo caso, la pubblica opinione se ne può rendere conto e può esercitare un controllo critico delle decisioni inficiate da parzialità, nel secondo caso, ciò è molto più difficile. Se i vertici delle autorità indipendenti avessero una nomina a vita, il problema della loro "cattura" mediante le "porte girevoli", una

volta cessato il loro incarico non ci sarebbe. Ma la nomina a vita dei commissari li trasforma in centri di potere auto referenziali sottratti al controllo della pubblica opinione e impedisce quel ricambio che appare desiderabile, anche allo scopo di evitare la cristallizzazione delle impostazioni e delle prassi, in un mondo che è in continua evoluzione, come quello del capitalismo del ventunesimo secolo.

Gli incarichi non possono essere troppo brevi, in quanto occorre che i membri delle autorità assumano il controllo effettivo delle burocrazie delle istituzioni a cui sono preposti. Ma non possono essere troppo lunghi. La soluzione di mandati di sette anni non rinnovabili o di cinque prorogabili in altri cinque appare, pertanto, pressoché inevitabile. Per porre rimedio al pericolo di cattura, mediante attività professionali e "porte girevoli", si sono stabilite, per le autorità di vigilanza sui mercati, norme di incompatibilità via via più esigenti.

Se non si vuole restringere ai soli dipendenti pubblici l'accesso a questi incarichi, è impossibile impedire, con delle regole di incompatibilità, le porte girevoli. Se si stabilisce per i membri delle autorità di vigilanza una moratoria, per quattro anni o un altro più lungo periodo, nelle attività professionali o di impiego che comportano rapporti con imprese che, durante il loro incarico, dovevano controllare, rimane però vero che se a queste persone non si vietano le attività professionali, consulenziali e manageriali nei settori e ambiti affini a quelli su cui esse persone avevano vigilato, esse avranno interesse a sfruttare le relazioni, oltreché le competenze ivi acquisite.

Ad esempio, chi ha fatto parte di una autorità di vigilanza delle telecomunicazioni può comunque fare il commercialista e trovarsi ad avere clienti in qualche modo collegati a quelli vigilati. E chi ha fatto bene il membro di una commissione per la concorrenza, può aspirare a diventare giudice costituzionale o membro del parlamento per il partito che lo aveva nominato a quella posizione o a cui si è legato, nel suo esercizio. Insomma, le porte girevoli non possono essere eliminate.

TAVOLA 3
LE INCOMPATIBILITÀ STABILITE PER ASSICURARE L'INDIPENDENZA DELLE AUTORITÀ DI VIGILANZA IN ITALIA

Per la CONSOB, istituita nel 1974 che tutela il mercato azionario e per la AGCM, istituita nel 1990, che tutela la concorrenza, le sole incompatibilità dei cinque membri delle due autorità riguardano il divieto all'esercizio di attività professionale o consulenza e di effettuazione della attività di amministratore o di dipendente di enti pubblici o privati durante l'esercizio del mandato. Per L'ISVAP istituita nel 1982, mentre l'incarico del presidente è incompatibile con l'esercizio di qualsiasi altra attività. i componenti del consiglio non possono esercitare alcuna attività, remunerata o gratuita, in favore degli enti e delle imprese di cui all'articolo 4 o di enti e società con essi comunque collegati. Invece per i membri delle AUTORITÀ DI REGOLAZIONE DEI SERVIZI DI PUBBLICA UTILITÀ dell'energia elettrica e del gas e, rispettivamente, delle telecomunicazioni, istituite nel 1995 (questa ultima poi trasfusa nell'AUTORITÀ PER LA GARANZIA DELLE COMUNICAZIONI, con identiche incompatibilità) oltre ad ampliare le incompatibilità durante il mandato agli incarichi elettivi o di rappresentanza nei partiti politici e agli interessi diretti o indiretti nelle imprese operanti nei settori oggetto del loro controllo, viene stabilito che per almeno quattro anni dopo la cessazione dell'incarico i componenti delle autorità non possono intrattenere direttamente o indirettamente rapporti di collaborazione, consulenza o impiego con le imprese operanti nei settori di competenza. E la stessa regola è stata stabilita per la successiva autorità per le comunicazioni, istituita nel 1997, che ha assorbito le competenze di quella delle telecomunicazioni e vi ha aggiunto quelle nel settore radio-televisivo. Se ne desume, naturalmente, *a contrariis,* che invece i membri della CONSOB e della AGCM, dopo cessati dal loro incarico, possono svolgere attività professionali o di consulenza od assumere rapporti di impiego con imprese che, in precedenza, erano state oggetto della loro competenza. La spiegazione di ciò sta, probabilmente, nel fatto che mentre le imprese dei settori elettrico e del gas e delle comunicazioni sono una cerchia limitata, invece gli operatori potenzialmente rientranti nell'ambito della competenza della Consob sono tutte le società quotate in borsa o che vi si potrebbero quotare e tutti i soggetti che esercitano attività di intermediazione finanziaria e di revisione contabile, mentre nell'ambito di competenza della Agcm rientra potenzialmente ogni impresa. Sicché queste incompatibilità, di fatto, precluderebbero agli ex membri di queste autorità ogni attività professionale o di consulenza o di impiego privato per quattro anni dopo la cessazione del loro incarico.

5. *La cattura mediante condizionamento ambientale*

La "cattura" non avviene necessariamente mediante una esplicita offerta di favori. In molti casi avviene mediante il condizionamento ambientale: il prestigio, la reputazione professionale ed etica delle autorità indipendenti, dipende in larga misura dai media, dalle prese di posizione dei personaggi autorevoli della maggioranza e dell'opposizione e dalle opinioni della comunità scientifica e culturale. La partecipazione gratuita a convegni, in luoghi ameni, la pubblicazione retribuita di scritti tecnici su riviste specializzate, il pagamento di parcelle per conferenze e lezioni, l'impiego di figli e parenti in aziende oggetto dei controlli o in loro diramazioni, che non vi sottostanno etc., sono elementi pecuniari di tipo "persuasivo" del condizionamento ambientale. Accanto ad essi, vi sono i condizionamenti di tipo dissuasivo, consistenti negli attacchi da parte dei media e in altri strumenti di pressione, come la diffusione di notizie scandalistiche e di intercettazioni telefoniche. Ed infine vi è la forma più insidiosa di condizionamento, quello delle "porte girevoli pubbliche", che combina assieme il fattore "reputazione" e il fattore "clientela politica". Infatti, dopo scaduti dalla carica, i controllori che si sono fatti una buona reputazione grazie a comportamenti apprezzati negli ambienti giusti potranno trovare una occupazione politica, una nuova carica pubblica nazionale o internazionale.

Ciò non implica che tutti i controllori sia condizionati dagli stessi gruppi di interesse e di potere e dagli stessi gruppi intellettuali. Vi sarà chi si sarà fatto una buona reputazione "progressista" e chi una stima negli ambienti di centro destra. Vi sarà chi è risultato gradito al mondo delle grandi banche, chi alla grande impresa A e chi alla grande impresa B, chi al mondo sindacale, chi alla Confederazione nazionale degli industriali.

6. *La "legge" di Niskanen della espansione naturale delle burocrazie applicata alle autorità di controllo*

Va anche aggiunto che prima ed accanto alla teoria della cattura è importante tenere presente un altro principio, quello, enunciato dal Niskanen per cui ogni burocrazia tende a massimizzare il suo volume di attività, che, applicata alle burocrazie di spesa pubblica implica che ciascuna tenda a chiedere il bilancio più grande, sostenendo che i suoi compiti sono fondamentali e che i bisogni insoddisfatti nel suo campo (istruzione, sanità, ambiente, assistenza sociale, previdenza pensionistica, beni culturali, ordine pubblico, tutela dell'agricoltura nazionale etc. etc.) sono grandi. In genere ciò fa si che, alla fine, rimangano schiacciate le burocrazie che hanno meno gruppi di pressione, come in Italia, quella della ricerca scientifica, quella militare e della pubblica sicurezza, nonché le ferrovie e le strade, Ma accanto alle burocrazie di spesa ci sono quelle di regolamentazione, il cui potere principale sta nella funzione regolatrice, che per altro comporta dei mezzi, quindi una spesa per uffici, attrezzature tecnologiche, personale, auto di servizio, viaggi e così via. I membri di queste burocrazie, soprattutto se permanenti, ma anche quando la durata della loro carica non è effimera, tendenzialmente, obbediscono alla legge di Niskanen per cui mirano a espandere il proprio volume di attività, che consiste nella propria attività di controllo. E tendono a comportarsi in modo da giustificare l'esigenza di una organico ampio e bisognoso di integrazioni, sostengono che i mezzi a loro disposizione sono inadeguati alla esigenza di controlli per il buon funzionamento del mercato e cercano di espandere le proprie funzioni. In breve, tendono a diventare un centro di potere auto referenziale, bisognoso di deferenza e rispetto da parte di chi è soggetto al loro controllo, in nome del principio del libero mercato di cui sono le vestali, riducono la libertà del mercato. Con la tesi che la libertà non va confusa con la "licenza": che è simile a quella per cui la musica non va confusa con il fracasso. Tendenzialmente, così le autorità in dipendenti oscillano fra la preferenza per il non intervento, quando sono in gioco interessi che le condizionano

e l'intervento, allo scopo di esprimere il proprio potere, affermare l'importanza della propria funzione e giustificare la dimensione della propria struttura.

7. *I rimedi per le condotte opportunistiche delle autorità di controllo*

Il principale rimedio al fatto che è impossibile che le autorità indipendenti siano realmente tali, in definitiva perché fatte di esseri umani. È costituito alla trasparenza delle loro condotte e dalla possibilità che ci si possa appellare alle loro decisioni presso un'altra autorità. Ciò, in Italia, e in genere negli altri ordinamenti, che prevedono queste autorità, si attua con riguardo alla possibilità di ricorrere al giudice civile ed a quello amministrativo, salvo quando la competenza primaria sia della Commissione Europea, nel quale caso il solo rimedio è il ricorso all'Alta Corte di giustizia europea. Ma vi è anche un altro rimedio, consistente nell'ammettere, per un medesimo ambito, la competenza di più autorità di controllo. Di fatto, in molti casi concreti, come si avrà modo di vedere, le autorità competenti, in linea di principio, possono essere più di una, perché la questione ha molte facce. Nella scelta fra il far prevalere una sola competenza, quella dell'autorità a cui, per ragioni di principio o per motivi specifici, si ritiene di dovere dare la preminenza e quella di ammetterne più di una, simultaneamente, sembra preferibile questa seconda soluzione.

Ciò, naturalmente, comporta anche di optare per un sistema in cui vi sono una molteplicità di autorità, ciascuna per un certo ambito, anziché poche, che assommano in sé moltissime competenze.

Così, ad esempio, sulla questione se vi debba essere una sola autorità per tutti i mercati finanziari oppure, come in Italia, una autorità per le società e la borsa (la CONSOB), affiancata da una per le assicurazioni (l'ISVAP) e da una per il settore del credito e del risparmio (in Italia la Vigilanza della Banca di Italia) sembra desiderabile optare per la seconda soluzione. Spesso le semplificazioni attraggono, ma non sono la soluzione migliore.

Il modello con più autorità di vigilanza è pregevole se esse sono fra loro coordinate, in modo da dare luogo a un sistema tipicamente liberale di molteplici filtri informativi e decisionali delle delibere. Ciò sulla base del principio per cui la capacità di ciascuno di esame è limitata e l'indipendenza del vigilante dal vigilato non può mai essere presunta a priori. Perché non si può partire mai dalla presunzione di esseri umani perfettamente razionali e perfettamente disinteressati, come nei modelli dirigisti e in quelli illuministi tecnocratici.

8. *I modelli economici alla base delle varie specie di regolamentazioni*

Mentre le regole del diritto civile sono precise e si basano su una elaborazione teorica oramai plurimillenaria e si può perciò anche ammettere che la loro interpretazione possa prescindere da pregiudizi ideologici, non è altrettanto facile supporlo per quanto riguarda le regole che compete alle autorità indipendenti di applicare: che, per loro natura, come già in parte si è visto e come avremo modo di vedere più dettagliatamente, si prestano a interpretazioni diverse, con un ampio margine di discrezionalità, sia perché la loro elaborazione concettuale è relativamente recente, sia perché si richiamano a principi economici generali e non a principi generali del diritto. In linea astratta, onde avere rigore, le regole del mercato dovrebbero essere ricavate in modo "geometrico" da un modello teorico del sistema di mercato e dei compiti dello stato rigoroso e dettagliato. Ma il modello a cui in concreto le regole in questione sembrano richiamarsi non viene esplicitato in nessun luogo e, molto spesso, esse non sono neppure costruite sulla base di un coerente modello teorico di sistema di mercato e di economia pubblica. Per di più le regole nei tre ambiti che abbiamo visto, generalmente, si sono sviluppate in epoche diverse, in diversi contesti, quindi i modelli di riferimento che si potrebbero ricostruire come loro base logica e sistematica. non sono neppure coerenti fra di loro.

In linea di generale, si può dire che, innanzitutto, vi sono due grandi correnti di pensiero, che si contendono il campo con riguar-

do a tutte le autorità di regolamentazione del mercato: la tesi minimalista e scettica, che muovendo dal principio per cui nel mercato, lasciato libero, tende alla concorrenza, occorre ridurre al minimo gli interventi pubblici, considerando che se è vero che ci sono i "fallimenti del mercato", ci sono anche i "fallimenti dello stato" e la tesi "fanatica", che si ammanta di sacerdozio della concorrenza, per cui le autorità in questione debbono avere vasti poteri di regolamentazione ed artigli, per intervenire, onde estirpare le minacce al comportamento corretto. Un altro grande discrimine, fra le concezioni che sottintendono alle regolamentazioni è quello fra il punto di vista del valore per l'azionista e per il pubblico dei risparmiatori e dei consumatori e il punto di vista dei gruppi capitalistici interessati al controllo delle imprese e degli imprenditori. La libertà e la concorrenza che interessano dal primo punto di vista non sempre coincidono con quelle considerate dal secondo punto di vista.

Un terzo tema, che fa differire i modelli di riferimento, riguardanti i compiti delle autorità di regolamentazione, che avremo modo di veder emergere, in varie occasioni, è quello della concezione statica della concorrenza come pluralità di operatori che, nello stesso tempo e luogo operano sul mercato e della concezione dinamica per cui la concorrenza consiste nella apertura del mercato e nella possibilità di entrarvi e sostituire chi già vi domina. In italiano, si potrebbero distinguere le due nozioni di concorrenza e di competizione, che in inglese si esprimono con l'unico termine di "competition". A queste due concezioni si collegano anche i diversi punti di vista della ottimalità allocativa dell'economia, che è la giustificazione economica e non puramente in termine di diritti individuali di libertà, della preferenza per il modello della concorrenza. Vi possono essere situazioni che, apparentemente inefficienti, sotto il profilo statico, sono più efficienti in quello dinamico perché generano più sviluppo economico e tecnologico. Lasciare che una impresa, vittoriosa sul mercato, vi si ingrandisca a piacere, e quindi abbia anche, per un certo periodo una posizione dominante, può essere un modo per stimolare la gara economica, sviluppando le economie di scala e premiando gli sforzi e le spese di ricerca. Lasciare che sul mercato coesistano più imprese,

che duplicano le infrastrutture, con uno spreco di costi fissi, può essere un modo per accrescere la pressione competitiva e generare, dinamicamente, servizi migliori e più innovativi.

9. *Lo sviluppo delle autorità indipendenti di vigilanza del mercato in Italia*

Come si vede dalla Tavola 2, se si prescinde dalla Vigilanza della Banca di Italia, che sino al 2005 non ha avuto i requisiti normali di una autorità indipendente, la più antica autorità del mercato italiana è la Consob, la cui istituzione risale al 1974, nel periodo terminale del riformismo dei governi del centro sinistra storico. Bisogna aspettare al 1982 per avere una ulteriore autorità di vigilanza dei mercati, ancora per il settore finanziario, costituita dall'ISVAP. Ma bisogna attendere al 1990 per avere l'istituzione dell'Autorità per la tutela della concorrenza e del mercato. Le autorità di regolamentazione delle pubbliche utilità sorgono nell'era delle privatizzazioni nel 1995 e poi nel 19977. La legge del 1995 recante il titolo emblematico *Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità,* imposta organicamente la tematica della vigilanza sulle pubbliche utilità: che con la privatizzazione delle imprese pubbliche e la liberalizzazione dei mercati, che ha accresciuto la pluralità degli operatori, ha acquistato un maggiore ruolo. Questo si è accresciuto anche perché l'evoluzione capitalistica ha dato luogo a strutture finanziarie più sofisticate e internazionalmente più complicate. Le nuove tecnologie informatiche ed elettroniche hanno generato muove forme e possibilità di competizione, di asimmetrie informative, di intese, di condotte opportunistiche. Ed ecco così una sorta di passo avanti, che è anche, in certo senso, un passo indietro con la Legge 31 luglio 1997 n. 249 di istituzione dell'autorità per le garanzie nelle comunicazioni e le norme sui sistemi di elle telecomunicazioni e radio televisivo, che adotta una impostazione in cui emergono forme abbastanza complesse di dirigismo. L'attuazione del mercato unico

europeo ha generato una nuova, potenziale dimensione di mercato, con nuovi problemi. Ed è sembrato, pertanto, che la estensione dei compiti delle autorità di controllo, in quanto tutrici del mercato, obbedisse a precetti liberisti. Ciò, per altro, è paradossale, perché, in realtà negli Stati Uniti e nel dibattito della teoria economica, le autorità di regolamentazione dei monopoli e delle pubbliche utilità sono state considerate come espressione di dirigismo e si è, per conseguenza, sviluppata tutta una dottrina della "deregolamentazione": in cui vanno di pari passo le riduzioni dei poteri di queste autorità e le riduzioni dei controlli e dei vincoli di accesso ai vari mercati.

Comunque, negli anni '90 del secolo scorso, vi è uno sforzo crescente di assicurare l'autonomia delle autorità dei mercati, mediante l'attribuzione di una parte rilevante e crescente dei poteri di nomina al presidente della repubblica e ai due rami del parlamento, con un mandato molto lungo (sette anni), ma non rinnovabile, per evitare condizionamenti da parte di chi ha il potere di nomina sui presidenti e commissari. L'ultima nata è l'autorità di Vigilanza della Banca d'Italia che è costituita, a norma della L. 29/12/2005 n. sul risparmio, dal suo direttorio, che non è più composto di membri permanenti, ma durerà in carica solo per sei anni, con una possibilità di rinnovo una sola volta ed è presieduto dal governatore della Banca che dura in carica sei anni, con una possibilità di rinnovo solo per una volta. A differenza che per le autorità di vigilanza degli anni '90, in questo caso la ricerca di una certa autonomia dal governo dell'autorità indipendente non avviene mediante la condivisione dei poteri di nomina con il parlamento, ma mediante l'attribuzione della proposta della nomina a un organo terzo, che è il Consiglio superiore della Banca di Italia e il ritorno al tradizionale suo vaglio finale da parte del Presidente della Repubblica.

Parte II
La struttura della società per azioni

1. *Il rapporto d'agenzia e le asimmetrie informative nella società per azioni*

Dobbiamo ora tornare sulla tematica dei rapporti di agenzia, per considerarla in relazione alle società per azioni. Questa tematica, come sappiamo, ha come suo nucleo fondamentale la asimmetria fra le due posizioni: quella del principale che ha diritto a chiedere la prestazione oggetto del contratto e la controparte che vi sfugge con condotte opportunistiche, ma esse si configurano diversamente:

a) nei rapporti di agenzia di tipo *orizzontale*, cioè tra soggetti tra loro non legati da rapporti di dipendenza, ossia i contratti di compra vendita (per noi qui particolarmente con riguardo a titoli azionari e obbligazionari nel mercato a pronti e in quello a termine) di assicurazione, di prestito bancario, di prestazione professionale (per noi qui in particolare di membri di professionisti che fanno parte di consigli di amministrazione e collegi sindacali e di società di revisione contabile), locazione etcetera in cui vi è un mero rapporto di scambio fra principali e agenti;

b) nei rapporti di agenzia *di tipo verticale,* in cui c'è una gerarchia tra un soggetto che è superiore dal punto di vista dei poteri rispetto all'altro per quanto riguarda l'esecuzione delle prestazioni a suo favore o per quanto riguarda le prestazioni che l'altro desidera avere da lui, che si riferiscono alle imprese e, per noi, qui in particolare ai rapporti fra vertici proprietari delle società e topo manager e topo manager e altri dirigenti;

c) nei rapporti di agenzia che sono insieme *orizzontali* di scambio, fra parti autonome fra loro, ma anche verticali ossia gerarchici cioè i rapporti di rappresentanza, fra rappresentante (l'agente) e rappresentato (il principale) con un vero e proprio mandato più o meno lasco (quelli che qui ci interessano, fra assemblea degli azionisti e consiglieri di amministrazione e sindaci delle società sono assai laschi mentre lo sono meno quelli fra azionisti e loro delegati nelle as-

semblee) oppure senza obbligo di mandato (i rappresentanti politici) o con obbligo politico di mandato (i governi rispetto ai parlamenti).

Osserviamo incidentalmente che è questo terzo tipo di situazioni che, per la sua ambivalenza, ha fornito la dicotomia terminologica "agente" e "principale". Si potrebbe essere tentati di sostituire, in genere, nel paradigma dell'agenzia, in senso economico, al termine neutro "principale", il termine specifico "mandante": ma si avrebbero risultati grotteschi, perché, nel rapporto di agenzia, è principale non solo un azionista o ma un "appaltante", a cui il termine "mandante" si potrebbe addire, ma anche il creditore di un prestito, il viaggiatore di treno o aereo, l' assicuratore rispetto all'assicurato e il compratore di un'auto usata da un commerciante di veicoli. Infatti tutti questi soggetti sono "principali" di una prestazione in un rapporto contrattuale.

2. *Ambiguità del rapporto di agenzia nelle relazioni contrattuali*

Va anche aggiunto che mentre nei rapporti di agenzia gerarchici è chiaro chi è principale e chi è agente, in quanto vi è chi comanda e chi esegue, non altrettanto nei rapporti di scambio. Qui il rapporto di agenzia fra principale e agente è relativo al punto di vista ci si pone. Nel contratto di assicurazione sugli infortuni l'assicurato si potrebbe configurare come principale rispetto all'assicuratore, suo agente, che deve eseguire la prestazione dell'indennizzo, ma spesso tiene condotte opportunistiche e adotta cavilli legali per non farlo o per addossargli penali esorbitanti. Ma l'assicuratore, in questi contratti, genere, si configura come principale di un contratto, in cui l'agente è sospinto a condotte di "azzardo morale", cioè di rischio non calcolabile a priori, in quanto avendo pagato il premio, l'onere va a carico della controparte. Nel mutuo immobiliare (ipotecario), il mutuante che non paga le rate è un agente che si comporta con una condotta opportunistica col principale che gli ha prestato il denaro per la casa, ma anche la banca che nei mutui a tasso variabile adotta costantemente tassi a lei favorevoli, profittando di asimmetrie informative sui tassi di mercato è un agente infedele che tiene condotte

opportunistiche a danno del debitore, che è il principale del contratto con cui ha ottenuto un prestito (garantito dal suo immobile), in cambio di pagamenti rateali di denaro.

Circa le asimmetrie informative poi va notato che esse sono, spesso reciproche, fra principali e agenti, in quanto riguardano la una conoscenza maggiore o minore di fatti diversi da parte di soggetti diversi e la difficoltà di ottenere e di trasmettere informazioni. A volte le asimmetrie informative non favoriscono gli agenti, ma li danneggiano. Come vedremo, quando una impresa fa una selezione fra diversi candidati, per la assunzione, in cambio di un dato stipendio.

Va infine sottolineato ricordato che quando si parla di asimmetria informativa, in un rapporto di agenzia, spesso si assume che per il principale l'informazione è incompleta, imperfetta, non perché si ipotizzi che non possa, in astratto, ottenerla, ma perché raccoglierla in modo adeguato avrebbe un costo sproporzionato a quella situazione. Sovente si può ridurre il divario informativo mediante una costosa raccolta d'informazioni.

Un piccolo azionista, principale del contatti,di agenzia, con la società in cui investe, potrebbe avvalersi di esperti per studiare la società per azioni in cui ha investito i suoi risparmi. Ma ciò comporta per un normale cittadino un costo proibitivo. Un fondo di investimento, mediante una equipe di studiosi potrebbe indagare quotidianamente le condotte delle società in cui ha effettuato il suo investimento o in cui potrebbe effettuarlo. Ma, per fare ciò, dovrà sostenere costi dell'informazione elevati, che esso calcola, per fare il rapporto fra benefici e costi del miglioramento informativo.

3. *La struttura di vertice della società per azioni capitalistica, nei modelli di controllo da parte di un gruppo azionario o dei manager*

Nella società per azioni capitalistica tende a formarsi una struttura gerarchica complessa in cui l'imprenditore si identifica con gli azionisti di maggioranza oppure non c'è un gruppo di controllo, ma solo un gruppo di azionisti o un azionista con un influente, che dà fiducia

a un management e gode la fiducia di azionisti finanziari importanti nel mercato azionario (esempio fondi di investimento, assicurazioni, banche) e quello in cui non c'è un azionista (o gruppo di azionisti) di riferimento mentre il pubblico degli azionisti ha una funzione di capitalista-proprietario. Questi ultimo tipo di società sono denominate "pubbliche" perché dominate dal pubblico degli azionisti. Sarebbero estremamente instabili se in esse non vi fossero sono soci finanziari con quote consistenti che danno fiducia a un gruppo manageriale che svolge il ruolo di imprenditore. A sua volta il modello manageriale si articola in due modelli fra di loro distinti: Il modello in cui non vi è un gruppo di controllo e quello in cui vi è un gruppo di controllo, che è, di fatto, controllato dai manager. Così abbiamo quattro ipotesi: la società controllata da un gruppo azionario di controllo autonomo dai manager, quella controllata dai manager che controllano il gruppo di controllo, quella controllata dal pubblico con i manager che la gestiscono, presumibilmente con la fiducia di soci finanziari influenti e quella in cui vi è un gruppo di controllo minoritario, ovvero un azionista di riferimento, che dà fiducia ai manager e gode di fiducia da parte di soci finanziari importanti nel mercato.

4. *Rapporti di agenzia, asimmetrie informative, condotte opportunistiche, azzardo morale, selezione negativa nella società per azioni*

In generale, in questi casi, acquistano grande importanza, i principi che riguardano i rapporti di agenzia e i problemi delle asimmetrie informative e delle condotte opportunistiche nei rapporti di fra principali e agenti. Ci sono:

I) le asimmetrie informative sia fra l'agente che opera nell'impresa ai vari livelli che ha le informazioni sull'oggetto della propria attività e, ovviamente, sulla propria condotta e il principale che ne ha solo una informazione indiretta e viceversa fra il principia che dirige quel comparto o l'impresa nel complesso e conosce le strategie aziendali e l'andamento generale della situazione e l'agente che ne ha solo una informazione parziale e indiretta;

II) nelle condotte opportunistiche dell'agente ai livelli inferiori che va il proprio interesse anziché quello dettato dal principale, ma anche nelle condotte opportunistiche dei top manager che coltivano interessi propri assieme a quelli dell'impresa e a quelli dle suo gruppo di controllo;

III) in particolare (come specificazione di II) nell'azzardo morale dell'agente, sia ai livelli inferiori che ai livelli di top management che assume rischi i cui risultati svantaggiosi eventuali sono a carico del principale, mentre egli ne trae consistenti benefici: al limite, il pubblico degli azionisti ci perde mentre i topo manager ci guadagnano e i membri del gruppo di controllo come singoli ci guadagnano, come nel caso delle grandi banche che fanno speculazioni rischiose i cui utili diventano bonus del vertice mentre le perdite vanno a carico dell'azionariato, e del contribuente se lo stato interviene per evitare che esse falliscano;

IV) nella selezione negativa ovvero perversa, che avviene, in presenza di asimmetrie informative reciproche, nei rapporti di agenzia, fra principale che sceglie fra potenziali agenti e candidati agenti.

Sorgono così i problemi delle regole e dei metodi di incentivo e disincentivo.

5. *La scelta del management*

La selezione dei manager è molto importante perché essi formano quella che J. K. Galbraith ha denominato la "tecno-struttura" dell'impresa, il suo cervello e, in definitiva, la sua identità.. In una economia evoluta, una ampia disponibilità di quadri dirigenziali (intesi nel senso ampio di cui sopra) da cui far emergere i ricambi del management è un patrimonio prezioso, come in una buona squadra di calcio. Ma come si selezionano i "dirigenti"? Il passaggio dall'impresa familiare all'impresa capitalistica tende a spersonalizzare i rapporti. Nel mondo delle imprese capitalistiche bisogna esaminare i curricoli e fare prove scritte ed orali e interviste agli aspiranti dirigenti o agli aspiranti impiegati che potrebbero diventare dirigenti

Ma i top manager a cui fosse affidata la selezione potrebbe attuare condotte opportunistiche, ad esempio favorendo aspiranti che appartengono a una data regione, provengono o da una data università o affiliazione ideologica e politica, pensando che ciò possa, successivamente, dare luogo a una loro particolare lealtà verso di loro Si tratta delle cosiddette "cordate" di dirigenti fedeli a questo o a quel top management.

Per evitare il rischio di una selezione di questo tipo in cui la fedeltà prevale sul merito la selezione potrà avvenire tramite appositi servizi di consulenti esterni.

La società di consulenza specializzata che opera la selezione per la società S ha un'asimmetria informativa circa l'effettiva preparazione, voglia di lavorare nonché onestà delle persone fra cui viene fatta la selezione.

Coloro che sanno di avere una qualità superiore a quella corrispondente alla retribuzione iniziale e capacità maggiori di quelle corrispondenti agli sviluppi di carriera offerti da S non saranno interessati a partecipare alle selezione.

Invece lo saranno sia coloro che hanno una preparazione e una voglia di lavorare che corrispondono alla qualità media ipotizzata da S in rapporto alle retribuzioni offerte sia coloro che hanno una preparazione e una voglia di lavorare inferiore al livello corrispondente alla retribuzione che S offre.

Saranno interessati a partecipare alla selezione solo aspiranti di qualità corrispondente alla retribuzione offerta o inferiore. Si potrà così avere una selezione negativa ovvero "perversa". Date le asimmetrie informative, coloro che fanno la selezione non saranno in grado di preferire sistematicamente gli aspiranti di qualità media, scartando gli aspiranti con qualità inferiori alla media.

La scelta avrà elementi causali e dato che l'universo in cui avviene questa scelta in gran parte casuale sarà composta in parte di personale di qualità media e in parte di qualità inferiore alla media. E, pertanto, una parte dei prescelti avranno una retribuzione superiore ai loro meriti e, sopratutto, svolgeranno compiti superiori a quelli per cui sono idonei.

6. *La strategia di offrire retribuzioni superiori a quelle corrispondenti alle funzioni richieste non risolve il problema*

Per ottenere personale di qualità idonea alle attività richieste, S potrà decidere di alzare la retribuzione rispetto al compenso appropriato per tale personale, in modo che l'universo in cui viene operata la selezione sia composto anche di personale superiore a quello richiesto per le funzioni stabilite, attratto da tali compensi superiori.

Naturalmente, molti, anche di qualità inferiore alla media, si presenteranno a quel concorso, che è molto attraente. Date le asimmetrie informative la società di selezione del personale dovrà affidarsi, in parte a fattori casuali. Così mentre alcuni dei prescelti avranno qualità superiori alla media e altri qualità media, ci sarà anche un gruppo di quelli che non hanno neppure le qualità "medie" necessarie per quelle funzioni. Per quanto riguarda i soggetti con qualità superiori alla media, il risultato sarà che esso sarà adeguato alle funzioni per cui è assunto. I soggetti saranno pagati più di quel che meritano e ciò, *a fortiori,* avverrà per quelli inferiori alla media. Ma la qualità media dei soggetti assunti sarà maggiore.

7. *La chance di selezione perversa viene grandemente ridotta se una parte della retribuzione e i progressi di carriera sono commisurati ai risultati e se si possono licenziare i non idonei. Si accentuano se si garantisce uno sviluppo automatico di carriera, come in certe amministrazioni pubbliche*

La selezione avversa iniziale perde peso successivamente se – stabilito che la retribuzione iniziale è commisurata alla media dei rendimenti dei soggetti idonei per le funzioni dirigenziali richieste – si prevedono anche compensi extra in base ai risultati e si stabilisce che per i progressi di carriera i requisiti di anzianità sono minimi, mentre si bada molto ai meriti e alle capacità dimostrate. In questo caso, coloro che hanno una preparazione e attitudini superiori alla media, se il periodo iniziale di retribuzione modesta è limitato e le

opportunità di carriera successive sono allettanti, potranno essere indotti a concorrere a quei posti, nonostante il basso livello iniziale. Vi concorreranno anche i soggetti medi e quelli inferiori alla media. Ma non saranno pagati di più di quello che è il loro rendimento futuro La selezione perversa sarà molto circoscritta.

