



ISTITUTO DI STUDI E
ANALISI ECONOMICA

Rapporto ISAE

*Priorità nazionali.
Ambiente normativo,
imprese, competitività*

Giugno 2007

Il Rapporto è frutto del lavoro collettivo di un gruppo di ricercatori dell'ISAE coordinati da Daniela Marchesi. In particolare, i testi sono stati redatti da:

- Bernardo Argiolas (primo capitolo);
- Stefano Costa (secondo capitolo);
- Luisa Sciandra (terzo capitolo);
- Marco Felici (quarto capitolo);
- Massimo Mancini (quinto capitolo).

La composizione editoriale è stata curata da Maurizio Brioni e Fernanda Turella dell'area "Servizi editoriali e grafici" dell'Istituto, diretta da Silvia Fanfoni.

Il Rapporto è stato chiuso con le informazioni disponibili al 18 giugno 2007.

INDICE

Introduzione	v
I vincoli amministrativi allo <i>start-up</i>	
Introduzione	1
Complicazione amministrativa e <i>performance</i> dell'economia	1
Le normative sullo sportello unico	6
Le recenti riforme sullo <i>start-up</i> di impresa	16
I progetti di riforma	25
Indicazioni di <i>policy</i>	30
Riferimenti bibliografici	36
Accesso al credito e riforma delle banche popolari	
Introduzione	37
Il credito in Italia: il punto di vista degli organismi internazionali	37
I tratti fondamentali del rapporto banca-impresa in Italia	41
La "questione banche popolari"	57
I progetti di riforma della disciplina delle banche popolari	68
Riferimenti bibliografici	75
Finanza per la crescita: opportunità e criticità delle recenti riforme	
Introduzione	79
Le riforme e l'impatto sul <i>venture capital</i>	82
Conclusioni	102
Riferimenti bibliografici	105
Regolamentazione e valutazione nel sistema scolastico	
Introduzione	109
I risultati delle valutazioni internazionali PISA	110
I risultati dell'indagine PISA nelle macro aree italiane	113
La prestazione del personale insegnante	114
La formazione, il reclutamento e la valutazione iniziale del personale docente	116
Il salario e gli incentivi economici	119

La valutazione del rendimento degli insegnanti	125
La valutazione degli istituti scolastici	128
<i>Riquadro</i> : La valutazione della qualità degli istituti scolastici in Francia, Germania e Inghilterra	136
Il decentramento scolastico in Italia ed Europa	140
Conclusioni	145
Riferimenti bibliografici	146

**Regimi di protezione all'impiego ed effetti sul mercato del lavoro:
l'evoluzione della flessibilità in Italia**

Introduzione	147
La misurazione dell'EPL e gli indicatori dell'OCSE	149
Indicatori di EPL e mercato del lavoro italiano	152
L'evoluzione della normativa italiana in materia di licenziamenti e di contratti temporanei	152
Flessibilità e <i>performance</i> del mercato del lavoro in Italia	158
Il ruolo economico dei contratti temporanei	162
Conclusioni	165
Riferimenti bibliografici	167

Introduzione

La difficoltà dell'Italia a riprendere la crescita a ritmi sostenuti ha le sue radici già negli anni novanta. In quegli anni, come è noto, si è avviato un processo di divaricazione delle performance economiche tra Stati Uniti ed Europa, e nell'ambito di essa tra paese e paese, che ha visto l'Italia segnare il passo.

Sulle ragioni di queste differenze, sono state avanzate varie spiegazioni. Quelle che chiamano in causa fattori istituzionali e normativi sottolineano che l'intensificazione della concorrenza sui mercati globali e l'accelerazione dell'innovazione tecnologica favoriscono la differenziazione dei prodotti e la frammentazione dei mercati, e impongono maggiore flessibilità e capacità di adeguamento ai cambiamenti. In questo contesto la qualità dell'ambiente normativo può contribuire non poco a fare la differenza.

Il contesto economico e internazionale di questi ultimi anni ha comportato una crescente rilevanza degli strumenti di politica economica del diritto nel condurre l'economia verso performance migliori. Essi infatti consentono di perseguire specifici obiettivi economici attraverso riforme del contesto giuridico con una spesa pubblica aggiuntiva minima, o nulla. La costituzione dell'Unione Europea e l'adozione del Patto di Stabilità hanno ridotto notevolmente le leve di politica economica a disposizione dei governi nazionali. La politica monetaria è delegata ad una istituzione sovranazionale, la BCE, la politica fiscale è ristretta negli angusti margini del Patto di Stabilità e dunque strumenti efficaci, consentiti e non costosi divengono di primaria importanza.

Dell'importanza delle regole giuridiche per il sistema economico sono sempre più consapevoli sia i *policy maker* nazionali che le organizzazioni internazionali preposte alla crescita ed alla stabilità. Le recenti riforme del diritto societario italiano, ad esempio, è stata guidata dall'esplicito obiettivo di stimolare la crescita dimensionale delle piccole e medie imprese italiane (notoriamente di dimensioni troppo modeste per potere affrontare con sicuro successo la crescente concorrenza che proviene dai paesi emergenti quali, ad esempi, la Cina e l'India). Si è scelto di perseguire un obiettivo di politica economica con uno strumento strettamente giuridico, la riforma del diritto civile, con impatto pressoché nullo sul bilancio pubblico. Analogo percorso hanno seguito la riforma del diritto fallimentare e gli interventi, previsti nei recenti decreti Bersani, volti al miglioramento della concorrenza. A livello internazionale, l'attenzione sull'integrità e sull'efficienza del sistema giuridico quale condizione indispensabile per lo sviluppo economico emerge chiaramente negli studi e nelle politiche promosse da Banca Mondiale e Fondo Monetario Internazionale, i quali hanno affiancato alle politiche economiche tradizionali

(incentrate sulla stabilizzazione economica, il commercio internazionale ecc) strumenti di intervento strutturale volti a migliorare il contesto giuridico-istituzionale dei paesi in via di sviluppo.

La nascita di questi nuovi strumenti di politica economica non comporta soltanto un ampliamento degli orizzonti per la teoria economica, che si deve fare carico di una comprensione non superficiale delle istituzioni giuridiche, ma anche una rivisitazione della costruzione del diritto, che in quest'ottica non può più essere concepito come strumento atto a cristallizzare in regole sancite i principi etici diffusi nella società, ma anche come strumento attivo di governo del sistema economico.

L'Isae è da tempo attento a questi temi e, nei primi mesi del 2007, ha costituito una nuova Unità di Ricerca, "Economia e Diritto". Questo settore dell'istituto si dedica specificamente all'analisi e alla valutazione degli effetti del sistema normativo e dell'efficienza della Pubblica Amministrazione sulle performance del sistema produttivo italiano e si occupa di monitorare l'evoluzione e i possibili effetti sull'economia delle principali riforme di diritto dell'economia allo studio del Governo e del Parlamento. Questo Rapporto, che costituisce il primo prodotto di questa nuova Unità e l'inizio di quella che si intende una serie di appuntamenti annuali, riprende parte dell'impostazione dei precedenti sulle *Priorità Nazionali*, enfatizzando il focus sugli aspetti di politica economica del diritto. Esso si propone di analizzare l'impatto sull'economia, e le prospettive di politica economica che da esso possono derivare, di settori della normativa che interessano le imprese e di conseguenza la crescita economica del paese. Ogni anno tra i molti settori di interesse ne verranno scelti alcuni, per rilevanza e attualità, per analizzarne l'adeguatezza della normativa alle esigenze dell'economia, le eventuali riforme recenti e in discussione, e proporre una valutazione di impatto ed eventuali correttivi.

Questo Rapporto si concentra su tre momenti importanti della vita delle imprese italiane: l'avvio dell'azienda, il reperimento del capitale, la difficoltà connesse al fattore lavoro e al capitale umano reperibili sul mercato.

Alla questione dell'avvio dell'azienda è dedicato il primo capitolo, che analizza i vincoli amministrativi allo *start-up*. Le disposizioni amministrative in tema di *start-up* mirano a prevenire le possibili esternalità negative a danno della collettività legate all'attività di impresa.

L'efficacia di queste regolazioni *ex ante* non è, però confermata dai fatti. Dalle analisi empiriche della Banca Mondiale¹, ad esempio, emerge che, nei paesi dove tale regolazione è più invadente non solo non vi è una migliore correzione delle esternalità, ma sono, invece, più diffuse le attività sommerse e si registra un maggior grado di corruzione.

Da precedenti studi dell' ISAE è emerso che vi è una relazione inversa tra rigidità dell'ambiente normativo allo *start-up* delle imprese e performance dell'economia ²e che un

¹ Cfr. Banca mondiale: "Doing Business in 2004".

² cfr. ISAE 2000, Rapporto Trimestrale, *Priorità nazionali*.

regolazione amministrativa troppo penetrante scoraggia in Italia la crescita dimensionale delle aziende.³

Negli ultimi dieci anni, la regolamentazione per lo *start-up* d'impresa in Italia ha registrato progressi positivi - i tempi per l'espletamento delle pratiche necessarie all'avvio si sono ridotti del 45% circa - ma permane il distacco dai paesi più virtuosi.

Il complesso normativo predisposto negli ultimi dieci anni ha dunque migliorato la situazione, ma non abbastanza. Sul versante dei risultati positivi vi sono: la riduzione dei tempi di conclusione delle procedure; la predisposizione dello sportello unico e l'introduzione dell'informatica, che ha reso più agevoli i rapporti tra amministrazioni e imprese; la diffusione di regimi di silenzio assenso e di dichiarazione di inizio attività che riduce il trasferimento delle inefficienze amministrative sull'impresa che chiede l'autorizzazione.

L'analisi delle riforme per la semplificazione che si sono succedute in questi anni spiega perché il sentiero del miglioramento è stato intrapreso, ma il traguardo solo parzialmente raggiunto. Se da un lato, la predisposizione dello sportello unico per le attività produttive riduce le principali complicazioni amministrative concernenti lo *start-up*; dall'altro, gli effetti positivi di tale disciplina sono inferiori a quelli attesi, sia per la difficile attuazione, e i conseguenti ritardi nell'implementazione, sia per l'inadeguatezza di alcuni aspetti sostanziali della disciplina. Tutto ciò ha spinto il legislatore a intervenire frequentemente – in modo particolare negli ultimi due anni - sulle regolamentazioni sullo *start-up*, per correggerne le storture. Ciò paradossalmente ha determinato un elevato grado di complicazione nella normativa, inficiando in parte il raggiungimento dell'obiettivo generale di semplificazione.

Il continuo sovrapporsi di interventi finisce per complicare il quadro normativo – sia per le imprese, che per le amministrazioni – e, generando confusione e incertezza, mina il raggiungimento effettivo degli obiettivi di semplificazione, anche per disposizioni che se prese isolatamente appaiono efficacemente concepite. Il quadro regolamentare generale presenta perciò tuttora un grado rilevante di complicazione. Non si tratta dunque soltanto di un problema di contenuto delle regole, ma anche di tecnica legislativa. Accade in molti casi, infatti, che le deroghe (e, quindi, il procedimento più complicato) prevalgano sul principio generale di semplificazione o liberalizzazione; che disposti apparentemente innocui (norme su interruzioni, sospensioni, ecc.) producano, nei fatti, significativi rallentamenti delle procedure; che la confusa combinazione di norme che si succedono nel tempo (pur se finalizzate all'alleggerimento burocratico) produca complicazione.

Dall'analisi svolta nel capitolo, appare importante che una riforma della disciplina amministrativa dello *start-up* tenga contestualmente conto dei seguenti punti di contenuto sostanziale e di architettura generale della disciplina: maggiore coordinazione tra testi normativi, delegificazione e chiarezza legislativa; ulteriore semplificazione procedurale; efficace attuazione

³ cfr. Rapporto ISAE 2004, e 2005, Rapporto Trimestrale, *Priorità nazionali*.

amministrativa; monitoraggio legislativo e amministrativo. L'analisi delle proposte di riforma in esame al Parlamento evidenzia che, in modo particolare i ddl *Bersani* e *Capezzone* (AS 1532 e AC 2272 bis-A), contengono nella formulazione attuale – la fase della proposta è ancora tale da renderne imprevedibile sia l'esito che il contenuto della riforma - disposizioni che rispettano nelle linee di fondo contenuti e contestualità di questi criteri.

Alla questione del reperimento del capitale per le imprese italiane sono dedicati i capitoli secondo e terzo del Rapporto, rispettivamente riguardanti il settore bancario e gli investitori istituzionali.

Il capitolo secondo esplora le relazioni tra forme di *governance* degli istituti bancari – cooperative, come è il caso delle banche popolari, o come società per azioni, come è il caso generale delle banche commerciali - e caratteristiche della concessione del credito alle piccole e medie imprese italiane.

Nel sistema bancario italiano, il comparto delle popolari assume una posizione singolare, a causa del convergere di una serie di elementi: la rilevanza del ruolo di queste banche, caratterizzate da vocazione localistica, nel finanziamento delle PMI; il recente sviluppo che ha portato alcune di esse a figurare tra le grandi banche italiane; l'organizzazione in forma cooperativa. La combinazione tra tale sviluppo e l'organizzazione in forma cooperativa ha sollevato perplessità circa il potenziale rischio di crescente autoreferenzialità del management, insufficiente tutela degli azionisti e ostacoli al rafforzamento del patrimonio. Tali perplessità si sono tradotte in diversi progetti di legge, che a partire dalla precedente legislatura si sono susseguiti e sovrapposti: la numerosità (nove nella scorsa legislatura, dieci nella presente), testimonia la delicatezza e la complessità del compito.

In generale, come era già accaduto nella legislatura precedente, le proposte sono riconducibili a due orientamenti: uno più radicale, diretto ad abolire il modello popolare cooperativo introducendo la figura di banche popolari Spa di diritto speciale, e uno più gradualista, che mira a modificare l'assetto attuale salvaguardando il nucleo dei principi cooperativi.

Proprio in queste settimane, il comitato ristretto della Commissione Finanze del Senato sta lavorando alla costruzione di una proposta unificata, di prossima presentazione, che incorporerà i vari ddl, imprimendo *all'iter* legislativo delle proposte - avviato ormai cinque anni fa - il primo vero progresso dopo l'interruzione intervenuta alla fine della scorsa legislatura.

Il capitolo inserisce la questione delle banche popolari nell'ambito del più generale problema del sostegno bancario al sistema produttivo nazionale. In Italia, la particolare frammentazione del sistema produttivo, e il prevalere del credito bancario nel passivo delle imprese, riconducono la questione dell'accesso al credito a quella dei rapporti tra banche e PMI. In proposito, le indagini più recenti rilevano ancora la presenza di una relazione banca-impresa stretta, ma non sofisticata, nella quale il consolidamento bancario, pur inasprendo in alcuni casi le condizioni di credito (avviene ad esempio per le imprese minori e/o meridionali), non sembra

avere generato gravi situazioni di razionamento per le PMI.

In questo quadro le banche popolari ricoprono un ruolo molto particolare. Attualmente, anche a causa di un contesto normativo che ne ha favorito la crescita, oggi a popolari di dimensione locale se ne affiancano altre che, a seguito di un vivace processo di acquisizione, figurano tra i maggiori gruppi bancari nazionali quotati. La forma prevalente scaturita da tali aggregazioni – il “gruppo federale” – sembra al momento in grado di salvaguardare sia il radicamento territoriale delle banche locali originarie, sia l’attenzione alle strategie di lungo periodo e alla stabilità dei profitti tipica delle banche cooperative: i risultati manifestati dalle popolari in termini di razionamento del credito, redditività, capacità di valorizzare gli istituti acquisiti sono pari o migliori a quelli evidenziati dalle banche Spa.

La *governance* delle banche popolari si regge su un articolato equilibrio di forze che incentivano a privilegiare strategie di medio-lungo periodo e stabilità di profitti. Il voto capitario, la clausola di gradimento e il limite al possesso azionario, infatti, generano meccanismi di governo societario nei quali l’entità della partecipazione dei singoli al capitale sociale è slegata dal potere di voto e quantitativamente omogenea (almeno in percentuale del capitale). Ciò implica che nelle banche popolari i diritti patrimoniali associati alle azioni sono superiori a quelli di controllo. In condizioni di questo tipo, le strategie della banca diventano la risultante di un’opera di conciliazione, operata dagli amministratori, tra gli interessi delle diverse categorie di soci (amministratori, finanziatori, utenti, dipendenti).

Come autorevolmente dimostrato in letteratura in condizioni di omogeneità di interessi dei soci partecipanti, il modello cooperativo porta a risultati più efficienti di quello di SpA, l’opposto invece accade quando vi è disomogeneità tra tali interessi. Nel caso delle banche popolari, l’omogeneità ha dimensioni non solo “culturali” (quali l’appartenenza a uno stesso contesto sociale) ma anche finanziarie, e il limite alla partecipazione azionaria svolge proprio tale funzione. E’ di grande rilevanza, pertanto che i futuri interventi di riforma, se su tale limite, come si prevede, andranno a incidere, da un lato non introducano elementi che incentivino la disomogeneità di tali interessi e dall’altro introducano elementi che favoriscano, nel caso in cui, invece, tali disomogeneità emergano spontaneamente, il passaggio a una forma di *governance* divenuta per il cambiamento di condizioni più efficiente, quella della SpA.

Assai complesso appare costruire un impianto normativo che tenga conto di questo aspetto, riuscendolo a conciliare con l’obiettivo, ampiamente condiviso dai vari ddl, di incentivare lo sviluppo, soprattutto finanziario, di questa tipologia di banche e al contempo a disegnare un modello di *governance* che, ancorché unico, possa contenere elementi di flessibilità tali da risultare efficacemente applicabile a realtà molto variegata.

Un obiettivo di questo tipo, da perseguire attraverso l’alterazione di un contesto già consolidato, suggerisce di lasciare un certo grado di autonomia ai singoli statuti nel recepire le indicazioni della riforma, anche al costo di rischiare che la concreta attuazione della riforma avvenga in tempi più lunghi.

Quella di rifarsi all'autonomia statutaria appare la soluzione più immediata, anche se non universalmente condivisa – non tutti i ddl presentati la prevedono. Non altrettanto immediata è invece la valutazione della dimensione dell'impatto a tale scelta conseguente. Essa infatti dipenderà strettamente da ampiezza e dettagli normativi con cui tale autonomia sarà dalla riforma disciplinata.

Tuttavia, le difficoltà di conciliare i diversi obiettivi potrebbero essere almeno in parte temperate da opportune disposizioni in materia di stimolo alla partecipazione azionaria degli investitori istituzionali con attività non speculative (essenzialmente organismi di investimento collettivo del risparmio e fondi pensione). Da quanto riportato dai giornali, la proposta in corso di elaborazione presso il Comitato ristretto della Commissione Finanze del Senato (il cui contenuto sarà integralmente reso pubblico soltanto nei prossimi giorni) dovrebbe recepire disposizioni contenute nei ddl originari che coinvolgono maggiormente tali investitori nella *governance* delle popolari – ad esempio consentendo loro di designare amministratori di minoranza –. Allo stesso tempo, tuttavia, sembra che tale testo unificato specificherà anche che gli investitori istituzionali non possano in ogni caso ottenere la qualifica di soci della banca, ma che possano comunque esercitare altri diritti amministrativi non connessi a quella qualifica. Essi quindi non verrebbero contati ai fini del rispetto del numero minimo di soci di una banca popolare, e rimarrebbero solo finanziatori esterni alla base societaria. Sulla base delle considerazioni sulla *governance* delle popolari, una norma di questo tipo produrrebbe opportunità di rafforzamento patrimoniale compatibili con la conservazione della forma cooperativa.

L'articolata natura del problema dei vincoli finanziari alla crescita delle PMI italiane richiede non solo un ripensamento all'interno della relazione banca-impresa, ma impone anche un'attenzione alle fonti di finanziamento alternative al mercato del credito. Il capitolo terzo affronta alcuni aspetti normativi connessi allo sviluppo del mercato del capitale di rischio, e al *venture capital* in particolare, che si prefigura come una forma di investimento adeguato a favorire l'apertura graduale della compagine societaria e ad allargare le fonti di finanziamento disponibili per le imprese, sollecitando la crescita dimensionale e il potenziamento del tessuto industriale.

In generale, lo sviluppo del *venture capital* dipende, come per gli altri strumenti di raccolta a disposizione delle imprese, dall'evoluzione del diritto dei mercati finanziari e del diritto societario, nonché dal raccordo tra le due sfere. Nel capitolo si analizzano alcuni aspetti delle recenti revisioni normative che hanno concorso a riscrivere il diritto d'impresa e la *corporate governance* delle società di capitali, proprio alla luce della loro capacità di incidere sulle varie fasi in cui si articola il rapporto delegato tra impresa e *venture capitalist*: dalla minimizzazione dei costi di agenzia, sino allo smobilizzo della partecipazione (preferibilmente mediante la quotazione in borsa).

L'analisi sviluppata evidenzia alcune criticità. In primo luogo, emerge la necessità di individuare un giusto equilibrio tra le flessibilità accordate dal diritto societario (nell'ampia

autonomia statutaria, nella definizione delle caratteristiche degli strumenti finanziari, nelle regole di *governance*) ed i vincoli sempre più stringenti imposti, invece, dalla disciplina dei mercati finanziari. Infatti, l'accesso al mercato di borsa comporta il rispetto di standard di qualità informativa e di tutela dell'investitore esterno da attuarsi con modalità così stringenti da comportare *compliance cost* scoraggianti per l'impresa che voglia ampliare la raccolta di capitale ricorrendo ai mercati regolamentati. Il salto appare a maggior ragione complesso per imprese piccole, nuove e con progetti innovativi, ossia proprio per quella tipologia di azienda che può essere attraente per il *venture capitalist*. Una tale rigidità appare inoltre in contrasto con la tendenza, prevalente nei mercati anglosassoni, di valorizzare l'autonomia privata delle imprese nella definizione di comuni principi di *best practice*, il cui rispetto garantisce la reputazione e il diritto a permanere nel mercato .

In secondo luogo, emerge che il principio dell'autonomia imprenditoriale - sollecitato dal nuovo diritto delle società - dovrebbe accordarsi con un quadro di regole in cui la disciplina pubblica mantenga tutta la sua capacità sanzionatoria. La prospettiva di un ampio indebolimento del presidio della sanzione penale ad una corretta informativa societaria non è risolta dalla legge sul risparmio e rischia di ripercuotersi negativamente sullo sviluppo di un mercato dei finanziamenti aperto, deprimendo le prospettive di crescita proprio delle imprese di più piccole dimensioni.

Ai problemi relativi al fattore lavoro sono dedicati i capitoli quarto e quinto. In particolare il quarto è dedicato a regole e performance dell'istruzione scolastica italiana, poiché da esse dipende la qualità del capitale umano; il quinto alla disciplina sui licenziamenti e a quella, collegata, dei contratti di lavoro temporanei e alla relazione tra esse e la performance dell'economia in termini di produttività e crescita.

I mediocri risultati degli studenti italiani nei test PISA, analizzati nel capitolo quarto, evidenziano i problemi del nostro modello di istruzione. Si tratta di un sistema che, soprattutto nel centro-sud d'Italia ha standard qualitativi molto lontani da quelli degli altri Paesi europei e che risponde male alle esigenze che derivano dalla rinnovata importanza del capitale umano nel determinare le condizioni di crescita e benessere economico.