8. *Le tendenze opportunistiche dei manager*

Una volta che le persone sono assunte, con date mansioni e una data retribuzione, come sappiamo, si potrebbe determinare loro comportamenti opportunistici, derivanti dal fatto che il compenso non varia, se esse svolgono il loro lavoro con assenze indebite o senza impegnarsi troppo. Per evitarlo darà dei bonus e delle promozioni incentivanti commisurate al rendimento e alle attitudini dei D. Per valutarli, P dovrà cercare di misurare l'efficienza dei D. E qui si presenta una differenza, entro certi limiti, tra il settore pubblico e i settori privati o meglio i settori in cui si producono dei beni dotati di una loro misurabilità in termini di ricavi. In questo caso si potrà misurare il risultato con il dato monetario e dalla sua entità si potrà inferire il grado di efficienza dei D considerati, a condizione, però, di accertare, oltre al risultato, anche il contesto, cioè quello che gli economisti dell'organizzazione industriale denominano, globalmente, come lo "stato del mondo", in cui i D considerati operano: la dotazione di attrezzature, la manodopera, le circostanze ambientali etc. in cui l'attività dei D si svolge. Posto che si conosca già il grado di preparazione e la competenza dei D in questione, si potrà inferire l'attitudine specifica a quei compiti e la loro diligenza nell'attuarli. Quindi P potrà commisurare le retribuzioni, i premi, le promozioni e le cariche assegnate ai vari D ai risultati da loro via via ottenuti.

Naturalmente si può osservare che P, per conoscere il risultato del segmento della sua attività in cui opera un D e "lo stato del mondo" in cui quel D si è trovato, deve sostenere dei costi delle informazioni. Ma si risponde che una parte di tali informazioni non comporta un costo aggiuntivo perché, comunque, le attività imprese debbono

misurare i loro prodotti e i loro costi e ricavi, nei vari rami delle loro attività, perché devono valutarne la convenienza delle proprie produzioni e vagliare se loro convenga di espanderle. P, se è un buon manager, fa il controllo di qualità perché deve dare il prodotto alla clientela e spera di dare un buon prodotto. Se P non fa un buon controllo di qualità corre il rischio di un risultato negativo. Questo, quindi, non è un costo specifico dell'informazione relativa a D. E anche verificare lo stato del mondo fa parte delle analisi dell'efficienza produttiva che P deve fare se vuole stare in modo valido sul mercato. La qualità e il successo dei prodotti interessano a P al di là del giudizio di sulla performance dei suoi D.

9. *La selezione perversa per i manager di vertice*

Negli ultimi decenni dello scorso secolo si è affermata il principio che solo pagando molto i top manager, si possono ottenere quelli migliori. Ciò proprio perché la teoria della selezione negativa, che abbiamo appena esaminata, ci dice "se tu paghi poco, non puoi pretendere che venga il più bravo perché andrà altrove, e quindi devi pagare molto perché così avrai tu il più bravo. Se non lo fai, a te rimarrà, per forza di cose, il residuo dei meno bravi, fra cui pescare quelli che debbono dirigere la tua impresa. Sarai vittima di una pericolosa selezione negativa".

Questo ragionamento porta a un incremento nelle paghe per i vertici manageriali, di ogni singola società di una certa importanza, per cercare di superare le paghe medie delle altre società dello stesso livello. La crescita economica prolungata di alcuni settori dell'economia e di alcuni paesi industriali, negli ultimi decenni dello scorso secolo, ha generato una domanda sostenuta di top manager, mentre la tesi che i top manager dovessero essere quarantenni e al massimo cinquantenni, per essere adatti ai cambiamenti epocali e reggere allo stress competitivo dei mercati globali limitava l'offerta. Si è così creata la corsa al rialzo nei compensi offerti e pattuiti per i top manager senza che la loro qualità migliorasse sostanzialmente, in modo analo-

go a quello che è accaduto ed accade, in Europa, nel calcio mercato.

La soluzione di pagare molto i capi di impresa per essere sicuri di avere i migliori ed evitare di essere vittime di una selezione negativa, però, dà luogo ad un gioco a somma negativa che si può descrivere con un adattamento del "dilemma del prigioniero", in cui in luogo della confessione del crimine, opere avere uno sconto di pena poniamo il pagamento di un compenso differenziale per avere il top manager migliore. Possiamo illustrare questo gioco a somma negativa facendo riferimento ad un brano di Alessandro Manzoni[1] ne *I Promessi Sposi*. Quando, a Milano, durante il tumulto riguardante la mancanza di pane, arriva il governatore spagnolo, sulla sua carrozza, tutti si alzano in piedi per cercare di vedere se c'è e chi è. Poiché tutti si alzano in punta di piedi, tutti rimangono nella stessa situazione e non lo vedono meglio di prima. Non ci guadagnano nulla e subiscono il costo dell'alzarsi sulle punte dei piedi. Tutte le società, come nell'esempio di Manzoni "si sono alzate in punta di piedi", cioè tutte hanno pagato di più per assicurarsi i migliori manager di vertice, ma poiché i migliori sono un dato fisso, il risultato è stato identico a quello che si sarebbe verificato se tutte le grandi società avessero pagassero una cifra normale per avere i migliori manager disponibili.

10. *I compensi legati al valore per l'azionista e le condotte opportunistiche dei manager in relazione al guadagno di breve termine*

Anche posto che dando elevate retribuzioni ai manager si ottengano quelli di qualità strategiche e gestionali migliori, non è detto ciò assicuri automaticamente che essi abbiano una elevata qualità etica, così da rinunciare a condotte opportunistiche, anteponendo il valore per l'azionista e perciò il successo durevole dell'impresa al proprio tornaconto. Un manager strapagato, ma con un compenso

[1] Noto, per inciso, che il Manzoni era dotato di una grande cultura economica, aveva una preparazione umanistica essenzialmente economica e giuridica, per ragioni di parentela con il Beccarla. E *I promessi sposi* sono un'opera intrisa di ragionamenti economici sulle leggi sul comportamento umano.

fisso, può decidere di non fare correre molti rischi alla sua impresa: se le cose vanno male è colpa sua, se vanno bene, la sua retribuzione non cambia. Quindi può operare secondo linee poco innovative.

Ma una volta assunti e allettati oltre ché con buone retribuzioni, con bonus molto elevati, collegati ai risultati aziendali, i manager "molto competenti e molto abili", così incentivati, possono dare luogo, per le società da cui dipendono, a situazioni di moral hazard ovvero "rischio morale", a causa di condotte opportunistiche che, mentre non compromettono quei loro diritti, li avvantaggiano a danno della società e degli azionisti.

Un manager bancario, pagato con bonus legati al particolare successo aziendale, può decidere di far correre alla sua banca rischi eccessivi allo scopo di riscuotere i bonus. Ciò può dipendere dal fatto che, con tali incentivi, egli non viene ad essere pieno "proprietario" degli utili e delle perdite delle condotte rischiose, in modo simmetrico. Analogamente per le imprese industriali. Se, ad esempio, ha dei bonus legati al fatturato, può forzarlo con vari espedienti, come sconti sulle vendite, che generano una riduzione dei profitti e una svalutazione del prodotto, agli occhi del pubblico. Se ha dei bonus legati agli utili dell'anno come nelle banche per le operazioni di trading, cioè di commercio su titoli, e contratti riguardanti merci, e cambi o loro derivati cioè variazioni nelle loro quotazioni, può perseguire politiche che danno un vantaggio presente, ma generano ma scarsi benefici futuri o perdite per rischi eccessivi, come è accaduto con la crisi del 2008-2009.

Inoltre i manager abili nel campo dei costi possono gonfiare gli utili sottovalutando gli ammortamenti e i fondi rischi, che riguardano la continuità dell'impresa. Il punto di vista contabile finanziario di breve termine può prevalere su quello economico sostanziale, relativo al rendimento di lungo periodo dell'impresa.

L'enfasi posta sul valore per l'azionista, espresso non dalla capitalizzazione del valore dell'azione, dal guadagno di medio e lungo termine ma dal guadagno immediato, può stimolare le condotte opportunistiche di azzardo morale dei top manager in questa direzione. A volte li spinge a operazioni finanziarie di fusione, che fanno emer-

gere contabilmente plusvalenze, che vengono pubblicizzate come guadagno aziendale, ma creano futuri problemi organizzativi.

In generale, sembra logico che il manager di una impresa quotata in borsa che è remunerato, in caso di successo, con bonus, rischiando il capitale altrui, senza una propria perdita simmetrica propria, sia disposto a correre maggiori rischi di chi, in una azienda familiare, rischia quello proprio. che senza quelle acquisizioni di imprese e investimenti fissi ambiziosi non si sarebbe determinato.

Il manager che mira ai bonus può ambire all'utile immediato anziché a quello di medio e lungo termine, che interessa a un proprietario vero. Allo stesso modo, il politico che sta nel governo solo pochi anni è spinto a creare debiti futuri, elargendo benefici presenti che lo rendono popolare fra gli elettori.

E a un certo punto, saranno gli elettori e gli azionisti a soffrirne, perché così come lo stato democratico è costituito dagli elettori, l'impresa si risolve negli azionisti che la compongono in quel momento. Il fiume Po, in ogni momento, consiste delle acque di cui è, in quel momento, composto. Ma il manager, nel frattempo, può avere avvantaggiato tanti altri precedenti azionisti. E può avere ricevuto premi, per averlo fatto.

11. *Le condotte opportunistiche dei manager generate da loro diritti di opzione su azioni della società che gestiscono*

Dato quanto sopra, sembrerebbe che il sistema dei bonus ai manager mediante opzioni azionarie possa essere un metodo ottimale per ridurre le loro condotte opportunistiche e quindi i pericoli di azzardo morale, a carico dei titolari della proprietà delle società in questione.

Ma sorgono nuovi problemi. I top manager, che posseggono azioni di queste società possono avere interesse a effettuare operazioni che ne accrescono momentaneamente, il valore di borsa allo scopo di venderle, quando tali operazioni sono state annunciate: e ciò può accadere, appunto, nel caso di acquisizioni che generano plusvalen-

ze. Inoltre i top manager che hanno azioni della propria compagnia possono trovarsi in una situazione di azzardo morale, che li induce a far correre alla società che dirigono rischi maggiori di quelli che essi correrebbero, se le perdite fossero interamente a loro carico. Infatti chi è al vertice della società fruisce di asimmetrie informative che gli permettono di conoscerne la situazione economica e finanziaria e le prospettive patrimoniali con largo anticipo.

Così, quando la compagnia comincia ad avere conti deludenti, i dirigenti di vertice possono mimetizzare tali risultati, con manipolazioni contabili, alcune lecite, altre illecite, allo scopo di guadagnare tempo: vendendo, nel frattempo, a buone condizioni le azioni che avevano avuto in opzione. Sarebbe errato incolpare le stock option di essere la causa principale di queste operazioni azzardate e delle successive manipolazioni contabili. In parte l'azzardo eccessivo è spesso dovuto alla presunzione di manager fortunati, inebriati da precedenti successi, che pensano di essere "invincibili", nelle loro strategie basate su eccessive esposizioni finanziarie. Ma l'azzardo morale delle stock option può innescare condotte irresponsabili, come è accaduto nel caso degli investimenti eccessivi in mutui sub prime e i crediti eccessivi per carte di credito che hanno portato alla grande crisi finanziaria del 2008-2009.

Ciò pone il problema della regolamentazione della concessione di stock option ai manager.

Un deterrente a un abuso delle stock option per i manager consistere nel considerare il beneficio di tali opzioni come reddito di lavoro, tassabile con l'imposta personale sul reddito, al pari di ogni altro elemento della retribuzione.

Così esse gravano sui costi diminuendo il volume degli utili, cioè il metro principale utilizzabile per valutare il successo delle società. E non avrebbero alcun privilegio o fiscale. Invece, in certi ordinamenti, come negli Usa (non più in Italia) i percettori di opzioni possono ottenere un regime privilegiato di tassazione, nell'ambito dei guadagni di capitale su titoli.

12. *La cattura da parte della proprietà e dei consigli di amministrazione dei dirigenti mediante opzioni, bonus e buone uscite speciali*

I benefici collaterali e, in particolare, le opzioni, i premi di fine anno e in altre circostanze, le buone uscita speciali a favore di amministratori e alti dirigenti sono giustificati con lo scopo di legare la condotta dei manager al successo della società in cui esplicano le loro funzioni direzionali. Ma spesso non vengono rese pubbliche.E tale asimmetria informativa, spesso favorisce lo sviluppo di forme di collusione fra gruppo di controllo e vertici direzionali a danno del pubblico azionario. Infatti il gruppo di controllo può "catturare" gli amministratori e i direttori generali, mediante i premi annuali, quelli eccezionali e quelli di fine rapporto. Spesso accade che quando un top manager-amministratore, direttore generale delle vendite o della finanza etc., è mandato via da una società quotata in borsa, per disaccordo col vertice, improvvisamente si scopre che ciò, per la società, comporta un grosso onere, per una buona uscita che il gruppo di controllo gli aveva riservatamente accordato. Se tale buonuscita speciale è condizionata ad una risoluzione di comune accordo ciò facilita una condotta opportunistica del dirigente, nei confronti del gruppo di controllo, oltre ché una risoluzione amichevole del contratto, ove insorgano insoddisfazioni dell'una o dell'altra parte o di entrambi. Se poi la buona uscita è rapportata al numero di anni di servizio prestato, nell'impresa, con quel tipo di attività e, comunque, è accompagnata da premi facoltativi di fine anno e in altre circostanze, la possibilità di "cattura" da parte del gruppo di controllo, nei riguardi del top manager o del dirigente di alto livello, si accentua.

I vertici delle grandi imprese che sono entrate in difficoltà negli Usa e in Europa avevano degli stipendi molto elevati, arricchiti da compensi *a latere* e buone uscite con cifre da capogiro, che, avvenuti i dissesti o le gravi difficoltà, nei primi anni del nuovo secolo, sono stati contestati dal pubblico degli azionisti.

13. *Le asimmetrie informative e le condotte opportunistiche mediante abuso di informazione privilegiata e manipolazione del mercato*

Fra le condotte opportunistiche che possono essere tenute dai proprietari dei gruppi di controllo, dagli amministratori e dai manager ai vari livelli, separatamente o mediante collusive, a danno dei terzi, sfruttando le asimmetrie informative, vi è tipicamente l'abuso di informazioni privilegiate, ovvero "insider trading", punita in Italia con la reclusione da uno a sei anni e con la multa da euro ventimila a euro tre milioni dall'articolo 184 della legge sulla intermediazione finanziaria, aggiunto, assieme ad essa nel 2004, in attuazione di una direttiva comunitaria.

Ciò comporta che del caso diventa competente, oltre ché l'autorità di vigilanza dei mercati, anche l'autorità giudiziaria.

Ci sono tre requisiti dai contorni molti sfumati perché ci sia il reato. L'informazione deve essere privilegiata. Il suo contenuto deve essere preciso. Se resa pubblica essa modificherebbe le decisioni di investimento del mercato. Per informazione privilegiata, secondo te regole comunitarie "si intende un'informazione di carattere preciso, che non è stata resa pubblica, concernente, direttamente o indirettamente, uno o più emittenti strumenti finanziari o uno o più strumenti finanziari, che, se resa pubblica, potrebbe influire in modo sensibile sui prezzi di tali strumenti finanziari". Il suo carattere è preciso "se: *a*) si riferisce ad un complesso di circostanze esistente o che si possa ragionevolmente prevedere che verrà ad esistenza o ad un evento verificatosi o che si possa ragionevolmente prevedere che si verificherà; *b*) è sufficientemente specifica da consentire di trarre conclusioni sul possibile effetto del complesso di circostanze o dell'evento di cui alla lettera a) sui prezzi degli strumenti finanziari". Come si vede da questa definizione l'informazione definita "precisa", è in realtà una informazione circondata di vari "se" e "ma".

L'informazione, che se resa pubblica, può modificare il comportamento del mercato è definita dalla normativa comunitaria, accolta in Italia, come un'informazione che presumibilmente un investitore ragionevole utilizzerebbe come uno degli elementi su cui fondare le

proprie decisioni di investimento". Questo della esperienza del passato. Ciò lascia ai giudici penali una ampia discrezionalità di valutazione, che presumibilmente sarà limitata dal fatto che il caso è stato preliminarmente esaminato dall'autorità di vigilanza del mercato.

La stessa considerazione vale per il principio con riferimento al principio per cui "l'informazione, se resa pubblica, potrebbe influire in modo sensibile sui prezzi di strumenti finanziari".

Il reato non riguarda solo gli amministratori e i dirigenti e gli altri addetti delle società, ma una cerchia più ampia di soggetti. Per le regole comunitarie riguarda "chiunque, essendo in possesso di informazioni privilegiate in ragione della sua qualità di membro di organi di amministrazione, direzione o controllo dell'emittente, della partecipazione al capitale dell'emittente, ovvero dell'esercizio di un'attività lavorativa, di una professione o di una funzione, anche pubblica, o di un ufficio:

a) acquista, vende o compie altre operazioni, direttamente o indirettamente, per conto proprio o per conto di terzi, su strumenti finanziari utilizzando le informazioni medesime; *b*) comunica tali informazioni ad altri, al di fuori del normale esercizio del lavoro, della professione, della funzione o dell'ufficio; *c*) raccomanda o induce altri, sulla base di esse, al compimento di taluna delle operazioni indicate nella lettera *a*).

E "chi essendo in possesso di informazioni privilegiate a motivo della preparazione o esecuzione di attività delittuose" compie qualcuna delle azioni appena viste.

Non è facile stabilire quando questa asimmetria sia realmente artificiosa, cioè dipenda dal fatto che l'informazione non è stata ancora resa pubblica, in quanto molte volte le notizie che danno luogo a moventi di borsa sono cosi detti "rumors". Come distinguerli dalle notizie precise? La definizione della legge comunitaria, così ampia e articolata, a una attenta lettura si rivela fumosa, infarcita come è di termini come "complesso", "ragionevolmente" e "sufficientemente". In una impresa ci sono tante comunicazioni, fra tanti soggetti. Come si fa a dire se una informazione non è ancora stata resa pubblica, se già ci sono, al suo riguardo, illazioni fondate? Che

cosa vuol dire "pubblica"? Anche per quanto riguarda ciò che avrebbero fatto gli operatore, se avessero avuto quelle notizie, la norma ha una natura ipotetica, difficile da oggettivare. Non si tratta di una regola che,in quanto chiara e certa "conforme al mercato" ma di una regola che nella sua ambizione crea la possibilità di interferenze erratiche del potere giudiziario nel sistema di mercato. Considerazioni simili valgono per il reato di "manipolazione del mercato" che un tempo si denominava aggiotaggio e che, a differenza di quello di abuso di informazione riservata, esiste da lungo tempo nella legislazione italiana.

14. *La condotta opportunistica dei gruppi di comando e l'azzardo morale dei manager di società pubbliche da essi controllate*

Prima di considerare le condotte opportunistiche dei manager nei confronti degli azionisti, occorre considerare quelle degli azionisti di maggioranza nei confronti del pubblico degli azionisti, che si ripercuotono anche sulle condotte dei manager. Se le società sono dominate da un gruppo di controllo e gli amministratori sono espressione del gruppo di controllo non ci si può attendere che gli amministratori facciano *sempre* l'interesse del pubblico degli azionisti anziché del gruppo di controllo. È vero che, come ha notato Bruno Leoni[2], in una società per azioni il gruppo di maggioranza ha si interessi particolari, opportunistici, ma condivide con tutti gli altri azionisti l'interesse generale al buon rendimento dell'impresa. Nel caso del governo del paese la maggioranza condivide con la minoranza l'interesse a obbiettivi generali come la crescita del Pil, ma le divergenze sugli obbiettivi distributivi, sul grado di stabilità monetaria, sui temi di politica internazionale e su quelli riguardanti altri valori possono essere molto nette. E la maggioranza può preferire un tipo di modello economico diverso da quello che preferisce la minoranza.

[2] Cfr. B. Leoni (1960), *Decisioni politiche e regole di maggioranza*, citato nella Appendice bibliografica del Cap. III.

Se gli azionisti di maggioranza controllano la società mediante una quota di capitale ampia l'interesse generale degli azionisti tenderà a prevalere sul loro sistematicamente, ma se essa è limitata possono prevalere i loro interessi per condotte opportunistiche. Debbono però tenere conto che se il resto dell'azionariato se ne accorge il valore delle azioni scende, loro ci perdono e la società diventa più contendibile con un'Opa. Tuttavia le asimmetrie informative possono aiutarli a nascondere le conseguenze negative sui profitti di lungo periodo delle loro condotte. Ma i proprietari di pacchetti di controllo, che non desiderano vendere le loro azioni debbono tenere conto del lungo periodo. Non così i manager che siano al comando di società, tramite consigli di amministrazione da loro controllati. Essi possono assumere un azzardo morale, con comportamenti che sono per loro redditi nel breve termine, anche se molto rischiosi per la società nel medio e lungo termine.

15. *La tutela dei diritti di proprietà del pubblico degli azionisti nell'elezione degli amministratori delle società azionarie. Confronto colla tutela delle minoranze nella democrazia politica*

Le assemblee delle società per azioni si riuniscono una volta all'anno per le delibere sul bilancio e poche altre volte, per decisioni molto importanti. Il titolare di azioni si può assentare sistematicamente dalle assemblee degli azionisti. Non così i parlamentari: se lo facessero, la presidenza dell'assemblea e il partito li richiamerebbe all'ordine. E se sono sistematicamente assenti non sarebbero comunque rieletti, in quanto è loro compito rappresentare gli elettori e quando non lo fanno perdono popolarità e seguito. I parlamenti e le assemblee comunali si riuniscono regolamentane durante tutto l'anno, salvo nelle ferie e votano tutte le decisioni importanti, che si esplicano con leggi o, rispettivamente, delibere amministrative. I piccoli azionisti con azioni di diverse società non potendo partecipare a tutte le loro assemblee possono e può dare la delega a qualcuno (esempio la banca che amministra i loto titoli). Ma possono decidere di non fidarsene e di rimanere assenti.

16. *Governo della maggioranza assoluta e relativa nella democrazia societaria e in quella politica*

Nelle democrazie politiche solo la maggioranza elegge il governo, che quindi non comprende di solito membri dell'opposizione. Diversamente il governo non potrebbe operare con efficienza. Non c'è una ragione stringente per sostenere che nelle Spa debba valere la stessa regola, è una questione di opportunità. Innanzitutto a un più attento esame, si nota una grossa differenza, fra le votazioni degli elettori e degli azionisti delle società, con riguardo a ciò che eleggono. Nella democrazia politica infatti la votazione degli elettori riguarda l'assemblea. Nelle società azionarie si elegge il governo dell'impresa. Ora se vi è un sistema di voto di lista e si dispone che la lista di maggioranza relativa ottiene tutti i seggi nel consiglio di amministrazione, essa potrà governare la società, in quanto non ha bisogno del consenso dell'assemblea, per le sue decisioni ordinarie, ma solo in quelle straordinarie, per cui può trovare pacchetti di voti di supporto. dato che gli azionisti non sono vincolati altro che a sé stessi, a differenza dei membri dei parlamenti che rispondono ai loro elettori. Le ragione per cui ciò è accettabile è che può assicurare una governabilità molto efficiente e che gli azionisti non contenti del consiglio di amministrazione in essere possono vendere le loro azioni, quando vogliono. Nel sistema elettorale per i parlamenti un sistema di voto su con diverse liste, con la regola per cui la maggioranza ottiene tutti i sensi non ha la stessa logica, in quanto il parlamento non governa, e nomina il governo tramite una maggioranza di eletti, mentre la minoranza svolge il ruolo di opposizione e quindi di controllo del governo. Se la lista con maggioranza relativa prendesse tutti i voti verrebbe meno il ruolo del parlamento.

Torniamo alle società per azioni. La lista che ottiene successo nella elezione del consiglio di amministrazione nelle grandi società con moltissimi azionisti non ha bisogno di una grande quota di voti da parte del gruppo di comando, in quanto molti piccoli azionisti non votano o delegano banche e altri soggetti che hanno fiducia in quel gruppo di comando, magari anche perché ne fanno parte, con una

quota, in sé piccola (poniamo lo 1%) ma dotata per loro di grosso rilievo economico, per l'influenza che possono esercitare.

La considerazione dei "diritti delle minoranze", allora, può indurre a sostenere il voto nominativo anziché quello di lista per tutti o parte i membri del consiglio d'amministrazione. Ma le spa hanno bisogno di governabilità e da questo punto di vista il sistema elettorale del voto di lista è preferibile. E gli azionisti non soddisfatti del consiglio d'amministrazione possono uscire in qualsiasi momento dalla società a differenza. degli elettori non soddisfatti del governo, eletto cl loro voto. Essi possono cambiare rappresentanti solo alla scadenza elettorale e quelli che rimangono sistematicamente in minoranza non possono (facilmente) andarsene dallo stato di cui fanno parte.

Dato tutto ciò la scelta sul modo di eleggere il consiglio di amministrazione, in una economia di mercato libera, non può essere demandata alla legge, va lasciata allo statuto delle singole società. E gli azionisti decideranno se preferiscono le società governate con il sistema puro del voto di lista o con un sistema uninominale o misto.

La votazione degli amministratori avviene (in Italia) a scrutinio segreto, come nella democrazia politica, quando si vota per le elezioni per la stessa ragione: quella di evitare pressioni esterne su chi vota. Certo, nel caso di voto per delega, ciò non permette di verificare a chi ha dato il voto il delegato. Ma questo fa parte dei rischi dell'azionista, quando sceglie da chi farsi rappresentare in assemblea, posto che non decida di andarci o di astenersi.

17. *L'indipendenza e l'efficienza dei collegi sindacali*

Ecco così che dobbiamo considerare i particolari compiti dei collegi sindacali delle società quotate in borsa. Non basta che essi siano composti da persone scelte in appositi elenchi di revisori dei conti. Quest'illusione tecnocratica equivarrebbe a sostenere che chi è capace e bene informato è automaticamente anche privo di tentazioni.

Chi fa parte di questi organi perciò dovrebbe evitare di svolgere delle attività professionali, in qualche modo connesse con l'attività

della società cui essi sono chiamati a vigilare. Occorre inoltre che i membri dei collegi sindacali siano autonomi dai consigli di amministrazione e dai top manager, delle società in cui essi prestano la loro attività. La legge italiana stabilisce che il collegio sindacale sia nominato dall'assemblea e che anche il presidente sia nominato da essa.

Chi fa parte di un collegio sindacale in linea di principio, se è competente, non dovrebbe avere barriere informative, rispetto agli amministratori e, *a fortiori,* rispetto al pubblico degli azionisti. Le asimmetrie per definizione dovrebbero essere, semmai, a suo favore, dati i poteri di esame di tutti i conti e gli atti societari. Ma l'informazione dei sindaci delle società per azioni ha un suo costo: sia in termini di tempo per assumerla, sia in termini di conoscenze specifiche occorrenti per assimilarla, sia in termini di tempo e fatica intellettuale e tensione psicologica e morale occorrente per elaborarla, al fine di un giudizio "responsabile", positivo o negativo. Pertanto si dovrebbe evitare che uno stesso professionista faccia parte di troppi collegi sindacali.

Se il collegio sindacale è composto di tre membri o più come è normale, nelle società quotate, il singolo membro espressione della minoranza, che dibatte in una condizione di disparità numerica e potrà trovarsi in difficoltà a esprimere pareri, che vengano sopraffatti da un coro di dissensi. Deve quindi poterli mettere a verbale. Questo principio è proprio di in un sistema di mercato di concorrenza dinamica, in cui ciascuno deve poter sapere quanto valgono le azioni che possiede o che vuol comprare ed è analogo quello per cui le minoranze in parlamento debbono poter porre a verbale i propri dissensi, motivandoli, al fine di consentire agli elettori di giudicare chi ha ragione e chi no e scegliere di conseguenza.

18. *Le valutazioni alle società di revisione e la loro cattura*

Per le società quotate in borsa le regole correnti nei paesi neo capitalistici stabiliscono un controllo da parte di organismo esterno di certificazione contabile la società di revisione, appositamente regolata,

a garanzia degli azionisti e del pubblico dei risparmiatori in generale. Il "certificato", in un mondo in cui le asimmetrie informative sono così frequenti, assume spesso il valore di un "simbolo magico". Ma il ruolo delle società di revisione non va sopravalutato, perché anche esse come le autorità di vigilanza possono essere oggetto di cattura.

La società di revisione è autonoma, esterna alla società, a differenza del collegio sindacale. Ma è scelta e pagata dalla società medesima, che essa deve certificare. E, pertanto, ha con essa un legame economico. Così si stabilisce che la società di revisione non può fare contratti superiori a tre anni. Si potrebbe argomentare che una società di revisione, che la società sceglie, una sola volta, con un compenso prefissato non ha interesse a compiacerla, ma a comportarsi seriamente per farsi una reputazione o conservarla. Ma c'è una replica. La società di revisione severa potrà avere difficoltà a trovare lavoro, mentre quella benevola sarà più richiesta. Certe leggi, come quella italiana, hanno stabilito che il contratto con la società di revisione dura tre anni ed è rinnovabile tre volte. E ciò genera un interesse collusivo, mediante l'allettamento del rinnovo del contratto, con relativa ridefinizione della parcella. Questo è un grosso punto debole del sistema: che non si può risolvere stabilendo che gli organi di revisione siano nominati, per le varie società, dalla autorità di vigilanza sulla borsa, in Italia la Consob: in quanto si rischierebbe una nuova, più pericolosa, ricerca di cattura, da parte delle società più influenti, nel mondo della revisione, per assicurarsi, dalla autorità di vigilanza revisori "amichi". Tanto varrebbe, allora, che la revisione diventasse un servizio pubblico, della autorità di vigilanza. Inoltre vi è il pericolo che vengano catturate non le società di revisione, ma singoli membri di esse, che svolgono condotte opportunistiche a proprio vantaggio e non necessariamente a vantaggio della società di revisione. Le società di revisione contabile spesso fanno parte di grandi gruppi di consulenza economica e finanziaria. Per assicurare la indipendenza delle loro certificazioni contabili occorrerebbe vietare che esse facciano anche consulenze alle imprese che certificano o che lo facciano con società collegate. È comunque impossibile stabilire tutte le incompatibilità. Occorre evitare di dare troppo peso alle valutazioni delle società di revisione.

Parte III
La contendibilità delle società per azioni

1. *La contendibilità è alla base della regolamentazione delle società per azioni nell'economia di concorrenza dinamica*

Il successo economico delle società per azioni, nella gara competitiva, genera il massimo valore per i loro azionisti e per i loro utenti e, pertanto, nello stesso tempo, per l'economia nel complesso.

Poiché ci sono tendenze al monopolio, interessi dei gruppi di controllo delle società a tenere condotte opportunistiche a proprio vantaggio, a sottrarsi alla competizione di altri gruppi interessati a quel controllo, a procurarsi capitale approfittando di asimmetrie informative con i potenziali investitori, occorrono regolamentazioni e autorità di vigilanza. Non si può farne a meno perché non si può supporre che gli esseri umani siano per loro natura buoni e veritieri Ma si oscilla fra rigorismo e lassismo, in rapporto all'emergere di scandali e crisi che inducono ad accentuare le regolamentazioni e al loro allontanarsi nella memoria che fa emergere le distorsioni che esse creano.

2. *Il diritto di recesso e a la scalata delle società per assicurarne la contendibilità*

La forma di controllo importante in un'economia di mercato competitiva, consiste nel fatto che i proprietari delle azioni delusi, possano esercitare il loro diritto di recesso, vendendo le proprie quote e nel fatto e che chi lo desidera possa "scalare" la società, comperando tante quote da scalzare la maggioranza. Sono "diritti" affini a quelli politici per cui l'elettore deluso può votare altri canditati e partiti e ogni partito può competere per il governo della cosa pubblica. Affinché tale "diritti" funzionino realmente, in ambo i casi, occorre che esista una ampia informazione. Nel caso del bene di esperienza costituito dai servizi del ristorante il cittadino sperimenta

direttamente se il cibo e il servizio sono buoni o no, in rapporto al prezzo pagato. La situazione è diversa per il cittadino come elettore o per il risparmiatore come azionista. In tali casi, l'esperienza circa l'idoneità de servizio a soddisfare al bisogno richiesto non è diretta, ma avviene tramite le informazioni circa il risultato dell'attività dell'agente, di cui essi sono il principale. Pertanto, se ci sono organi di informazione indipendenti, se vi è un'abitudine o un obbligo da parte delle spa quotate alla trasparenza delle informazioni,se le autorità di controllo fanno controlli efficaci, se i sindaci delle società sono indipendenti e scrupolosi e le società di revisione che certificano i bilanci fanno il loro lavoro in modo imparziale e professionale, l'azionista sarà costantemente informato e potrà esercitare un diritto di recesso tempestivo. E le società che hanno un cattivo management avranno una flessione del loro valore di listino non appena gli effetti negativi si verificano.

3. *La contendibilità delle società per azioni*

Il principio di contendibilità richiede che:

a) che ogni *società quotata in borsa* sia contendibile, mediante acquisti in borsa e fuori borsa e/o mediante offerta pubblica di acquisto;

b) che ogni *impresa* operante sul mercato, con caratteri di economia di mercato, sia acquistabile, mediante operazioni di mercato;

c) che ogni *società o ente* che possiede pacchetti azionari di controllo di società che operano sul mercato abbia le caratteristiche b).

La contendibilità nel primo e nel terzo senso implica di assoggettare le società quotate sul mercato azionario ai risultati del mercato. Se un soggetto esterno può acquistare il pacchetto di controllo, ciò significa che si determinerà una convenienza al suo passaggio di mano, ogni volta che il rendimento effettivo scenda notevolmente al di sotto di quello potenziale. La contendibilità nel secondo senso implica che anche le imprese non quotate e le siano soggette alle regole ci contendibilità per cui se esse non rendono abbastanza, si può

fare avanti un compratore in grado di farle rendere. In definitiva il triplice principio della contendibilità delle società quotate, dei soggetti che le controllano e delle imprese non quotate si riconduce alla nozione della perfezione del diritto di proprietà: che comporta che il bene sia suscettibile di scambio[3].

4. *L'Offerta pubblica di acquisto (OPA) come strumento principe di contendibilità*

L'offerta pubblica di acquisto, ossia l'Opa, consiste nella possibilità di comprare da terzi in modo pubblico, a un prezzo prestabilito,il pacchetto di controllo di una società quotata. Nell'offerta si può trattare della totalità delle azioni o di una data quota, che chi la lancia reputa utile per acquisire potere nel governo della società. L'Opa, può essere amichevole oppure ostile: ossia non gradita, almeno inizialmente, al gruppo di controllo che esprime il consiglio d'amministrazione e l'eventuale comitato di sorveglianza[4]. Nell'Opa ostile, vi sono soci di controllo dissenzienti, nell'Opa amichevole, nessuno vi si oppone, anche se una parte dei soci non vi aderisce Se le società per azioni quotate hanno una proprietà contendibile, ha luogo, un controllo permanente del valore dei diritti di proprietà da parte del mercato. Il rischio di un'Opa riduce per il gruppo di controllo e per il top management la convenienza di condotte opportunistiche, che, danneggiando gli azionisti, riducono i valori di borsa. Inoltre, gli autori di un'Opa che intendono effettuare l'acquisto del controllo di una spa quotata, secondo le regole di certi ordinamenti, non possono limitarsi a comperare solo il numero di azioni che consente loro di raggiungere il traguardo quantitativo previsto. Debbono acquistare tutto il quantitativo deciso dalla autorità di vigilanza e l'Opa non è valida se non viene raggiunto un dato quantitativo minimo. Ciò

[3] Cfr. Capitolo III, Parte I, § 1 e 12.

[4] Previsto dalla legge tedesca, quale organo di supervisione, in certi aspetti simile al nostro collegio sindacale, ma con poteri molto superiori a quelli del nostro collegio sindacale.

serve per tutelare i diritti degli azionisti di minoranza, ma la discrezionalità dell'autorità di vigilanza distorce il mercato.

In Italia, chi scala una società, diversa dagli istituti bancari[5], può lanciare un'Opa di almeno il 60%. Se non lo fa, quando abbia superato la quota di proprietà del 30% del pacchetto azionario dotato del diritto di voto[6], deve effettuare l'Opa, rendendosi disponibile a comprarne tutte le azioni. Ciò salvo che in precedenza, senza prima avere raggiunto la quota di cui sopra, abbia esercitato un'Opa per un a quota superiore alla maggioranza assoluta, approvata dall'assemblea dei soci. Lo scopo è quello di avvantaggiare in modo paritario il largo pubblico degli azionisti. Ovviamente essi potrebbero non aderire all'Opa se ritengono che il nuovo gruppo di controllo apporti vantaggi alla società.

Ma va anche notato che l'obbligo di Opa per la totalità delle azioni e quella stessa per il 60% almeno hanno anche un effetto dannoso, per il pubblico degli azionisti, se sono tali da rendere l'Opa troppo costosa per chi la fa perché ciò riduce la contendibilità delle società.

5. *Il prezzo d'acquisto dell'Opa*

L'Opa generalmente, non può essere effettuata a qualsiasi prezzo, perché si vuole fare in modo che essa sia non un mero strumento di battaglia fra gruppi finanziari e/o industriali, ma che la competizione vada a beneficio dell'azionista. La regolamentazione vigente in Italia[7] richiede che il prezzo sia almeno pari alla media della quotazione delle azioni nell'ultimo anno, salvo nel caso in cui chi effettua l'Opa abbia, in tale anno, effettuato acquisti di azioni della società considerata a un prezzo maggiore. Allora chi esercita

[5] Per gli istituti finanziari in Italia vi sono norme particolari, in quanto essi non sono soggetti alla ordinaria autorità di vigilanza, la Consob, ma alla Vigilanza della Banca di Italia.

[6] Cfr. articolo 105 del TUIF.

[7] Vedi l'articolo 106, 2° comma del TUIF.

l'Opa, dovrà offrire almeno tale prezzo. L'offerta di un prezzo pari alla media dell'ultimo anno rende attraente l'Opa quando le quotazioni siano in notevole declino: sicché il pubblico degli azionisti può ricevere un ristoro, rispetto alla perdita di valore delle azioni, registrato. Ma questo prezzo medio, se vi è stato un declino notevole delle quotazioni, che sono poi risalite, può essere molto a quello al momento dell'Opa. Ma le azioni possono essere salite in borsa, in prossimità dell'Opa, a causa dei rastrellamenti di azioni da parte di chi si apprestava a lanciarla.

Il prezzo offerto nell'Opa, di norma può essere in contanti, ma anche in altri titoli. La regolamentazione italiana, così come quelle di altri paesi, ammettono questa possibilità, per facilitare le Opa, ma ciò comporta un delicato problema di valutazione per i titoli che vengono offerti in cambio di quelli oggetto di acquisto. Starà all'autorità di borsa giudicare se la valutazione sia equa e, quindi, l'Opa, adempie ai requisiti riguardanti il prezzo, stabiliti dalla legge.

Problemi analoghi si presentano, quando a un'Opa con offerta parziale in titoli venga contrapposta una contro Opa da parte di un altro gruppo. Ma sopratutti spetta agli offerenti convincere che la loro offerta è vantaggiosa. L'autorità di vigilanza deve evitare gli imbrogli, stimolare l'informazione, lasciando che i giocatori svolgano il loro gioco, con tutte le possibili armi di convincimento. Il mercato aperto non è un gioco per signorine di buona famiglia dell'ottocento.

A volte, potrà convenire a B di allearsi riservatamente con altri operatori C e D, allo scopo di arrivare, assieme ad essi, al 30% e magari oltrepassarlo, senza dover fare scattare l'Opa. Una azione concertata riservata potrebbe portare un gruppo di alleati, che operano rastrellamenti di azioni, a rovesciare il gruppo di controllo esistente, acquisendo addirittura la maggioranza assoluta delle azioni. Una alleanza informale è, per sua natura, instabile, sicché, non è detto che il nuovo gruppo, raggiunto il controllo della spa rimanga compatto. Ma le che operazioni di questa natura rappresentano un aggiramento delle norme sull'Opa.

Perciò, di solito la legge dispone[8] che le operazioni concertate in questione, anche quando siano informali, se danno luogo ad acquisti che arrivano al 30% o lo oltrepassano, comportano l'obbligo di un'Opa totalitaria. E dispone poteri di indagini per la Consob, per accertare se le scalate simultanee di più soggetti a una data società siano o meno concertate fra di loro.

6. *Decalogo dei metodi con cui i gruppo di controllo possono opporre barriere alla contendibilità*

Ci sono dieci metodi per limitare la contendibilità di una società quotata contrari ai principi dell'economia di concorrenza di capitalismo avanzato basata sul "valore per l'azionista":

1) le azioni con voto plurimo;
2) le quote d'oro (golden share);
3) I patti parasociali di sindacato di voto;
4) gli incroci azionari;
5) le scatole cinesi e;
6) le azioni senza diritto di voto;
7) il potere del consiglio di amministrazione e di quello eventuale di supervisione della società di respingere le Opa e di attuare misure difensive senza interpello dell'assemblea;
8) la pillola velenosa precostituita, consistente nel diritto precostituito, per particolari categorie di azioni, a effettuare aumenti di capitale, anche in presenza di Opa;
9) l'invito a cavalieri bianchi (altre imprese che effettuano opa o deliberano fusioni su Opa ostili prima della delibera dell'assemblea;
10) La fusione con altre società del gruppo.

[8] In Italia il TUIF all'art. 109.

7. *Le azioni con voto plurimo*

Ad esempio con due voti ciascuna anziché uno per azione, in una spa con 102 azioni basterà avere 35 azioni con voto plurimo, che danno 70 voti, mentre le restanti 67 hanno solo 67 voti. E sul totale di 137 voti, 70 voti sono il 51%. Il voto plurimo, dunque, consente di possedere la maggioranza assoluta delle imprese, senza un diritto di proprietà proporzionale e trasforma la maggioranza degli azionisti in minoranza. Se una spa è posseduta al 100% da una famiglia, che la gestisce, l'agente della gestione si identifica con il principale. La società non è contendibile, ma le perdite per cattiva gestione ricadono sui proprietari. È vero che se un singolo gruppo di azionisti ha oltre il 50% di una compagnia S la sua contendibilità, mediante un'Opa, è esclusa. Ma i comportamenti opportunistici dei titolari del controllo di S costano loro cari, perché imbrogliando il pubblico degli azionisti, imbroglieranno anche, in larga parte, se stessi. Comunque, se una spa è contendibile, in quanto nessuno ha il 50% più 1 dei voti, il suo valore di borsa sarà, *coeteris paribus,* maggiore di quello di una non contendibile in quanto la contendibilità è un fondamentale deterrente delle condotte opportunistiche. In Italia le azioni con voto plurimo non sono ammesse, ma lo sono in Svezia. Ovviamente la società non è contendibile e il valore delle sue azioni acquistate dal largo pubblico sarà influenzato negativamente da questo fatto. Ma se gli azionisti di controllo delle spa in questione possono confidare in banche amiche, per il finanziamento del loro sviluppo, essi potranno non preoccuparsi troppo di ciò. E le banche potranno essere liete di investire il loro denaro in queste imprese, in quanto saranno in grado di avervi una rilevante influenza, essendo indispensabili al loro finanziamento. Il sistema in questione, dunque, ha una sua logica, in un sistema neomercantilista basato sull'intreccio fra banca e industria. E paesi ad economia mista come la Svezia, caratterizzata da uno stato del benessere grosso e pervasivo e da una pressione tributaria superiore al 50% del PIl in realtà hanno consistenti elementi di neomercantilismo. Purtroppo la legge europea sull'Opa ha ammesso, sia pure solo in via transitoria, le azioni con voto plurimo.

8. *La golden share*

Un metodo, analogo a quello del voto plurimo, per divaricare la proprietà dal controllo delle società, consiste nelle cosiddette *golden share* o "quote d'oro", cioè azioni dotate non solo del consueto diritto di voto, ma anche di un diritto di veto: in relazione, alla cessione del controllo dell'impresa a gruppi che i titolari di tali quote non gradiscono. Una *golden share* del 5% può rendere poco contendibile una società, in cui il gruppo di controllo è composto da un importo minimo: al limite quel 5%. È un sistema che dà un potere ancora maggiore del voto plurimo, con minore capitale e quindi a fortori inaccettabile nell'economia di mercato dinamica, basata sul principio del mercato contendibile. Ma esso appare conforme a tale sistema di mercato per le imprese pubbliche nel settore delle pubbliche utilità, in cui lo stato intenda svolgere il suo ruolo di controllo solo con una modesta quota di minoranza, affidandosi, per il resto, al mercato. Nonostante avversata dalla Corte di Giustizia della Commissione Europea coll'argomento che essa sarebbe contraria al principio della libertà di movimento e impiego di capitali, la golden share appare, per queste imprese conforme all'economia di mercato, perchè consente di minimizzare la rilevanza della presenza di imprese pubbliche in settori dove esse possono preferibili a sistemi di regolamentazione pervasivi per la tutela della sicurezza nazionale (temi trattati nel Cap.VI relativo alle pubbliche utilità).

9. *I patti di sindacato di voto*

I patti parasociali di sindacato di diritto di voto, *breviter* patti di sindacato[9], sono accordi, per cui soggetti fra loro indipendenti P, P', P" etc., che posseggono quote di una società S, si accordano per vincolare reciprocamente i propri diritti di voto, in modo da realizzare "blocco di voto" che consente il controllo di S. Questi patti dovrebbero essere vietati, in quanto in contrasto col principio di contendibilità Ma

[9] Regolati in Italia dal d.lgs. 24 febbraio 1998 n. 58, articoli 122 e seguenti.

nell'ordinamento comunitario e nell'italiano non sono vietati, ma solo limitati. In Italia, le quote conferite da ciascun membro del patto al "sindacato" non possono superare il 2% del capitale societario.Vanno comunicate alla Consob, entro 5 giorni dalla stipula, pubblicati per estratto sulla stampa entro 10 giorni e depositati entro 15 giorni presso il registro delle imprese del luogo ove ha sede la società sottoposta a sindacato di voto. I patti di sindacato se a tempo determinato non possono superare i 3 anni, se a tempo indeterminato debbono consentire a ciascun partecipante, il diritto di recesso con preavviso di 6 mesi. E non sono vincolanti ai fini della adesione o meno a un'Opa. Sembrerebbe, così, che essi valgano per ridurre la contendibilità delle società, ma solo per gestirle. Ma non mancano le scappatoie I membri del patto di sindacato di un grande gruppo italiano hanno deciso di stipulare un accordo per cui, nel caso di Opa, i membri del patto hanno diritto di prelazione. In tal modo, i soci contrari all'Opa possono comprare le quote di chi vi è favorevole, così da eliminare il peso del loro voto nella decisione e di togliere loro il lucro dell'Opa Secondo la Consob questi accordi aggiuntivi al patto di sindacato, in quanto ne costituiscono un accessorio, perdono il loro valore vincolante quando viene meno quello del patto di sindacato. Non è detto che i tribunali siano d'accordo su ciò. A volte poi patti di sindacato non si presentano come veri e propri patti vincolanti, ma come patti di reciproca consultazione. In Italia, ad esempio, nel 2003, tre banche hanno stipulato un patto di consultazione per il controllo della Assicurazioni Generali. Così le quote possono essere diverse da quelle consentite per i patti vincolanti.

10. *Le quote di controllo incrociate*

La contendibilità mediante Opa può essere elusa mediante quote di controllo incrociate fra società, per cui la A controlla la B e la B controlla la A. Per sventare questa possibilità in Italia si è stabilito[10],

[10] Con il Testo Unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria del d.lgs. 24 febbraio 1998 n. 58 e successive modificazioni, ai sensi degli articoli 8 e 21 della L. 6 febbraio 1996 n. 52.

che nessuna società può possedere più del 2% di un'altra e qualora ecceda tale quota, i voti corrispondenti alle azioni in eccesso sono automaticamente sterilizzati. Ma supponiamo che P, che ha una grossa quota di S, ma non la quota di controllo possieda quote azionarie di S' S", S"' dello 1,98% ciascuna. S' e S", S"' hanno ciascuna una quota di S dello 1,98% e assieme a P, fanno un patto di sindacato per il controllo di S, cosicché P diventa, *indirettamente,* un "controllore controllato".

A ciò si rimedia stabilendo oltre al divieto di quote di controllo incrociate, che vengono definite come quote e di controllo non solo quelle unitarie ma anche quelle di coalizioni che dispongano "di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria" e quelle che dispongano di un'influenza dominante su altre società, in relazione a vincoli contrattuali di queste nei loro confronti (tipico è il caso dei fornitori).

11. *Le "scatole cinesi"*

Il sistema delle società che controllano altre società è detto anche delle scatole cinesi oppure delle "matriosche", dal nome delle bambole russe, che contengono altre bambole. Supponiamo che S, quotata in borsa, abbia un capitale di 100 miliardi di euro, l'investimento di S_1 che la controlla con il 30 +1% è di 30 miliardi Supponendo che un po' meno della la metà dell'importo sia preso a credito il capitale di controllo sociale sarà 15 miliardi. Se S_1 è quotata in borsa, S_2 che la controlla avrà bisogno, 5 miliardi e supponendo che la metà sia stata presa a prestito S_3, quotata al mercato ristretto, che la controlla avrà bisogno di 1,5 miliardi d cui metà a prestito. Con 760 milioni si può comandare su un gruppo che, alla fine della catena, ha 100 miliardi di capitale.

La borsa di solito non apprezza le catene societarie troppo lunghe Una catena lunga si presta a condotte opportunistiche del vertice della catena, che ha la disponibilità delle società controllate, con un minimo di loro proprietà e può quindi addossare loro perdite, con

azioni a proprio vantaggio. Le catene lunghe inoltre possono generare opacità (asimmetrie informative) con riguardo alle politiche delle varie società della catena, in relazione a erogazione di dividendi, di formazione di riserve, investimenti, indebitamento.

Il codice civile italiano, forse per questo, non pone alcun limite alle scatole cinesi.

12. *Le azioni senza diritto di voto*

Il potere di controllo sulle spa, mediante divaricazione fra poteri di voto e diritti di proprietà, si rafforza ove siano consentite azioni preferenziali con diritto di voto limitato alle solo assemblee straordinarie ed azioni di risparmio senza diritto di voto. Il codice civile italiano le ammette[11] con il solo limite che il loro volume non possa superare la metà del capitale sociale. Le azioni privilegiate hanno la priorità nella ripartizione degli utili e nel rimborso del capitale, nel caso di scioglimento della società, ma votano solo nelle assemblee straordinarie, non in quelle ordinarie. Affini alle azioni privilegiate sono le azioni di risparmio, che, in Italia, sono ammesse limitatamente alle società quotate in borsa e che sono totalmente prive di diritto di voto e, pertanto, possono anche essere al portatore, anziché nominative, come le altre azioni, in quanto non vi è bisogno di sapere chi ne sia il titolare, in relazione ai vari problemi di conflitto di interessi, che riguardano l'esercizio del voto.

Se è vero che analogamente alle azioni con voto plurimo, quelle senza diritto di voto contrastano con il principio di contendibilità è anche vero che esse sono un titolo intermedio fra l'azione e l'obbligazione in quanto in contropartita della assenza di diritto di voto hanno una garanzia di rendimento maggiore delle azioni ordinarie. Non si può dunque eliminarle, perché ciò sarebbe contrario alla libertà di scelta, per l'impiego dei propri risparmi, con una grave limitazione all'esercizio del diritto di proprietà, che vi si riferisce. Ma il

[11] Artt. 2348 e 2351.

gruppo di controllo di una società che ricorra alle azioni privilegiate o di risparmio per accrescere il capitale proprio senza ridurre la contendibilità del suo potere deve sapere che farà più fatica a finanziare la società, con ricorso agli aumenti di capitale, in borsa, dato che queste azioni hanno una prelazione sugli utili.

13. *Le azioni difensive dei consigli di amministrazione contro le Opa e la regola di passività*

Nelle legislazioni dei paesi che ammettono l'Opa, come strumento normale – fra essi l'Italia[12] – la decisione a favore o contro di essa da parte degli organi societari della spa oggetto di Opa spetta all'assemblea degli azionisti, non al Consiglio di amministrazione o al Comitato di supervisione[13]. Il Consiglio deve convocare le assemblee ordinaria e straordinaria, cui spetterà la decisione. La ragione di ciò è che un'Opa scalza il consiglio di amministrazione in carica e non si può, quindi, lasciare ad esso il potere di decidere se l'Opa sia o meno conveniente per la Spa.

Il principio di passività (in inglese "passivity rule") implica che durante il periodo in cui ha corso l'Opa, i consigli di amministrazione debbono astenersi "dal compiere azioni che possono contrastare il conseguimento degli obbiettivi dell'offerta"[14], salvo autorizzazione delle assemblee.

Questa regola di "passività" non è invece rispettata da alcune legislazioni europee, come quella tedesca. E ciò permette, ai consigli di amministrazione[15], di esercitare, anche senza autorizzazione dell'assemblea, le azioni per contrastare l'Opa, di cui ora ci occuperemo (poison pills) e "cavalieri bianchi" (white knights).

[12] Con il D.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58 e successive modificazioni, articoli 102-112.

[13] Che nella legislazione tedesca esercita un potere sovraordinato rispetto a quello del consiglio di amministrazione e include anche una sostanziosa rappresentanza sindacale dei lavoratori.

[14] Così l'articolo 104, primo comma del D.lgs n. 58 del 1998 citato.

[15] E ai comitati di supervisione.

14. *Le pillole velenose mediante il diritto precostituito all'aumento di capitale, a favore di particolari categorie di azioni*

La distribuzione gratuita dei nuove azioni che aumentano il capitale sociale rispetto a quello precedente l'Opa, la rendono più costosa del previsto e,in certi casi, possono renderla praticamente impossibile. Ciò non solo perché il suo costo diventa troppo elevato, ma anche perché se le nuove azioni vanno a mani amiche ciò potrà permettere al gruppo di controllo di disporre della maggioranza dell'assemblea per farle votare delibere contrarie all'Opa.

15. *I cavalieri bianchi e la fusione della società oggetti di Opa con società del gruppo*

Una chiamata tipica di cavaliere bianco consiste nell'Opa da parte di una società amica. Un'altra, consiste nel chiedere a un'altra società di fondersi con quella oggetto di Opa, in modo da aumentarne il capitale sociale. Diverso, concettualmente, dalla chiamata di cavalieri bianchi è la delibera di aumentare il capitale sociale della spa oggetto di Opa mediante la fusione con un'altra società da essa controllata. Ovviamente, la società S' che ha lanciato l'Opa su S, sia nel caso di fusione con società amica che con società del gruppo, dovrà spendere di più per portare a termine l'offerta in questione. Ciò può avere un grosso effetto deterrente, se la società S' che aveva lanciato un'Opa sulla società S aveva già racimolato, per tale Opa, (quasi) tutti i mezzi a propria disposizione. Se non c'è la regola di passività è l'assemblea che deve decidere se queste misure debbano essere impiegata o meno. Se essa è contraria all'Opa non avrà motivo di votere né le pillole velenose né le fusioni con società del gruppo o società amiche, ma potrà desiderare di chieder l'Opa di un cavaliere bianco per accrescerne la convenienza.

CAPITOLO VI

Il monopolio e la tutela della concorrenza nella società industriale avanzata

Parte I
Il monopolio

1. *Il capitalismo di concorrenza non è tramontato*

Il capitalismo di concorrenza sembrava tramontato, negli anni del novecento della guerra fredda, fra il blocco occidentale e quello comunista, in quanto da un lato vi erano le economie collettiviste, dall'altro quelle dei paesi sottosviluppati con forme arcaiche o mercantiliste, dall'altro ancora le economie neocapitaliste con modelli dirigisti o di mercato con protezionismo colle grandi imprese private e pubbliche in posizione dominante. In molti paesi di Europa accanto alle grandi imprese private vi erano grandi imprese pubbliche non solo nelle pubbliche utilità, ma anche nelle industrie manifatturiere e nel sistema bancario, mentre esistevano in grosso stato del benessere e un potere sindacale centralizzato che irrigidiva il mercato del lavoro. In Giappone e negli Usa il mercato annoverava condizioni di monopolio, oligopoio, concentrazione industriale, commerciale, finanziaria. Molti difensori di una economia di mercato caratterizzata dalla presenza e dal predominio di giganti industriali, del resto, per vantare questo tipo di struttura economica, ricorrevano ad argomenti che la ricollegano alla concorrenza dinamica. Essi, in altri termini, cercavano di dimostrare che una struttura di tal genere non è, se non in via transitoria, monopolistica, ma è in realtà concorrenziale. Ma la concorrenza, non così frequente in quel quadro politico e istituzionale internazionale, si è verificata per il mutamento del quadro, grazie a una serie di fattori, che si possono così enumerare. La caduta del muro di Berlino e il crollo del blocco sovietico e la fine della guerra fredda ha dato luogo alla rottura delle barriere politiche fra gli

stati e i continenti e ha generato la tendenza alla globalizzazione. La attuazione in Europa nel 1985, del passaggio istituzionale dalla Comunità Europea all'Unione Europea ha dato successivamente origine a un unico grande mercato, governato dalle regole di Maastricht sulla concorrenza. La disgregazione del comunismo maoista in Cina ha generato un nuovo, impetuoso rigoglio delle forze del mercato in Asia. L'unificazione della Germania e l'accesso all'Unione europea degli stati dell'Est hanno fatto si che in questo mercato le imprese grandi a livello nazionale, non siano giganti a livello di grande mercato europeo. L'era di internet, infine, ha generato una rete di comunicazioni mondiali che ha fatto del mondo un "villaggio globale".

Si tratta di mutamenti politici e tecnologici. Ma alla loro base, c'è stata, come nel caso della rivoluzione francese, la forza propulsiva della richiesta di libertà e la forza del libero mercato, che hanno infranto le catene e le barriere create nei diversi sistemi economici, compreso quello del capitalismo monopolistico.

2. *Due nozioni di concorrenza*

Dobbiamo, così, ora distinguere due nozioni di «concorrenza», quella ch si trova nei libri di testo, degli economisti neoclassici non marshalliani, in cui il singolo imprenditore prende la domanda del mercato come un dato e non vi può influire e quella di Adam Smith, ripresa dal caposcuola degli economisti tedeschi di Ordo Walter Eucken e dal suo allievo F. Lutz e accolta in Italia da economisti marshalliani come Einaudi e postmarshalliani come Ronald Coase, in cui ogni singola impresa ha la propria clientela e quindi la propria curva di domanda, che però compete con le curve di domanda degli altri imprenditori dello stesso ramo in modo che i prezzi, a parità di qualità e/o di fasce di mercato, tendono a livellarsi. Il concetto di concorrenza neoclassico, in cui il singolo operatore è passivo rispetto alla curva di domanda del mercato, è più raffinato, più rigoroso e insieme più limitato di quello delle analisi degli economisti classici, ,in cui non vi erano né la curva di domanda, né i costi per

commerciare che furono introdotti da Marshall assieme alla nozione dell'impresa rappresentativa, che è quella di dimensione "abbastanza ampia per avere una giusta quota di economie della produzione su larga scala", e dei marshalliani e post marshalliani, che hanno elaborato le nozioni di concorrenza imperfetta e monopolistica, per analizzare le politiche dei singoli operatori per formarsi una propria domanda. Il concetto smithiano è più ampio e generico; più vicino a quello dell'uomo comune ed anche più ambiguo. Per Adam Smith il regime di concorrenza è essenzialmente un mercato con molte imprese, ciascuna con i suoi clienti, ove vi è ampia libertà di entrata di rivali e ove l'avvento di rivali, di competitori provoca di continuo uno stimolo, una selezione delle iniziative, che genera una tendenza alla compressione dei prezzi ai costi medi unitari, dei vari fattori produttivi. Quando la domanda eccede l'offerta e i prezzi di mercato salgono, arrivano nuovi concorrenti, che li portano al loro livello naturale. E quando l'offerta eccede la domanda, alcune imprese usciranno da quel mercato perché non ottengono remunerazioni adeguate, sinché non si è ristabilito l'equilibrio dell'offerta con la domanda data. Ma il libero mercato funziona in quanto è un sistema basato sulla conoscenza dell'offerta più conveniente da parte della domanda: e macellai, birrai e fornai non ci danno bistecche, birre e pane a prezzi convenienti per quelle qualità perché ci vogliono bene a ma perché competono per ottenere i clienti.

Sul mercato di concorrenza smithiano esistono molte imprese, ma la ragione per cui questa molteplicità è necessaria a caratterizzare quel tipo di mercato è che l'efficienza nasce dal confronto continuo fra i molti. La nozione di concorrenza dei classici altro non è che la nozione di gara, di competizione: una gara che lancia sul mercato le energie migliori e le mette al servizio dei consumatori. La loro idea guida è l'evoluzione, la lotta per l'esistenza e l'affermazione del singolo, che genera la selezione e lo sviluppo della società. Non hanno bisogno del darwinismo e delle analogie biologiche per questo: le vicende umane del loro tempo, dell'ascesa della borghesia in virtù del progresso agricolo, industriale e commerciale del secolo XIX e dello sgretolamento dei vecchi blocchi di potere feudali e mercan-

tilisti, furono il loro campo di osservazione. Che importa se quella società, agli occhi di altri osservatori forse più acuti o forse meno ottimistici, non appariva una società fondata su una economia di concorrenza, ma semplicemente una società che stava passando dai fenomeni di potere e di interventismo dell'epoca mercantilista e semifeudale ai fenomeni di potere e di interventismo connaturati al nuovo clima del macchinismo industriale? Agli smithiani la concorrenza, appariva la tendenza fondamentale nel passaggio dal vecchio al nuovo; e sembrava anche la forma migliore di assetto economico. Ma la loro apologia della concorrenza, come dicevamo, voleva dire apologia della competizione aperta fra molte imprese. Furono gli economisti successivi che anatomizzarono le caratteristiche di un sistema di concorrenza cercando di individuarle in un assieme di requisiti strutturali: tante imprese, ciascuna piccola rispetto al mercato e operante a costi crescenti, che vede il prezzo come un dato e non fa nulla per costruirsi la propria domanda. Essi dimostrarono che vi sono ragioni teoriche per cui, in questo regime, il singolo operatore, facendo il proprio tornaconto, agisce nel senso del massimo vantaggio collettivo. Diedero così la dimostrazione scientifica della perfezione dell'equilibrio economico di concorrenza date certe condizioni. Ma val la pena di sottolineare, con Piero Sraffa (che a questo proposito scrisse nel 1926 un saggio divenuto quasi subito famoso)[1], che questo modello di concorrenza (a differenza di quello smithiano) è (il più delle volte) irrealistico: anche in un regime con molte piccole imprese, nella realtà, la preoccupazione di ciascuna è proprio quella di riuscire a vendere il proprio prodotto e quindi di formarsi una propria domanda, una propria clientela; l'impresa non è limitata dal fatto che i suoi costi sono crescenti; anzi è vero di solito il contrario. È limitata dal fatto che la sua domanda è decrescente, all'espansione della quantità venduta. E tutti gli sforzi che l'impresa

[1] P. Sraffa (1926), *The laws of return under competitive conditions*, *Economic Journal*, tradotto in italiano in P. Sraffa (1986), *Saggi*, Bologna, Il Mulino con il titolo *Le leggi della produttività in regime di concorrenza*, è pag. 67-84. Un saggio precedente su questi argomenti era stato pubblicato dall'autore: *Sulle relazioni fra costo e quantità prodotta*, in «Annali di economia», vol. II, anno 1925-26, Bocconi, Milano 1926, pp. 277-83).

fa, per allargare il proprio mercato, nascono da questa circostanza. Il "padre" della concorrenza monopolistica fu Sraffa, col saggio che si è detto, ma non riconobbe la vera natura del proprio figlio e lo rinnegò. Già Pigou, l'allievo prediletto di Marshall aveva elaborato la nozione di concorrenza monopolistica e usato questo termine nella sua monumentale opera sull'economia del benessere[2]. Ma le cose non erano state chiare, sinché Sraffa non ebbe sviluppato la sua acuminata, ma unilaterale polemica di cui si è detto. In breve, i tempi erano maturi. Poco dopo furono scritti, in Inghilterra (sotto l'influenza di Sraffa) e in America, i due libri, rispettivamente di Joan Robinson di Cambridge e di E.H. Chamberlin di Harvard[3], dedicati sistematicamente ad un nuovo modello interpretativo dell'economia di mercato con molte piccole imprese: la concorrenza «imperfetta» o «monopolistica». L'errore di Sraffa fu di non avere capito una verità banale, cioè che questa concorrenza intrisa di monopolio, che Joan Robinson battezzò come "imperfetta" ed Edward Chamberlin più correttamente, ma ambiguamente, come monopolistica, è la vera concorrenza, in quanto in essa l'impresa ha la sua clientela, quindi ha il risultato delle sue scelte. Il fondamento dell'economia libera è quello che ciascuno è responsabile delle sue scelte e riceve dagli altri l'equivalente di ciò che da. La concorrenza come osservano Walter Eucken e Friedrich Lutz è un fatto dinamico; il modello della pura concorrenza, in quanto implica un perfetto equilibrio è statico e nega la concorrenza come realtà dinamica. La concorrenza cosiddetta pura nel senso dei neoclassici, non è mai esistita, nemmeno nel XIX secolo come tendenza, nella transizione dal vecchio mercantilismo intriso di feudalesimo al nuovo capitalismo della grande

[2] A. C. Pigou (1932), *The Economics of Welfare*, traduzione Italiana, (1934) *Economia del benessere*, a cura di Mauro Fasiani, nella *Nuova Collana degli Economisti*, come vol. X, Torino Utet e varie edizioni successive.