Nelle classifiche risultanti dai test PISA, l'Italia, agli ultimi posti della graduatoria europea, ha la stessa performance di paesi meno sviluppati e meno ricchi quali la Turchia, la Repubblica Slovacca e l'Uruguay. Il mediocre dato medio italiano sottende inoltre situazioni differenziate a livello territoriale. Mentre nel Nord si registrano punteggi al di sopra della media OCSE e in specifiche realtà territoriali, quali Trento e Bolzano, le performance degli studenti sono addirittura pari a quelle medie degli studenti finlandesi (che sono ai primissimi posti della graduatoria), nelle Regioni del Mezzogiorno si hanno risultati molto vicini a quelli medi di Paesi quali Turchia o Uruguay, situati nelle ultimissime posizioni.

Il nostro sistema di istruzione pur essendo organizzato in modo centralizzato non riesce dunque a garantire una uniforme qualità di risultati sul territorio nazionale. Altro elemento

importante che i dati disaggregati mettono in luce è che performance scadenti si riscontrano in modo omogeneo in tutto il Paese negli istituti tecnici e ancor più scadenti nelle scuole professionali.

Nel determinare questi risultati non appare avere rilievo la quantità di risorse pubbliche impegnate. Non solo per il caso dell'Italia, che malgrado le modeste performance, è tra i paesi europei con la maggior spesa pubblica in istruzione per studente, ma anche in generale nel determinare la grande varianza di risultati tra i vari paesi OCSE. Molti Paesi (Italia, Portogallo, Francia) spendono più di altri (Svezia, Irlanda, Finlandia, Paesi Bassi) senza per questo avvicinarsi ai loro livelli in termini di preparazione degli studenti. Il livello della spesa per istruzione è rilevante solo per i Paesi meno sviluppati, poiché un ammontare minimo di risorse dedicate all'istruzione è condizione necessaria per la qualità dei risultati, ma al di sopra di un certo livello di spesa, ciò che conta sono le modalità di amministrazione e organizzazione del sistema di istruzione.

Anche un basso numero di studenti per classe non risulta essere elemento utile ad accrescere la qualità dell'insegnamento.

Invece, affinché nella scuola effettivamente si ritrovino buone competenze professionali e pedagogiche, qualità al momento dell'ingresso e persistenza delle motivazioni, sono di grande importanza le regole che disciplinano le tre principali fasi in cui si articola la vita professionale degli insegnanti: gli studi di preparazione alla carriera (formazione iniziale), la selezione per il reclutamento, il livello e la progressione della retribuzione, la valutazione periodica dell'operato svolto.

Le combinazioni efficienti possibili tra le regole che disciplinano questi diversi aspetti sono molte, e non vi è una ricetta unica da suggerire e applicare. L'Italia, però, risulta nel confronto con gli altri paesi europei avere su tutti questi punti, sistematicamente, una disciplina carente.

La formazione iniziale è nella maggior parte dei casi poco attenta agli aspetti pedagogici e a quelli di esperienza sul campo, nel reclutamento gli organi direttamente responsabili della assunzione non operano la selezione dei docenti - dovendosi attenere strettamente alle liste di idoneità stabilite dal concorso -, mentre nella maggior parte dei Paesi vengono previste procedure di valutazione a intervalli più o meno ampi e costanti, in Italia, dopo il passaggio in ruolo, l'attività del docente non è più sottoposta ad un controllo sistematico sulla qualità

Un effetto disincentivante appare, inoltre, derivare dal livello e dalle modalità di progressione della retribuzione, basata sul numero di anni di servizio. Diversamente da quanto avviene in altri Paesi europei, dove gli stipendi degli insegnanti sono differenziabili sulla base della quantità e della qualità del lavoro svolto e la progressione stipendiale può procedere secondo percorsi più accelerati di quello basato sulla sola anzianità. Il nostro sistema scolastico non premia gli insegnanti che hanno qualifiche professionali superiori a quelle richieste, o con una già acquisita esperienza professionale, o che dimostrano di avere un elevato grado di

preparazione, né valuta e monitora le loro competenze didattiche, il modo di insegnare, di organizzare le attività in classe, di motivare gli studenti.

Il punto da cui partire appare però essere quello di istituire un metodo efficace di valutazione degli insegnanti. Ad esso è infatti necessariamente agganciata qualsiasi possibile formula di modulazione stipendiale volta ad incentivare la qualità dell'insegnamento. L'introduzione di sistemi di valutazione adeguati è inoltre di fondamentale importanza per l'implementazione della riforma sull'autonomia scolastica che a tutt'oggi - a dieci anni dall'introduzione - non ha raggiunto gli obiettivi che si proponeva.

Il capitolo quinto, infine, tratta la questione della flessibilità nel mercato del lavoro, e in particolare dei Regimi di Protezione all'Impiego con riferimento alla disciplina sui licenziamenti e a quella, collegata, dei contratti temporanei di lavoro. Si analizza, in primo luogo, la relazione tra l'ambiente normativo e la performance del mercato del lavoro e più in generale di quella dell'economia con riferimento alla produttività e alla crescita.

Gli studi degli effetti degli RPI sull'occupazione e, più in generale, sulla performance del mercato del lavoro sono ormai molto numerosi e il quadro che ne emerge è complesso e non sempre suscettibile di interpretazioni univoche.

Una maggiore rigidità della normativa si traduce in un aumento dei costi di aggiustamento che l'impresa sostiene nel perseguire l'obiettivo di adeguare l'occupazione effettiva a quella desiderata.

Generalmente, si ritiene che le normative sui licenziamenti e, più in generale sulla protezione all'impiego non influiscano sul livello della disoccupazione, così come sul livello dell'occupazione, ma che possano accrescere la segmentazione del mercato del lavoro indebolendo le prospettive occupazionali dei segmenti ritenuti più "deboli", mentre diminuisce l'entità dei flussi in entrata e in uscita dall'occupazione e si accresce, di converso, la durata della disoccupazione. A livello aggregato si riducono le possibilità di riallocazione dei posti di lavoro tra settori in declino e quelli più dinamici, generando così mercati del lavoro "stagnanti" rendendo meno efficiente il sistema nel suo complesso.

Nel dibattito più recente, tuttavia, si tende a sottolineare il ruolo positivo svolto dalle normative a protezione dell'impiego, soprattutto per quanto riguarda la produttività del lavoro. Ciò avviene per via dell'incentivo che un rapporto stabile di lavoro può indurre per imprese e lavoratori verso la formazione di capitale umano specifica per l'azienda, e alla spinta all'innovazione di processo che avrebbe luogo in sostituzione dei licenziamenti.

Al termine degli anni '80, l'Italia figurava, nell'ambito dei paesi OCSE, tra quelli con la normativa più rigida.

L'elevata rigidità era dovuta, piuttosto che alla normativa di carattere generale sul contratto a tempo indeterminato, alle disposizioni relative ai contratti temporanei (per i quali in Italia vigeva un divieto pressoché assoluto) e a quelle specificamente rivolte ai licenziamenti collettivi (modificate poi dalla legge 223/91).

La posizione relativa dell'Italia si è modificata nel senso di una maggiore flessibilità, in particolare dalla fine degli anni '90 al 2003, all'inizio del periodo preso in esame il paese era classificato tra i più rigidi in termini di normativa di protezione del posto di lavoro, mentre nel 2003 il nostro paese ricopriva (e ricopre tuttora) una posizione intermedia, nonostante interventi di deregolamentazione dei rapporti di lavoro abbiano avuto luogo in diversi paesi dell'OCSE.

Le modifiche risiedono in una progressiva deregolamentazione dei contratti di lavoro temporanei, per i quali gli indicatori relativi segnalano una modifica della posizione dell'Italia, mentre è rimasto invariato l'impianto del contratto a tempo indeterminato.

Con l'introduzione della flessibilità contrattuale, si è avuto un recupero di efficienza nel mercato nel lavoro. Il contratto di lavoro temporaneo sembra aver favorito un miglioramento dell'efficienza dell'incontro domanda offerta, che si sarebbe tradotto in un aumento dell'occupazione senza un corrispondente crescita dei salari. Al contempo vanno segnalate alcune criticità in ordine ai possibili rischi, in termini di efficienza e di produttività, associati al moltiplicarsi di tali tipologie contrattuali e alla progressiva sostituzione di questi ultimi al tradizionale rapporto di lavoro a tempo indeterminato, che resta ancora gravato da un eccesso di *firing cost*.

Per conservare i risultati positivi ed evitare possibili serie distorsioni, appare rilevante accentuare gli aspetti della normativa che instradino l'utilizzazione di tali tipologie contrattuali verso le finalità che gli sono proprie, o che ne permettono una efficiente utilizzazione. E', in altre parole, importante che il contratto a tempo determinato diventi lo strumento di gestione dei picchi di domanda e una forma di periodo di prova finalizzato al miglioramento dell'incontro tra domanda e offerta. Andrebbe invece disincentivato l'uso di tale contratto come forma di "elusione" dei costi di licenziamento associati al contratto a tempo indeterminato. Il successo nel perseguimento di tali obiettivi resta condizionato anche da una efficace riforma del processo del lavoro, condizione essenziale per la riduzione dei "*firing cost*" associati al contratto di lavoro a tempo indeterminato.

In conclusione, rispetto a tutti e cinque i temi analizzati dal rapporto si ravvisano spazi più o meno ampi per migliorare le performance dell'economia attraverso interventi di politica economica del diritto. Interventi di riforma sono pertanto auspicabili per ognuno di essi. Al di là degli interventi specifici, di cui abbiamo parlato nelle pagine precedenti e che sono analizzati in profondità nei singoli capitoli del rapporto, dai risultati complessivi dell'analisi emergono due aspetti di rilievo generale che è opportuno evidenziare.

Il primo è l'esistenza di forti spill-over tra ambiti normativi contigui, che hanno rilevanti effetti sull'evenienza e sulla portata del successo dei singoli interventi. Disposizioni appartenenti a differenti corpi, o momenti di emanazione, della disciplina, ancorchè giuridicamente compatibili, possono produrre incentivi di comportamento tra i destinatari delle norme tra loro contrastanti, compromettendo in tutto o in parte il raggiungimento dell'obiettivo di politica economica. Al contrario, se correttamente armonizzate, disposizioni diverse possono sostenersi a vicenda nel

produrre gli incentivi desiderati aumentando grado e probabilità di successo nel raggiungimento degli obiettivi. Riforme organiche sono, pertanto, preferibili a coacervi di interventi modificativi di dettaglio. Importante anche che rispetto alle direttive fondamentali di politica economica vi sia un ordine chiaro di priorità e che su di esso si parametrino il più ampio novero possibile di interventi normativi, proprio al fine di produrre nel sistema economico comportamenti generali coerenti con il perseguimento di tali obiettivi.

Il secondo punto è che le azioni di politica economica attuate attraverso riforme giuridiche inducono, per la loro stessa natura, modifiche strutturali e permanenti nel comportamento degli agenti economici e dunque, nel tempo, anche del tessuto economico e sociale su cui vanno ad incidere. Per questa ragione, le riforme che vengono attuate con questo spirito, a differenza di quelle del passato, non possono essere intese e costruite come destinate a rimanere immutate per lunghissimi periodi, ma il loro effetto, come per le forme di politica economica tradizionale, va monitorato e il loro contenuto periodicamente aggiustato di conseguenza per mantenerne inalterata la funzionalità e l'efficacia.

I vincoli amministrativi allo *start-up*

INTRODUZIONE

Nei Paesi Europei, negli ultimi anni, si è avuta una generale tendenza alla semplificazione e liberalizzazione. Tale processo è originato da un duplice ordine di considerazioni, strettamente connesse tra di loro: da un lato, un ambiente normativo meno vincolato favorisce la crescita dell'economia; dall'altro, penetranti controlli preventivi all'entrata non garantiscono meglio gli interessi dei consumatori e, più ampiamente, gli altri interessi pubblici coinvolti dallo svolgimento di attività economiche. Più in generale, l'insufficiente capacità di adattamento e una certa tendenza alla chiusura alla concorrenza sono considerati alcuni dei fattori che spiegano le difficoltà delle economie europee a tenere il passo rispetto agli Stati Uniti per quanto attiene alla crescita e all'occupazione.

Anche in Italia, dagli anni '90, pur con intensità diverse, si persegue una politica di alleggerimento dei vincoli per l'impresa. Attualmente, inoltre, la rimozione delle complicazioni amministrative concernenti lo *start-up* d'impresa è uno degli obiettivi principali nell'agenda politica del legislatore. Tali sforzi, però, non sempre hanno raggiunto i risultati sperati. In questo capitolo si analizzano caratteristiche e impatto delle passate riforme, volte alla riduzione dei vincoli amministrativi nella fase di avvio dell'impresa, per poi procedere ad una valutazione dei progetti di riforma attualmente in discussione e alla proposizione di indicazioni di *policy* che dai risultati di tali analisi conseguono.

COMPLICAZIONE AMMINISTRATIVA E PERFORMANCE DELL'ECONOMIA

Scopo delle disposizioni amministrative in tema di *start-up* è evitare – attraverso una regolazione preventiva - che in conseguenza dell'attività di impresa si producano esternalità negative a danno della collettività .

L'efficacia di questo strumento nel perseguire tale obiettivo non è, però, confermata dai fatti. Dalle analisi empiriche della Banca Mondiale¹, ad esempio, emerge che nei paesi dove tale

¹ Cfr. World Bank (2004).

regolazione è più invadente non solo non vi è migliore correzione delle esternalità, ma vi è al contrario un più largo ambito di economia sommersa e un maggior grado di corruzione.

Da precedenti studi dell' ISAE è emerso che vi è una relazione inversa tra rigidità dell'ambiente normativo allo *start-up* delle imprese e *performance* dell'economia² e che una regolazione amministrativa troppo penetrante scoraggia, in Italia, la crescita dimensionale delle aziende³.

In particolare, i rapporti della Banca Mondiale "Doing Business" (dal 2004 al 2007) e lo studio dell'Isae (del 2000) utilizzano nell'analisi, che si basa su una comparazione internazionale, rispetto a periodi temporali diversi, analoghe variabili-indicatore al fine di catturare il grado di rigidità della normativa. Pur con le cautele che impone il confronto di dati provenienti da fonti diverse, l'osservazione congiunta di tali lavori consente di esaminare, sebbene in presenza di interruzioni temporali, l'evoluzione dell'efficienza delle regolamentazioni sullo *start-up* per periodo che va dalla fine degli anni '90 sino al 2006. Si tratta di un periodo significativo, non solo per l'ampiezza, ma perché nel corso di esso i diversi paesi hanno posto in essere riforme di semplificazione rilevanti, quale, tra molte altre che variano da paese a paese, l'introduzione di forme di "sportello unico" e l'ampliamento delle categorie di silenzio assenso. Queste due forme di semplificazione sono a tutt'oggi indicate come prioritarie nell'elenco di *best practice* suggerite dalla Banca Mondiale per accelerare il processo di sviluppo delle economie più e meno avanzate.

Le variabili indicatore in questione sono:

- il tempo mediamente intercorrente tra l'avvio delle pratiche e l'effettiva costituzione dell'impresa⁴;
- le spese amministrative imposte in occasione della costituzione dell'impresa⁵;
- il capitale minimo legale richiesto per la costituzione dell'impresa⁶.

² Cfr. ISAE (2000).

³ Cfr. ISAE (2004) e ISAE (2005).

⁴ Il tempo mediamente intercorrente tra l'avvio delle pratiche e l'effettiva costituzione dell'impresa dipende dal numero di amministrazioni coinvolte, di procedure richieste e dalla lentezza con la quale le pratiche vengono svolte. Rispetto al solo numero di procedure e amministrazioni, tale tempo è un indicatore che cattura meglio il costo imposto all'impresa da un sistema che richiede molti adempimenti amministrativi, sia perché include anche una misura dell'inefficienza dell'apparato burocratico (che potrebbe comportare per l'impresa pochi adempimenti, ma impiegare moltissimi giorni nelle pratiche di accertamento), sia perché traduce una componente normativa, il numero di adempimenti, in una variabile di immediato rilievo economico, il tempo (ISAE, 2000).

⁵ Le spese amministrative imposte da specifiche disposizioni per la costituzione dell'impresa consistono soprattutto negli esborsi (tasse di costituzione, imposte di bollo, pagamento di diritti etc.) richiesti per ottenere la registrazione dell'impresa. La rilevanza di questi costi è dovuta al fatto che il loro volume dipende dal numero di adempimenti richiesti all'impresa per la sua costituzione, con una traduzione della complicazione amministrativa in una variabile economica (ISAE, 2000).

⁶ Anche il capitale minimo, concepito come garanzia per i terzi della solvibilità dell'impresa, può costituire una misura di complicazione e l'eterogeneità delle scelte adottate dai vari paesi conferma tale affermazione.

Sulla base di tali parametri⁷, lo studio del 2000 dell'ISAE (che fa riferimento ad un arco temporale che va dal 1996 al 1998) ha proceduto al confronto delle normative di diversi ordinamenti, riassumendo le variabili significative della regolamentazione in un dato volto a collocare ciascun ordinamento in una graduatoria di facilità di avviamento delle attività produttive. I paesi presi in considerazione sono Francia, Germania, Irlanda, Italia, Olanda, Regno Unito, Spagna e Stati Uniti.

L'indicatore così ottenuto sintetizza il grado di rigidità dell'ambiente normativo per paese e per forma giuridica dell'impresa. A valori più alti dell'indicatore corrisponde un più elevato grado di rigidità. Nel campione di paesi esaminato, i due casi estremi sono gli Stati Uniti e l'Italia.

Tab. 1 INDICATORI DI RIGIDITÀ DELL'AMBIENTE NORMATIVO PER PAESE E PER FORMA GIURIDICA (anno 1996)

Paesi	Public Limited Company (Spa)	Private Limited Company (Srl)	Partnership (Snc)	Sole Trader (individuali)
Francia	2,00	2,37	2,81	1,95
Germania	1,98	2,40	1,48	0,38
Irlanda	-	0,32	0,36	- 0,07
Italia	3,19	2,20	1,85	2,86
Olanda	1,91	1,54	0,25	0,84
Regno Unito	1,18	0,23	0,12	0,42
Spagna	2,39	1,27	0,81	0,69
Stati Uniti	0,00	0,00	0,00	0,00

Fonte: elaborazioni ISAE su dati Logotech (1997), OECD (1999b), EVCA (1999), AIFI (1999).

In generale, per tutte le forme giuridiche, per il periodo considerato, Stati Uniti, Regno Unito e Irlanda mostrano un'evidente superiorità di qualità della regolamentazione rispetto agli altri paesi considerati, mentre l'Italia è sempre nelle ultime posizioni, con un risultato leggermente migliore per le Srl, dove si trova in terz'ultima posizione, seguita da Francia e Germania. Inoltre, nello studio ISAE, il confronto tra gli indicatori di competitività e quelli di *performance* economica, mostra una relazione negativa tra rigidità dell'ambiente normativo e *performance* economica ed evidenzia una superiorità di qualità della regolamentazione dei paesi anglosassoni rispetto a quelli dell'Europa continentale. In definitiva, il risultato fa ritenere che questo secondo gruppo di paesi, e in modo particolare l'Italia, potrebbe ottenere un notevole miglioramento in termini di competitività e dinamismo di mercato dalla semplificazione amministrativa e di regolamentazione.

Considerando gli stessi parametri e selezionando lo stesso gruppo di Paesi, si possono verificare i cambiamenti successivi (fino al 2006), nel rapporto tra discipline nazionali, negli studi annuali "Doing Business" della Banca Mondiale. In questo caso, l'analisi è limitata alla società a

⁷ Oltre che considerando i costi indirettamente legati dalla complicazione amministrativa e di regolamentazione alla costituzione dell'impresa e il grado di efficienza del mercato dei capitali.

responsabilità limitata (che costituisce, comunque, la tipologia di entità commerciale - insieme all'impresa individuale - più importante nel contesto italiano e risente ampiamente di barriere all'ingresso e di vincoli all'adattamento).

Nell'arco temporale preso in considerazione, tutti i Paesi selezionati, in misura più o meno significativa (cfr. tabella 2), migliorano i dati relativi ad una o più variabili chiave: procedure, tempi, costi e capitale minimo per lo *start-up*. In Italia, ad esempio, pur rimanendo inalterato il

Tab. 2 INDICATORI DI RIGIDITÀ DEI VINCOLI AMMINISTRATIVI ALLO *START-UP*
ANNI 2003-2006

Stato	Anno	Rank di facilità di avviamento d'impresa	Starting a Business				
			Rank	Procedure (numero)	Tempo (giorni)	Costi (% reddito pro capite)	Capitale minimo (% reddito pro capite)
Francia	2003	..	..	9	42	1,3	29,2
	2004	..	..	7	8	1,1	0,0
	2005	47	12	7	8	1,2	0,0
	2006	35	12	7	8	1,1	0,0
Germania	2003	..	..	9	45	5,9	49,1
	2004	..	..	9	45	5,9	48,8
	2005	21	53	9	24	4,7	47,6
	2006	21	66	9	24	5,1	46,2
Italia	2003	..	..	9	23	16,8	11,6
	2004	..	..	9	13	16,2	11,2
	2005	69	46	9	13	15,7	10,8
	2006	82	52	9	13	15,2	10,4
Irlanda	2003	..	..	4	24	10,4	0,0
	2004	..	..	4	24	10,3	0,0
	2005	10	9	4	24	5,3	0,0
	2006	10	6	4	19	0,3	0,0
Olanda	2003	..	..	7	11	13,3	67,2
	2004	..	..	7	11	13,2	66,2
	2005	22	42	7	11	13,0	64,6
	2006	22	38	6	10	7,2	62,3
Spagna	2003	..	..	10	114	16,8	17,9
	2004	..	..	10	114	17,0	16,9
	2005	38	94	10	47	16,5	15,7
	2006	39	102	10	47	16,2	14,6
Regno Unito	2003	..	..	6	92	1,0	0,0
	2004	..	..	6	18	0,9	0,0
	2005	5	8	6	18	0,7	0,0
	2006	6	9	6	18	0,7	0,0

Fonte: Banca Mondiale, *Doing Business*, Database Custom Report.

numero delle procedure, migliora sensibilmente il dato temporale e, in misura minore, i costi e il capitale minimo per lo *start-up*⁸.

Tuttavia, pur in presenza di tali miglioramenti, nell'indicatore sintetico della Banca Mondiale (cfr. Tab. 3) l'Italia continua a rimanere fuori dal gruppo dei paesi con una regolamentazione per lo *start-up* più efficiente. Nella tabella 3 si riporta, per i paesi considerati, l'assegnazione di *rank* nel rapporto Doing Business per il 2006.

Tab. 3 *STARTING A BUSINESS: RANK*
(2006)

Paesi	Rank
Stati Uniti	3
Irlanda	6
Regno Unito	9
Francia	12
Olanda	38
Italia	52
Germania	66
Spagna	102

Fonte: World Bank (2007).

Il *rank* è riferito alla posizione del paese in considerazione nell'ambito del campione di 140 paesi esaminati.

⁸ Relativamente alle procedure, partendo dal contesto meno semplificato: la Spagna si attesta definitivamente su 10 passaggi amministrativi; così pure Germania e Italia, che rimangono ferme a 9; la Francia e l'Olanda riducono a 7 (rispetto a 9) e 6 (rispetto a 7) i passaggi necessari; invariato il dato di Gran Bretagna (6) e Irlanda (4). Gli Stati Uniti, attestandosi su 5 procedure, confermano l'efficienza della propria regolamentazione.

In riferimento al tempo necessario per l'apertura di un'impresa, tutti i Paesi (eccetto la Gran Bretagna e Stati Uniti) riducono il numero dei giorni necessari. La Spagna passa da 114 a 47; la Germania da 45 a 24; l'Irlanda da 24 a 19; la Gran Bretagna rimane ferma a 18 giorni; l'Italia passa da 23 a 13; l'Olanda da 11 a 10; la Francia, più significativamente, riduce il tempo necessario da 42 a 8 giorni; ancora sorprendente il valore statunitense, fermo sui 5 giorni.