[3] J. Robinson, (1933) *The Economics of Imperfect Competition*, Macmillan, London 1933; E. H. Chamberlin, (1933) *The theory of monopolistic competition*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.) traduzione italiana nel 1961 come *Teoria della concorrenza monopolistica*, Firenze, La Nuova Italia; di questo autore, poi, *Towards a more general theory of value*, Oxford University Press, 1957, che raccoglie i suoi saggi ulteriori sul tema.

industria moderna. Per l'uomo d'affari e per l'uomo della strada, da che mondo è mondo, quando una impresa manda in giro dei rappresentanti, per indurre il pubblico ad acquistare i suoi prodotti anziché quelli di altri o quando essa fa pubblicità per cercare di farsi un nome migliore di quello degli altri, questo è "concorrenza"; si dice che un mercato ove tutti si danno da fare per rubarsi i clienti a vicenda, è un mercato con una vivace concorrenza. Nel senso di Smith, di Marshall, di Ordo, di Einaudi, di Coase in effetti, questa situazione è «concorrenza». Ma non lo è nel senso dei neoclassici, poiché per essi – giova ribadirlo – in tanto si ha regime di concorrenza in quanto il prezzo di mercato è assunto come un dato e, a quel prezzo, qualsiasi offerente può vendere tutto quel che vuole: si ferma solo quando i suoi costi – che si pensa siano crescenti al crescere della quantità prodotta – superano il prezzo. È ovvio che se le imprese sentono il bisogno di agire per rubarsi i clienti a vicenda, non è vero che il prezzo è un dato e che, a quel prezzo, ciascuno può vendere ciò che vuole; non è vero che le imprese rimangono (eventualmente) piccole a causa dei costi crescenti, ma a causa delle difficoltà, connesse alla limitazione di domanda di ciascuna e di altri ostacoli. Ma se il prezzo non è un dato, l'impresa può manovrarlo. Ha un potere di mercato. Vi è qualcosa di monopolistico? La risposta è si e no. Si, nella misura in cui l'impresa in questione non ha concorrenti o ne ha pochi o si è messa d'accordo con questi. No, se in realtà, il prezzo che l'impresa fa è un dato, tenuto conto dei costi che essa deve sostenere per farsi conoscere dalla clientela e del fatti che se essa alza troppi i prezzi, altri le ruberanno la clientela. La curva di domanda, quando vi sono tante imprese fra loro in concorrenza, per ciascuna di esse, è quasi un dato. Oppure, se la domanda in quel settore è elastica, la curva di domanda non è un dato, ma c'è la tendenza a ridurre i prezzi, che genera, per ciascun venditore, un più ampio mercato. Ciò accade, del resto, anche quando vi sono poche imprese sul mercato, che non sono fra loro d'accordo, come si nota, per i telefonini e per la navigazione elettronica mediante chiavette, che sono offerte dalle varie case telefoniche. Un fattore che sfuggì sia a Sraffa, che alla Robinson, che a Chamberlin è che il principale ostacolo alla crescita

delle imprese è dato dalla limitatezza del capitale che gli imprenditori riescono a raccogliere e dal fatto che le energie e le capacità organizzative e tecniche imprenditoriali non sono senza limiti, ossia che ci sono costi crescenti dell'organizzazione, come risulta evidente, dai precedenti capitoli.

3. *L'equivoco del concetto di concorrenza di Marshall*

L'equivoco sul concetto vero di concorrenza è stato facilitato, fra gli economisti dal modo poco chiaro con cui Marshall, il più grande economista degli inizi del secolo scorso, la cui fama e popolarità raggiunse quella di Adam Smith, teorizzò la concorrenza. Nei *Principi di economia* di Marshall è difficile dire se sia accolto il concetto tradizionale, di Adam Smith o quello dei neoclassici, per quel che riguarda la concorrenza. Ai più, sembrò che Marshall descrivesse la concorrenza con uno schema eguale a quello dei neoclassici continentali. Tanto che, quando Sraffa scrisse quel saggio in cui contestava il modello neoclassico di concorrenza, egli lo fece in polemica con la tradizione marshalliana. Rileggendo ora Marshall, a un secolo di distanza, ci si accorge il pensiero di Marshall sulla concorrenza, è un pensiero che svolge un sottile e paziente lavoro di conciliazione fra la competizione di memoria smithiana e la concorrenza dei neoclassici, e che prepara la via a una revisione profonda. La concorrenza di Marshall in realtà è intrisa di elementi di imperfezione che, con il linguaggio successivo, possono essere definiti di "concorrenza monopolistica". Ma anche fra le imprese di Marshall, che egli paragoona agli alberi della foresta, che man mano crescono, poi però, invecchiano e a un certo punto decadono ed altri li rimpiazzano, vi è la gara, come nella competizione di Smith. Ed i costi per l'industria sono decrescenti mentre per la singola impresa che vi partecipa sono, nel periodo di tempo dato crescenti, dato che ne fanno parte i costi crescenti del marketing e le perdite di efficienza dell'organizzazione, man mano che si complica. Le curve dei costi delle singole imprese però tendenzialmente si abbassano nel tempo, sin che esse sono ca-

paci di rinnovarsi, e in questo senso anche le imprese hanno costi decrescenti. Certo, le illazioni di Smith, sugli effetti benefici della gara, appaiono molto discutibili, nel modello di concorrenza monopolistica quando le imprese coesistono una a fianco all'altra rubandosi a vicenda la clientela. Per fare un esempio facilmente comprensibile, si può guardare al mercato al minuto dei generi alimentari. Entrando in campo nuovi piccoli negozi, l'apparato distributivo diviene sempre più pletorico e i divari fra prezzi e costi d'acquisto aumentano. La gara c'è, ma con effetti diversi. Knut Wicksell, il più acuto fra gli economisti neoclassici, aveva chiaramente visto questo problema e aveva scritto[4]: «Non dobbiamo dimenticare che, praticamente ogni venditore al minuto possiede, nel suo cerchio immediato di clienti, ciò che possiamo chiamare un effettivo monopolio di vendita, anche se esso, come presto vedremo, è basato soltanto sull'ignoranza e sulla mancanza di organizzazione dei compratori. Egli non può, naturalmente, come un vero monopolista elevare i prezzi a piacimento – soltanto in luoghi lontani dai centri di commercio può avvenire un considerevole aumento locale dei prezzi – ma, se egli mantiene gli stessi prezzi e le stesse qualità dei suoi concorrenti, può quasi sempre contare sulla concorrenza dei suoi immediati vicini. Non raramente ne risulta un *eccesso di venditori al minuto* apparentemente a vantaggio, ma in realtà *a danno dei consumatori*. Se, per esempio, due negozi della stessa specie sono situati alle due estremità della stessa strada, è naturale che i loro rispettivi mercati si incontrerebbero a metà strada. Ora se un nuovo negozio della stessa specie viene aperto a metà della via, ciascuno degli altri presto o tardi dovrà cedere alcuni suoi clienti al nuovo concorrente, perché la gente che abita verso la metà della strada, se potrà comprare le stesse merci allo stesso prezzo, crederà di risparmiare tempo e fatica facendo gli acquisti nel negozio più vicino. Tuttavia questo è un errore perché i negozi originari, che hanno perso ormai alcuni dei loro clienti senza potere ridurre le loro spese generali in misura corrispondente, saranno gradatamente obbligati ad alzare i prezzi – e lo stesso faranno i nuovi

[4] K. Wicksell, *Lezioni di economia politica* (cfr. nota 29, capitolo precedente), pp. 96-9.

concorrenti, che hanno dovuto, sin dall'inizio, accontentarsi di un giro di affari minore. Questo dovrebbe spiegare l'osservazione che si dice sia stata fatta sull'abolizione del dazio di consumo – e cioè che l'attesa diminuzione dei prezzi non ebbe mai luogo, benché fosse aumentato considerevolmente il numero dei venditori al minuto». Si può osservare che se i trasporti pubblici sono adeguati, se le norme urbanistiche non sono restrittive, se il credito non è abbondante per chi intende svolgere nuove iniziative, non possono sorgere grandi imprese di distribuzione al minuto che vendono a prezzi miniori, fruendo di economie di scala e che, essendo più di una, si fanno concorrenza fra loro. Ma nel modello teorico dei neoclassici questo si chiama oligopolio. Se la concorrenza che si ha nel mondo reale non è quella che i neoclassici denominano o come tale, ma solo quella, generica, smithiana, con moltissime imprese, allora non vi è ragione per presumere che debba prevalere sempre il modello ottimistico di effetti della gara, di Smith, rispetto a quelli che si traggono dagli scritti di Wicksell, Joan Robinson e Edward Chamberlin sulla concorrenza monopolistica.

4. *La concorrenza monopolistica e le restrizioni all'ingresso di imprese*

Cade la dimostrazione (possibile, entro certe condizioni, per la concorrenza pura dei neoclassici) che in questo mercato, ciascuno operando secondo il proprio tornaconto fa il *massimo* vantaggio per la collettività, in quanto i prezzi vengono sospinti dalla «gara» fra offerenti ai costi medi unitari minimi del settore e in quanto la domanda del consumatore viene «registrata» (e non già manipolata) dall'offerta che vi si adegua (nel modo più efficiente, che è appunto la vendita al minimo costo medio unitario). In concorrenza monopolistica invece: *a)* le imprese non riescono a raggiungere la dimensione ottima ma vendono al di sopra del minimo costo medio unitario; *b)* non vi è una selezione fra imprese tale da fare prevalere quelle che hanno i minimi costi medi perché ciascuna si può scavare la sua nicchia e perché ciascuna può manipolare la sua domanda e

quindi eccellere non per la abilità nel *servire* la domanda data ma nel fare i propri affari, giocando sulle imperfette conoscenze e sulla influenzabilità del consumatore; *c)* la domanda non è un «fatto naturale» anteriore alla offerta, ma risulta modificata dal gioco di questa sicché non si può dire che il mercato «fa la volontà del consumatore» se non dopo aver chiarito che questi, a volte, è frastornato dalla pubblicità e confuso dalla mancata conoscenza di una serie di elementi che riguardano le vere qualità dei prodotti e dalla impossibilità di far valere realmente ciò che desidererebbe, non sapendo dove cercarlo.

Queste critiche – le capisce benissimo in fondo, chi ricorda, come, prima dell'avvento degli esercizi dei supermercati, funzionava in Italia, la rete di distribuzione dei generi alimentari – caratterizzata da una miriade di piccole imprese che vendevano, ciascuna, poca roba e, con questo ridotto fatturato, dovevano coprire una quantità di spese fisse. Un fruttivendolo doveva guadagnare tanto su due o tre ceste di frutta e verdura che smaltiva ogni giorno, da camparci lui con tutta la numerosa famiglia. Né questa molteplicità d'imprese che generava prezzi alti e crescenti sviluppava una gara, sul lato della qualità dei prodotti. Il consumatore era quasi sempre privo di una reale possibilità di scelta autonoma e consapevole. Si pensi poi a quel che accadeva per mercati come delle bevande analcoliche come la Coca-Cola, ove il costo industriale della merce è quasi nullo in confronto all'enorme costo di distribuzione dovuto alla pubblicità e alla rete di vendita necessaria per imporre il prodotto. Il consumatore non sembrava il "re" dell'economia di mercato. Vi sono severi dubbi che esso abbia mai regnato, veramente, in quella rete distributiva. Stentava a difendersi non solo dagli "imperi" delle grandi imprese industriali, ma anche dai piccoli e pur fastidiosissimi "ducati" e "contee" che affollavano la rete della distribuzione. In modi diversi, queste forze allontanavano il mercato dal servizio al consumatore.

Va però ricordato che le licenze del commercio erano fortemente razionate sia per la piccola che per la grande distribuzione. Pertanto questo quadro non riguardava il mercato libero di concorrenza, in cui gli operatori più efficienti che entrano sul mercato eliminano i meno efficienti e obbligano coloro che praticano margini troppo elevati ad

abbassare i prezzi. In particolare con la liberalizzazione sia pure parziale delle licenze è entrata in campo la grande distribuzione e si è avuto un continuo rinnovamento della rete distributiva. In ogni caso, se il mercato di concorrenza reale, compreso quello che abbiamo appena descritto, espressione di un modello dirigista, non era ottimale, era di gran lunga migliore di quelli delle economie collettiviste. In generale, in economia, come in politica, la ricerca del perfettismo è sbagliata e pericolosa. Il mondo reale è fatto di persone imperfette, con razionalità limitata. Bisogna ricercare il sistema che dà luogo alla miglior soluzione possibile, l'ottimo fattibile, non quello astratto.

5. *L'oligopolio*

Già ai primi dello scorso secolo era sempre più chiaro che, in molti settori, la concorrenza, come molteplicità d'imprese molto piccole, andava lasciando il posto alla concentrazione e al dominio di una o poche imprese: al monopolio e all'oligopolio, cioè. Da allora di monopolio e oligopolio si è parlato sempre più. Ed oggi l'oligopolio, da molti è considerato, per le economie capitaliste più avanzate, in particolare in quella degli Usa, la situazione di mercato prevalente.

6. *Il monopolio integrale. Due accuse*

Quando vi è *monopolio integrale* e quindi tutto il mercato è controllato da un solo operatore – (di solito ci si riferisce al lato dell'offerta, dei venditori, ma il ragionamento con qualche modificazione si può applicare anche al caso dell'unico compratore, cioè al monopolio sul lato della domanda, definibile più propriamente col termine, non molto fortunato, di "monopsonio") – viene meno l'elemento della "gara" insito nella nozione di mercato concorrenziale. Viene dunque meno, innanzitutto, la giustificazione distributiva del sistema di mercato. Il guadagno che il monopolista fa non è come il compenso di colui che opera in concorrenza: non è un qualche cosa

che, chiunque, con le sue attitudini, i suoi mezzi e la sua buona sorte si può conquistare, in una libera gara, ma è un qualche cosa che va ad un privilegiato e che nessun altro (o pochi altri) può ottenere. Sotto il profilo distributivo, ciò significa che il guadagno di monopolio non si giustifica solo sulla base di un principio di ripartizione secondo i meriti, ma di un principio di ripartizione secondo il potere, la forza. Anche chi approva la diseguaglianza dei redditi, e sia disposto ad accettare una forte diseguaglianza, generalmente rifiuta di approvare quella derivante dal monopolio, perché non vi trova la giustificazione in una qualche plausibile regola di equità, di giustizia.

La mancanza della gara economica, propria della situazione di monopolio integrale toglie al mercato, un'altra grande giustificazione: quella sotto il profilo degli incentivi alla efficienza produttiva. Per Smith – e per economisti liberali del novecento, come Luigi Einaudi – questo motivo è al centro dei meriti dell'economia di mercato. Ma è chiaro che si tratta di un merito che si ricollega strettamente all'esistenza di una competizione, di uno stimolo cioè che il singolo operatore continuamente subisce, nel raffronto e nell'emulazione con i suoi rivali. L'idea di efficienza economica nascente dalla competizione, a ben guardare, non è altro che la traduzione in termini di produttività, delle conseguenze positive che si ritiene abbia la libertà. Il monopolio è la negazione della libertà e quindi anche di quell'efficienza, che, secondo alcuni, essa comporta. La spinta competitiva dei costi e la selezione delle aziende, con la sopravvivenza delle migliori, non può avvenire, se tutto un settore del mercato è permanentemente in una mano sola. Il mercato, quando c'è monopolio, non è più sinonimo di libertà, ma del contrario.

7. *Il terzo motivo di accusa al monopolio integrale*

Il terzo motivo di accusa contro il monopolio integrale discende dal fatto che esso toglie libertà di scelta agli operatori che stanno di fronte al monopolista. Quando si ragiona del monopolio di vendita, colui che perde la libertà di scelta è il consumatore. Egli non

può più rivolgersi all'operatore che meglio soddisfa, sotto il profilo della qualità e del prezzo del prodotto, alle sue esigenze; ma deve accontentarsi della qualità e del prezzo che il monopolista stabilisce, nei suoi calcoli di profitto. Il consumatore conserva ancora una libertà fondamentale, quella di non acquistare o di acquistare di meno, al prezzo che il monopolista decide di fissare. Questi dunque non può imporre un prezzo qualsiasi. Ma si tratta di una libertà che, spesso, è più teorica che reale: se il bene per il quale vi è monopolio è un bene di cui il consumatore ha un forte bisogno, egli dovrà accontentarsi ad esazioni monopolistiche ed a scadimenti qualitativi anche molto elevati, pur di non farne a meno. Veramente la libertà di scelta sulle qualità, non trova una facile collocazione nemmeno nel modello della concorrenza pura dei neoclassici: esso infatti assume che ogni impresa venda un prodotto identico a quello di ciascun'altra sicché esiste solo una domanda di mercato, e non una domanda specifica per i prodotti della singola impresa. Ma abbiamo visto che non è questo il tipo di mercato al quale intendevano riferirsi, pur nelle loro generiche costruzioni, gli economisti liberisti come Adam Smith; che, in fondo, essi avevano in mente uno schema di concorrenza imperfetta che aveva sì le discriminazioni qualitative, ma ben pochi degli inconvenienti propri di una situazione di mercato in cui, essendovi queste discriminazioni, la concorrenza non é piena ed è intrisa di elementi monopolistici. Intrisa ma poco e solo per quel poco, che giova anziché nuocere al mercato e alla sua varietà.

8. *La libertà di scelta del consumatore*

Con la mancanza di libertà del consumatore di scegliere un altro venditore, viene anche meno la tendenza del livellamento dei prezzi ai costi medi unitari. Il prezzo di monopolio può ben essere superiore al costo medio unitario. Anzi non vi è più, sovente, un prezzo unico; vi sono un ventaglio di prezzi, un sistema di tariffe discriminate che tiene conto delle diverse capacità delle varie classi

di consumatori, a sopportare rincari. Non tutti però sono disposti a considerare quest'ultimo, dal punto di vista dell'efficienza economica, come un danno netto. Infatti, si fa notare che quando il mercato è in regime di monopolio discriminatore, più difficilmente delle quote di domanda potranno riuscire insoddisfatte e meno agevolmente vi sarà della capacità inutilizzata. Potendo discriminare i prezzi, il monopolista cercherà di vendere tutta la propria produzione, a prezzi diversi, ciascuno calcolato in modo da dare, nel totale, il massimo profitto. Pigou – che non è certo un simpatizzante del monopolio – ha dato un'elegante e rigorosa dimostrazione di questo punto[5].

Ma si può controbattere – e così facendo si allunga la lista dei difetti attribuiti al monopolio – che la discriminazione praticata dal singolo monopolista, così come l'esistenza, nel sistema economico, di una quantità di monopoli, ciascuno dotato di un diverso potere di sfruttamento della domanda, fa sì che vi siano una serie di distorsioni, di entità diversa. Qualche distorsione si compenserà con altre. Ma certe distorsioni si sommeranno con altre, dando luogo a un danno maggiore.

9. *Monopolio e ristagno*

Si aggiunge poi che l'esazione monopolistica, impoverendo certi operatori a favore di certi altri, ha non solo effetti condannabili sul piano distributivo, ma anche sotto il profilo dello sviluppo produttivo. Certe capacità, per mancanza di mezzi, non possono essere valorizzate. Si formano squilibri settoriali, sociali e regionali. Chi ha poco, difficilmente riesce ad accumulare ed a valorizzare le sue risorse. Chi ha molto è sistematicamente favorito. Così il monopolio, rendendo diseguale la gara economica, determina sprechi di energie preziose. Vi è poi chi sostiene che il monopolio, nella misura in cui determina sperequazioni di redditi, introduce tendenze al ristagno

[5] A. C. Pigou, *Economia del benessere*, Torino, Utet, Capitolo XVII e Appendici VII e VIII.

nel sistema economico, in quanto impoverisce la domanda globale, la quale costituisce una molla propulsiva essenziale per l'economia di mercato. Si afferma, in aggiunta, che il monopolio di certi beni strategici nello sviluppo economico, può determinare strozzature e tendenze inflazionistiche indesiderabili nei processi di crescita. Qualcuno estende questo argomento a quella particolare forma di monopolio che è costituita dal controllo da parte dei sindacati operai della offerta di forza-lavoro. Infine, alla lista dei danni economici del monopolio, viene sovente aggiunta una lista di danni sul terreno politico. La lista è però spesso diversa in relazione al diverso bagaglio ideologico dei vari critici del monopolio. I liberali alla Einaudi vedono nel monopolio un pericolo per le istituzioni democratiche, perché ritengono che la concentrazione del potere economico possa dare luogo ad abusi amministrativi, a sopraffazioni ed a pericolose incrinature nella imparzialità dello Stato.

I marxisti hanno ravvisato nel monopolio la causa dell'imperialismo e del colonialismo e quindi di una serie di aggressioni militari e di politiche di conquista e di alte spese militari.

10. *Differenza fra oligopolio e monopolio*

Oggi, come dicevamo sopra, l'attenzione degli economisti però converge soprattutto sulla struttura di mercato di oligopolio, quella – cioè – caratterizzata dalla presenza di poche imprese. I termini della questione, così, sono divenuti più complessi. All'oligopolio si lanciano molte delle critiche che si ritengono valide contro il monopolio. La differenza da alcuni è ritenuta solo di grado: nell'oligopolio vi é qualche elemento concorrenziale in più, rispetto al monopolio e ciò ne può attenuare i difetti. D'altra parte si pongono in luce rigidità e anomalie dei prezzi proprie dell'oligopolio, e non riscontrabili nel monopolio classico. Il monopolista classico ha dinnanzi a sé una curva di domanda, più o meno rigida, ciascun punto della quale esprime la quantità che egli può vendere, al prezzo che corrisponde a tale punto. Il monopolista cercherà il punto che gli dà il massimo

profitto. Invece, secondo vari economisti (P. Sweezy, Fellner, ecc.)[6], in oligopolio, la curva di domanda pensata dall'oligopolista gli appare dotata di un angolo, in corrispondenza del prezzo effettivamente praticato: se l'oligopolista ribassasse il prezzo, egli si immagina che venderebbe ben poco di più, perché gli altri lo seguirebbero nel ribasso o addirittura farebbero ribassi di rappresaglia maggiori, per punirlo; se l'oligopolista rialzasse il prezzo, oltre a quello che si è formato sui mercato, egli ritiene che venderebbe molto di meno, perché gli altri non lo seguirebbero in quel rialzo, contrario alle regole del gioco e gli ruberebbero, stando fermi al vecchio prezzo, la clientela. Così il prezzo è molto rigido. Vi è chi ritiene che, dato ciò, in oligopolio i mutamenti nei costi (dovuti ad esempio ad aumenti nei salari) non si riflettano, se non a fatica nei prezzi, date quelle rigidità. Vi è invece chi, come Fellner, ritiene che la rigidità verso il basso della curva di domanda sia molto pronunziata; ma pensa che non vi sia moltissima elasticità nel tratto della curva di domanda superiore al prezzo corrente: così ribassi di prezzo stenterebbero a formarsi, mentre i rialzi di prezzo sarebbero abbastanza normali, in presenza di variazioni nelle condizioni di costo (o di domanda). Infine vi è chi, come il presente autore, ritiene che in regime di costi e di concorrenza fra imprese, la singola impresa fissi il prezzo aggiungendo al suo costo unitario un margine, la cui altezza è limitata dalla esistenza di una concorrenza che, con prezzi troppo alti, potrebbe toglierle la clientela a cui essa mira, tenuto conto delle scelte della quantità che essa intende cercare di vendere. Un margine troppo alto attira i concorrenti e riduce il volume di vendite, rincarando i costi unitari. Un margine troppo basso non basta a remunerare il capitale investito e rafforzare il patrimonio dell'impresa, che perciò rischia

[6] Sulla curva di domanda ad angolo e sulle «rigidità» nei prezzi oligopolistiche, cfr. W. Fellner, *Competition among the few, oligopoly and similar market structures*, 1949, ed. riv. Kelley, New York 1963; P. Stigler, *The kinky oligopoly curve and rigid prices*, in *Journal of Political Economy*, pp. 432-49. Varie ipotesi di comportamento in presenza di curve di domanda ad angolo sono presentate, ad esempio, da Sergio Steve, 1976 *Lezioni di Scienza delle Finanze*, VII ed., Cedam, Padova, Cap. IV, §51 ss.

di dover fare un ricorso esagerato al credito[7]. Allora certi aumenti di costo (ad esempio per effetto di aumenti generali nei salari o di aumenti nei salari delle imprese di un dato settore) si tradurranno automaticamente in maggiori prezzi: e ciò perché l'oligopolista che pratica tali aumenti non rischia di essere spiazzato dai concorrenti, che hanno avuto analoghi rincari. La curva di domanda dell'oligopolista, secondo questa formulazione, avrebbe, dunque, un angolo in corrispondenza al prezzo esistente: ma mutandosi gli elementi di riferimento su cui il prezzo si forma, in quel mercato, automaticamente l'angolo si sposterebbe. Si possono addurre molti esempi realistici di questo schema, tenendo conto che l'esistenza di marche dotate di prestigio consente di ottenere margini più elevati, perché esse danno fiducia alla clientela o, comunque, differenziano il prodotto. Come si vede, generalizzare muovendo da queste impostazioni, i margini possono essere diversi[8].

L'altra faccia della medaglia è dato dai costi di marketing che l'oligopolio, proprio nel tentativo di ciascun'impresa di difendersi dalla concorrenza altrui, può generare, ad esempio mediante lo svolgimento di massicce e continue campagne pubblicitarie e mediante lo sviluppo di costose reti di distribuzione. Ciò ingrossa i costi che, d'altro lato, al puro livello produttivo, sono stati ridotti in modo enorme dalle possibilità offerte dalla produzione su larga scala e dal progresso tecnologico compiuto con quell'abbondanza di mezzi che solo la grande impresa può avere. A volte l'impresa oligopolistica tiene della capacità in eccesso, per scoraggiare gli eventuali avversari potenziali: se questi vogliono entrare sul mercato o, essendovi già, vogliono fare una concorrenza di prezzi ritenuta contraria alle regole del gioco, essa farà presto a rovesciare su di esso una produzione addizionale che spingerà all'ingiù i prezzi per il periodo di tempo

[7] Su questa modalità di determinazione del prezzo rinvio F. Forte ed M. Mantovani (2005), *Lezioni di eco nomia della moda*, Torino, Giappichelli, Parte IV *Dinamiche e strategie dell'offerta*, capitolo III, *L'equilibrio fra le curve di costi decrescenti e le curve di domanda.*

[8] In Forte e Mantovani (2005) sopra citato si trovano molti sviluppi di questa tematica.

sufficiente a punire colui che ha disturbato le regole del gioco. Questa però è una operazione molto costosa. È più facile che la grande impresa rinunci ai margini di profitto su certi prodotti, per scoraggiare le imprese minori che cercano di entrare sul mercato. Ma è una guerra temporanea, comunque costosa. La vera questione è che spesso la grande impresa oligopolistica (non necessariamente privata), poi, esercita influenza sul potere politico tanto locale che nazionale e, nel caso di certe compagnie multinazionali, su nazioni estere. Ove il potere politico è decentrato, essa cerca di influirvi con pressioni di vario genere, che penetrano un po' dovunque; ove è concentrato agisce soprattutto con accordi di vertice. E poiché questo secondo sistema è più efficace del primo (anche perché toglie di mezzo eventuali influenze di altri oligopoli) a volte si cerca di modificare il sistema politico promuovendo regimi a potere concentrato, come è accaduto in Sud'America.

11. *Le regole per difendere la concorrenza. È la legge che spesso genera le posizioni di monopolio*

Di fronte alle possibili critiche che emergono dalla precedente esposizione, come sono ricorsi ai ripari, i sostenitori dell'economia libera, che muovono dal modello della concorrenza?

Si possano distinguere varie posizioni. Vi è, intanto, quella della scuola di Chicago (rappresentata prima da Henry Simons e Frank Knight, poi da Milton Friedman, Armen Alchian, Harold Demstetz, Ronald Coase e, di una sua propria scuola, da James Buchanan). E in Europa la scuola di Ordo, fondata da Walter Eucken e Fritz Bohm e quella di Einaudi[9]. Questi economisti sanno benissimo

[9] La scuola liberale e in parte liberista di Chicago cfr. H. Simons (1948), *Economic Policy for a Free Society*, Chicago, University of Chicago Press, F. Knight, (1999), *Selected Essays*, Vol. 1: *What is Truth in Economics?* e, Vol. 2, *Laissez Faire: Pro and Con*, a cura di Ross B. Emmett; M. Friedman (2010) *Capitalismo e libertà*, a cura di A. Martino, Torino, IBL Libri; G. Stigler (1994), *Mercato, informazione e regolamentazione*, a cura di G. Fiorentini, Bologna, Il Mulino, particolarmente rilevante per questo capitolo, per quello precedente e per il successivo, H. Johnson (1973),

che la concorrenza possibile non è quella dei neoclassici. Ma per essi, bisogna guardare le cose in modo generale e nel lungo andare, una serie di eventi monopolistici appaiono solo come attriti e superati, man mano, dall'onda concorrenziale.

Lo Stato, per essi, deve intervenire per mantenere la concorrenza e dovrebbe evitare di fare quegli interventi che, invece, favoriscono il monopolio: come le politiche di protezione doganale, le commesse di favore, le tassazioni discriminate a pro delle grandi imprese e così via. Nei rimedi specifici, questi economisti differiscono. Sono d'accordo che i colossi possono essere limitati e controllati nella loro azione, per esempio con una severa legislazione antitrust e con la difesa del mercato finanziario (borsa e banca) in confronto all'autofinanziamento diretto, che convoglia i capitali a chi ne ha già. S'insiste anche che sono spesso fattori artificiosi dovuti all'intervento pubblico, come le protezioni doganali e i sistemi di licenze nel commercio internazionale; le grandi commesse di enti pubblici, divieti di produzione e commercio salvo licenza, le nazionalizzazioni e le municipalizzazioni, i finanziamenti pubblici a favore, le leggi troppo rigide di protezione dei brevetti industriali – che creano e potenziano i colossi economici.

Si cerca, cosí di dimostrare che molta della potenza, che i grandi organismi economici hanno, non deriva tanto da condizioni create dal progresso tecnico e dalla situazione economica moderna, quanto

Economia monetaria, Bologna, Il Mulino, per la parte monetaria e di concorrenza internazionale, G. Becker (1998), *L'approccio economico al comportamento umano*, a cura di A. Cigno, Bologna, Il Mulino, che ha esteso il paradigma economico ad aspetti non di mercato dell'azione sociale, qui rilevante per la teoria della remunerazione dei tutori della legge e la corruzione e per quella delle pressioni politiche dei gruppi di interessi. Su Alchian, Demsetz e Coase, cfr. l'Appendice bibliografica al Cap. III. Su J. M. Buchanan, si danno indicazioni bibliografiche in F. Forte (2005), *Manuale di scienza delle finanze*, Introduzione, Parte II, §.8 e ampi riferimenti in Cap. III, Parte III § 10-11. Sulla scuola tedesca di Ordo, Cfr. oltre alle precedenti citazioni F. Forte e F. Felice (a cura di) (2010), *Il liberalismo delle regole. Genesi ed eredità dell'economia sociale di mercato*, Soveria Mannelli, Rubbettino, e il successivo volume, in corso di stampa *Sulla teoria di L. Einaudi* cfr. F. Forte (1982), Einaudi, *Il mercato e il buongoverno*, Torino, Einaudi e F. Forte (2009), *L'economia liberale di Luigi Einaudi*, a cura della Fondazione Einaudi, Firenze, Olschki.

dal fatto che esistono una serie di leggi e di istituzioni amministrative e di pressione politica che agiscono a favore di questi organismi. Liberando l'organizzazione attuale della vita pubblica da queste interferenze – si sostiene – si può sperare di ridurre anche la forza di questi colossi e di riportare il mercato a una struttura maggiormente concorrenziale, perché composto d'imprese di più modeste dimensioni.

Questa è la posizione che cerca di difendere, della situazione esistente, soltanto una parte e che dal punto di vista delle strutture dei mercati auspica nei limiti del possibile ritorno alla situazione della concorrenza con una molteplicità di imprese. A questa impostazione si è obbiettato che gli interventi pubblici, favorendo la creazione di grandi colossi, come l'impresa aeronautica Concorde favoriscono la produzione efficiente su larga scala, la capacità di innovare e di creare nuove realtà per le quali occorrono grandiosi capitali.

12. *La tesi di Schumpeter sul ruolo delle grandi imprese nello sviluppo economico*

La seconda linea di difesa dell'economia di mercato è quella di Schumpeter. Si tratta di una linea che in certo senso è più robusta ma che, nei disegni del suo autore, finisce a un certo punto per rivelarsi come pericolosa per i fautori dell'economia di mercato che, in un primo tempo, potevano attestarvi si validamente. Da Schumpeter si diramano due correnti teoriche, l'una a favore della concorrenza dinamica nel mercato, l'altra che ha mosso nuovi attacchi all'economia capitalistica. La tesi degli schumpeteriani "liberisti", consiste appunto nel difendere la funzione dei grandi complessi economici privati anche nel senso della concentrazione industriale e bancaria[10]. Si ha qui

[10] Cfr. J. Schumpetre (1954), *Capitalism, Socialism and Democracy*, London, Allen § & Unwin, traduzione italiana (2001), *Capitalismo, Socialismo, Democrazia*, con Introduzione di Francesco Forte, Milano, Etas. Il tema di cui la testo è trattato nella parte II e V. Nella mia introduzione § 5-) cerco di chiarire che Schumpeter non è affatto a favore del passaggio dal sistema capitalistico caratterizzato dalle grandi imprese a un sistema burocratico dirigista semi collettivista.

l'elaborazione di una nuova dottrina circa l'ottimo funzionamento del mercato. Secondo essa, nel sistema di libertà economica il risultato è il migliore, dal punto di vista della crescita economica, non per il fatto che viga la concorrenza, nel senso di una volta, ma per il fatto che esistano varie grosse entità economiche fra loro indipendenti, industriali, commerciali, bancarie, finanziarie le quali assicurino attraverso la gara e l'equilibrio delle loro forze, il maggior progresso e la maggiore efficienza. Il progresso è inseparabile sia dalla concentrazione delle attività economiche e finanziarie in unità di dimensione rilevante e sia dalla "gara" fra privati che è possibile sul libero mercato.

Si afferma che è bene che esistano i grossi complessi privati in particolare grandi banche e grandi fondi di investimento a rischio che si connettono a certe situazioni di dominio del mercato perché in realtà i loro alti profitti servono per assicurare enormi investimenti attraverso i quali si svolge il progresso tecnologico e si attua l'avanzamento economico generale. D'altra parte – si sostiene – il fatto che in un'economia "libera" vi siano tanti grossi complessi privati, anziché un'unica entità economica collettiva, o un'unica direzione del sistema economico, permette anche la gara fra questi vari complessi nell'arrivare con innovazioni tecniche, con la continua efficienza, con il continuo aggiornamento anche nella innovazione finanziaria, a nuove mete economiche; e permette il sussistere di quell'atmosfera di libertà che, sul terreno economico, giova al rinnovamento dei gruppi dirigenti, al reciproco controllo, allo spirito d'indipendenza e d'iniziativa.

Naturalmente questa libertà viene difesa anche come postulato politico. L'economia dei grandi complessi privati viene difesa nei confronti di un regime di regolamentazioni o di vasto intervento pubblico con l'argomento che essa permette l'esistenza di incentivi e di responsabilità imprenditoriali e quindi evita gli sperperi che – secondo questi autori – sono insiti nelle soluzioni differenti. La circostanza, cioè, che esistono questi grandi complessi, ognuno dei quali ha la sua forza, le sue ragioni da difendere, può dar vita a un sistema equilibrato che si muova armonicamente verso lo sviluppo. Questa è la visione dei liberisti che hanno aggiornato la teoria del liberismo, identificando – una volta spezzata la triade "libera iniziativa-concorrenza-libe-

rismo" – non più il liberismo ottimo col sistema della concorrenza, ma nella situazione di oligopolio. Una tale situazione, secondo questi economisti, è figlia e madre del progresso tecnologico, e genera forze contrapposte che stabilizzano il sistema, i cicli a cui esso dà luogo possono essere attenuati, ma fanno parte della dinamica dello sviluppo.

13. *Le imperfezioni della concorrenza per Schumpeter sono un fatto positivo*

Sino a che punto quella linea che abbiamo definito "schumpeteriana liberista", si ricollega strettamente col pensiero di Schumpeter? questi – come già abbiamo notato – è un difensore convinto della grande impresa e del monopolio, sotto il profilo dinamico. Il monopolio di Schumpeter, in larga misura, nel quadro dinamico, si giustifica – come abbiamo visto – in relazione agli elementi competitivi. Ma questa di Schumpeter non è una mera reinterpretazione della concorrenza di Smith, in chiave contemporanea. L'impresa piccola che opera in un mercato formato da tante piccole imprese, per Schumpeter non rappresenta affatto un ideale, al quale ci si debba cercare di accostare, pur nelle mutate condizioni. Né lo svilupparsi di una concorrenza continua, a Schumpeter pare il regime ambientale migliore. La mancanza di concorrenza per un ampio contesto e il dominio sul prezzo e sul mercato, a Schumpeter appaiono un fatto positivo e non una imperfezione del mercato reale. Il monopolio, secondo Schumpeter – lo sappiamo oramai – occorre perché costituisce la trincea di protezione entro cui la grande impresa si rafforza ed entro cui le sue energie fermentano, fino a raggiungere l'esplosione delle innovazioni, delle grandi iniziative che mandano avanti la società. Il monopolio occorre perché è la base su cui il grande imprenditore può costruire il suo impero economico, che infonde progresso in tutto il sistema. Ed il monopolio occorre, alla grande impresa, per proteggersi, guscio di testuggine quando, estenuata momentaneamente da una iniziativa andata a male o da un ambiente avverso, ha bisogno di raccogliere le proprie energie in vista di un nuovo attacco, di nuove attività.

14. La tesi per cui, con la presenza dominante delle grandi imprese l'economia passa inevitabilmente al dirigismo tecnocratico, non è sostenibile. Schumpeter mette in guardia contro questi pericolo

Sin qui Schumpeter ha un pensiero che – come si è visto – serve ai difensori dell'economia di mercato interamente deregolamentata affidata a grosse imprese. Ma gli sviluppi ulteriori che Schumpeter ritiene possibili servono anche ad avvalorare la tesi di uno Schumpeter simpatizzante per il dirigismo para collettivista e tecnocratico. Infatti, secondo una interpretazione stilizzata di Schumpeter che non è quella genuina, man mano che vi è sviluppo economico e che il progresso tecnologico ingigantisce le imprese, queste tendono ad appesantirsi; la loro direzione passa sempre più dall'imprenditore singolo, dotato di capacità innovatrici e di genio faustiano, ad una équipe di dirigenti burocratici. Il ricambio nel sistema, che era assicurato dalla forza innovatrice degli imprenditori, cosi viene meno e il sistema tende a cristallizzarsi, a trustificarsi. Il passaggio a un regime ove l'iniziativa economica privata non ha più il ruolo di una volta, ma ove domina il «socialismo» allora, per Schumpeter, sarebbe solo questione di tempo. Egli, si afferma, come conservatore, guardava con malinconia, alla «bassa marea» del capitalismo come hanno ben scritto a suo tempo A. Philips e J. R. Schlesinger[11]. Ma non è vero che Schumpeter sostenga la inevitabilità di questo percorso. Egli mette però in guardia dai pericoli latenti in una economia troppo dominata da grandi imprese e si potrebbe aggiungere da grandi complessi bancari, che esercitano posizioni dominanti, così che lo stimolo della competizione si è sbiadito[12]. E da ciò si può desumere, dunque, che se vogliamo una economia libera, dobbiamo combattere i monopoli, nelle loro tendenze degenerative. Lo si è visto, in particolare per i settore del credito, con la crisi del 2007.

[11] J. R. Schlesinger e A. Philips, *The Ebb Tide of Capitalism*, in «Quarterly Journal of Economics », agosto 1959.

[12] Cfr. la mia Introduzione citata

Parte II
La tutela della libera concorrenza nel quadro europeo

1. *Il principio della concorrenza nei mercati reali*

Il mercato di concorrenza, inteso nella sua forma pura e perfetta è, come si è visto, un'astrazione. Ma secondo una definizione che riguarda i mercati reali, in un'economia di mercato di concorrenza, basata sui diritti dei singoli, come offerenti e come domandanti, consiste:

- *sul lato dell'offerta* nella possibilità per ogni impresa e unità di lavoro autonomo di svolgere un' attività in condizioni paritarie con gli altri operatori, su tutti i mercati che le possano interessare; ciò in condizioni di trasparenza, con riguardo ai concorrenti e ai clienti,

- *sul lato della domanda,* nella possibilità per ogni persona e impresa di poter acquistare ciò che desidera, su qualsiasi mercato e da qualsiasi soggetto interessante, in condizioni di trasparenza.

La nozione di concorrenza dei mercati reali fa riferimento non tanto e non solo sulla pluralità degli operatori che offrono o domandano i beni e servizi, ma anche *sulla apertura del mercato,* ossia sulla *possibilità* che ci siano, per il singolo compratore, più offerenti, in condizioni di eguale possibilità di accesso, e per il singolo venditore, eguali parità di accesso alla domanda, rispetto ai concorrenti.

In particolare questo secondo aspetto è importante per gli acquisti dei soggetti pubblici (il comune o la provincia o la regione o lo stato) che possono essere tentati di favorire venditori appartenenti alla loro comunità. La concorrenza, allora, si può estrinsecare con l'obbligo dei governi di effettuare una gara per l'acquisto dei beni servizi a loro occorrenti.

2. *La libertà economica e civile come nozione costitutiva del principio dinamico della concorrenza*

Ciò che conta, per questa nozione dinamica di concorrenza che, con Eucken possiamo denominare "concorrenza integrale" , è l'aper-

tura del mercato, la possibilità di accesso, ossia la libertà economica. E ciò vale con riguardo all'eliminazione di barriere e distorsioni all'incontro fra domande e offerte. Tuttavia, vi è oltrechè la *pars destruens,* consistente nell'eliminare barriere e distorsioni (non poca cosa, anche nel mercato europeo, solo parzialmente liberalizzato), anche la *pars construens,* riguardante gli obblighi d'informazione e, in certi casi, di apertura di una vera e propria gara, per assicurare la parità di trattamento. L'istituto della gara, come strumento di concorrenza, lo abbiamo visto, in un precedente capitolo, con riguardo all'Opa, che consente al pubblico degli azionisti di fruire, in condizioni di parità, dell'offerta di acquisto di azioni, da parte di soggetti che aspirano al controllo di una Spa quotata in borsa. Ma il tema ha valenze più generali.

Ora occorre precisare che i mercati a cui ci si riferisce sono i più diversi: non solo quelli dei *beni* di consumo e intermedi, materiali (mobili e immobili) e immateriali, i servizi di consumo e intermedi e quindi anche quelli dei vari fattori produttivi:

a) il mercato finanziario (azioni, obbligazioni, crediti e ogni altro prodotto finanziario);
b) il mercato del lavoro;
c) gli immobili (terreni e fabbricati), le risorse naturali;
d) i beni immateriali (brevetti, diritti di autore, marchi, etc.).

Alcuni di questi mercati, come quello del lavoro dipendente, sono in Europa, fittamente regolamentati. La loro liberalizzazione, anche parziale, incontra grosse difficoltà ed obbiezioni sociali, alcune giustificate, altre meno. Non possiamo occuparcene qui. Invece, ci interessa ora il mercato dei servizi, che è molto articolato. La sua ampiezza emerge dall'articolo 50 del Trattato dell'unione europea, secondo cui i servizi comprendono "le prestazioni fornite normalmente dietro retribuzione, in quanto non siano regolate dalle disposizioni sulla libera circolazione delle merci, dei capitali, delle persone e in particolare:

a) i servizi di carattere industriale;
b) i servizi di carattere commerciale;
c) i servizi di natura artigianale;
d) i servizi delle libere professioni

Anche la libertà di *offerta* per i servizi consiste in due distinte libertà:

a) *la libertà di accesso alla domanda:* quella di offrire i servizi in un luogo diverso da quello in cui l'impresa in questione è insediata, cioè nella libertà di commercio e, più in generale, di accesso ai mercati, compresi quelli degli acquirenti pubblici;
b) *la libertà di insediamento dell'offerta*: cioè la libertà di stabilimento nei luoghi ove vi è una domanda che non si può altrimenti soddisfare se non con l'insediamento *in loco* di una unità operativa.

Anche la libertà nella *domanda* di servizi consiste in due distinte libertà:

a) *la libertà di accesso all'offerta di servizi* in qualsiasi luogo questa si trovi, ossia la libertà di acquisto per scopi di consumo e investimento, in qualsiasi località dell'area del mercato concorrenziale (ad esempio il diritto ad agire nel commercio degli immobili o degli esercizi commerciale ovunque, nell'area europea);
b) la *libertà di entrata nei luoghi ove si svolge l'offerta di beni e servizi:* ossia la libertà di entrare negli esercizi in cui ha luogo l'offerta e di accedere ai vari servizi dell'istruzione, della sanità, del trasporto, della ricreazione etc. in tutta l'area comunitaria senza discriminazioni riguardanti il sesso, la religione, la nazionalità, la razza, le abitudini sessuali, le opinioni politiche, l'età, gli handicap fisici etc.

3. *Il principio di concorrenza è ambiguamente considerato nella Costituzione italiana*

Il principio del mercato di libera concorrenza non si trova enunciato in modo chiaro ed esplicito nella Costituzione italiana, che si limita a stabilire nell'articolo 3 che «Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali» e all'art. 41, al primo comma, che «l'iniziativa economica privata è libera», ma si affretta ad aggiun-

gere, nel secondo comma, che essa «non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana», mentre nel terzo comma specifica che «La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali». Come si nota, viene introdotto il principio della programmazione economica pubblica, ma non viene specificato se essa debba svolgersi per garantire il corretto funzionamento dell'economia di mercato, mediante autorità che vigilano affinché esso operi secondo regole di concorrenza in regime di trasparenza e non discriminazione fra i vari soggetti (come si è visto per i diritti dell'azionista e come vedremo per le imprese di pubblica utilità) oppure se essa debba avere natura dirigista. La polivalenza dei principi costituzionali italiani è accresciuta dal successivo articolo 42 che garantisce il diritto di proprietà, ma stabilisce che «La proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati» ed aggiunge che «La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti». Anche qui vi è una ambiguità. Si può supporr che la nostra Costituzione promuova il diritto del pubblico degli azionisti e degli utenti dei servizi di pubblica utilità secondo principi di capitalismo democratico o che essa autorizzi le politiche di intervento pubblico rivolte a ridurre le grandi proprietà e a favorire anche coattivamente a spese di quelle, lo sviluppo delle piccole. Tale impressione è avvalorata dal successivo comma dell'articolo 42 che stabilisce che «La proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale». La norma sull'esproprio per motivi di interesse generale, chiaramente, autorizza le nazionalizzazioni e le municipalizzazioni. Inoltre, è vero che la proprietà, per la Costituzione italiana, non può essere espropriata senza indennizzo, ma essa non stabilisce che l'indennizzo debba essere eguale al valore di mercato dei beni espropriati.

4. *Il principio della concorrenza è chiaramente dominante e nel Trattato dell'Unione europea, ma i principi generali e le istituzioni vigenti spesso differiscono*

L'ambivalenza della Costituzione italiana è superata dal Trattato dell'Unione europea, che, mediante successive modifiche e integrazioni, oramai opta decisamente per l'economia di mercato di concorrenza, anche se le sue norme di principio, spesso, urtano contro grandi i ostacoli attuativi, in quanto i principi prevalenti negli stati membri, spesso, sono di natura dirigista e la stessa Commissione europea, come si vedrà, ha, spesso, indirizzi dirigisti.

Il Trattato di Maastricht che ha modificato il Trattato dell'Unione europea sopratutto per prevedere l'unione monetaria, definisce, nelle sue premesse, le economie europee come economie di mercato ispirate a principi di concorrenza.

Il Trattato dell'unione europea dispone il principio della concorrenza, innanzitutto mediante gli articoli 49 e seguenti che stabiliscono la libera circolazione dei servizi di cui si è appena visto, il 56 che riguarda la libera circolazione dei capitali, lo 81 che stabilisce che «sono incompatibili con il mercato comune e vietati tutti gli accordi fra imprese e, tutte le decisioni di associazioni fra imprese e tutte le pratiche concordate che possano pregiudicare il commercio fra gli stati membri ed abbiano per oggetto e per effetto di impedire, restringere, o falsare *il gioco della concorrenza all'interno del mercato comune*» (corsivo mio).

Dunque, la concorrenza è il principio regolatore del mercato comune europeo.

Questo concetto è rafforzato e completato dall'articolo 87 che stabilisce che «salvo deroghe contemplate dal presente trattato sono incompatibili con il mercato comune, *nella misura in cui incidono sugli scambi fra gli stati membri* (corsivo mio), gli aiuti concessi dagli stati ovvero mediante risorse statali, *sotto qualsiasi forma* (corsivo mio) che favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza».La vastità della applicazione del principio della concorrenza nell'area comunitaria risulta, *a contrari-*

is, dalle deroghe ad esso tassativamente disposte dallo stesso articolo 87 al terzo comma che recita *Possono* (corsivo mio) considerarsi compatibili con il mercato comune:

a) gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso oppure *si abbia una grave forma di disoccupazione* (corsivo mio);
b) gli aiuti destinati a ovviare ai danni derivanti da calamità naturali o da altri eventi eccezionali;
c) gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre ché non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse.

Dunque la concorrenza in tutta l'area dell'Unione non può essere falsata da aiuti diretti o indiretti (termine che include non solo le sovvenzioni vere e proprie, ma anche le misure fiscali di favore e protettive) delle autorità pubbliche, salvo con riferimento alle politiche per le regioni meno sviluppate e alle politiche per particolari settori in difficoltà, a determinate condizioni e salvo nel caso di calamità naturali e altre emergenze eccezionali (si pensi a un attacco terroristico).

Per altro, si tratta di enunciazioni di principio perché, nei settori dei servizi industriali, finanziari, artigianali e professionali non vi è ancora una ampia liberalizzazione. Inoltre difficili problemi sorgono con riguardo al settore della finanza pubblica e alle imprese di pubblica utilità che operando mediante una rete hanno una tendenza naturale al monopolio ed offrono servizi essenziali per al vita economica e per la società civile. Ed in effetti l'articolo 86, 2° comma del Trattato esonera le imprese che perseguono fini di interesse generale dalle norme del Trattato sulle limitazioni alla concorrenza derivanti da pratiche connesse a posizioni dominanti e da aiuti con risorse dello stato quando ciò serva al perseguimento della missione loro affidata. L'articolo 16 del Trattato di Nizza - fatti salvi gli articoli 73, 86 e 87 del vigente Trattato dell'Unione Europea - prevede particolari regimi nel caso di soggetti pubblici o privati che svolgono «servizi di interesse economico generale, nell'ambito dei valori comuni dell'Unione» ed esercitano un «ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale».

Queste regole, mentre comportano deroghe al principio generale di concorrenza, come sopra definito, non hanno per altro alcun contenuto preciso e si prestano, pertanto a diverse interpretazioni. La comunità europea cerca di effettuarle mediante i suoi regolamenti e le sue direttive e, ad integrazione di queste, mediante prese di posizione della Commissione, accanto a cui ci sono sentenze dell'Alta Corte di Giustizia, un ginepraio che riflette la difficoltà di scegliere fra un indirizzo di economia di mercato di concorrenza e altri modelli, con diversi indirizzi liberisti o/e con un maggior ruolo per lo stato del benessere.

5. *La concorrenza, l'interesse dei consumatori, e quello delle imprese*

La concorrenza, nell'impostazione classica, serve al consumatore per avere il massimo vantaggio, in regime di libero mercato. La Commissione Europea ha, per altro, una sua ottica particolare, come guardiano della concorrenza. La sua attenzione è soprattutto alla tutela degli interessi delle imprese concorrenti, non dei consumatori. Le due sfere di interesse possono non collimare, specialmente nei servizi di pubblica utilità di cui vedremo. Le norme del Trattato europeo risentono, a questo riguardo, di una ambiguità di fondo. Infatti le regole riguardanti gli aiuti alle imprese degli stati o con risorse degli stati «che falsino o minaccino di falsare la concorrenza vengono vietate nella misura in cui incidano sugli scambi fra gli stati membri». E le direttive su singole materie di servizi pubblici non sono necessariamente ispirate più all'ottica del consumatore che a quella delle imprese. E la giurisprudenza presso le Corti europee è azionata soprattutto dagli interessi delle imprese e da interventi degli stati a tutela di interessi di imprese nazionali[13]. L'attenzione ai consumatori appare spesso più un auspicio che una realtà.

[13] Nel caso delle contestazioni della Commissione europea, circa le imprese pubbliche degli enti locali, le doglianze. In particolare, nascono da ricorsi delle imprese del settore delle acque, alcune notoriamente di importanti dimensioni, in altri paesi europei, mentre in Italia vi è ancora un notevole frazionamento.

6. *La concessione e l'autorizzazione. La liberalizzazione*

Tradizionalmente, molte attività economiche non si possono esercitare senza una licenza pubblica, esistono cioè delle situazioni di "monopolio" riservate allo stato.

Ciò è ovvio per quanto riguarda la concessione dell'uso di beni pubblici. Ma, allora, si tratta di sapere quale sia l'estensione della proprietà pubblica. Nello "stato patrimoniale", il modello di economia diffuso prima dello sviluppo capitalistico, era molto estesa la proprietà di beni patrimoniali e demaniali (boschi, acque, terreni agricoli, beni nel sottosuolo, corsi d'acqua e spiagge, oltreché spazi marini sino ad alcuni chilometri dalla costa e spazi aerei, sovrastanti il territorio nazionale). Successivamente, si è ridotta la proprietà patrimoniale e demaniale, ma si è estesa quella di imprese pubbliche. Ora vi è la tendenza a limitare le prime e le seconde, salvo per i beni culturali e ambientali.I diritti di concessione per lo sfruttamento minerario, per l'uso degli spazi aerei, per l'uso e il passaggio sui corsi di acqua e le loro coste (si fiumi, laghi e mare) è rimasto. D'altra parte à rimasto nella mano pubblica il diritto di esproprio di proprietà a favore di privati, che ne hanno bisogno per svolgere un certo servizio industriale o commerciale. Ma nello stato dirigista sono oggetto di concessione, per scopi di controllo del mercato anche molteplici attività economiche di servizio al pubblico. Quando lo stato prevale sul mercato, le licenze, che vengono date ai privati, si riferiscono a un diritto eminente dell'operatore pubblico (stato o governo minore). Sono, appunto, "concessioni" per l'esercizio di un diritto che, in linea di principio, spetta all'operatore pubblico e che esso poteva rilasciare anche solo a un numero limitato di soggetti. Nello stato in cui lo stato è solo un sussidio al mercato, questa concezione gradualmente si è ristretta a un numero decrescente di casi. E, in linea di principio, si suppone che ciascuno abbia diritto a svolgere ogni attività economica, purché ne abbia i requisiti. In termini giuridici, si passa dalla *concessione* alla *autorizzazione*: il governo è obbligato a dare a ogni impresa, la facoltà di esercitare le attività per cui esso ha potere autorizzativi, limitandosi a controllare che l'impresa ri-

chiedente abbia certi requisiti minimi, di carattere tecnico e giuridico. Ciò in quanto ciascuno a un diritto a svolgere liberamente ogni attività che sia in grado di svolgere. I giuristi, sogliono impiegare il termine "concessione" per indicare che la licenza che il governo riguarda un suo diritto suo proprio che esso, appunto, "concede" ad altri soggetti. Il termine "autorizzazione" viene invece usato per indicare che il soggetto che la richiede, se ha certi requisiti, ha un suo proprio diritto ad averla.

Dal punto di vista economico, perché vi sia liberalizzazione occorre che i requisiti in questione non siano troppo esigenti e che l'autorità non faccia ricorso a criteri di funzionalità implicitamente restrittivi, ancorché per ragioni non disprezzabili. Così, in termini giuridici, la licenza di costruire un immobile può venire denominata "concessione edilizia" o "autorizzazione". Ma il fatto se il mercato delle costruzioni sia o no liberalizzato non dipende dalla concezione astratta del diritto, bensì dall'uso che se ne fa nei vari comuni e nelle aree metropolitane circostanti. Analogamente per le licenze per gli esercizi della grande e piccola distribuzione. Esse dovrebbero competere a tutti, in regime di concorrenza. Ma sono soggette a vincoli urbanistici, in relazione a piani territoriali e del commercio di natura locale e regionale.

7. *Le limitazioni delle licenze in base al principio di efficienza statica*

Con il regime delle autorizzazioni, il governo centrale e gli enti locali di fatto possono adottare politiche restrittive, in base ad esigenze di ordinato svolgimento del servizio. Le licenze per il commercio di medicinali vengono date in numero ristretto, a negozi specializzati, il cui esercente ha la laurea in farmacia, in numero limitato, allo scopo di impedire gli errori e di controllare gli eventuali abusi nello smercio di sostanze potenzialmente pericolose. L'esercizio della professione notarile è ristretto, con analoghe modalità, per la medesima ragione. Per molte attività professionali è richiesta, in Italia, l'iscrizione ad albi, a cui si può accedere solo dopo aver passato un

esame orale e scritto, con un controllo da parte dei rappresentanti delle categorie interessate, che cercano di limitare il numero degli iscritti. E, generalmente, i grandi quotidiani, delle località ove lo svolgimento di queste professioni è più lucroso e maggiore è l'influenza dei "grandi professionisti" scrivono articoli scandalistici sui "concorsi facili" in sedi minori: mentre il principio di libertà economica richiederebbe solo il controllo della effettuazione della pratica professionale e di requisiti minimi. Le tariffe professionali dovrebbero valere solo come prezzo massimo, ma spesso sono concepite come prezzo normale, sotto cui non si può scendere.

Le autorità di vigilanza sul credito possono limitare l'apertura di sportelli bancari, per evitare che la loro eccessiva proliferazione accresca i costi di gestione delle banche, facendo rincarare le tariffe dei loro servizi. Non può operare secondo il criterio per cui la banca che ha aperto troppi sportelli dovrà fallire, perché compito delle autorità di vigilanza sugli operatori finanziari è di assicurare la stabilità del sistema, a tutela dell'interesse dei risparmiatori. Ma, allora, dovrebbe vigilare altrettanto severamente sulle tariffe delle banche.

Non vale lo stesso argomento per la rete di distribuzione di pompe di benzina, in quanto questi sono operatori indipendenti la cui chiusura eventuale, per dissesto, non crea problemi al pubblico. La tesi per cui se ci sono troppe licenze, i margini dei distributori di carburanti vanno aumentati, per evitare che alcuni falliscano non ha alcun merito. Chi non ha convenienza all'esercizio di questa attività, se ha fatto male i calcoli prima di aprirla, o è soggetto a una concorrenza sopravvenuta di operatori meglio ubicati, avrà un buon motivo per chiuderla, prima che i suoi debiti diventino eccessivi. Tutti dovrebbero avere diritto a ottenere una licenza per questa attività. Le imprese distributrici di carburante così si potrebbero fare fra loro concorrenza.

Più complicata, sebbene minore, la questione della liberalizzazione degli esercizi dei taxi, che, generalmente, vengono date, in Italia, dagli enti locali competenti. Le tariffe debbono essere prefissate, con conta chilometri, per evitare imbrogli alla clientela. Ma se si rilasciano licenze senza alcuna limitazione di numero, vi è il

rischio che la professione sia svolta da autisti con modesta competenza professionale, con automezzi di non buona qualità, intasando il traffico con troppi mezzi che hanno diritto alle corsie preferenziali. Ma se le licenze non sono in numero adeguato per i periodo di punta, molti utenti rimarranno insoddisfatti. D'altra parte, si argomenta che se il numero di taxi è eccessivo, occorre accrescere le tariffe, per consentire a ciascuno un guadagno minimo. La limitazione del numero servirebbe, dunque, a ridurre le tariffe. Ma se vi è un ampio divario fra domanda nei periodi di punta e di morta, occorrerebbe aumentare il numero di taxi, per evitare che ci siano, simultaneamente, prezzi elevati e bassa offerta. Una possibile soluzione è quella di tariffe differenziate, non solo per la distanza, ma per i periodi del servizio.

Parte III
Il controllo delle intese, delle concentrazioni monopolistiche, degli abusi di posizioni dominanti nel quadro europeo

1. *Le tre classi di condotte monopolistiche oggetto di divieto*

Le regole legislative contro i monopoli e gli interventi delle autorità incaricate di applicare tali norme,che si denominano come "antitrust", sono di tre tipi, relativi a tre diversi tipi di condotte monopolistiche. *La prima,* che ha dato il nome all'antitrust, riguarda le *intese,* cioè il fatto che le imprese si mettano d'accordo tra di loro per fissare dei prezzi e per spartirsi il mercato. *Trust* vuol dire fiducia. Un *trust* è un'intesa sulla fiducia, si tratta di imprese che si sono accordate in un modo informale.

La seconda condotta vietata si riferisce alle concentrazioni tra imprese, che generano una posizione di mercato monopolistica. Essa è molto più visibile dell'accordo tacito tra imprese perché il cartello o *trust* è un accordo informale, mentre la concentrazione è un atto giuridico con cui più imprese si fondono insieme.

La *terza* condotta vietata è l'esercizio da parte di chi ha una posizione dominante di pratiche che vengono considerate lesive della concorrenza. Lo sfruttamento del consumatore con prezzi eccessivi, denominato abuso di posizione dominante, è la pratica più visibile di esercizio di un potere monopolistico. Un'altra pratica vietata è il fare due prezzi diversi per due diverse clientele, con caratteri simili, che, per realizzare lo sfruttamento, distorce il mercato.

2. *Perché le regole sul controllo dei monopoli nell'Unione europea hanno grande importanza*

L'antitrust è molto importante nella legislazione e nell'attività di regolamentazione della Comunità Europea. La ragione storica è che per dare luogo al mercato comune ci si è preoccupati di consentire

alle imprese delle varie parti del mercato europeo di potere operare nelle altre parti. E si è voluto far si che ciò non favorisse il monopolio dei più forti, ma generasse una maggiore concorrenza. E dietro questa costruzione vi era il pensiero degli economisti e giuristi liberali tedeschi di Ordo, teorici dell'economia di concorrenza, che avevano criticato il legame fra cartelli tedeschi e nazismo e no volevano che qualcosa di analogo si ripetesse nell'Unione Europea.

Ma la legislazione antitrust è nata negli USA alla fine dell'800, quando si formarono enormi concentrazioni economiche che davano preoccupazione, in relazione al possibile sfruttamento dei consumatori. Mentre dal punto di vista concettuale la legislazione di controllo dei monopoli originariamente ebbe come punto di riferimento il consumatore, in Europa il profilo che ha mosso e muove l'antitrust è quello di assicurare un ampio spazio operativo alle imprese europee e quindi anche al loro esercito di lavoratori. L'ottica non è quella del diritto dei consumatori a non essere sfruttati ma quella del diritto degli imprenditori a fare la concorrenza ad altri imprenditori. Non si tratta di un'ottica secondaria. L'economia va vista più sul lato dell'offerta che su quello della domanda, se si vuole avvantaggiare il consumatore in modo non effimero e retorico.

3. *Le norme del Trattato di Roma*

Nelle norme fondamentali antitrust del Trattato di Roma sono contenute nell'articolo 81 del Trattato (ex 85) che recita «Sono incompatibili con il mercato comune e vietati tutti gli accordi fra imprese, tutte le decisioni di associazione fra imprese e tutte le pratiche concordate che possono pregiudicare il commercio fra gli stati membri e che abbiano per oggetto e per effetto di impedire, restringere, falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato comune e, in particolare, quelle consistenti nel:

a) fissare direttamente o indirettamente i prezzi di acquisto o di vendita ovvero altre condizioni di transazione;

b) limitare o controllare la produzione, gli sbocchi, lo sviluppo tecnico o gli investimenti;
c) ripartire i mercati o le fonti di approvvigionamento;
d) applicare, nei rapporti commerciali con gli altri contraenti condizioni dissimili per prestazioni equivalenti, così da determinare per questi ultimi uno svantaggio nella concorrenza;
e) subordinare la conclusione di contratti all'accettazione da parte degli altri contraenti di prestazioni supplementari che, per loro natura o secondo gli usi commerciali, non abbiano alcun nesso con i contratti stessi».

Occorre avvertire però che in sede europea, non c'è un'autorità indipendente preposta alla concorrenza, come in Italia e begli altri stati membri dell'Unione europea. Il compito di far rispettare le norme europee sulla concorrenza, mediante l'avvio di procedure di infrazione ad esse a carico di singoli operatori economici, e il successivo giudizio di colpevolezza o meno, coronato da sanzioni pecuniarie (che possono essere pesantissime) è attribuito al Commissario europeo alla concorrenza, che è in sostanza il Ministro europeo dell'industria, che elabora le direttive europee sulla concorrenza successivamente approvate dal Consiglio Europeo, che è l'assemblea dei rappresentanti dei governi dei paesi membri ossia il supergoverno europeo e dal parlamento europeo.

Questa è un anomalia, rispetto al principio di separazione dei poteri, proprio del sistema di libera economia di mercato (e in genere dei regimi ispirati a principi di libertà) perché, il soggetto che prende le decisioni nei casi singoli è lo stesso soggetto che fa le direttive, che è un organo politico di governo.

4. *L'interesse dei consumatori*

Il consumatore non è esplicitamente menzionato da queste norme. Ma la scarsa rilevanza del punto di vista del consumatore dipende sopratutto da un aspetto procedurale fondamentale. La possibilità di far rispettare i propri diritti nasce dalla possibilità di agire in

tribunale delle parti lese. Questo è un dato operativo, pratico. Ora il consumatore ha due vie. Rivolgersi ala Commissario per la concorrenza, a Bruxelles, con esposti e accedere alla Corte di Giustizia, per farvi ricorso, se la Commissione non lo ascolta. Le grandi imprese e le associazioni economiche e sindacali hanno a Bruxelles uffici a contatto con le varie Commissioni europee. I singoli consumatori non possono permetterselo.

La Corte di Giustizia Europea, è una specie di Corte costituzionale, che ma allo stesso tempo una Corte che applica la legge europea.

In linea di principio un consumatore può fare ricorso alla Alta Corte di Giustizia europea, con gli stessi diritti di accesso di una impresa, se ritiene che un suo diritto sia. Ma lo schema procedurale appena illustrato fa comprendere che ci sono, per il singolo consumatore, costi delle transazioni proibitivi in relazione a ciò.

A ciò si potrebbe rimediare mediante il diritto all'azione di classe (*class action*), cioè l'azione legale svolta collettivamente da un insieme di persone che fa un'azione collettiva, che, ovviamente, al singolo consumatore costa tanto meno, quanto più sono le persone che si associano con lui. A livello europeo il nostro antitrust non prevede la *class action.*

5. *La posizione dominante non può essere considerata un "male in sé"*

In linea di principio le pratiche elencate nell'articolo 85 potrebbero essere svolte non già da imprese che si mettono d'accordo fra di loro o che si fondono e riescono ad acquistare una posizione di mercato che consente loro di limitare o falsare la concorrenza, ma da una singola impresa grande abbastanza per farlo, ossia un'impresa che ha (acquisito) sul mercato una posizione dominante.

La legislazione anti monopolio europea, per altro,non si definisce come in sé vietata la posizione dominante. È vietato *l'abuso della posizione dominante.* La ragione di ciò sta nel fatto che alla posizione dominante una impresa può pervenire a causa della sua bravura sul

mercato. Si può impedire che qualcuno compri un'altra impresa, dando vita a una posizione dominante. Si può impedire un'intesa, che genera una posizione dominante. Ma se un'impresa è così brava da sbaragliare concorrenti sul mercato, impedirle di crescere apparirebbe aberrante. Supponiamo che Ferrero riesca a vendere tre quarti dei cioccolato consumato in Europa. Cosa si può fare? Le regole elementari del diritto di impresa nel libero mercato vietano di obbligare Ferrero a frenare le sue vendite di cioccolato al disotto del 70% del mercato europeo. Lo si può fare nel campo televisivo stabilendo che l'operatore pubblico non può comperare ulteriori frequenze. Ma nel campo delle imprese, che non hanno bisogno di avere la concessione di un bene pubblico per produrre, è impossibile stabilire che superata una certa quota, mediante lo sviluppo spontaneo l'impresa si debba fermare. Negli USA in passato questo accadde in base allo Sherman. Act, che obbligava le grandi imprese, come la Bell Telephone a dividersi in imprese più piccole, tante Bell telephone companies per altrettanti stati in cui operavano e causò la scissione della United Steel in varie imprese produttrici di acciaio. Ma è sembrato che questa sanzione fosse eccessiva, anche perché ha generato (nel caso dell'acciaio in particolare) inefficienza economica.