Pur in presenza del medesimo generale fenomeno di riduzione, più significative sono le differenze tra Paesi relativamente ai costi per lo *start-up*. La Spagna e l'Italia, gradualmente, con piccole variazioni, raggiungono rispettivamente la percentuale di 16,2 e di 15,2 in relazione al reddito pro capite; l'Olanda, passando da 13,3 (del 2003) all'attuale 7,2, vede quasi dimezzati i costi per lo *start-up*; la Germania, partendo da un buon dato, si attesta al 5,1; ulteriormente ridotti i già bassi costi in Francia (1,1), Gran Bretagna e Stati Uniti (0,7), mentre risulta estremamente significativo il dato irlandese che dal 10,4 del 2002 passa al 0,3 del 2006, divenendo in quattro anni l'ordinamento (tra quelli considerati) meno oneroso per l'apertura di un'impresa.

Infine, limitate le variazioni con riferimento al capitale minimo. Se si esclude la Francia, che in un anno azzerava (da 29,2) il dato, in tutti gli altri Paesi le variazioni sono minime e notevolmente differenti a seconda del contesto nazionale in considerazione. Rimangono molto alti i dati Olandesi (62,3) e tedesco (46,2); migliora di tre punti il dato spagnolo (14,6) e, in misura inferiore, quello italiano (10,4); solo peggiorabile quello irlandese, inglese e statunitense, che rimangono a 0.

LE NORMATIVE SULLO SPORTELLO UNICO

Per il periodo in esame, la considerazione delle riforme normative più significative - concernenti lo *start-up* d'impresa - permette di spiegare alcuni risultati segnalati dai dati.

In primo luogo, il miglioramento, degli ultimi anni, di tempi e costi di avviamento di un'impresa nei paesi europei è riconducibile all'introduzione di ampie misure di semplificazione amministrativa. In tale direzione, particolarmente importante è la predisposizione di un unico ufficio amministrativo di riferimento per l'impresa che vuole accedere al mercato.

In secondo luogo, una disciplina di questo tipo non vale, di per sé, a rimuovere tutte le complicazioni concernenti lo *start-up*: per un verso, l'attuazione delle norme può presentarsi lenta e complessa; per l'altro, è opportuno procedere con ulteriori misure di semplificazione. Tali fenomeni, più in particolare, caratterizzano in modo particolare la situazione italiana e rendono conto della distanza della regolamentazione nazionale rispetto a quella della maggior parte dei paesi considerati.

Per i paesi europei, le variazioni migliorative registrate per gli indicatori normativi quantitativi sono dovute a diverse misure di semplificazione, ma tra le varie un ruolo di particolare rilievo hanno rivestito quelle identificabili con l'istituzione dello "sportello unico", ossia quelle misure volte alla riduzione del numero di amministrazioni dialoganti con il privato al momento dello *start-up*. Infatti, al 2000, quasi tutti gli ordinamenti in considerazione sono dotati di un unico punto di contatto dove l'impresa può depositare la richiesta di autorizzazione, o comunque di strutture pubbliche volte ad agevolare lo *start-up* (Tab. 4).

Tab. 4 LO SPORTELLO UNICO NEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI (2000)

Paesi	Strutture amministrative	Funzioni a sostegno delle imprese
Francia	Centre de Formalités des Entreprises	- Centro unico di raccolta delle istanze relative alla creazione, modificazione e cessazione dell'attività di impresa.
	Agence per la création des entreprises	- Agenzia per la raccolta e la diffusione di informazioni relative allo <i>start-up</i> ; fornisce consulenze tecniche.
Germania	Gewerbeamt	- Ufficio presso l'amministrazione comunale per lo svolgimento di adempimenti amministrativi per l'insediamento di attività produttive.
Irlanda	Enterprise Ireland	- Agenzia a sostegno dello sviluppo dell'industria locale mediante attività di consulenza.
	City and County Enterprise Board	- Uffici locali per la fornitura di servizi di assistenza tecnica e finanziaria.
Spagna	Ventanilla Unica	- Centro unico di informazione e gestione dei procedimenti amministrativi di competenza delle <i>Comunidades Autónomas</i> .
	Oficinas de Gestión Unificada	- Organismo pubblico istituito in Catalogna a sostegno delle imprese nello svolgimento di procedure amministrative.
Regno Unito (1)	One shop stop	- Sportello unico per l'assistenza negli adempimenti burocratici delle imprese. - Banca dati in grado di fornire informazioni e formulari. - Organizzazione creata all'interno del <i>Departement of Trade and Industry</i> che sostiene le Pmi negli adempimenti burocratici di tipo regolamentare.

(1) Tutti gli *one stop service* riportati nella tabella fanno capo a livello federale alla U.S. *Small Business Administration*.

Anche in Italia, come è noto, si è proceduto in tale direzione, con la normativa sullo Sportello unico per le attività produttive (D.P.R. n. 447/1998, modificato dal D.P.R. n. 440/2000). Gli effetti positivi di tale riforma sono ravvisabili, pur se con ritardo e in forma contraddittoria, nei dati quantitativi relativi al nostro paese. Tuttavia, gli effetti positivi dello sportello unico sono inferiori a quelli attesi, sia per la difficile attuazione della normativa, sia per la presenza di difetti nelle norme.

Prima di porre in evidenza le risultanze pratiche della normativa, è opportuno accennare ai contenuti della regolamentazione in discussione.

Nella disciplina italiana, la finalità dello sportello unico è duplice. In primo luogo, qualsiasi soggetto che intenda realizzare una nuova attività produttiva o modificarne una esistente si rivolge ad un'unica struttura, con l'eliminazione dei disagi causati dalla normativa previgente, derivanti dalla necessità di recarsi in numerosi uffici pubblici per ottenere da ciascuno l'autorizzazione di rispettiva competenza.

In secondo luogo, il sistema economico locale e gli aspiranti imprenditori hanno a disposizione, in modo più strutturato, quell'insieme di informazioni di diversa natura (amministrativa, urbanistica, economica, ecc.) necessarie per operare in piena consapevolezza le nuove scelte insediative. Tutto ciò è completato dalla garanzia di tempi certi (e, se paragonati alla precedente normativa, più brevi).

Tali obiettivi vengono perseguiti, da un lato, attraverso la semplificazione dell'*iter* procedurale; dall'altro, rimodellando (parzialmente) la distribuzione delle competenze tra i vari soggetti pubblici (cfr. il riquadro "Le due procedure dello sportello unico: la conferenza di servizi e l'autocertificazione")⁹.

La previsione normativa dello sportello unico se, per un verso, è suscettibile di rimuovere talune complicazioni amministrative, di per sé non vale, per l'altro, a risolvere in maniera soddisfacente i problemi che incontra l'impresa nell'ingresso nel mercato.

⁹ Tale processo è oggetto di regolamentazione in diversi atti normativi, posti a vari livelli nella gerarchia delle fonti e con contenuti progressivamente più dettagliati. In primo luogo, il Parlamento delega il Governo – con la Legge n. 59 del 1997 – ad attribuire alle Regioni e agli Enti locali nuove funzioni, a riformare la Pubblica Amministrazione e a semplificare l'azione amministrativa. In secondo luogo, in attuazione della delega, con riguardo l'impresa, il Decreto Legislativo n. 112 del 1998 introduce misure di snellimento e decentramento mediante norme che prevedono il conferimento di funzioni ai Comuni e la creazione dello sportello unico per le attività produttive. Oltre ad introdurre una serie di principi che anticipano i tratti salienti della disciplina vigente, il provvedimento rinvia ad un successivo Regolamento di semplificazione la disciplina del nuovo procedimento autorizzatorio unico (art. 25). Di conseguenza, in terzo luogo, con il D.P.R. 20 ottobre 1998 n. 447 sono dettate «norme di semplificazione dei procedimenti di autorizzazione per la realizzazione, l'ampliamento, la ristrutturazione e la riconversione di impianti produttivi, per l'esecuzione di opere interne ai fabbricati, nonché per la determinazione delle aree destinate agli insediamenti produttivi, a norma dell'art. 20, comma 8, della Legge n. 59 del 15 marzo 1997». Il Regolamento, inoltre, costituisce anche strumento, oltre che di semplificazione di procedimenti, di delegificazione legislativa. Le discipline di semplificazione si estendono anche all'individuazione delle aree da destinare agli insediamenti produttivi (art. 2). Più in generale, su tale processo di semplificazione e per le principali indicazioni bibliografiche, si rinvia a ISAE (2004 e 2005).

Le due procedure dello sportello unico: la conferenza di servizi e l'autocertificazione (D.P.R. n. 447/1998)

La normativa sullo sportello unico prevede due tipologie procedimentali volte ad autorizzare (l'apertura o l'ampliamento di) un impianto produttivo. Per entrambe, le norme prevedono tempi massimi di conclusione dell'azione amministrativa.

La prima procedura si basa sul ricorso alla conferenza di servizi e si applica a particolari categorie di impianti. Ad essa può ricorrere il richiedente che non voglia avvalersi del procedimento mediante autocertificazione.

La procedura deve concludersi nel termine di cinque mesi¹, ampliato a undici nel caso di opere da sottoporre a Valutazione di Impatto Ambientale (VIA). Per i progetti di centrali termoelettriche e turbogas sottoposte alle procedure di inchiesta pubblica, il procedimento si conclude nel termine di dodici mesi.

La domanda che dà avvio al procedimento deve essere presentata alla struttura unica. Quest'ultima o «adotta direttamente» l'autorizzazione, ovvero richiede a tutte le Amministrazioni interessate di pronunciarsi sulla richiesta del privato per gli aspetti di propria competenza. La pronuncia degli altri soggetti pubblici, ai sensi del dettato normativo, consiste in atti istruttori ed in pareri tecnici², che devono pervenire alla struttura entro novanta giorni dal ricevimento della documentazione³. Il provvedimento conclusivo del procedimento è, ad ogni effetto, titolo unico per la realizzazione dell'intervento richiesto⁴.

Un ampliamento del termine – centoventi giorni (prima delle modifiche intervenute nel 2000, centocinquanta giorni), integrabili con altri sessanta (prima novanta) di proroga e ancora trenta se la documentazione è incompleta – è previsto per i casi in cui l'opera sia soggetta a VIA.

L'istruttoria può avere andamento diverso a seconda del comportamento dei soggetti pubblici coinvolti. In una prima ipotesi, tutte le Amministrazioni fanno pervenire entro novanta giorni le loro decisioni positive e l'autorizzazione viene rilasciata dalla struttura unica.

¹ Il termine era di sei mesi prima delle modifiche introdotte nel 2000.

² Il Regolamento del 1998, modificato nel 2000, prevedeva che le amministrazioni partecipanti al procedimento unico emanassero «atti autorizzatori o di consenso».

³ La Corte Costituzionale, con la Sentenza n. 376/2002, ha stabilito che l'art. 6 della Legge n. 340 del 2000 (che introduce l'art. 27-bis del n. 112/1998), nel momento in cui qualifica come «atti istruttori» gli atti ed i provvedimenti propri dei diversi enti coinvolti (linea normativa confermata anche a livello regolamentare), non vale ad attribuire solo al Comune la competenza sostanziale all'esercizio delle funzioni relative agli insediamenti produttivi e a far residuare in capo agli altri soggetti un potere istruttorio non riservato ed eventuale. Si tratterebbe solamente - al fine di evitare che la pluralità degli interessi pubblici si traduca per i cittadini in tempi troppo lunghi e in difficoltà di rapporti con le Amministrazioni - di una sorta di "procedimento dei procedimenti", con un unico provvedimento conclusivo. Di conseguenza, la norma contestata (considerata non incostituzionale) esigerebbe soltanto che ciascuna Amministrazione competente debba adottare, nella propria autonomia, le misure organizzative necessarie perché le attività ad essa demandate siano svolte nel modo più rapido, così da coordinare i termini stabiliti per ciascuna di tale attività con i termini previsti per il compimento del procedimento unico di cui all'art. 25, comma 1, del Decreto Legislativo n. 112/1998. La centralità del Comune (presso la quale la struttura è incardinata) va ravvisata, pertanto, non in una presunta titolarità del complesso delle competenze inerenti alla materia in esame, ma nel ruolo di coordinamento e vigilanza sul corretto andamento del procedimento unificato. Più recentemente, Corte Costituzionale, Sentenza n. 364/2003.

In una seconda ipotesi, una P.A. si pronuncia negativamente sulla richiesta e pone, in tal modo, fine al procedimento. La struttura unica deve comunicare entro tre giorni la pronuncia negativa al richiedente, il quale può azionare un procedimento di riesame e chiedere alla struttura unica, entro venti giorni dalla comunicazione, di convocare una conferenza di servizi, nell'ambito della quale potranno specificarsi e concordarsi le condizioni per trasformare la pronuncia negativa in decisione positiva. L'accordo eventualmente raggiunto è vincolante per le parti.

In una terza ipotesi, le Amministrazioni coinvolte non si esprimono. Decorso i termini indicati, il responsabile del procedimento convoca una conferenza di servizi, dove si svolge l'istruttoria e si assume la determinazione finale in ordine alla richiesta. In tal caso, l'istruzione si conclude con un provvedimento amministrativo in forma di verbale, sostitutivo di tutti i singoli atti spettanti alle diverse Amministrazioni e comunicato al richiedente, questa volta da parte dello sportello unico. Nel caso in cui la conferenza non giunga ad una determinazione conclusiva, possono avviarsi i meccanismi per il superamento del dissenso previsti dalla normativa generale sulla conferenza di servizi (prima delle modifiche apportate dalla Legge n. 15/2005, con pronuncia del Consiglio dei ministri).

Qualora il progetto presentato sia in contrasto con lo strumento urbanistico, o comunque richieda una sua variazione, il responsabile del procedimento rigetta l'istanza (art. 5). Tuttavia, allorché il progetto sia conforme alle norme vigenti in materia ambientale, sanitaria e di sicurezza del lavoro ma lo strumento urbanistico non individui aree destinate all'insediamento di impianti produttivi ovvero queste siano insufficienti in relazione al progetto presentato, il responsabile del procedimento può convocare una conferenza di servizi⁵.

⁴ Ove sia già operante lo sportello unico, le domande devono essere presentate esclusivamente alla struttura. Le altre Amministrazioni pubbliche coinvolte nel procedimento non possono rilasciare al richiedente autorizzazioni, nulla-osta, pareri o atti di consenso, anche a contenuto negativo, comunque denominati. Tali atti, qualora eventualmente rilasciati, operano esclusivamente all'interno del procedimento. In ogni caso, le Amministrazioni hanno l'obbligo di trasmettere, senza ritardo e comunque entro cinque giorni, eventuali domande ad esse presentate relative a procedimenti disciplinati dal Regolamento, allegando atti istruttori eventualmente già compiuti e dandone comunicazione al richiedente. Anche in tal modo si riafferma l'esclusività del nuovo iter autorizzatorio.

⁵ Alla conferenza può intervenire qualunque soggetto portatore di interessi pubblici o privati, individuali o collettivi, nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dalla realizzazione del progetto dell'impianto industriale. Qualora l'esito della conferenza di servizi comporti la variazione dello strumento urbanistico, la determinazione costituisce proposta di variante sulla quale, tenuto conto delle osservazioni, proposte e opposizioni formulate dagli aventi titolo (ai sensi della Legge n. 1150 del 17 agosto 1942), si pronuncia definitivamente entro sessanta giorni il Consiglio comunale. Il disposto che prevedeva l'approvazione della regione come non necessaria (art. 5, comma 2) – le cui attribuzioni sarebbero fatte salve dall'art. 14, comma 3-bis della Legge n. 241 del 1990 – è stato giudicato incostituzionale dalla Corte Costituzionale.



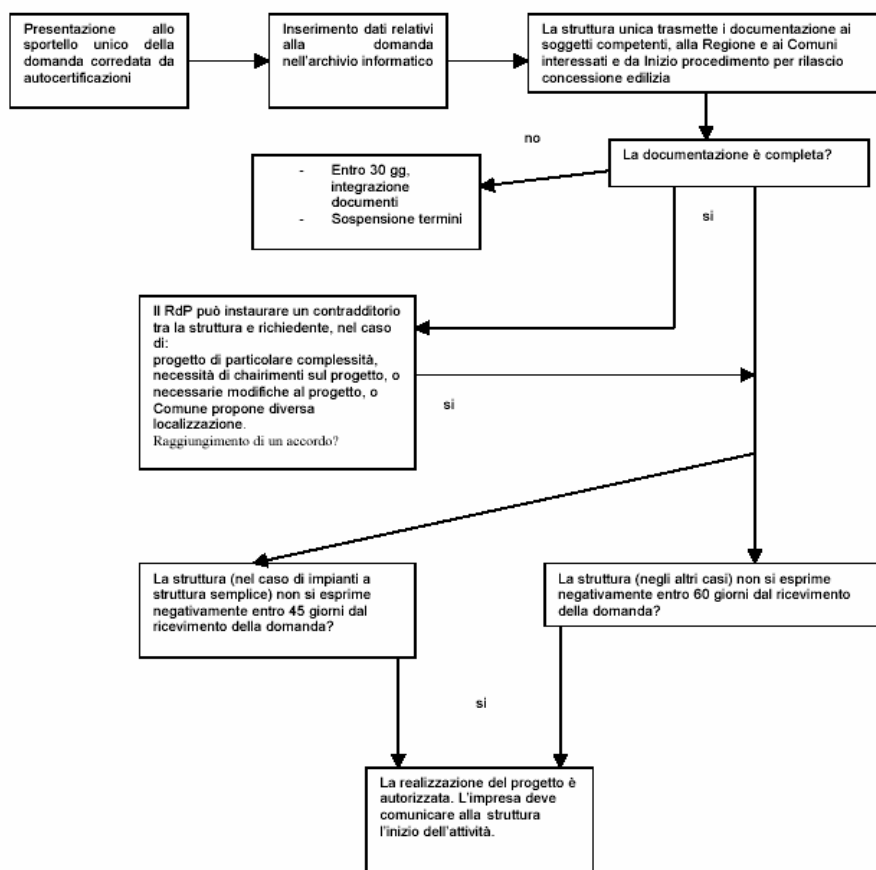
La seconda tipologia autorizzativa si basa su un procedimento mediante autocertificazione, suscettibile di più varianti. L'iter in esame deve concludersi entro sessanta giorni⁶.

Il richiedente presenta alla struttura un'unica domanda (redatta da professionisti abilitati o da società di professionisti), compresa la richiesta di concessione edilizia (se necessaria) e attesta direttamente la conformità dei progetti alla normativa vigente.

La struttura immette la domanda nell'archivio informatico, la trasmette a tutte le Amministrazioni competenti per le verifiche e dà inizio al procedimento per il rilascio della concessione edilizia. Di seguito, la struttura può: pretendere, entro trenta giorni dal ricevimento della domanda, atti o documenti integrativi; chiedere chiarimenti o proporre modifiche in merito al progetto o alla localizzazione dell'impianto (in questo caso, si instaura un contraddittorio fra richiedente e struttura, che può concludersi con un accordo, formalizzato in un verbale vincolante per le parti); rilevare la falsità di alcune dichiarazioni e trasmettere gli atti alla Procura della Repubblica; ricevere memorie o osservazioni da parte di soggetti portatori di interessi ai quali possa derivare pregiudizio dalla realizzazione dell'impianto e aderire alla loro richiesta di essere uditi in contraddittorio con i rappresentanti dell'impresa. In questo caso la struttura deve pronunciarsi, motivatamente, sulle osservazioni avanzate.

⁶ Prima della modifica introdotta nel 2000, il termine era di novanta giorni.

Graf. 2. Procedimento mediante autocertificazione (artt. 6-8 D.P.R. n. 447/1998)



Il procedimento può concludersi con due diversi tipi di autorizzazioni tacite. Nel caso di impianti a struttura semplice, il progetto è autorizzato se la struttura non si esprime – ovvero non comunica il proprio dissenso, o non convoca l'impresa per l'audizione in contraddittorio – entro quarantacinque giorni⁷ dal ricevimento della domanda. Negli altri casi, decorso il termine di sessanta giorni, eventualmente integrato secondo le previsioni regolamentari, il progetto si intende autorizzato e l'impresa deve comunicare alla struttura la data di inizio dei lavori⁸.

In ogni caso, spetta al responsabile della struttura, nel caso di falsità accertata, anche dopo l'inizio dei lavori, disporre la riduzione in pristino e trasmettere gli atti alla Procura della Repubblica.

⁷ Sessanta giorni prima della modifica introdotta nel 2000.

⁸ In entrambi i casi, si pone un problema di coordinamento con le norme relative al rilascio della concessione edilizia.

In Italia, in particolare, i dati relativi agli ultimi anni rivelano una regolazione allo *start-up* sensibilmente semplificata e, di conseguenza, la distanza dagli altri Paesi esaminati tende a ridursi. Ciò è il risultato di una tenace predisposizione di regole volte ad ottenere tali miglioramenti. La celerità e semplicità dell'apertura di un'attività produttiva è un aspetto, in effetti, sul quale il legislatore nazionale ha insistito notevolmente, ritenendolo centrale per lo sviluppo dell'economia nazionale. I risultati descritti dai dati rivelano un ritardo degli effetti pratici rispetto al momento di introduzione dell'innovazione normativa, ma trovano generale riscontro nelle complesse fasi di implementazione dello sportello unico (soprattutto nel fattore temporale e procedurale)¹⁰.

Nella disciplina sullo sportello unico – sotto il profilo della semplificazione – vi sono difetti non trascurabili. In particolare, il numero di amministrazioni competenti e/o di procedure “nascoste” dall'unicità dello sportello unico rimangono troppe. Tutto ciò, in definitiva, produce ulteriori interventi correttivi da parte del regolatore pubblico. In effetti, è la turbolenza normativa stessa a suggerire che la regolamentazione sullo *start-up* non ha ancora raggiunto un assetto soddisfacente: le continue modifiche, aggiustamenti, soppressioni e integrazioni delle discipline sull'avviamento di un'attività produttiva operate e in progettazione evidenziano come l'*iter* procedurale si presenti ancora lento e complicato (cfr. il riquadro “I limiti della semplificazione”).

In ogni caso, al di là della implementazione normativa, l'istituzione dello sportello unico, da solo, non garantisce una regolamentazione ottimale. Per un verso, le finalità semplificatorie possono essere raggiunte procedendo soprattutto sul lato procedurale e non (solamente o prevalentemente) su quello organizzativo. Per l'altro, e di conseguenza, l'unicità richiesta dal mondo delle imprese si sostanzia (anche) in una serie di misure di dettaglio, non sempre previste nelle discipline nazionali sullo sportello unico. In sintesi, affinché possa produrre effetti veramente unificanti, la normativa deve sostanziarsi in una pluralità di misure concernenti sia i profili organizzativi, sia quelli procedurali.

Si pensi, ad esempio, alla disciplina irlandese, che non prevede, in senso proprio, uno “sportello unico”, ma in tutte le statistiche di *performance* economica presenta una posizione migliore rispetto a paesi che invece hanno previsto una regolamentazione di tal tipo. Ciò è dato dal fatto che l'Irlanda ha proceduto all'abrogazione di tutte le procedure superflue e fissato tempi estremamente brevi per la conclusione dello *start-up* dell'impresa. In particolare, in Irlanda sono previste tre possibili procedure. Le prime due sono risalenti, l'ultima è stata introdotta nel 1999 in funzione di semplificazione e – in definitiva – superamento delle prime due. Con la prima (*Ordinary scheme*), tutti i tipi di imprese ottengono la registrazione in 15 giorni lavorativi dalla consegna della documentazione all'amministrazione *Companies Registration Office* (CRO). Con la seconda (*Urgent scheme*), le imprese (escluse le società per azioni) sono registrate in 10 giorni lavorativi dalla consegna della documentazione al CRO. Nel 1999 è stata introdotta una

¹⁰ Recentemente, sull'attuazione dello sportello unico, Formez (2006).