6. *L'abuso di posizione dominante*

Così la legislazione europea con l'articolo 86 del Trattato di Roma ha stabilito che «è incompatibile con il mercato comune e vietato, nella misura in cui possa essere pregiudizievole al commercio fra gli stati membri, lo sfruttamento abusivo da parte di una o più imprese, di una posizione dominante sul mercato comune o su una parte sostanziale di questo». Come si nota la norma è applicabile quando si riscontri un "pregiudizio" cioè un "possibile danno" al commercio fra gli stati membri, non in relazione a un possibile pregiudizio ai consumatori. La considerazione del danno ai consumatori, che non è entrata dall'ingresso principale, rientra invece dalla "porta di servizio", per un caso particolare, fra quelli elencati come "pratiche abusi-

ve". Esse, secondo l'articolo 86 consistono "in particolare" (dunque l'elenco non è tassativo):

a) nell'imporre direttamente o indirettamente prezzi di acquisto o di vendita od altre condizioni di transazioni non eque;
b) nel limitare la produzione, gli sbocchi o lo sviluppo tecnico a danno del consumatore;
c) nell'applicare nei rapporti commerciali con gli altri contraenti condizioni dissimili pre prestazioni equivalenti, determinando così per questi ultimi uno svantaggio per la concorrenza;
d) nel subordinare la conclusione di contratti all'accettazione da parte degli altri contraenti di prestazioni supplementari, che per loro natura o secondo gli usi commerciali, non abbiano alcun nesso con l'oggetto del contratto stesso.

Come si nota il punto c) non riguarda la discriminazione di prezzi o tariffe di servizi nei riguardi di consumatori finali, ma solo nei riguardi di operatori economici che, in tal modo, ne ricevono un danno nella concorrenza. Eppure, come è facile apprendere dal libro di Pigou di Economia del benessere, un tipico modo in cui le imprese in monopolio riescono a sfruttare al massimo il consumatore, consiste nella discriminazione dei prezzi per prestazioni equivalenti, nei riguardi di soggetti con domanda di diversa altezza. Sino al monopolio discriminatore completo che comporta tanti prezzi quanti sono i diversi punti sulla curva di domanda, per ciascuna categoria di utenti.

7. *Le pratiche di vendita abbinata che celano prezzi discriminati per prestazioni equivalenti non sono vietate nei riguardi di consumatori finali. Lo strano caso di Microsoft*

Ciò ha conseguenze di grande portata. È emblematico il caso di Microsoft che è stata assoggetta dall'anti trust europeo a una grossa multa in quanto, in Europa, usava vendere in modo abbinato la parte musicale del computer insieme al computer, così violando la norma dell'articolo 86 d) che vieta di pretendere dagli acquirenti "prestazioni supplementari", in sostanza vieta le "vendite abbinate" *obbligatorie*. In

questo modo, Microsoft ledeva il diritto delle altre imprese, in genere americane, specializzate in software, di vendere, in concorrenza con Microsft, il software musicale, da aggiungere ai computer, separatamente da questo. Microsoft è stata condannata a pagare una multa annuale, se non vende separatamente il programma del computer e il software musicale. Tuttavia poiché le norme europee non impediscono di praticare prezzi bassi, a determinate categorie di compratori anche se in ipotesi fossero inferiori ai costi (il dumping invece è vietato negli stati Uniti, dalle leggi antitrust), Microsoft ha deciso di vendere il pacchetto del soft del computer comprensivo del programma musicale ad un prezzo eguale a quello del computer senza parte musicale. Offre gratis - per così dire - la parte musicale. Ed è certo che ciò non comporta, comunque, alcun dumping, dato l'enorme divario che, comunque, anche così vi è fra il costo di produzione di tale software e il suo prezzo. La norma di antitrust europeo però condanna chi vende due beni equivalenti a prezzi diversi. E pertanto, con una analisi economica del diritto la Commissione europea, apparentemente, avrebbe potuto arguire che Microsoft in quanto vende due beni diversi allo stesso prezzo, in realtà viola la norma per cui è vietato vendere lo stesso bene a due prezzi diversi. Effettivamente se l'impresa M vende A +B allo sesso prezzo per cui vende A senza B, ciò vuol dire che vende A a due prezzi diversi, salvo sostenere che B vale zero. Ma, come si è notato, il divieto della lettera *c)* del secondo comma dell'articolo 86 si applica solo per le vendite alle imprese, in quanto ne danneggi la concorrenza, non alle vendite al consumatore finale, come presumibilmente quelle di programmi di computer cui sia abbinato un programma per ottenere dalla rete prodotti musicali. La decisione, nata in sede europea, che obbliga Microsoft solo a vendere anche separatamente il suo programma di computer, senza la parte musicale, senza stabilire alcuna regola di prezzo, benché celebrata come vittoria europea sul gigante Microsoft, rimane abbastanza misteriosa dal punto di vista della tutela del consumatore, perché il consumatore ora si trova esattamente nella situazione di prima. Invece, se il divieto della lettera *c)* del secondo comma dell'articolo 86 fosse stata considerata solo esemplificativo e tale da non precludere altri divieti, come pure dovrebbe essere pos-

sibile, dato il termine "in particolare", si sarebbe dovuto stabilire che i compratori di programmi di computer privi del programma musicale debbono avere diritto a uno sconto.

8. *La concertazione monopolistica per fissare i prezzi e spartirsi i mercati*

Abbiamo già detto che la concertazione è molto difficile da individuare, tanto è vero che, come accennato, in Europa l'unica vera grossa concertazione che si ha l'impressione che ci sia e che non è mai stata penalizzata, è quella tra le imprese petrolifere. Quando sale il prezzo del greggio all'origine, aumentano i prezzi in un modo abbastanza concorde. In sede europea riusciti a dimostrare, o meglio non si è mai cercato di farlo, che ci sia un'intesa. Probabilmente c'è un intesa, un comportamento informale convergente, che è difficile da provare.

Analoga è la situazione del credito, in cui si trova che le varie banche anziché farsi concorrenza, adottano tutte le stesse tariffe, spesso molto alte, per la prestazione dei loro servizi. Un tempo in Italia esisteva, ufficialmente, il cartello bancario, tutelato dall'Associazione bancaria italiana, che ora è un mero organismo associativo di studio e di tutela professionale. Ma si ha egualmente al sensazione che il cartello esista.

Quindi la questione del divieto delle intese di tipo fiduciario è più teorica che reale. Solo quando le intese assumono una veste giuridica molto simile alla concentrazione, queste possono essere individuate ed eventualmente penalizzate. Non si tratta, per altro, di un caso irreale.

Poniamo che un certo numero di operatori economici si metta d'accordo per iscritto, con un cosiddetto patto di sindacato, per votare in un certo modo in relazione al controllo di determinate imprese. Questo accade (per esempio in Italia è accaduto nel caso delle assicurazioni Generali) in relazione al diritto di voto di alcuni operatori che appunto avevano deciso di sconfiggere un avversario. In questo caso la vigilanza, che era la Banca d'Italia, ha iniziato un'in-

chiesta, fatto che ha comportato che poi l'intesa è sfumata. Quindi: questi casi possono esistere ma non riguardano tanto il consumatore, quanto gli operatori economici.

9. *La nozione statica di posizione dominante*

Perché ci sia abuso di posizione dominante, occorre che ci sia una posizione dominante. E le "associazioni fra imprese" che impediscono o restringono il gioco della concorrenza debbono sfociare in una "posizione dominante". Dunque, nella legislazione europea e nella sua interpretazione, ha molta importanza la nozione di "posizione dominante". Si tratta di una nozione che, in un'impostazione statica, si può misurare con le cosiddette quote di mercato. Sembrerebbe a prima vista che, almeno questa, sia una determinazione oggettiva. Tuttavia anche qui ci sono molte ambiguità. Possiamo individuare la quota di mercato dal punto di vista del prodotto annuo o da punto di vista della capacità produttiva. Questo è molto delicato perché per esempio in alcuni settori come quello elettrico o quello siderurgico le capacità produttive sono molto diverse dalla produzione. Nel settore siderurgico ci sono molte situazioni in cui la capacità produttiva utilizzata è, poniamo, per gli uni del 60%, per gli altri dell'80%. Quindi è diverso considerare la capacità produttiva rispetto alla produzione. Nel settore elettrico c'è una diversità di utilizzo delle capacità produttive relativo al tipo di domanda e al tipo di impianti. La capacità produttiva destinata alle imprese viene utilizzata in modo più regolare di quella destinata ai consumatori finali privati. Il consumo delle imprese non ha particolari periodi di punta, salvo in particolari settori produttivi in relazione allo sviluppo economico. Invece per i consumi dei privati ci sono dei periodi di punta e di stanca che dipendono dai fattori stagionali. Gli impianti idro elettrici, che forniscono energia di base, hanno uno sfruttamento di capacità produttiva maggiore degli impianti turbogas, più leggeri, che operano nei periodi di punta. Quindi ci sono delle imprese che con la misura basata sulla capacità pro-

duttiva si trovano in una situazione di mercato diversa da quella di quando si guarda invece alla produzione.

C'è poi la questione se si debba guardare al fatturato o al volume fisico della produzione espresso in un valore omogeneo monetario o alla capacità produttiva. Infine bisogna stabilire quale è il prodotto rilevante. Per l'elettricità è ovvio. Ma non lo è per i media. Ad esempio gli annunci pubblicitari murali sono parte dei media? E, in tal caso, accanto agli avvisi pubblicitari murali cartacei o luminosi, relativi ad attività commerciali, dobbiamo mettere anche quelli politici? Qui degli annunci funebri? Quale è il mercato del latte? Include lo yogurt? E quello degli articoli di drogheria? Qui il discorso si complica, perché mentre la posizione dominante, per prodotti omogenei, può essere suscettibile di una valutazione più o meno precisa sulla base appunto della identificazione del prodotto, per il quale si suppone esista un singolo mercato, maggiori difficoltà si presentano quando vanno valutate le produzioni di imprese che, per loro natura, producono una gamma di beni non omogenei. Come, appunto, gli articoli di drogheria o gli articoli per il giardinaggio o le bevande analcoliche o i motori per aerei e per navi o i motori per aerei e le strumentazioni di volo per aerei.

Il secondo problema è stabilire che cosa vuol dire "dominante", ovvero se si può ritenere, come sembra ritenere la Commissione Europea, che la posizione dominante si abbia quando si supera una quota di mercato che è 30-40%.

Se dicessimo che si ha posizione dominate solo quando si supera il 50%, è chiaro che cambierebbe il concetto. A seconda della quota considerata come monopolistica quindi la legge è più o meno severa.

10. *L'abuso potenziale di posizione dominante*

Ma, come sappiamo, la posizione dominate come tale non è necessariamente vietata. Invece, in linea di principio, è vietato l'abuso di posizione dominante. Ed abbiamo visto che l'articolo 85 ne dà un elenco dettagliato, ancorché non esaustivo. Ma la apparente preci-

sione della norma viene annullata dal secondo paragrafo dell'articolo 85. Dopo avere stabilito che gli accordi o decisioni sopra menzionati sono nulli di pieno diritto, perciò basta il loro accertamento per renderli retro attivamente privi di ogni efficacia, tuttavia il Trattato di Roma stabilisce che i divieti in questione «possono essere dichiarati inapplicabili» a qualsiasi accordo o categoria di accordi, decisioni e pratiche concordate che «contribuiscano a migliorare la produzione o la distribuzione dei prodotti o a promuovere il progresso tecnico o economico pur riservando agli utilizzatori una congrua parte dell'utile che ne deriva». In tali casi si potrà evitare di «imporre alle imprese interessate restrizioni che non siano indispensabili per raggiungere tali obbiettivi» e si potrà consentire «a tali imprese la possibilità di eliminare la concorrenza per una parte sostanziale dei prodotti di cui trattasi». Tuttavia la Commissione europea, per quanto riguarda le concentrazioni, fa egualmente riferimento alla posizione dominante, desumendo dalla sua dimensione, la possibilità effettiva di abuso. Si rifugia nell'abus*o potenziale.* Ciò, evidentemente, implica la presunzione che chi realizza una concentrazione fra imprese che le porta al di sopra di una certa quota del mercato non lo faccia soprattutto per ridurre i costi fissi e creare sinergie fra i diversi punti di forza delle imprese oggetto di fusione, eliminando quelli di debolezza e acquisire una gamma più diversificata di aree di mercato, ma, o faccia in larga misura per sfruttare la maggior dimensione del proprio mercato allo scopo di sfruttare i consumatori con l'abuso di posizioni di dominio. In realtà la Commissione non svolge questa introspezione. Si basa sul principio dell'abuso potenziale e si preoccupa del fatto che lo spazio per le imprese concorrenti risulta diminuito.

11. *La grande discrezionalità delle decisioni dell'autorità europea di controllo dei monopoli*

Dunque, benché l'autorità per il controllo della concorrenza sia concepita come una sorta di arbitro che deve applicare delle norme, ai giocatori, del mercato, per evitare loro prevaricazioni, in realtà la

Connessione europea, in questa tematica, è tutt'altro che un giudice imparziale che applica le norme, è un soggetto di politica economica dotato di potere discrezionale, nei riguardi della struttura del mercato, una *autorità dirigista.*

C'è una profonda differenza tra questo arbitro che decide se applicare o no le norme e le deroghe della legislazione antitrust e un giudice normale. Il giudice normale usa una legge che è abbastanza definita nei contenuti e può avere una cosiddetta discrezionalità, in particolare con riguardo alla diversità fra i singoli casi Sicuramente, il magistrato penale ha una discrezionalità nel commisurare la pena, anche valutando le attenuanti e le aggravanti, ma ha assai meno discrezionalità nel riferimento a nozioni come dolo, colpa e mancanza di colpa, anche se riuscire a valutare in concreto quale di queste ipotesi ricorra comporta un difficile diagnosi dei fatti. Ma questi concetti giuridici sono abbastanza consolidati. Invece quando ci troviamo di fronte a termini come "abuso di posizione dominante" per – diciamo – pratiche discriminatorie che consistono nell'applicare prezzi diversi in condizioni simili o che consistono nell'applicare vendite abbinate che creano un ostacolo alla concorrenza, qui è evidente che colui che effettua questa valutazione ha una discrezionalità che non è puramente tecnica, ma politica. E ancor più ha discrezionalità politica la Commissione europea quando può ammettere o meno fusioni e imporre o meno alle società che si fondono, determinate restrizioni, sulla base di clausole generiche per loro natura nebulose come "migliorare la produzione e la distribuzione" e "promuovere il progresso tecnico o economico". Non possiamo affermare che l'attività di un organo di questo genere ha la stessa certezza giuridica, la stesa oggettività, che ha quella che possiamo supporre in un tribunale o anche che si può ottenere usufruendo di più gradi di giurisdizione. In questo caso, vi sono solo la Commissione e, successivamente, l'Alta Corte di Giustizia. È pertanto intrinseco a questa formulazione legislativa che si ammetta, in sede di applicazione, un atteggiamento a favore o contro l'esistenza della grande impresa e la concentrazione di grandi imprese.

12. *La concorrenza potenziale e la contestabilità del mercato. L'esempio di IBM*

Ma non è detto che una fusione fra imprese che da luogo, per il nuovo soggetto, ad una ampia quota di un dato mercato (ammesso che si sia chiarito come si misura tale mercato) necessariamente abbia "per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza". C'è, attualmente, nella scienza economica, un concetto fondamentale che tende per così dire ad annullare il nesso causale fra ampia quota di mercato ed eliminazione o restrizione od ostacolo alla concorrenza: quello di mercato contestabile, ovvero contendibile. Un'impresa potrebbe essere quella dominante su un determinato mercato in una data epoca, ma poi arriva un'altra impresa che la scalza da quella posizione, con il progresso tecnologico o per altre ragioni. La concorrenza potenziale, in un mercato con testabile, è anche più importante di quella immediata delle imprese che già operano su quel mercato.

Nella dottrina più recente negli Stati Uniti dell'Antitrust si è sviluppata la tesi per cui non è tanto rilevante la posizione dominante misurata rispetto al mercato, ma il fatto se il mercato è contestabile, ossia se le posizioni che, in esso, hanno le imprese che ne occupano grandi quote, possono essere insidiate da concorrenti potenziali. Un esempio storico di grande interesse è rappresentato dall'IBM. Essa nel 1969 fu accusata di «aver tentato di monopolizzare o di avere monopolizzato, fra l'altro, il settore dei computer per usi digitali», detenendo una quota dominante che, a quanto sembra, nel 1967, raggiungeva il 76 per cento. La si accusava di ricorre a vari mezzi per ostacolare la concorrenza di altre imprese. Fu quindi oggetto di una contestazione da parte delle autorità di controllo degli Stati Uniti e della magistratura, competente a decidere in merito. A differenza delle norme europee e statunitensi attuali, lo Sherman Act dell'800 aveva stabilito che la posizione dominante è illegittima e quindi l'Ibm ebbe, dall'autorità, l'ordine di vendere metà dell'impresa di computer, per dissolvere la posizione dominante. Essa contestò questa decisione in sede giudiziaria sostenendo che «se si spronano i

concorrenti a vincere, non bisogna prendersela con il vincitore». La controversia andò avanti per parecchio tempo, finché il responsabile antitrust dell'amministrazione Reagan William Baxter, adottando una impostazione di tipo nuovo, di ispirazione liberista. Egli sostenne che mentre l'obbligo di vendere poteva applicarsi alle imprese dei settori di mercato regolamentato, come quello delle telecomunicazioni, ove si richiedono licenze per operare, non valeva per l'informatica, in cui non si richiedono licenze per servire il mercato. Il settore dei computer era soggetto alla grande concorrenza del libero mercato, per cui decise che non si doveva dar luogo alla dissoluzione dell'IBM, nonostante essa avesse ancora una grande quota del mercato. Storicamente è avvenuto proprio questo. Microsoft mano a mano ha scalzato l'IBM sino a diventare dominante sul mercato. L'IBM è talmente decaduta nel campo dei software di computer che recentemente ha venduto questo suo ramo di azienda ad un impresa cinese di computer ed elettrodomestici. In Italia abbiamo avuto casi ancora peggiore: l'Olivetti che, nei computer, è addirittura fallita ed è diventata un'impresa di telefonia.

13. *L'obbligo di dissoluzione di grandi imprese può favorire il sorgere di monopoli. L'esempio della Bell Telephone Company*

D'altra parte la dissoluzione delle grandi imprese in imprese minori anziché risolvere il problema può peggiorarlo. Abbiamo visto che la grande compagnia telefonica Bell, che controllava il sistema telefonico in vari Stati degli Stati Uniti, è stata obbligata a dividersi in tante Bell regionali (chiamate anche Blue Bell). Ma una modesta società telefonica del Sud degli USA si è poi chiamata World Com, mano a mano si è comprata tutte le Bell è diventata così grossa che, avendo una eccessiva massa di debiti ed essendosi imbarcata in operazioni spregiudicate è fallita. Probabilmente se le autorità non avessero imposto il frazionamento della Bell, le Bell regionali non sarebbero state divorate da World Com. Con lo sviluppo di nuove tecnologie telefoniche di interconnessione intercontinentale, cioè con cavi a più

lunga distanza, le imprese cosiddette locali telefoniche erano diventate meno interessanti e la compagnia operante a lunga distanza è risuscita a prendersele una per una. Se ci fosse stato un complesso telefonico, come la Bell originaria, che possedeva un insieme di imprese di rete locale, esso avrebbe potuto fare concorrenza alle compagnie operanti nel settore delle connessioni a lunga distanza.

Certo, sul risultato hanno agito due opposte tendenze, nella interpretazione della disciplina dei mercati regolamentati che corrono il rischio di essere oggetto di sfruttamento monopolistico. Infatti con la tesi del commissario Baxter si sarebbe potuto evitare di frazionare la Bell in unità ragionali, stabilendo solo che essa non avesse

TAVOLA 1
COMPETENZE E POTERI DELL'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA

1) INTESE

L'articolo 2 della L. 297/90 dopo avere precisato, al 1° comma, che «Sono considerati intese gli accordi e/o le pratiche concordate tra imprese nonché le deliberazioni, anche se adottate ai sensi di disposizioni statutarie o regolamentari, di consorzi, associazioni di imprese ed altri organismi similari» stabilisce al 2° comma che «Sono vietate le intese tra imprese che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare in maniera consistente il gioco della concorrenza all'interno del mercato nazionale o in una sua parte rilevante, anche attraverso attività consistenti nel:

a) fissare direttamente o indirettamente i prezzi d'acquisto o di vendita ovvero altre condizioni contrattuali;
b) impedire o limitare la produzione, gli sbocchi o gli accessi al mercato, gli investimenti, lo sviluppo tecnico o il progresso tecnologico;
c) ripartire i mercati o le fonti di approvvigionamento;
d) applicare, nei rapporti commerciali con altri contraenti, condizioni oggettivamente diverse per prestazioni equivalenti, così da determinare per essi ingiustificati svantaggi nella concorrenza;
e) subordinare la conclusione di contratti all'accettazione da parte degli altri contraenti di prestazioni supplementari che, per loro natura o secondo gli usi commerciali, non abbiano alcun rapporto con l'oggetto dei contratti stessi».

Al terzo comma dell'articolo 2 viene stabilito che «Le intese vietate sono nulle ad ogni effetto».

2) ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE

L'articolo 3 della legge 297/90 stabilisce che «*in via generale*, è vietato l'abuso da parte di una o più imprese di una posizione dominante all'interno del mercato nazionale o in una sua parte rilevante» ed aggiunge che, indipendentemente dal fatto che si accerti l'esistenza di una posizione dominante, comunque, inoltre è vietato:

a) imporre direttamente o indirettamente prezzi di acquisto, di vendita o altre condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose;
b) impedire o limitare la produzione, gli sbocchi o gli accessi al mercato, lo sviluppo tecnico o il progresso tecnologico, a danno dei consumatori;
c) applicare nei rapporti commerciali con altri contraenti condizioni oggettivamente diverse per prestazioni equivalenti, così da determinare per essi ingiustificati svantaggi nella concorrenza;
d) subordinare la conclusione dei contratti all'accettazione da parte degli altri contraenti di prestazioni supplementari che, per loro natura e secondo gli usi commerciali, non abbiano alcuna connessione con l'oggetto dei contratti.

3) DIVIETO DELLE OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE RESTRITTIVE DELLA LIBERTÀ DI CONCORRENZA

La legge 297/90 stabilisce nell'articolo 5 che «L'operazione di concentrazione si realizza:

a) quando due o più imprese procedono a fusione;
b) quando uno o più soggetti in posizione di controllo di almeno un'impresa ovvero una o più imprese acquisiscono direttamente od indirettamente, sia mediante acquisto di azioni o di elementi del patrimonio, sia mediante contratto o qualsiasi altro mezzo, il controllo dell'insieme o di parti di una o più imprese;
c) quando due o più imprese procedono, attraverso la costituzione di una nuova società, alla costituzione di un'impresa comune».

L'articolo 16, primo comma, stabilisce che tali operazioni debbono essere preventivamente comunicate all'AGCM «qualora il fatturato realizzato dall'insieme delle imprese interessate sia superiore a 500 miliardi di lire ovvero quando il fatturato totale realizzato a livello nazionale dall'impresa di cui è prevista l'acquisizione sia superiore a cinquanta miliardi di lire. Tali valori sono incrementati ogni anno di un ammontare equivalente all'aumento dell'indice del deflatore dei prezzi del prodotto interno lordo». Il secondo comma dell'articolo 16 però dispone che «per gli istituti bancari e finanziari il fatturato è considerato pari al valore di un decimo del totale dell'attivo dello stato patrimoniale, esclusi i conti d'ordine, e per le compagnie di assicurazione pari al valore dei premi incassati». Il comma 5 dell'articolo 16 poi, opportunamente, equipara, il regime di obblighi di comunicazione per le offerte pubbliche di acquisto a quello per le concentrazioni e stabilisce pertanto che «L'offerta pubblica di acquisto che possa

dar luogo ad operazione di concentrazione soggetta alla comunicazione di cui al comma 1 deve essere comunicata all'Autorità contestualmente alla sua comunicazione alla Commissione nazionale per le società e la borsa». L'istruttoria, rivolta ad accertare se la concentrazione sia ammissibile, che non può superare un numero massimo di 75 giorni. Questo termine, piuttosto breve, è disposto in modo tassativo, anche perché l'AGCM può ordinare alle imprese interessate di sospendere la realizzazione della concentrazione fino alla conclusione dell'istruttoria. Secondo l'articolo 6 primo comma sono vietate le concentrazioni che «comportino la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante sul mercato nazionale in modo da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza». Come si sa tale nozione è suscettibile di molte interpretazioni, fra le quali quella riferita alle quote di mercato, La legge 287/90 è, al riguardo, flessibile perché l'eliminazione o riduzione sostanziale e durevole della concorrenza «deve essere valutata tenendo conto delle possibilità di scelta dei fornitori e degli utilizzatori, della posizione sul mercato delle imprese interessate, del loro accesso alle fonti di approvvigionamento o agli sbocchi di mercato, della struttura dei mercati, della situazione competitiva dell'industria nazionale, delle barriere all'entrata sul mercato di imprese concorrenti, nonché dell'andamento della domanda e dell'offerta dei prodotti o servizi in questione». Il 2° comma dell'art. 6 dispone che l'Agcm, al termine dell'istruttoria di cui sopra, quando accerti che l'operazione comporta le conseguenze di cui al comma 1, vieta la concentrazione ovvero l'autorizza prescrivendo le misure necessarie ad impedire tali conseguenze.

SANZIONI

Il 1° comma dell'articolo 15 della L. 287/90 stabilisce per intese e abusi di posizione dominante, due diversi regimi. Per le infrazioni lievi l'AGCM si limita a disporre la nullità delle pratiche che vi hanno dato luogo, per le gravi, per contenuto o/e durata, la AGCM oltre alla nullità, dispone una sanzione amministrativa pecuniaria non inferiore all'1% e non superiore al 10 del fatturato dell'ultimo esercizio relativo ai prodotti oggetto dell'intesa o abuso. Il 2° comma dell'art. 15 stabilisce che se le imprese non ottemperano alla delibera di nullità, la AGCM, per le infrazioni lievi, irroga una sanzione sino al 10% del fatturato; per le gravi, una che va da un minimo del doppio di quella già deliberata a un massimo del 10% del fatturato rilevante. Per le concentrazioni, l'art.19 considera due ipotesi di violazioni: quella agli obblighi di notifica di concentrazioni e Opa e quella di violazione della eventuale delibera della AGCM. Nel primo caso, ai sensi del 2° l'AGCM *può* infliggere una sanzione sino allo 1% del fatturato delle imprese oggetto di concentrazione od Opa. La l'AGCM può omettere la sanzione, se già ne ha applicata una per la eventuale violazione delle disposizioni che ha dato, per le concentrazioni ed Opa ritenute illegittime. Tale sanzione dovrà variare fra l'1 e il 10% del fatturato delle imprese oggetto di concentrazione.

le concessioni per il traffico internazionale. Invece, dopo il suo frazionamento, essendosi sviluppata negli Usa una dottrina per cui la con concentrazione non fa paura, neppure nei mercati regolamentati, in quanto, comunque, anche in essi vi è la sfida del progresso tecnologico, si è consentito un processo di concentrazione che, con la dottrina di Baxter non sarebbe stato molto discutibile e che, con quella originaria, per cui in ogni caso, le posizioni dominanti sono pericolose e vanno combattute, sarebbe stato assolutamente escluso.

Emerge a questo punto un tema teorico molto interessante: è più concorrenziale un mercato con 7 imprese, 10 imprese, 20 imprese o un mercato con 2 grandi imprese? È più concorrenziale un duopolio, come quello dell'esempio precedente, o un mercato con molte imprese?

Se il mercato con molto imprese ad un certo punto non è abbastanza efficiente, alcune imprese possono fallire, ed alla fine possiamo trovare che forse quel mercato con poche imprese era più concorrenziale.

14. *Il contrasto fra l'ostilità alle concentrazioni e la necessità di avere imprese di dimensione europea*

La Commissione Europea applica poco la clausola che il progresso tecnologico può essere una causa di esclusione dal divieto di intesa, per cui le concentrazioni possono essere accettate, persino favorite, quando servono al progresso tecnologico e quindi all'interesse di lungo periodo dell'Unione.

In verità se si usa questo argomento in modo sistematico l'intero impianto della normativa sul divieto di monopolio cade nel nulla. Subentra, infatti, allora la teoria di Schumpeter sul progresso economico e tecnologico, che ci dice che questo si crea mediante imprese che innovando riescono a diventare dominanti sul mercato e che in questo modo ottengono la remunerazione del loro sforzo innovativo. Esse, poi, sono scalzate da altre che, creando nuovo progresso, a loro volta diventano dominanti.

Se guardiamo le cose ex-post, possiamo dire che l'impresa che si è impadronita del mercato e non è ancora stata scalzata da altre, non serve più al progresso tecnologico. Ma, se guardiamo le cose dal punto di vista ex-ante, il quadro cambia, un'impresa investe nel progresso tecnologico per riuscire ad esser dominante. E quindi il monopolio, visto ex ante, genera progresso tecnologico, anche se ex post esso sembra solo una situazione di sfruttamento del mercato, ad esempio mediante la medicina che riesce a rallentare e a quasi sconfiggere l'AIDS. Se, a priori, stabiliamo che il vincitore perde il premio, nessuno sarà più interessato a impegnarsi nella gara con la speranza di esserne vincitore.

Tenendo presente ciò diventa molto difficile concordare con la prassi della Commissione europea che, nell'esame delle concentrazioni, non si preoccupa di stabilire se essa, permettendo al nuovo colosso di fare profitti possa investirli per creare progresso tecnologico. E comunque le imprese europee debbono competere in questo campo su scala mondiale. Nessuno può sapere che cosa succederà sui vari mercati. Ma guardare al tema del monopolio in termini statici porta a conclusioni molto diverse rispetto a quelle cui si giunge quando lo si guarda in termini dinamici.

Si afferma che dopo la creazione della moneta unica, dovremmo avere un unico sistema energetico, un unico sistema dei trasporti, bancario, assicurativo, quindi che bisognerebbe avere delle imprese europee, paragonabili alle grandi imprese degli Usa. Dato ciò, cosa dovrebbe fare la Commissione europea preposta alla tutela della concorrenza se due grandi imprese telefoniche, due grandi assicurazioni europea decidessero di attuare una fusione, che comportasse un loro controllo di una parte sostanziale del mercato europeo? È bene che ci siano finalmente grandi imprese europee in grado di sviluppare un rilevante progresso tecnologico oppure tali fusioni andrebbero vietate perché creando posizioni dominanti attuali *potenzialmente* possono dare luogo ad abusi nel mercato? Ci sono ampi spazi per una interpretazione diversa da quella attuale basata sulle quote di mercato.

15. *La normativa italiana sulla concorrenza. Dall'abuso di posizione dominante all'abuso a danno delle controparti dell'impresa, anche a causa di asimmetrie informative*

In Italia, sulla base della legge 287 del 19990, esiste una normativa sulla concorrenza che si applica alle situazioni non rilevanti per la normativa comunitaria, ossia quelle relativamente minori che non incidono sugli scambi fra gli stati membri. Essa adotta principi simili a quelli comunitari. Sulla sua applicazione e su quella di altre norme sulla concorrenza (soprattutto in tema di pubblicità ingannevole) vigila l'Autorità garante della Concorrenza e del mercato (AGCM).

Come si nota, per le concentrazioni, il riferimento alle quote di mercato che si possono determinare, con esse, nell'immediato, è temperato dal riferimento alle barriere all'entrata e *all'andamento* della domanda e all'offerta: il che implica una previsione sulla futura dinamica del mercato. I poteri della AGCM, per quanto ri-

TAVOLA 2
COMPETENZE E POTERI DELL'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA

Le concentrazioni esaminate dalla AGCM sono state 2034 nel suo primo quinquennio di vita e 1941 nel successivo quinquennio. I provvedimenti restrittivi adottati solo 8 e 17: un grosso lavoro con un effetto pratico molto limitato. Per i presunti abusi di posizione dominante nel primo quinquennio vi sono state 89 iniziative, con 24 violazioni accertate, un rapporto del 27%, nel secondo quinquennio su 156 iniziative, le violazioni accertate sono 22, con un rapporto del 14%. L'aumento del numero casi esaminati non ha aumentato la individuazione di violazioni: questi sono, invece, lievemente diminuiti. A quanto sembra, vi è stata una interpretazione delle norme più favorevole ai privassi di concentrazione, probabilmente in relazione alle nuove esigenze di competizione all'interno dell'Unione monetaria europea, a cui nel frattempo l'Italia ha aderito. Elevato il rapporto fra (presunte) intese sottoposte a indagine e violazioni accertate. Le iniziative nel primo quinquennio sono state 130, le violazioni accertate sono state 30, pari al 23%. Nel successivo quinquennio le iniziative sono più che raddoppiate a 264, con 65 violazioni accertate, pari al 24%.

guarda gli abusi di posizione dominante, sono più ampi, che nella normativa comunitaria, a livello europeo, in quanto nella normativa italiana, in base al tenore letterale della norma dell'articolo 3 della L. 287/90 (vedi Tavola 2) il divieto delle pratiche considerate "abuso" vale anche indipendente dalla dimostrazione che sussista una posizione dominante dell'impresa, che essa utilizza per sfruttare i suoi compratori o offerenti. In un certo senso si potrebbe dire che, in questo modo, si è voluto invertire il punto di vista: anziché muovere dalla posizione dominante, per vedere se vi è un abuso, dannoso per i compratori o venditori che la fronteggiano, così come nella normativa comunitaria, ai sensi del Trattato di Roma, si muove dalla esistenza di pratiche considerate contrarie al mercato di concorrenza per desumere, con una presunzione assoluta, che vi è una posizione dominante.

Si può osservare che se questo è l'intento che ha mosso il legislatore italiano del 1990 a costruire la norma dell'articolo 6 con questa struttura, più vasta di quella della normativa comunitaria, ciò era frutto di una impostazione ingenua, per cui la sola causa di sfruttamenti delle controparti, che deviano dai principi di concorrenza sarebbe dovuta al monopolio o monopsonio. In realtà, molti abusi derivano da asimmetrie informative: e quindi da una posizione dominante che non riguarda la esistenza di poche imprese sul lato della offerta o della domanda, ma dal fatto che il mercato non è trasparente: cioè che la concorrenza non è "pura", dal punto di vista dell'informazione delle parti. Ma la normativa dell'articolo 6 può essere letta anche in un modo differente. Il legislatore vieta le pratiche in esso descritte in quanto tali, non in quanto *frutto di una presunta posizione dominante.* La presunzione assoluta di presunzione dominante non rileva, per l'illecito. Ciò che è illecito è una o più delle pratiche in questione. Così la dizione dell'articolo 6 risulta involontariamente felice per abbracciare una vasta tematica di asimmetrie informative, che possono riguarda, in particolare le imprese che offrono beni immateriali e servizi, in cui esse si possono maggiormente manifestare, per varie circostanze: in quanto si tratta di beni di esperienza piuttosto che di ispezione, in quanto si tratta di servizi commerciali

al consumatore al minuto che è generalmente meno informato. E in particolare, per i servizi del credito e dell'assicurazione, in cui vi sono elementi tecnici e fattori aleatori che gli intermediario finanziari conoscono assai meglio dei clienti.

16. *La concentrazione dell'autorità garante della concorrenza sul settore industriale*

Tuttavia va notato che, sino al 2005, per l'intero ambito del credito la vigilanza sulla concorrenza era sottratto alla ACM ed affidata alla Banca di Italia E l'AGCM aveva solo limitati poteri consultivi facoltativi, sulle decisioni di questa. Un'altra area in cui la AGCM aveva, sino al 2005, una notevole limitazione di poteri era quella assicurativa, in cui la competenza della AGCM, secondo la legge 287 del 1990, è subordinata al parere dello Istituto per la Vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP). Le condizioni praticate ai clienti dalle assicurazioni sono primariamente, di competenza dell'ISVAP, l'autorità riguardante le assicurazioni. E, a differenza che per il settore del credito, questa competenza è rimasta all'ISVAP anche con la legge di tutela del risparmio del 2005. Tuttavia la legge del 2005 ha inciso fortemente su questa supremazia dell'ISVAP in quanto, secondo l'articolo 20 di tale legge, l'AGCM, la Vigilanza della Banca di Italia, l'ISVAP "nel rispetto della reciproca indipendenza, individuano forme di coordinamento per l'esercizio delle competenze ad essi attribuite "Ciò anche attraverso protocolli d'intesa o l'istituzione di comitati di coordinamento. Queste Autorità collaborano tra loro, anche mediante scambio di informazioni, per agevolare l'esercizio delle rispettive funzioni e non possono reciprocamente opporsi il segreto d'ufficio.

Ma, a parte le limitazioni cui è stato posto rimedio nel 2005 con la legge sulla tutela del risparmio, l'AGCM ha sempre avuto, in linea di principio, poteri molto vasti. Essa ha voluto auto limitarseli esercitando il suo potere soprattutto nel campo classico della specifica vigilanza sulle concentrazioni e le intese dando minore attenzione

agli abusi di posizione dominante e concentrandosi sui settori industriali e trascurando il vasto campo dei servizi. E poiché tutte le concentrazioni al di sopra di 71 milioni di euro di fatturato dell'impresa acquisita vanno comunicate preventivamente alla AGCM, essa ha un enorme lavoro di controllo, che talora rallenta le attività economiche con uno scarso costrutto.

L'enfasi della AGCM sui settori industriali ha lasciato in ombra le intese e gli abusi di posizione dominante nel settore terziario. Molte situazioni di abuso effettivo o potenziale di posizioni dominanti, nel campo dei servizi, non incidono, per la loro natura, in modo significativo sugli scambi fra gli stati membri, ma hanno una grande importanza, dal punto di vista della competitività del sistema economico. Così è, in primo luogo, nel settore del commercio che è stato "liberalizzato", con il decreto legislativo n. 114 del 1998, attribuendo alle Regioni vasti poteri, soprattutto per la grande distribuzione. Queste e gli enti locali per quanto di competenza, mediante la programmazione urbanistica o la assenza oil ritardo dei piani comunali, di fatto esercitano una azione restrittiva, che può facilitare le operazioni monopolistiche, sia nella grande che nella piccola distribuzione. E, comunque, come si è visto, in ogni caso per accertare le violazioni delle regole della concorrenza nei rapporto fra imprese e clienti e fornitori non vi è bisogno di accertare un abuso di posizione dominante, derivante da una situazione di mercato dell'impresa considerata o da una sua intesa con altre imprese. Si è sviluppata una polemica sugli albi professionali, che genererebbero per loro natura, comportamenti restrittivi degli ordini professionali. Ma ciò non appare fondato, in quanto in generale i membri degli ordini professionali in Italia sono molto numerosi. Essi però, in genere, tendono ad applicare tariffari stabiliti dal loro ordine, che, per loro natura, costituiscono l'oggetto di vere e proprie intese. E per conseguenza potrebbero essere oggetto dell'indagine della Agcm: che potrebbe stabilire la loro nullità, salvo come massimali, ribaltando così la loro funzione attuale. Per quanto riguarda le restrizioni praticate dagli enti locali, con riguardo alle licenze di esercizio dei taxi e altre licenze, che generano situazio-

ni monopolistiche, la AGCM potrebbe intervenire sulla base dello l'articolo 21 della legge 287/90 che dispone che essa «allo scopo di contribuire ad una più completa tutela della concorrenza e del mercato individua i casi di particolare rilevanza nei quali norme di legge o di regolamento o provvedimenti amministrativi di carattere generale determinano distorsioni della concorrenza o del corretto funzionamento del mercato che non siano giustificate da esigenze di interesse generale». In tali casi l'AGCM «ove ne ravvisi l'opportunità, esprime pareri circa le iniziative necessarie per rimuovere o prevenire le distorsioni e può pubblicare le segnalazioni ed i pareri».

CAPITOLO VII

Le imprese di pubblica utilità industriali

Parte I
Le regole per le imprese di pubblica utilità industriali

1. *La nozione economica di "pubblica utilità"*

La tematica che ora dobbiamo affrontare è quella di imprese che, per la particolare natura dei fattori produttivi di cui si avvalgono hanno un monopolio od oligopolio naturale del mercato di vendita dei loro beni o servizi, che, per la loro natura, sono essenziali alla vita economica e civile. Per cui il loro rincaro e la loro carenza di fornitura dovuti a politiche monopolistiche, provocherebbe un grave danno all'utenza di carattere economico (distorsione del mercato, ostacolo alla crescita) oltre ché di carattere distributivo. E dall'altro la loro erogazione può generare economie esterne per cui in base a principi di ottimalità economica, essa appare desiderabile anche al di là di ciò che può essere suggerito da una politica di offerta che mimasse i prezzi di pura concorrenza. Secondo Luigi Einaudi si possono considerare come dotate di condizione di monopolio naturale quelle imprese che, per la loro attività, debbono avvalersi di una "strada", in senso proprio o traslato[1] di rete, che inerisce al territorio.

È facile dunque definire, dal punto di vista teorico economico, come imprese di pubblica utilità quelle che hanno le caratteristiche di cui sopra. Salvo problemi pratici di individuazione esatta delle specifiche situazioni, in relazione anche all'evoluzione tecnologica (ad esempio nel campo dei trasporti e delle tele comunicazioni).

La nozione di "servizio di pubblica utilità" (public utility) è emersa nel dibattito degli Stati Uniti – Il servizio di pubblica utilità è ge-

[1] Cfr. L. Einaudi (1956), *Principi di scienza delle finanze*, Torino, Einaudi, Parte I, Capitolo II, § 32-35.

neralmente "servizio" *a rete*. Ma non tutti i servizi a rete sono servizi di pubblica utilità e quindi "servizi di interesse economico generale" secondo la terminologia comunitaria.

2. *I bisogni condizionali del Mazzola e la teoria delle imprese di pubblica utilità*

Possiamo approfondire la nozione di imprese di pubbliche utilità, che abbiamo sopra visto, con riferimento alla teoria dei bisogni e dei beni pubblici che è stata sviluppata da un economista italiano degli inizi del secolo scorso, Ugo Mazzola. Il Mazzola[2] ritiene, con una certa esagerazione, che si possano definire come beni pubblici, i beni che soddisfano a bisogni condizionali, indicando come tali quelli senza i quali è molto difficile, a volte impossibile, soddisfare gli altri bisogni. Al loro interno, possiamo distinguere i servizi pubblici gratuiti o servizi pubblici per antonomasia, che sono quelli che il mercato non è in grado di soddisfare e competono al governo nazionale, regionale, locale e i servizi pubblici di mercato che invece possono competere all'economia di mercato e che possono avere le caratteristiche si beni o servizi di pubblica utilità. Possiamo pertanto definire come pubbliche utilità effettive o potenziali, degne di esserlo, o che già lo sono, *quelle imprese che operano in regime di monopolio naturale, in quanto dotate di una rete che e soddisfano bisogni condizionali, quindi offrono servizi pubblici intesi come servizi di cui vi è un bisogno universale.*

Qui occorre fare una correzione alla tesi di Einaudi. Il fatto che l'impresa inerisca alla strada, abbia bisogno di una sua rete, non implica necessariamente, come sostiene Einaudi (con riferimento probabilmente al passato) che sia sempre gravoso avere due "strade", ad esempio due elettrodotti, sullo stesso percorso. Nel concetto del monopolio naturale ci sono sempre i costi delle transazioni e il potere

[2] U. Mazzola (1890), *I dati scientifici della finanza pubblica*, Roma, Capitolo V, e seguente. Occorre avvertire che il Mazzola non considera la distinzione fra bisogni condizionali di natura pubblica, cioè che non si possono soddisfare sul mercato e quelli che possono essere soddisfatti sul mercato. Così la sua analisi incompleta.

legale di intervenire sul diritto di proprietà, per superare gli ostacoli fisici del fare la strada. Ma non è necessario immaginare che ci possa essere soltanto una strada. Non è così nella pratica, nemmeno per le vere e proprie strade: in realtà noi abbiamo più strade sullo stesso percorso. Certo se ci riferiamo alla ferrovia è difficile immaginare due ferrovie parallele. Ma su certi territori esse ci sono, ad esempio è così in quello lombardo, ove coesistono, su ampi tratti, le ferrovie dello Stato e le Nord. Se pensiamo agli elettrodotti, possiamo dire che è esattamente vero il contrario. In Valtellina passano sia l'elettrodotto dell'Enel, sia quello dell'Azienda elettrica milanese e sia quello del gruppo Edison. Non si unificano, perché si fanno concorrenza. Si può dire che c'è uno spreco di infrastrutture, ma la concorrenza genera sempre qualche spreco: ad esempio se ci fosse una sola grande impresa di acque minerali che minimizza i costi di trasporto non troveremmo la Fiuggi in Valtellina, ma solo la Levissima, mentre nell'area romana non ci dovrebbe essere la Levissima che viene dalla Valtellina.

Ma se ci sono gli sprechi della concorrenza, quando i costi fissi sono importanti, bisogna ammettere che accanto ai "fallimenti del mercato" ci sono i "fallimenti dello stato".

Le asimmetrie informative fanno si che anche il migliore dei regolatori possa commettere dei grossolani errori, con riguardo ai pericoli di sfruttamento monopolistico delle utenze, alle carenze e pecche rispetto al principio di universalità del servizio, al livello degli utili delle imprese regolate. Inoltre, come abbiamo visto, vi è il pericolo della cattura da parte dei regolati sui regolatori: in particolare questa può dare luogo a un rafforzamento del monopolio, a favore delle imprese favorite. Quanto alle imprese pubbliche che ottengono di operare nei settori delle pubbliche utilità, mediante concessioni che le favoriscono, con la motivazione delle finalità di pubblico servizio, esse possono diventare inefficienti, in quanto non contendibili e possono operare discriminazioni, per ragioni di carattere politico, mascherate con pseudo argomenti economici.

Dato ciò, si può si può cercare di procedere, il più possibile, mediante un modello pluralista delle imprese di pubblica utilità.

3. *La teoria dei monopoli naturali come servizio a rete di Luigi Einaudi, alla base della nozione di servizio di pubblica utilità*

L'analisi degli interventi per il monopolio naturale si trova molto bene nella trattazione di Luigi Einaudi che agli inizi del secolo scorso, come altri, si era ampiamente occupato del tema delle imprese di pubblica utilità che allora emergeva in modo impetuoso in relazione allo sviluppo dell'elettricità, ed a quello delle ferrovie. Il concetto einaudiano è che esistono delle attività economiche che ineriscono alla strada, intendendo la strada in senso ampio come spazio fisico terrestre, aereo, nel sottosuolo, nelle acque fluviali, hanno un rapporto diretto con il territorio. Esse dato ciò non sono facilmente suscettibili di competizione. In effetti, si tratta di imprese di due tipi.

Un primo tipo di imprese è costituito da quelle che consistono dei *servizi di una "strada" ovvero "rete"*, che inerisce al suolo, al sotto suolo, al sopra suolo, all'etere, alle vie d'acqua: come le autostrade, le linee elettriche, telefoniche, attualmente quelle cosiddette a banda larga, fatte di fibre ottiche anziché di rame, gasdotti, gli oleodotti, le condutture dell'acqua potabile e le fognature, le linee ferroviarie e tranviarie e le trasmissioni radio televisive e dei telefoni cellulari che possiedono in uso determinate frequenze di micro onde.

Un secondo tipo è dato da quelle che, per i propri mezzi, *usano effettivamente una "strada" o "rete"*, in senso reale o figurato (come gli autobus, i servizi aerei, marittimi, lacuali e fluviali di linea), in concorrenza con altri.

Per le imprese che costruiscono e gestiscono una rete, come quelle dell'elettricità, della telefonia, dei servizi idrici, delle strade ferrate,delle autostrade lo Stato nella misura in cui è proprietario dello spazio in cui si farà la rete, o è dotato di potere sui privati che lo posseggono deve dare una concessione per l'utilizzo di tale spazio e non può duplicarla facilmente sul medesimo spazio. Così ci si trova in una situazione di monopolio naturale, in parte connessa a un potere legale del proprietario del bene, che è lo stato. Altre volte lo spazio è di proprietà dei privati, che hanno una situazione

di monopolio, in relazione a chi vorrebbe usarlo, per costruire la sua rete o strada: lo stato deve dare i permessi di esproprio per costruire la rete i questione. Ancora una volta troviamo un potere legale dello stato.

Gli elettrodotti, per poter esistere devono passare su diversi territori di diversi proprietari. Se non esiste un potere pubblico per costringere i proprietari ad accettare l'elettrodotto sul proprio territorio per l'impresa impiantare l'elettrodotto diventa complicato, se non impossibile, perché ciascuno può porre un veto e chiedere un prezzo esorbitante. Analogamente per il gasdotto. Le reti dunque possono essere create da un'impresa privata solo se possiede un diritto che le da lo Stato di espropriare questa proprietà privata per ragioni di pubblica utilità pagando una somma adeguata, ma tale che la controparte non può rifiutare.

4. *Diritti di proprietà e costi delle transazioni*

La ragione per cui ci sono dei "monopoli naturali", è non solo che lo spazio è limitato ma che certe imprese per poter operare mediante reti fisiche hanno bisogno di superare elevati costi di transazione e, per farlo, hanno bisogno di un potere legale di cui può disporre solo lo Stato in quanto è un potere di imperio e non è un potere contrattuale.

L'esistenza del monopolio naturale deriva, dunque, da situazioni in parte realmente naturali, in parte da costi contrattuali, in parte da poteri legali relativi al diritto di proprietà. Ecco la trilogia.

Primo: per operare c'è bisogno di fare una strada.

Secondo: per fare la strada occorre contrattare per il diritto di uso o proprietà con numerosi soggetti: in gran parte privati e in alcuni casi pubblici (è il caso delle linee telefoniche e di una parte delle linee elettriche che possono passare su territori di molteplici enti locali oltre ché di privati).

Terzo: ciascuno di essi dispone di un potere di monopolio, in quanto la strada non può farsi (in modo ragionevole) senza l'uso o la proprietà del loro bene.

Quindi chi vuole fare la strada deve incorrere in elevati costi delle transazioni, che risultano proibitivi senza l'ausilio di poteri legali.

La tematica delle pubbliche utilità, dunque, coinvolge due grandi temi dell'analisi economica, fra loro connessi, quello dei diritti di proprietà e quello dei costi delle transazioni.

5. *Pubbliche utilità primarie e secondarie con reti nazionali, regionali e locali*

Nelle società di capitalismo avanzato ci sono molteplici servizi industriali in cui la concorrenza non può operare – data la necessità di raggruppare molti diritti di proprietà di diversi soggetti per dar luogo a una rete e dati gli elevati costi delle transazioni e le ragioni tecnologiche connesse all'essenzialità della rete – i quali hanno grande rilevanza per il buon funzionamento dell'economia di mercato e le della vita civile. E vanno, pertanto, assicurati a tutti, mentre occorre tutelare ciascun utente da sfruttamenti monopolistici e da discriminazioni.

Ecco così la logica di economia pubblica, *per i governo centrali, regionali o locali*, nel darsi carico di promuovere o/e regolamentare le imprese di beni e servizi di pubblica utilità, anche se queste attività economiche possono essere svolte da imprese private sul mercato e, spesso, con lucri consistenti. Ci sono servizi di pubblica utilità *con una rete statale e internazionale*: la posta, le ferrovie, il telefono fisso e l'elettricità, le autostrade, i trafori di grande comunicazione, le linee aeree degli aeroporti nazionali e internazionali.

Ma ci sono molti altri servizi di pubblica utilità *con una rete di interesse regionale o locale:* i trasporti urbani ed extra urbani, l'acqua, le fognature, lo smaltimento dei rifiuti, i porti, gli aeroporti, le tangenziali. Ma la competenza alla regolamentazione di gran parte di questi servizi, dipende anche dal modo come è ripartito il potere pubblico fra le autorità locali e regionali e quelle nazionali[3].

[3] Soprattutto dopo la riforma costituzionale sulla devoluzione, per altro non ancora completata.

I governi centrale e quelli regionali e locali in quanto si curano del funzionamento del mercato e dei bisogni che esso non può soddisfare a livello di comunità nazionale, regionale e locale, hanno un interesse istituzionale ad assicurare l'erogazione, in modo diffuso, dei servizi condizionali *a rete*, in relazione alla dimensione spaziale di tale rete e in relazione alle economie esterne ambientali, pecuniarie e tecnologiche, per il consumo Le industrie che le creano, in una regolamentazione idealmente ottimale, opereranno secondo le loro convenienze di mercato, nel quadro di regole che impediscono le estorsioni monopolistiche, che assicurano la universalità del servizio e che graduano le tariffe anche in rapporto a tematiche di economie esterne e di protezione sociale dei meno favoriti.

Al riguardo, in base alla teoria dei bisogni condizionali, bisogna però fare una distinzione fra pubbliche utilità essenziali o primarie e pubbliche utilità secondarie, non essenziali, ma comunque fondamentali. Gli interventi a correzione del mercato dovranno essere meno stringenti nel secondo caso, che nel primo.

Senza l'acqua corrente potabile, le fognature, l'elettricità, il ritiro e lo smaltimento dei rifiuti, la rete telefonica, quella del gas, i trasporti urbani ed etra urbani, i servizi postali, i collegamenti con la rete ferroviaria e con le vie di grande comunicazione, non si possono avere la vita civile e produttiva. Le autostrade, gli aeroporti, i porti, le linee di navigazione marittima, i trafori si aggiungono alle pubbliche utilità di interesse nazionale locale, soddisfacendo ad altri bisogni condizionali, che in gran parte dei casi sono molto utili, ma non strettamente indispensabili. L'aeroporto per altro diviene un bisogno condizionale essenziale, per le località che non possono essere raggiunte da altre vie di comunicazione. Il porto e le linee di navigazione sono essenziali per le isole. La bipartizione, come si nota, per quanto opportuna, per evitare un eccesso di regolamentazioni, è relativa alle circostanze geografiche, culturali, politico amministrative ed economiche e agli sviluppi tecnologici.

6. *Il governo può intervenire con imprese pubbliche o con regolamentazioni. La preferenze per la regolamentazione per i servizi nazionali. Le diverse situazioni locali*

L'offerta di questi servizi può attuarsi mediante imprese possedute o controllate dal governo, regolamentando le imprese private. La prima impostazione è preferita in una economia dirigista, la seconda in una economia di mercato di concorrenza, che ha come suo postulato il primato della libertà di iniziativa, quindi e la contestabilità, proprio di una economia (e di una società) competitiva.

In Italia, esistono, a livello nazionale. due autorità principali di regolamentazione delle pubbliche utilità, istituite nel 1995[4], quella per l'energia elettrica e il gas e quella per le telecomunicazioni, sostituita poi dall'autorità per la garanzia delle comunicazioni, che ha esteso le sue competenze anche alle comunicazioni radiotelevisive[5]. Non sono invece oggetto di regolamentazione da parte di alcuna "autorità autonoma" nazionale i trasporti ferroviari, aerei, marittimi, autostradali e relative infrastrutture, che rimangono, quindi, sotto la vigilanza diretta dei Ministeri competenti. Anche la rete idrica non è soggetta ad alcuna autorità autonoma di regolamentazione nazionale, nonostante la sua grande importanza e la sua non soddisfacente situazione.

Il punto principale per i servizi di pubblica utilità di carattere nazionale, come sappiamo, è quello di assicurare il più possibile la concorrenza ed il servizio universale, mediante un pluralismo di offerte, anche con competenze territoriali diverse delle imprese offerenti. Ma non è detto che ciò accada e che l'azione delle autorità di regolamentazione del governo centrale dia luogo a soluzione ot-

[4] Con la legge 14 novembre 1995 n. 481 (che ha avuto successivi aggiornamenti) "Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi do pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità".

[5] Legge 31 luglio 1997 n. 249 Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radio televisivo, che, a sua volta, è stata ampiamente modificata da varie norme successive, che hanno trovato la loro sistemazione nel "Codice delle comunicazioni elettroniche" emanato con il Decreto Legislativo 1 agosto 2003, n. 259 che, fra l'altro, ha recepito varie direttive comunitarie in tema.

timali, dal punto di vista del soddisfacimento del fabbisogno locale di servizi condizionali.

Si possono, così, giustificare integrazioni mediante linee aeree di aeroporti minori, di autostrade e superstrade regionali che accrescono la pluralità delle offerte. Il fenomeno tende ad accentuarsi nei settori ove non esiste alcuna autorità nazionale, che abbia una visione di assieme del servizio.

Accanto a ciò sussistono aziende locali di settori come quello elettrico e del gas, che sono regolati a livello nazionale, in cui la proprietà e la gestione pubblica locale hanno sopratutto una giustificazione storica.

7. *I diversi modelli di regolamentazione delle pubbliche utilità, Le pubbliche utilità e la concorrenza fra reti*

Dalla nozione di impresa di pubblica utilità non deriva necessariamente un unico modello di regolamentazione in quanto, anche nei servizi a rete, si possono immaginare regimi con una o poche imprese o, in alternativa, con parecchie imprese, che operano fra di loro in concorrenza. In linea di principio ciò comporta maggiori investimenti in costi fissi e, quindi, maggiori interventi per limitare il diritto di proprietà e ledere l'ambiente. La rete può essere separata dalla gestione del servizio all'utenza, nei seguenti tre modi:

I) il proprietario della rete – pubblico (Ia) o privato (ib) o costituito in società mista (Ic) – non è gestore servizio all'utenza, ma lo concede ad altri operatori obbligatoriamente con regole prestabilite, per il loro servizio al pubblico;

II) la società della rete ha un azionista di maggioranza pubblico e come soci tutti o parte i gestori dei servizi al pubblico;

III) uno dei gestori del servizio al pubblico è anche titolare delle quote di controllo della rete.

Se non esiste alcun obbligo di servizio universale, la deregolamentazione è tale da ignorare la funzione fondamentale delle pubbliche utilità, che è quella di garantire a tutti un servizio, evitando

situazioni discriminatorie ed evitando di spingere i prezzi a livelli esorbitanti nei confronti di utenze in località isolate.

La regolamentazione italiana su questa tematica presenta soluzioni diverse. La normativa del 1995, con una impostazione liberista non impone alcuna soluzione specifica circa le nuove reti e lascia la possibilità che i singoli operatori se ne facciano una propria o utilizzino quelle esistenti, disponendo le norme per renderlo possibile, in condizioni di trasparenza sui costi. Invece la normativa del 1997, per le comunicazioni, adotta un principio restrittivo.

8. *La limitazione del diritto di esclusione dei proprietari della rete, come mezzo per attuare la concorrenza evitando gli sprechi di costi fissi e di ambiente*

La concorrenza tra imprese di pubblica utilità, può anche svolgersi mediante la limitazione del diritto di esclusione del proprietario o gestore della rete e il suo l'obbligo di concederne l'uso a qualsiasi altra pubblica utilità, pagando un prezzo. Quale prezzo? Possiamo avere una borsa elettronica, per il prezzo, quando ci sono più reti e più fonti di approvvigionamento. Ma può darsi che ciò non basti, perché ci possono essere casi in cui solo una rete può dare un certo servizio.

Ed allora si confrontano due teorie, quella per cui il prezzo deve essere fondato su elementi di costo, stabiliti convenzionalmente e quella per cui il prezzo deve essere fondato sul mancato guadagno del titolare della rete; questa seconda tesi comporta che chi non dispone di una rete versi a chi ce la ha tutta la rendita della sua attività. Tende a rafforzare il monopolio di chi ha una rete. Ed è valida solo ove si possa dimostrare che l'uso di terzi toglie al titolare della rete la possibilità di svolgere analoghi servizi. Una teoria che sta alla base della deregolamentazione dei prezzi dei servizi delle pubbliche utilità sta anche nella concorrenza fra servizi diversi: quelli degli aerei cono in concorrenza con i treni e questi con le autostrade. Talora con i cabotaggi marittimi e fluviali o lacuali. Ma solo sino a un certo punto.

9. *La concorrenza nell'ultimo miglio mediante obbligo di allaccio alla rete*

Per assicurare il servizio universale, in condizioni di parità, in modo efficiente, più che gli obblighi di legge, serve la concorrenza nella fase delle diramazioni secondarie dalla rete principale, nel cosiddetto "ultimo miglio", cioè nell'allaccio al consumatore. E perché questo servizio possa effettuarsi occorre garantire a tutti gli operatori che desiderano attuare un dato servizio, di potere accedere alle reti di base e alle sue diramazioni, al fine di effettuare le proprie prestazioni.

Perseguendo questo principio, in Italia, la legge 14 novembre 1995 n. 481, che pone le norme di base per le pubbliche utilità dell'elettricità, del gas e delle telecomunicazioni, stabilisce[6] che le autorità ad esse preposte controllano che "le condizioni e le modalità di accesso per i soggetti per i soggetti esercenti i servizi, comunque stabilite, siano attuate nel rispetto dei principi della concorrenza e della trasparenza, anche in riferimento alle singole voci di costi, *anche al fine di prevedere l'obbligo di prestare il servizio in condizioni di eguaglianza, in modo che tutte le ragionevoli esigenze degli utenti siano soddisfatte, ivi comprese quelle degli anziani e dei disabili*[7], garantendo altresì il rispetto dell'ambiente, la sicurezza degli impianti, la salute degli addetti". Il principio del servizio universale comporta anche di stabilire degli standard qualitativi del servizio. Così la nostra legge stabilisce[8] che le autorità preposte alle imprese di pubblica utilità emanano «le direttive concernenti la produzione e l'erogazione dei servizi da parte dei soggetti esercenti i servizi medesimi, definendo in particolare i livelli generali di qualità riferiti al complesso delle prestazioni i livelli specifici di qualità riferiti alle singola prestazione da garantire all'utente, sentiti i soggetti esercenti il servizio e i rappresentanti degli utenti e dei

[6] Nell'articolo 2, paragrafo 12, lettera c).

[7] Abbiamo posto la frase di cui sopra in corsivo, per fare emergere il principio del servizio universale, in collegamento con quello dell'accesso alla rete, da parte di tutti gli operatori.

[8] Nell'articolo 2, paragrafo 12, lettera h).

consumatori, eventualmente differenziandoli per settore e per tipo di prestazione». E una norma successiva stabilisce[9] che l'autorità per le comunicazioni, con la sua "commissione per i servizi e i prodotti" emana direttive «concernenti i livelli generali di qualità dei servizi e per l'adozione, da parte di ciascun gestore, di una carta del servizio recante l'indicazione di standard minimi per ogni comparto di attività». Va notato che poiché le imprese di pubblica utilità non regalano nulla e in Italia la concorrenza nei settori elettrico, del gas e delle telecomunicazioni su linea fissa e mobile è ancora limitata, e i margini di inefficienza ancora alti, gli obblighi di qualità del servizio (e di universalità) si riflettono in tariffe notevolmente elevate. La deregolazione spinta della qualità dei servizi, in regime di concorrenza, comporta spesso tariffe minori, ma anche servizi che possono lasciare a desiderare.

10. *Separazione delle titolarità economica delle reti e di quella dei servizi agli utenti effettuati mediante le rei e delle reti principali da quelle di diramazione secondaria (e dell'ultimo miglio) per evitare conflitti di interesse*

Per titolarità economica della rete, si intende qui non solo il diritto di proprietà in senso giuridico, ma ogni altro diritto di utilizzo del bene, che consenta di fruire delle sue utilità e di operare il principio di esclusione, salvo una sua limitazione dovuta a poteri giuridici esterni. Infatti il proprietario della rete può concederla in usufrutto o in affitto pluriennale a un impresa che la gestisce. È quello che accade, spesso, per le reti di proprietà pubblica, ad esempio delle acque o delle autostrade o anche per le linee marittime e aeree e per le utenze di frequenze di micro onde.

Allo scopo di consentire lo sviluppo della concorrenza nell'uso delle reti, spesso la legge, segue una opinabile "dottrina" economica

[9] Si tratta del n. 2 della lettera b) del paragrafo 5 dell'articolo 1 della legge 31 luglio 1997 n. 249.

di separazione delle due attività, di gestione e di uso delle reti, basata sul principio del potenziale conflitto di interessi fra il titolare della rete, che la utilizza direttamente e che ne dà l'uso anche a un'impresa che la utilizza per il proprio servizio all'utente. Se la titolarità economica della rete non è separata da quella dei servizi che la usano, il titolare di rete che la usa direttamente può essere interessato a ostacolare l'uso della rete stessa da parte di terzi. E quindi considerando un rapporto di agenzia fra un principale, che chiede a un agente l'uso della rete, per suoi servizi all'utenza, questo agente potrebbe tenere condotte opportunistiche come quella di fargliela usare solo in seconda battuta, dopo che gli usi migliori sono andati a sé medesimo. O quella di non consentirgliene l'uso, perché essa non è al momento disponibile per quel servizio. Ad esempio, se si tratta di una compagnia telefonica, darà ai rivali l'uso della propria rete, in subordine ai propri utenti, in modo che, quando essa è affollata, le utenze dei rivali dovranno rimanere più a lungo in lista di attesa. Lo stesso argomento viene utilizzato per argomentare che la titolarità della rete principale debba essere separata dalle linee di derivazione secondarie che conducono ai singoli utenti, il cosiddetto ultimo miglio.

La separazione fra la titolarità delle reti e il loro utilizzo, per altro, può essere totale, nel senso che si tratta di compagnie distinte di diversi gruppi proprietario o parziale nel senso che si tratta di compagnie dello steso gruppo oppure di due gruppi fra di loro collegati da partecipazioni qualificate: ad esempio una partecipazione importante del gruppo titolare della rete nel pacchetto azionario della società di servizi oppure viceversa. La separazione totale per altro può generare una situazione inefficiente, dovuta allo sviluppo di condotte opportunistiche ben più dannose, dal punto di vista dell'ottimalità degli investimenti e della razionalità del loro sfruttamento. Infatti, nel regime di separazione totale fra titolarità della rete e titolarità del servizio che la usa, mentre i costi della manutenzione della rete e il suo sviluppo sono a carico dei suoi titolari, benefici che ne derivano riguardano gli utenti della rete. E se i prezzi per l'uso della rete sono fissati o sorvegliarti da

una autorità pubblica, i proprietari i della rete potranno avere la convenienza a sviluppare una con dotta opportunistica, consistente nel minimizzare i costi delle manutenzioni e gli ampliamenti e ammodernamenti, in quanto assumono che, date la asimmetrie informative, ciò non influenzi i prezzi per l'uso della rete, controllati dall'autorità. Così gli inconvenienti derivanti dall'uso di una rete mal tenuta saranno a carico degli utenti, mentre i costi del tenerla molto bene, per minimizzare tali inconvenienti sarebbero stati a carico dei proprietari[10]. Nell'area euro dell'Unione Europea si accetta il fatto che le reti ferroviarie siano di società possedute dalla medesima compagnia (di solito pubblica) che controlla anche la principale società di trasporto viaggiatori e merci. Ciò comporta un netto miglioramento nello sviluppo delle reti e della loro sicurezza, ma ostacola lo sviluppo di compagnie private di servizi viaggiatori o merci alternative a quella pubblica.