I limiti della semplificazione

Le riforme degli ultimi anni non hanno risolto tutti i problemi concernenti le procedure di autorizzazione per gli insediamenti produttivi. Infatti, se l'idea dell'unicità (procedurale e strutturale), di per sé, è innovativa e elimina alcuni inconvenienti della normativa previgente, il percorso semplificatorio è solo agli inizi.

In primo luogo, la riforma sullo sportello unico è caratterizzata da tendenziale insuccesso. Infatti, attualmente, dopo notevoli ritardi, la normativa non è stata ancora applicata nella totalità del territorio. Inoltre, anche in presenza dello sportello unico, il numero di procedure autorizzatorie gestito con la nuova procedura risulta ancora limitato. Infine, anche dove è operativo, talvolta lo sportello unico non risponde alle esigenze di snellezza e velocità, per le quali è stato istituito.

In secondo luogo, le procedure continuano a rimanere troppe. In particolare, uno dei problemi principali della normativa concerne il rapporto tra lo sportello unico comunale e gli uffici delle altre Amministrazioni coinvolte nella procedura. In sostanza, il procedimento autorizzatorio disegnato dal D.P.R. n. 447/1998, non sostituisce i singoli iter (necessari all'impresa per aprire o ampliare un'attività), ma pone un nuovo procedimento amministrativo unitario che si aggiunge alle attuali procedure, al fine di integrarle e coordinarle. Ciò è dovuto al fatto che il Regolamento in esame, diversamente da altri decreti di semplificazione, non contiene l'espressa abrogazione di alcuna norma preesistente. Ciò produce alcune conseguenze perverse, contraddittorie o coerenti con il dettato normativo. Per un verso, le amministrazioni sono restie a spogliarsi delle proprie competenze autorizzatorie "finali", anche in ottica di visibilità con i cittadini e talvolta bypassano la struttura unica; più spesso considerano lo sportello unico come un mero "passacarte". Per l'altro, anche quando la normativa viene correttamente applicata, in taluni casi lo sportello unico finisce, paradossalmente, per costituire elemento di complicazione: si pensi alle autorizzazioni di competenza di un'unica amministrazione, che con la nuova normativa sono sottoposte all'ulteriore fase procedurale presso la struttura unica.

In terzo luogo, bisogna fare riferimento al timore delle imprese verso la burocrazia. Infatti, a volte, sono i privati stessi ad essere restii al cambiamento. Molti imprenditori, ad esempio, preferiscono, in una prospettiva di minore responsabilizzazione, avere una autorizzazione amministrativa espressa, che non ricorrere a istituti quali il silenzio assenso e la dichiarazione di inizio attività (e avvalersi, quindi, di procedure più veloci per avviare o ampliare un'attività produttiva).

Un'importante ragione di tale atteggiamento va rinvenuta nella difficoltà ad orientarsi in una normativa ancora troppo complessa, contenuta in una miriade di provvedimenti di competenza di diversi soggetti (Stato, Regione, Unione Europea).

In quarto luogo, le problematiche della complessità normativa e dell'eccessivo numero delle procedure rischiano di acuirsi nel nuovo contesto disegnato dalla riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione del 2001. Più in particolare, ai sensi del riparto di competenze legislative previsto dall'attuale art. 117 della Carta fondamentale, i regolamenti di delegificazione e semplificazione in materia di insediamenti produttivi potranno essere, in linea di massima, sostituiti dalla normazione regionale.

In quinto luogo, l'inefficienza amministrativa ostacola il perseguimento concreto della semplificazione. Il parziale insuccesso dello sportello unico dipende anche dalle difficoltà delle Amministrazioni a raggiungere adeguati livelli di efficienza. Del resto, la brevità dei tempi

concessi, gli obiettivi di “integrazione” fra le diverse realtà amministrative e territoriali, l’individuazione del bacino di utenza ottimale, l’impatto organizzativo e tecnico dell’operazione ecc., richiedono cambiamenti radicali nell’azione pubblica. L’efficienza della P.A., daltronde, è un aspetto che, almeno in parte, va al di là della normativa in esame. Infatti, anche nella regolamentazione previgente, in presenza di Amministrazioni che avevano sviluppato buone professionalità e consolidato buoni processi organizzativi (interni all’ente e tra i diversi soggetti coinvolti), l’iter procedurale si completava in tempi accettabili. Tuttavia, nel passato come nel presente, il sistema italiano non pare garantire riallineamenti delle varie esperienze territoriali mediante il confronto e la dissezione delle “buone prassi”.

In definitiva, da un lato, le riforme degli ultimi anni, hanno fatto registrare notevoli progressi, in senso semplificatorio e liberalizzatorio, alla regolamentazione concernente le attività produttive. Dall’altro, continuano a persistere rilevanti problematiche. Le principali, per lo studio in questione, sono legate:

- alla rilegificazione e ai rischi di un’eccessiva diversificazione a livello regionale delle normative;*
- al mancato completamento della riforma sullo sportello unico;*
- al non efficace coordinamento fra Amministrazioni nelle procedure autorizzative;*
- alla (non sufficiente) riduzione delle autorizzazioni.*

terza procedura, chiamata CRODisk: essa mira a sostituire le altre due (ma ha lo stesso ambito di applicazione della procedura urgente). Il tempo massimo di conclusione è di cinque giorni, ma generalmente la procedura si conclude in due-tre giorni. Essa si vale ampiamente delle tecnologie informatiche e consiste nella presentazione del dischetto e dello stampato del modulo previamente compilato (oltre che del memorandum e statuto societario approvato).

Più in generale, tenendo in considerazione ulteriori profili normativi rilevanti in ottica di miglioramento dell'efficienza dei processi di registrazione dell'impresa, la situazione dei paesi europei al 2001 è quella riassunta nella Tab. 5. Il miglioramento di tali aspetti aveva costituito oggetto di raccomandazione alla metà degli Anni '90 da parte della Commissione Europea: a poco più di un lustro di distanza, non tutti i paesi europei hanno ottenuto risultati soddisfacenti. Si tratta, però, di un quadro non completo, che non tiene conto della misura di ciascun elemento (ad esempio, la circostanza che una normativa preveda un tempo di conclusione della procedura, non significa che questo sia breve), o del fatto che la previsione normativa garantisca anche l'implementazione amministrativa (si pensi, ad esempio, all'informatizzazione nelle procedure italiane, più volte "promessa" ma mai realizzata).

Tutto ciò, come evidente, pone anche un delicato problema di tecnica legislativa, soprattutto in quegli ordinamenti dove la cultura del cambiamento viene osteggiata dalle amministrazioni preposte ad attuare le regole.

Tab. 5 PROFILI DI COMPLICAZIONE NELLE NORMATIVE SULLO START-UP IN EUROPA
2001

Profili Normativi	Paesi
Introduzione di un unico modulo di registrazione	Finlandia, Francia, Lussemburgo, Olanda e Svezia
Allestimento di un unico punto di contatto dove un unico modulo di registrazione può essere depositato	Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lussemburgo, Olanda, Portogallo, Spagna, Svezia e Inghilterra
Introduzione di un sistema utile a consentire alla pubblica amministrazione a riconoscere l'impresa attraverso un unico numero di identificazione	Danimarca, Finlandia, Italia e Svezia
Verificare che i pubblici poteri non introducano duplicati o superflue documentazioni e/o punti di contatto	Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Olanda, Spagna e Svezia: hanno proceduto a importanti riforme con riferimento ai documenti ufficiali necessari per la registrazione, Austria, Danimarca, Finlandia, Francia, Grecia, Italia, Lussemburgo, Olanda, Spagna e Svezia: hanno riformato i documenti meno rilevanti.
Fissazione dei tempi di scadenza per gli adempimenti nella procedura di autorizzazione e per l'accoglimento della domanda	Danimarca, Finlandia, Grecia, Italia, Irlanda, Olanda, Portogallo, Spagna e Gran Bretagna
Introduzione, ove possibile, di un sistema di silenzio assenso	Germania, Grecia e Italia
Uso diffuso dell'informatica e databases per la trasmissione e autenticazione delle informazioni sottoposte e/o per lo scambio di informazioni tra pubbliche amministrazioni	Danimarca, Danimarca, Italia e Gran Bretagna: registrazione on-line Danimarca, Finlandia, Germania, Italia, Irlanda, Portogallo e Spagna: hanno computerizzato tutte le richieste di registrazione.

LE RECENTI RIFORME SULLO START-UP DI IMPRESA

I risultati delle semplificazioni in Italia, dunque, non raggiungono risultati apprezzabili, quantomeno in coerenza con l'ambizioso progetto del regolatore. Come si è osservato, ciò è dovuto, in primo luogo, alla lenta e limitata applicazione delle normative sullo sportello unico. Inoltre, in secondo luogo, le riforme del 1998-2000 si rivelano insufficienti a modernizzare l'ambiente normativo relativo all'avviamento d'impresa.

Di conseguenza, recentemente, le discipline sullo *start-up* subiscono ulteriori modificazioni. In tale processo riformatore si desume, tra le altre cose, una valutazione di inefficienza della regolamentazione da parte del legislatore stesso: la normativa, che ha pur prodotto sensibili miglioramenti nell'ultimo lustro, necessita di alcuni aggiustamenti (e altri – considerando le riforme in progetto - sono necessari).

È opportuno soffermarsi su tali riforme, sottolineando gli aspetti sui quali insiste il legislatore e formulando, conclusivamente, una valutazione critica sul nuovo impianto regolamentare (sul quale non vi sono ancora studi sugli effetti pratici), che – come osservato - potrebbe essere sottoposto a modifiche nell'attuale legislatura. A tale proposito, bisogna riferirsi soprattutto: alle modifiche apportate - alla Legge n. 241/1990 - dalla Leggi n. 15/2005 e n. 80/2005; al Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82; alla Legge 2 aprile 2007, n. 40 (di conversione del Decreto Legge 31 gennaio 2007, n. 7).

Prima dell'analisi delle norme, merita accennare ai contenuti e al metodo di tale sviluppo riformatore. Relativamente ai contenuti, tali normative mirano a rendere più celeri ed efficaci le procedure di autorizzazione per l'impresa: imponendo un dialogo maggiore tra privato e amministrazione, in fase istruttoria, prima dell'emanazione del provvedimento finale; semplificando l'ottenimento di documenti funzionali al raggiungimento dell'autorizzazione e incentivando il ricorso all'autocertificazione e all'informatizzazione; facendo fronte all'inerzia amministrativa con meccanismi di silenzio assenso, o prevedendo più agevoli rimedi giurisdizionali; sostituendo alcune autorizzazioni espresse con dichiarazioni da parte del privato.

Relativamente al metodo, queste regolamentazioni non sono inserite nella normativa sullo sportello unico precedentemente citata, né quasi mai fanno riferimento espresso a tale disciplina. Ciò, per un verso, è giustificato dal fatto che tali norme, nella maggior parte dei casi, hanno uno spettro di applicazione molto ampio, non riconducibile solamente alle procedure di autorizzazione di impianti produttivi. Per l'altro, disposti più o meno generali (ad esempio, norme che si applicano a tutta l'azione amministrativa, alle sole autorizzazioni o limitate alle procedure gestite dallo sportello unico) sparsi in diversi livelli normativi (di rango primario e regolamentare) e l'assenza di contestuali raccordi tra norme che si succedono nel tempo, generano rilevanti problematiche applicative per le amministrazioni e le imprese destinatarie di tali regolamentazioni.

Di conseguenza, come si vedrà, il fine di semplificazione amministrativa, in un contesto di complicazione normativa – dove bisogna stabilire se applicare la norma speciale o quella generale, regolamentare o legislativa, precedente o successiva, con un livello più o meno ampio di dettaglio - rischia di non essere centrato in pieno e di ottenere, in definitiva, risultati prevalentemente “cosmetici”.