In Italia, nel settore elettrico, per il trasporto dell'energia, si è costituita una società composta dalle principali compagnie che svolgono servizi all'utenza, con maggioranza dell'Enel, che coordina con buoni risultati il trasporto sulle diverse reti. E nonostante la tensione nella domanda di energia il sistema sembra in grado di funzionare adeguatamente: in quanto si avvale di un coordinamento fra proprietari di sistemi integrati di produzione, trasporto di energia e servizio agli utenti. La separazione obbligatoria delle varie fasi della filiera della pubblica utilità, dalla rete principale, alle sue derivazioni e al suo uso si basa su una "dottrina" economica dirigista che incide sui diritti di proprietà in misura penetrante, per

[10] Negli Usa la separazione fra proprietà delle reti elettriche di trasporto di energia e loro uso da parte delle compagnie elettriche, che servono gli utenti ha facilitato i black out, derivanti dal fatto che i gestori dei servizi agli utenti non hanno potuto investire nella rete di trasporto mentre i proprietari di questa hanno cercato di ridurre i tempi morti nell'uso dei loro investimenti. In Gran Bretagna, la separazione fra proprietà della rete ferroviaria e suo uso, da parte di compagnie di trasporto passeggeri e merci, fra loro in concorrenza, ha facilitato lo sviluppo del traffico merci su tali reti, ma ha dato luogo a disservizi e inconvenienti nel traffico passeggeri e, in definitiva, a uno sviluppo di questo minore di ciò che, verosimilmente sarebbe accaduto se la rete fosse stata della stessa proprietà dell'impresa che svolge i principali servizi di traffico viaggiatori.

creare artificialmente la concorrenza facendo violenza alle convenienze naturali di mercato. Ma è ovvio che molti operatori economici premino per questa soluzione, che può consentire di svolgere interessanti attività imprenditoriali, senza bisogno dei capitali che occorrono, quando si effettuano servizi di pubblica utilità mediante una propria rete.

11. *Le imprese pubbliche e le regolamentazioni delle pubbliche utilità hanno avuto un ruolo diverso negli Usa e in Europa in relazione ai diversi fattori geo politici, economici e istituzionali*

Le imprese di servizi di pubblica utilità hanno, a volte, anche dei compiti collegati alla sicurezza nazionale per i quali appare opportuno avvalersi di imprese il cui vertice risponde, almeno per le decisioni fondamentali, allo stato. Ma ciò dipende da varie circostanze.

Negli Stati Uniti, il solo servizio di pubblica utilità statale è stato ed è costituito dal servizio postale. Le reti ferroviarie sono sempre state private e, dopo un grande sviluppo, sono decadute, per il traffico passeggeri, a un ruolo del tutto secondario, a causa della enorme estensione del territorio dell'Unione, che rende più conveniente come servizio di trasporto a lunga distanza, quello aereo. Che, data la molteplicità dei collegamenti da assicurare, si presta a un servizio gestito da una pluralità di imprese, operanti in concorrenza fra di loro. Quanto alle risorse energetiche, la presenza, nel territorio degli Usa, di vasti giacimenti di petrolio ed il regime di proprietà privata del sottosuolo hanno favorito lo sviluppo di grandi imprese petrolifere private. Una parte di esse si è anche sviluppata, in modo gigantesco a livello internazionale, dominando la scena mondiale. Quindi non si è posto il problema di una impresa di pubblica utilità pubblica rivolta a garantire l'indipendenza energetica nazionale. D'altra parte le ingenti spese militari del governo federale ne hanno fatto un acquirente di prima grandezza di beni e servizi, di interesse strategico dal punto di vista nazionale: poichè in luogo delle imprese pubbliche, come mezzo di controllo dello stato, in certi campi, come

ad esempio quello dell'energia nucleare, si sono sviluppati i contratti di fornitura al ministero della difesa.

In Europa la situazione è diversa. Il frazionamento fra le varie nazioni, l'instabilità politica, le connesse necessità di assicurare collegamenti a tutta la nazione, hanno generato l'esigenza di una rete nazionale di servizi delle poste e telegrafi e, in modo più controverso, delle ferrovie. Per quanto elevate, le spese militari non hanno avito mai dimensione tale da poter servire allo stato come strumento di gioveremo della politica delle imprese private, per fini di sicurezza nazionale. Per una certa epoca è sembrato che fosse necessario assicurare collegamenti aerei nazionali e soprattutto internazionali, tramite compagnie di bandiera. Dai primi decenni del secolo scorso in poi è apparsa sempre più importante, in Europa, la presenza dell'impresa pubblica nel settore dell'energia elettrica, basata originariamente sulle risorse idriche. E, successivamente, dalla seconda metà del secolo nel settore del petrolio, in cui sono necessari approvvigionamenti internazionali, per i quali può essere importante l'azione politica dei governi. In alcuni paesi ciò è stato attuato mediante imprese private, che hanno potuto operare nelle colonie o ex colonie. In altri, mediante imprese pubbliche, che hanno dovuto farsi largo, in un mondo dominato dalle grandi compagnie petrolifere internazionali e dai paesi produttori extra europei. Alcuni paesi hanno sviluppato imprese pubbliche nel settore dell'energia nucleare. Quello del petrolio attualmente un grosso tema di geopolitica internazionale.

D'altra parte mentre negli Stati Uniti la dottrina economica dominante ì sempre stata quella dell'economia di mercato, anche corretta da interventi pubblici penetranti, in Europea, in cui lo sviluppo capitalistico poteva contare su minori risorse finanziarie private, a causa delle minori ricchezze naturali (si pensi alla differenza fra la ricchezza dei proprietari di terre e di miniere americani in confronto a quelli europei), hanno avuto, tradizionalmente, grande importanza le imprese pubbliche, anche in epoche in cui era dominante l'economia di mercato. D'altra parte la democrazia americana ha dato luogo a forme di capitalismo democratico maggiori e più diffuse che

in Europa. Ove, invece, hanno avuto minore ruolo che negli Usa le regolamentazioni delle attività economiche private. E anche nei periodi dirigisti, ha avuto molto maggior sviluppo l'impresa pubblica della regolamentazione pubblica. Già si è visto, ad esempio, che le leggi antitrust e le autorità antitrust, le leggi sulla regolamentazioni dei mercati finanziari e le autorità di controllo dei mercati finanziari, in Europa si sono sviluppate dopo che negli Usa ed hanno, spesso, preso esempio dalle regolamentazioni degli Usa.

12. *La persistenza delle imprese pubbliche statali nei settori dei servizi industriali di pubblica utilità*

Il Trattato di Maastricht enunciando il principio generale dell'economia di mercato di concorrenza non ha negato l'ammissibilità di imprese pubbliche. Ma ha posto ulteriori limiti alla loro condotta, in relazione ai divieti di aiuti pubblici e di pratiche monopolistiche e abuso di posizione dominante. Gli aiuti pubblici diretti e indiretti concessi dagli stati ovvero *mediante risorse statali* (quindi anche di governi ed enti diversi dallo stato), *sotto qualsiasi forma (quindi anche mediante esoneri fiscali),* come si è visto, sono vietati dal Trattato, all'articolo 88 (92 vecchia numerazione), *nella misura in cui incidano sugli scambi fra gli stati membri*[11], nelle ipotesi in cui, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza". Dopo il Trattato di Maastricht, la norma ha avuto maggiore applicazione di prima e sono dunque preclusi, *in linea di principio, salvo eccezioni,* i fondi di dotazione del governo alle imprese pubbliche, il credito agevolato a favore di imprese, l'esonero dalle imposte sugli enti collettivi delle imprese pubbliche, le garanzie del governo sui loro debiti, il loro accesso privilegiato alle forniture alle pubbliche amministrazioni, le tariffe agevolate di servizi pubblici (es. di trasporti o di energia) a loro

[11] Il corsivo è mio: mira a sottolineare una clausola rilevante per differenziare una parte delle imprese degli enti locali da quelle dei governi centrali e regionali.

favore, le riduzioni od esoneri dal regime dei contributi sociali obbligatori ove non corrispondenti a (improbabili) minori benefici per i loro addetti, la concessione ad esse di edifici ed aree pubbliche in uso gratuito o agevolato *nella misura in cui tali benefici possano incidere sugli scambi fra gli stati membri.*

L'articolo 81 del Trattato, come si è visto, vieta gli accordi fra imprese e tutte le pratiche concordate *che possano pregiudicare il commercio fra gli stati membri*[12] e che "abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato comune "e in particolare quelle che limitino o controllino "la produzione e gli sbocchi". Anche a questa norme, dopo il Trattato di Maastricht la Commissione europea ha dato una applicazione maggiore che in precedenza. Dunque il comportamento di un'impresa pubblica che operasse in regime di monopolio, con tariffe s più elevate dei costi medi per certi utenti e per altri più basse, *prima facie* sembrerebbe incompatibile con le regole europee[13]. Nonostante questo tutto questo, le imprese pubbliche statali nell'Unione Europea hanno conservato una rilevante importanza per i servizi di pubblica utilità: soprattutto nel settore energetico, in quello telefonico, in quello ferroviario, in quello postale, in quello aeronautico, in quello radio televisivo. Una ragione di ciò è che la adozione di regole di concorrenza mediante pluralità di soggetti non è stata attuata, se non molto limitatamente, data la minor area di mercato nazionale, rispetto a quella degli Usa e in relazione a difficoltà ambientali.

E ciò ha reso maggiormente conveniente il mantenimento delle imprese pubbliche, anche se esse non possono fruire di aiuti, nelle

[12] Il mio corsivo ha le ragioni di cui a nota 1.

[13] D'altra parte, i proventi delle privatizzazioni, secondo le regole dell'Unione europea, non sono calcolabili fra le entrate pubbliche, in quanto comportano una corrispondente riduzione del patrimonio pubblico (anche se, in effetti, in certi casi, si tratta di un patrimonio che rende poco allo stato). Ma questi proventi possono essere computati ai fini del contenimento del debito pubblico, in quanto l'onere di questo, per le regole europee, è calcolato puramente in rapporto al prodotto nazionale lordo, senza considerare se vi sia o meno una contropartita di carattere patrimoniale. Poiché le privatizzazioni consentono ai governi di ridurre il loro debito pubblico, in rapporto al prodotto nazionale, vi è un consistente stimolo a effettuarle.

varie forme, mentre le privatizzazioni sono avvenute soprattutto riducendo la quota di esse detenuta dal governo.

13. *Le imprese pubbliche di servizi industriali non hanno perso rilevanza a livello regionale e locale*

Se per le ragioni che si sono appena viste, è vero che a livello nazionale stentano ancora, nell'Unione europea, a tramontare, nei settori delle pubbliche utilità, le imprese pubbliche, è ancora di più vero che le stentano a tramontare le imprese di servizi di pubblica utilità livello regionale e locale. In Italia, questi compiti per circa un secolo, sono stati svolti dalle aziende municipalizzate. Nella storia dei governi locali europei, invero, le imprese pubbliche indirizzate ai servizi di pubblica utilità economica hanno avuto grande rilevanza, in relazione allo sviluppo di dottrine politiche socialiste e socialiste cristiane, che non hanno avuto, invece, successo, negli Usa.

I nuovi indirizzi di politica economica emersi in Italia dalla fine degli anni '80 in poi del novecento e lo sviluppo delle regole europee sulla concorrenza hanno indotto a trasformare queste aziende municipali in imprese di diritto pubblico dotate di autonoma personalità giuridica e, successivamente, in società per azioni. Ma le privatizzazioni vere, con cessione delle imprese ai privati, sono state scarse. Ciò per varie ragioni, prevalentemente connesse al persistere di una concezione "patrimoniale" dell'ente locale e alla pressione degli interessi elettorali locali e, solo in parte, per l'esigenza di far fronte a servizi che le imprese private non riescono ancora a fornire, in modo ampio e competitivo, probabilmente anche a causa della segmentazione dei mercati.

Nel 2009 le società per azioni pubbliche minori (ciò diverse da Eni, Enel, Finmeccanica, Ferrovie, Anas) sono aumentate del di numero dal 4.461 a quella di 4.741 con un aumento del 6,3% I consorzi, quasi tutti di enti locali, sono aumentati da 2.291 a 2.365, del 3,2%. Ci sono così 15 mila amministratori di società pubbliche, e 9.700 amministratori di consorzi (di cui solo alcuni necessari come

quelli dei bacini imbriferi montani). Fra imprese controllate e partecipate le Regioni ne hanno 1.410. Questa selva di società pubbliche e consorzi andrebbe disboscata eliminando quelli inutili, ridimensionando quelli sovradimensionati e privatizzando quelli (moltissimi) che si possono cedere sul mercato, con simultanea riduzione del debito pubblico.

Ciò vale in particolare per le ex imprese municipalizzate, in cui il comune può rimanere con una piccola quota, riducendo il proprio debito pubblico.

14. *La sovrapposizione di regolamentazioni e competenze, fra i vari livelli di governo*

Per quanto riguarda i servizi di interesse nazionale o internazionale le autorità cui compete dare le licenze per lo svolgimento delle attività di impresa di pubblica utilità sono autorità nazionali, a volte in rapporto con altre autorità nazionali, sotto il controllo non sempre efficace di autorità sovra nazionali, come l'Unione europea e, in una sfera più ampia, l'Organizzazione Mondiale del commercio. E le autorità di vigilanza sui mercati sono quelle nazionali, sotto il controllo (anche esso non sempre efficace) delle autorità europee e talvolta internazionali.

Per quanto riguarda i servizi di interesse territoriale minore le autorità preposte alle licenze e alle regolamentazioni sono soprattutto i comuni, in alcune istanze le Regioni e, talora, le Province. Così questi enti si trovano, spesso a esercitare questi compiti di licenza e regolamentazione con un evidente conflitto di interesse, in quanto, come si è notato, molti enti locali e regionali posseggono anche imprese di servizi di pubblica utilità di interesse locale e regionale. Ed è difficile immaginare autorità indipendenti locali di vigilanza sui servizi degli enti locali. Ne sarebbe auspicabile un pullulare di autorità regionali: il paragone con gli Stati Uniti, al riguardo non è valido, in quanto gli Stati degli USA non corrispondono alle nostre regioni, ma, semmai, ai nostri stati membri dell'Unione Europea.

La situazione si ribalta per i servizi di pubblica utilità la cui rete è, per sua natura, almeno potenzialmente, nazionale o internazionale, come i trasporti ferroviari, le telecomunicazioni, l'elettricità, le reti idriche, quelle del gas, gli aeroporti e i servizi aerei di categoria A, B e C, e i porti e le televisioni e radio di classi analoghe. Gli enti locali e i loro consorzi spesso, tramite proprie imprese, esercitano anche servizi di pubblica utilità industriali che, data la natura potenzialmente della loro rete, ricadono sotto la giurisdizione nazionale, come quelli dell'energia elettrica, quelli del gas, quelli ferroviari, quelli idrici. Come si è visto, la giustificazione di ciò è in gran parte storica.

Gli enti regionali e locali, in quanto hanno competenze urbanistiche, riguardanti l'assetto del territorio hanno il potere di dare o negare licenze alle società elettriche e del gas, con riguardo alla installazione di centrali di produzione e deposito di energia e a elettrodotti e gasdotti. Anche le autostrade, le strade e le reti ferroviarie nazionali sono sottoposte alle autorizzazioni urbanistiche regionali e locali. Hanno anche bisogno di autorizzazioni delle autorità di tutela ambientale.

Ma, spesso, le pubbliche utilità di interesse locale e regionale, non possono operare senza il permesso delle sovrintendenze del Ministero dei beni culturali, in relazione al rispetto di vincoli artistici e storici ed archeologici. E gli aeroporti locali, per le linee loro linee aeree di interesse minore utilizzano comunque lo spazio aereo che è sotto la sovranità dello stato.

Quando ci si lamenta che lo stato non faccia abbastanza per le infrastrutture e per la liberalizzazione dei servizi di pubblica utilità, occorre tenere presente che, in Italia e in altri paesi europei, vi è un assieme di vincoli, che riguardano l'urbanistica, l'ambiente, i beni culturali e gli interessi privati protetti dagli enti locali, che ostacolano e rallentano le offerte in questione.

Parte II
Le regole per i prezzi delle pubbliche utilità industriali

1. *La teoria dei prezzi pubblici economici e politici. Il mercato e il quasi mercato*

Si può sostenere che il ruolo delle imprese pubbliche ha maggiori ragioni di persistere nelle pubbliche utilità ove non sia agevole stabilire gestioni economicamente redditizie. Ciò ci porta a una tematica di scienza delle finanze, quella dei tipi di prezzi pubblici rilevanti nei vari casi di servizi pubblici, distinguendo se siamo nell'area che si può definire del mercato oppure siamo nell'area ibrida di offerte di servizi pubblici con domanda individuale che, secondo una emergente terminologia, possiamo denominare di "quasi mercato" oppure siamo nell'area del mercato ma fuori dall'area dei servizi di pubblica utilità.

Seguendo Luigi Einaudi possiamo distinguere, in via generale, i prezzi pubblici in i prezzi *quasi privati*, prezzi pubblici *economici*, i prezzi *politici*, e prezzi *di monopolio pubblico*[14].

I prezzi *quasi privati* riguardano le attività economiche che un'azienda pubblica svolge in regime di economia di mercato, senza alcun obbligo di servizio pubblico. Essi, in un sistema economico ispirato a criteri di economia di mercato hanno un ruolo circoscritto, perché in esso, a differenza che in un sistema economico dirigista lo stato imprenditore non ha alcun ruolo, al di fuori dell'esercizio di servizi pubblici. Non era così, però in Italia, in passato in cui vi erano grandi imprese pubbliche del gruppo Iri e di altri gruppi che operavano nei settori industriali manifatturieri ed erano quotate in borsa e dovevano operare con criteri di economicità simili

[14] Cfr. L. Einaudi (1956) Principi di scienza delle finanze, Libro I Cap. 1-3 e F. Forte (2005), *Manuale di scienza delle finanze*, Cap. XVII. *I prezzi pubblici*. I prezzi pubblici di monopolio si possono accettare solo ove ci siano buone ragioni per una imposta speciale di consumo, ma allora l'importo di questa dovrebbe essere fissato dalla legge, come per ogni altra imposta, in regime democratico. Per conseguenza essi, nel nostro ordinamento, sono una categoria residuale.

a quelli delle analoghe imprese private. Attualmente, i prezzi quasi privati, nell'economia pubblica, hanno una ragion d'essere con riguardo alle proprietà del demanio e del patrimonio dello stato, come le foreste demaniali. Lo stato o l'ente locale possiedono questi beni per fini di interesse generale eco-ambientali. In tale opera di conservazione, le agenzie forestali pubbliche tagliano le piante, per evitare una loro crescita in eccesso. Il legname che ne ricavano va venduto sul mercato. E non vi è motivo di farlo a prezzi diversi da quelli di mercato.

I prezzi pubblici economici ubbidiscono a criteri diversi. Essi riguardano l'esercizio, da parte di imprese pubbliche o di imprese private in concessione, di servizi industriali di pubblica utilità, che operano in situazioni tendenziali di monopolio od oligopolio Se lasciate libere di praticare i propri prezzi le imprese di pubblica utilità, date le loro caratteristiche, di inerire o di avvalersi di una rete – intesa in senso lato in modo da includere anche i condotti e gli impianti di trasmissione – potrebbero manifestare una tendenza prezzi di monopolio e potrebbero evitare di servire utenti in località distanti o con una domanda troppo scarsa. Ma il regolatore impone a queste imprese di non sfruttare i consumatori e di offrire il servizio anche a consumatori per i quali, in termini economici, ciò non sarebbe conveniente (c.d. obbligo di servizio universale) e di stabilire dei prezzi che coprono i costi più un ragionevole margine di utile[15], imitando – in apparenza – le imprese in regime di concorrenza, sebbene, dati gli obblighi di servizio, ciò non sia esatto. In linea di principio ogni utente dovrebbe sopportare i costi varabili della sua utenza, salvo alcuni utenti marginali, mentre i costi fissi e il margine di utile andrebbero distribuiti sulla parte della domanda che è in grado di sopportarli, evitando eccessive discriminazioni. Vi è chi sostiene che la regola distributiva per i costi fissi, dovrebbe essere

[15] Si tenga presente che una parte dei costi fissi potrebbe essere a carico del governo, che ha provveduto all'investimento, se valgono considerazioni come quelle del teorema di Hotelling (su cui si veda F. Forte (2005), *Manuale di scienza delle finanze*, Capitolo III, Parte I, § 11) e, soprattutto, argomenti come quelli del Mazzola, che riguardano la creazione di economie esterne di atmosfera (su cui cfr. Capitolo I., §5).

quella consistente nell'addossare un carico maggiore alle domande rigide, così da ridurre al minimo la distorsione dei consumi derivante dalla riduzione della domanda: ma, ammesso che tale principio possa essere accettabile, occorrerebbe distinguere la domanda di breve termine da quella di lungo periodo. Infatti, nel breve termine una domanda di risorse energetiche per un certo tipo di produzione può essere rigida perché essa non può fare a meno dell'energia, secondo parametri fissi. Ma nel medio lungo termine la domanda potrà essere elastica, perché un prezzo elevato dell'energia può sconsigliare quell'investimento. Per altro il criterio di graduare le tariffe secondo il grado di maggiore o minore rigidità della domanda non appare accettabile. Esso viola la regola generale dell'Unione Europea, che intende assicurare parità di trattamento alle imprese, in base al principio generale dell'eguaglianza di condizioni nella gara economica, che è alla base del criterio di concorrenza. Le tariffe discriminate sulla base pura e semplice della rigidità della domanda, senza riferimento ai costi specifici del singolo utente distorcono la concorrenza, configurandosi come aiuti ad alcune imprese (quelle con domanda elastica, cui si fa pagare di meno) e come oneri distorsivi a carico di altre (quelle con domanda molto rigida cui si fa pagare di più).

D'altra parte, con riguardo alle utenze dei consumatori finali, vi è chi vorrebbe addossare tariffe maggiori a chi ha più reddito.

Ma non è compito delle tariffe dei servizi di pubblica utilità attuare politiche di redistribuzione dei redditi. Con riguardo ai consumatori finali, come criterio generale di equità distributiva, dovrebbe prevalere il principio generale della eguaglianza di trattamento, salvo eventuali sconti per la fascia dei "poveri". Va anche aggiunto che mentre l'eguaglianza di trattamento, cioè una tariffa unitaria eguale per tutti è un criterio certo, i criteri sofisticati, come quello del carico maggiore su chi ha un maggior reddito o una domanda più rigida si prestano a infinite discriminazioni.

I prezzi pubblici politici, sono lo prezzi sotto costo. Essi si addicono ai beni e servizi pubblici di quasi mercato, in cui non si perseguono fini di interesse economico, ma altri obbiettivi che giustificano

una erogazione semi gratuita e, talora, addirittura gratuita dei beni e servizi in questione. Così ad esempio, i farmaci del servizio sanitario pubblico vengono dati gratuitamente o con il pagamento di un cosi detto ticket che copre solo una parte del prezzo. Analogamente le visite diagnostiche, con attrezzature specialistiche.

I prezzi politici hanno avuto crescente importanza, nelle attività dei governi nazionali, regionali e locali in relazione all'espansione dei compiti pubblici nei settori della sanità, dell'igiene, dell'istruzione, dei servizi sociali, dell'assistenza, dei beni servizi culturali e del tempo libero, della ricerca. In questi campo, accanto ai soggetti pubblici si sviluppano le associazioni e fondazioni non profit e i soggetti misti pubblico-privati. La differenza fra il prezzo e il costo viene coperta mediante somme stabilite a priori e fondi che sono raccolti volta per volta in relazione alle varie esigenze sia attingendo ai mezzi dei soggetti pubblici, sia facendo appello alle elargizioni dei privati.

2. *Come si possano formulare prezzi pubblici economici per le gestioni di servizi industriali strutturalmente in perdita*

In linea teorica i prezzi pubblici sotto costo ovvero "politici" potrebbero giustificarsi non solo con riguardo a beni e servizi pubblici a domanda individuale, privi di rilevanza economica, che soddisfano a bisogni redistributivi o a bisogni meritori, come quelli sommariamente indicati sopra, ma anche per i servizi industriali di pubblica utilità che generano importanti economie esterne e promuovono lo sviluppo economico. E con riguardo all'esigenza di non sprecare capacità produttiva, nell'ipotesi di costi marginali decrescenti inferiori ai costi medi o per servire utenti che si trovano in località lontane dai centri di maggior traffico. Le linee ferroviarie a lunga distanza e quelle metropolitane possono generare economie esterne, nel settore del traffico merci e viaggiatori, decongestionando il traffico automobilistico ed aereo e riducendo l'inquinamento atmosferico e gli incidenti stradali, assicurando l'universalità del servizio rimediano all'handicap sociale che deriva, per certi soggetti,

dal risiedere in comunità distanti dai maggiori centri di produzione e consumo. Le linee di trasporto pubblico urbano possono risolvere problemi vitali delle aree metropolitane, congestionate dal traffico automobilistico etc.

L'impresa di pubblica utilità dovrebbe innanzitutto cercare di provvedere ai servizi sotto costo mediante la discriminazione delle tariffe, sulla base dello schema sopra esposto, relativo alla distinzione fra aree di utenza che possono sopportare un carico pieno di costi variabili e fissi e altre aree di utenza. Ma è inevitabile che, per certi servizi, come quelli dei trasporti urbani e, in parte, quelli ferroviari le gestioni non possano coprire per intero i costi variabili e i costi fissi e margine né dare un margine di utile all'impresa. Ma ove ciò accada, si potrà egualmente attuare il principio del prezzo economico, stabilendo che una parte dei costi viene addossata all'operatore pubblico con unno schema predefinito, mediante la offerta gratuita di dati fattori produttivi in misura predeterminata o mediante una sovvenzione anche essa di entità pre determinata.

Al lordo di tale sovvenzione predeterminata in natura (con l'offerta gratuita di dati fattori, ad esempio l'uso gratuito o a un canone simbolico di una condotta pubblica per i servizi idrici) o in denaro, si applicherà la regola del prezzo pubblico economico che comporta il bilancio in pareggio. Non è contraddittorio stabilire una sovvenzione e disporre che, al lordo di essa, il bilancio debba essere in pareggio. Infatti la regola del bilancio in pareggio, al lordo di una sovvenzione in natura o in denaro precostituita, nella sua oggettività pone all'impresa di pubblica utilità un vincolo di efficienza che manca quando l'eventuale deficit è coperto *a posteriori* dal governo.

E mentre nel caso di sovvenzione ex post per il ripiano di un prevedibile deficit non è possibile né consigliabile indurre le imprese private a esercitare quel servizio industriale di pubblica utilità alle condizioni stabilite dall'autorità di regolamentazione sulla base delle direttive del governo, invece quando la sovvenzione in natura o in denaro è pre costituita, esse potranno essere interessate a effettuarlo e a partecipare a una gara per assumerne la gestione.

Il conferimento di beni in natura alle imprese di servizi industriali di pubblica utilità di beni capitali di proprietà del governo non è solo un espediente per ridurre i costi di gestione di imprese che potrebbero essere in perdita. Esso è spesso insito nella natura del servizio in questione, in relazione al fatto che esso, per il suo svolgimento, ha bisogno di una rete. E spesso la rete, soprattutto nel caso dei servizi di pubblica utilità degli enti locali, appartiene all'economia pubblica, per ragioni storiche o per ragioni intrinseche, inerenti ai suoi compiti istituzionali. Il trasporto urbano su gomma o rotaia non può non solversi sulla rete stradale comunale. Il servizio di trasporto metropolitano si avvale generalmente del sottosuolo di proprietà del comune. I porti si avvalgono delle proprietà demaniali. Può poi accadere che il comune possegga degli impianti idrici, come quelli della rete fognaria e li dia in gestione alla una società che svolgerà il servizio di pubblica utilità in questione. Il principio di trasparenza dovrebbe imporre che per l'uso di queste proprietà si calcoli un canone, basato su criteri economici il più possibile aderenti a quelli in uso sul mercato. Tale canone potrà essere pagato, oppure no, dall'impresa concessionaria del servizio, a seconda che sulla base delle tariffe adottate dal regolatore e del volume del traffico sia possibile, per essa, coprire interamente i costi più un ragionevole margine oppure no. Ma nell'ipotesi in cui esso non venga pagato, lo si dovrà indicare, nel capitolato della concessione, allo scopo di far emergere la sovvenzione in natura che ciò comporta. D'altra parte se l'impresa concessionaria considerata opera su un mercato, ad esempio di servizi di approvvigionamento idrico, in cui coesistono altre imprese che debbono sostenere tutti i costi, il privilegio dell'uso gratuito di impianti pubblici andrebbe contro bilanciato da oneri di pubblico servizio o da obblighi di contenimento delle tariffe, giustificati per motivi sociali. Diversamente si ha una violazione dei principi di concorrenza, che sono stabiliti dalle regole dell'Unione Europea e che hanno una solida base nel principio di massima efficienza dell'economia di mercato.

3. *I criteri elaborati dalla Commissione europea per delimitare gli aiuti alle imprese, appaiono conformi ai principi i prezzi pubblici economici nel settore dei servizi di pubblica utilità*

La Commissione europea ha elaborato dei criteri, oramai acquisiti, per gli aiuti di stato, che si possono applicare bene anche ai servizi di pubblica utilità quando siano strutturalmente in deficit. Essi sono, di larga massima, i seguenti:

a) *trasparenza*: gli aiuti debbono essere esplicitati ed essere perciò chiari e precisi: in questo modo ci si assicura che gli aiuti corrispondano ai requisiti successivi;

b) *adeguatezza*: gli aiuti debbono essere adeguati ai fini che si intendono raggiungere, che, a loro volta, debbono rientrare fra quelli consentiti dalle norme europee; non debbono avere fini puramente assistenzialistici per imprese in perdita e per la loro occupazione, ma debbono riguardare effettivi benefici per le utenze, rientranti fra quelli ammessi in sede europea (di cui si è visto con riguardo alle norme sopra menzionate);

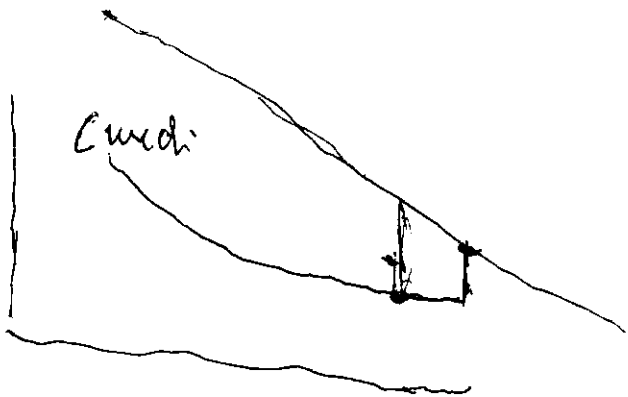
c) *proporzionalità*: gli aiuti debbono essere proporzionati agli obbiettivi e non ridondanti rispetto ai medesimi: in altre termini, non debbono essere eccessivi;

d) *degressività*: ove gli aiuti debbano essere considerati come misure d'eccezione, di natura temporanea, debbono decrescere con il tempo, nella assunzione che, man mano che sono erogati, abbiano un effetto positivo che li rende sempre meno necessari; questa clausola non varrà sempre: ad esempio, per i servizi pubblici di trasporto comunale è difficile supporre che l'erogazione degli aiuti migliori così tanto la situazione da consentire che l'impresa che li gestisce possa andare in pareggio;

e) *non discriminatori:* gli aiuti debbono rispettare il principio di parità di trattamento fra tutti gli operatori potenzialmente interessati; questa clausola discende dal canone di parità di trattamento, che è richiesto dalla regola generale della concorrenza per le imprese di pubblico servizio debbono inserirsi in un bando di gara aperti a tutte le imprese dell'Unione;

f) *conformi ai principi della concorrenza*: non debbono favorire il formarsi di posizioni di monopolio; pertanto, in realtà, occorrerà evitare che le gare in cui essi sono inclusi, vadano sempre a favore delle imprese maggiori;

g) *non distorsivi degli scambi in misura contraria all'interesse comunitario*, per il quale sono in particolare rilevanti gli scambi fra gli stati membri e quelli che riguardano imprese che operano in attività riguardanti più stati membri; ciò comporta che siano accettabili per i servizi industriali di interesse locale ma, salvo eccezioni, non per quelli con una sfera di azione nazionale o internazionale (ad esempio, gli aiuti alle linee aeree saranno accettabili per quelle di interesse locale degli aeroporti minori, non per quelle riguardanti i voli dei grandi aeroporti.


Cuch.

€16,00

ISBN 978-88-6494-048-9