La Legge 11 febbraio 2005, n. 15: la conferenza di servizi preliminare e decisoria, il preavviso di rigetto e il silenzio

In tale provvedimento, che introduce ampie modifiche e integrazioni alla legge generale sul procedimento amministrativo, molti disposti sono applicabili a tutta l'attività amministrativa o a larga parte di essa¹¹. Tuttavia, in tale sede ci si soffermerà soprattutto sulle norme che incidono, pur con intensità diversa, sulla procedura di autorizzazione.

In primo luogo, viene prevista la possibilità di ricorrere alla conferenza di servizi preliminare anche per «insediamenti produttivi di beni e di servizi». Con tale strumento, l'impresa “tasta” il terreno con le amministrazioni e ottiene indicazioni sulla formulazione e/o modificazione del suo progetto di impianto produttivo, in funzione di ottenimento della successiva autorizzazione all'apertura. È dubbia, però, l'applicazione di questa norma (generale) alla procedura (speciale) gestita dallo sportello unico, per il quale è già prevista una simile (ma non identica) fase di discussione tra amministrazioni e privato.

La conferenza di servizi preliminare (art. 14 bis, L. n. 241/1990)

La conferenza di servizi, in generale, serve a far fronte alla frammentazione sequenziale del procedimento amministrativo, mettendo attorno ad un tavolo le amministrazioni, che grazie alla contestualità possono decidere più velocemente. La conferenza di servizi preliminare (art. 9, L. n. 15/2005, che modifica l'art. 14 bis, L. n. 241/1990) è funzionale a verificare, prima della presentazione di una istanza o di un progetto definitivi, attraverso la presentazione di un progetto preventivo o di uno studio di fattibilità, un piano di insediamento di particolare complessità.

Le determinazioni della conferenza devono aversi entro trenta giorni dalla richiesta. Per cui, con lo strumento in esame il privato “negozia”, preliminarmente, le condizioni per ottenere una decisione positiva da parte delle amministrazioni coinvolte nello start-up.

Questa operazione si rivela particolarmente utile nel caso in cui i «necessari atti di assenso» per avviare un'attività produttiva sono di competenza di una molteplicità di amministrazioni, ciascuna con un autonomo potere decisionale. Per cui, dopo questo dialogo preliminare, il privato potrà pianificare con minore incertezza amministrativa il suo investimento, in quanto (tutte) le istituzioni pubbliche – in sede di rilascio dell'autorizzazione - potranno discostarsi da quanto

¹¹ Per un ampio commento alla legge in esame, si v. Mattarella, Napolitano, Gardini, Sandulli, Di Nitto (2005), p. 469 ss. Si veda, inoltre, i commenti pubblicati su www.giustamm.it di Cerulli Irelli, Romano Tassone, Satta, Occhiena, Paolantonio, Tarullo.

espresso in sede di conferenza «solo in presenza di significativi elementi emersi nelle fasi successive del procedimento».

L'applicazione di questa norma alle procedure gestite con lo sportello unico, però, non è del tutto scontata. Infatti, una previsione simile è contenuta nella disciplina specifica sullo sportello unico (art. 3, co. 3, D.P.R. n. 447/1998), pur tale valutazione preliminare è affidata semplicemente alla struttura unica (senza chiarire se in forma autonoma, o dopo aver sentito le altre amministrazioni) e sono previsti tempi di conclusione diversi (entro 30 giorni dalla richiesta, anziché entro 90). Ora, risultando contraddittoria (in quanto inutilmente gravosa) una duplicazione di tale verifica, si pone un problema di armonizzazione tra fonti, collocate a diversi livelli e con gradi di specialità differenti. Di conseguenza, ci si potrebbe chiedere se la norma del 2005 sostituisca, integri, o non debba essere applicata ai procedimenti gestiti dallo sportello unico. Il quesito non è solo di tipo teorico-giuridico (si applica la norma ordinaria successiva o quella speciale regolamentare precedente?), in quanto le diverse interpretazioni privilegiano, in vario modo, la celerità dell'azione amministrativa (con applicazione della procedura meno complicata), le garanzie del privato (si applicano tutte e due, o quella che tutela maggiormente l'impresa), la chiarezza normativa (vale la normativa speciale dello sportello unico, poichè non espressamente modificata), ecc.

In secondo luogo, è prevista nei procedimenti ad istanza di parte (e, quindi, anche nelle procedute di autorizzazione), la previa comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza. Anche tale disposto è funzionale ad ampliare (in questo caso obbligatoriamente) il dialogo tra amministrazione e privato, in funzione di evitare un eventuale diniego di autorizzazione. Di conseguenza, se l'amministrazione intende rifiutare l'autorizzazione non potrà, come in passato, emanare immediatamente un provvedimento di diniego: essa è costretta a dare un'altra *chance* al privato, indicando i motivi che impediscono il rilascio dell'autorizzazione (perché manca, ad esempio, un documento, o l'interesse dell'impresa, secondo la p.a., sacrifica eccessivamente altre situazioni giuridiche soggettive), in modo che il richiedente, qualora possibile, possa porvi rimedio immediatamente. Ciò, ovviamente, da un lato, evita sorprese sgradevoli all'interessato e genera un dialogo tra le parti maggiormente propositivo; dall'altro, quest'ulteriore fase partecipativa rischia di allungare ampiamente i tempi di conclusione della procedura. Dubbi, poi, similmente all'ipotesi precedente, vi possono essere per l'estensione applicativa di tale norma.

Il preavviso di rigetto (art. 10 bis, l. n. 241/1990)

Con la previa comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza (art. 6, l. 15/2005, che introduce l'art. 10 bis, l. n. 241/1990), il responsabile del procedimento o l'autorità competente, prima dell'adozione di un provvedimento negativo, comunica tempestivamente agli istanti i motivi che impediscono l'accoglimento della domanda, permettendo ai richiedenti la presentazione di osservazioni. Tale comunicazione interrompe i termini per concludere il procedimento, che iniziano nuovamente a decorrere dalla data di presentazione delle osservazioni (o, in mancanza, dalla scadenza del termine per presentare quest'ultime).

La previsione in esame - oltre a suscitare interrogativi, similmente a quanto osservato per disciplina relativa alla conferenza preliminare, sulla sua applicazione ai procedimenti gestiti dallo sportello unico - pare complicare il procedimento. Da un lato, infatti, introduce un'ulteriore dialogo tra la P.A. e l'interessato (il privato, infatti, ha già avuto modo di partecipare al procedimento); dall'altro, nella parte in cui «interrompe» (e non sospende) il termine, allunga i tempi procedurali (che, di fatto, possono raddoppiare) e prolunga la situazione di provvisoria e di mancata soddisfazione del richiedente (che deve attendere ulteriormente per un'eventuale ricorso giurisdizionale). Si pensi, ad esempio, che le amministrazioni si valgono spesso di tale strumento per guadagnare tempo, quando sono sicure di non riuscire a concludere la procedura nei termini normativamente previsti (che porterebbe, magari, in assenza di provvedimento espresso, alla formazione del silenzio assenso). In tal modo, un istituto di garanzia per il privato finisce per costituire uno strumento di "temporeggiamento" per le amministrazioni.

Come osservato, vi possono essere incertezze per l'estensione applicativa di tale norma. In questo caso, però, si ha minore sovrapposizione tra le discipline e, il fatto che l'assenza di tale comunicazione renda illegittimo il provvedimento finale, spinge le amministrazioni, nel dubbio, ad applicare tale norma, nelle procedure dello sportello unico.

In terzo luogo, la l. n. 15/2005 ridisegna (per l'ennesima volta) la disciplina sulla conferenza di servizi decisoria. Come osservato, si tratta di un istituto finalizzato ad una decisione pubblica più celere, in presenza di una molteplicità di amministrazioni coinvolte in una medesima attività amministrativa; in questo caso, rispetto alla conferenza preliminare, nella riunione tra amministrazioni si raggiunge direttamente, di regola, un provvedimento finale (di assenso o di diniego). Le modifiche del 2005, in particolare, sono volte ad evitare situazioni di stallo in sede di conferenza, attraverso meccanismi di decisione maggiormente unilateralistici (con taluni temperamenti, però, in caso di interessi qualificati, o degli enti territoriali). Il risultato complessivamente ottenuto consiste nel fatto che, anche nella procedura per conferenza di servizi prevista dal regolamento sullo sportello unico, viene agevolata la conclusione dell'*iter* amministrativo. Per un verso, il dissenso di talune amministrazioni in minoranza, di per sè, non è suscettibile di incidere sulla conclusione della conferenza. Per l'altro, solo nei casi previsti dalla legge il mancato assenso di alcune amministrazioni prolunga il procedimento in altre sedi, nelle quali, peraltro, è prevista una conclusione della procedura. In definitiva, la contestualità velocizza il procedimento e il dissenso di alcune amministrazioni non impedisce l'ottenimento dell'autorizzazione da parte del privato.

La conferenza di servizi decisoria (artt. 14-14 quinquies, l. n. 241/1990)

L'estensione delle innovazioni concernenti la conferenza di servizi decisoria (modifiche agli artt. 14-14 quinquies, l. n. 241/1990) alle procedure di autorizzazione alle attività produttive non suscita particolari problemi: le norme in esame, infatti, trovano applicazione, per via dell'esplicito richiamo, contenuto nell'art. 4 del D.P.R. n. 447/1998, al procedimento mediante conferenza di servizi gestito dallo sportello unico.

Il profilo più rilevante di tali modifiche, per quanto qui interessa, concerne la formazione delle decisioni in sede di conferenza. In particolare, da un lato, si tenta di correggere alcune distorsioni connesse al meccanismo maggioritario di decisione finale. Dall'altro, in taluni casi, il dissenso tra amministrazioni di enti territoriali (ad esempio, tra regione ed ente locale) presuppone il ricorso alle Conferenze Stato-autonomie territoriali e, in ultima istanza, l'intervento (sostitutivo) degli esecutivi regionali e/o statali. Inoltre, da rilevare il fatto che il dissenso, per essere efficace, deve essere espresso, motivato e deve recare le specifiche indicazioni delle modifiche progettuali in presenza delle quali l'amministrazione stessa sarebbe disposta a convertire in assenso il proprio precedente dissenso. Infine, è previsto, previo accordo tra le amministrazioni coinvolte, l'utilizzo degli strumenti informatici nella convocazione e nello svolgimento della conferenza di servizi.

In quarto luogo, innovazioni sono previste con riferimento al ricorso giurisprudenziale per il silenzio delle amministrazioni e alcuni disposti sostengono il ricorso all'informatica. Per il primo aspetto, il privato di fronte l'inerzia amministrativa può immediatamente ricorrere (entro un anno) al giudice per far constatare la violazione dell'obbligo di provvedere, senza dover necessariamente formulare ulteriori richieste formali (diffide) all'amministrazione (art. 2, co. 4, L. n. 241/1990, comma aggiunto dall'art. 2, L. 15/2005). Per il secondo, «per conseguire maggiore efficienza nella loro attività, le amministrazioni pubbliche incentivano l'uso della telematica, nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati» (art. 3-bis, L. n. 241/1990). La prima norma avrà un'applicazione residuale alle procedure di avviamento di attività produttive, in quanto, nella maggior parte dei casi, discipline generali e speciali prevedono ipotesi di silenzio significativo (assenso o dissenso) per l'inerzia amministrativa nelle procedure di autorizzazione. La seconda è una norma scontata e inutile: è chiaro, e le norme lo ripetono da anni, che l'informatizzazione migliorerebbe i rapporti tra amministrazioni e con i privati, ma un disposto che non prevede gli strumenti per conseguire il risultato difficilmente può raggiungere effetti concreti.

La Legge 14 maggio 2005, n. 80: la dichiarazione di inizio attività, il silenzio assenso, i tempi generali e l'autocertificazione

Il provvedimento in questione, noto come decreto sulla competitività¹², per gli aspetti che qui interessano: regola la disciplina del termine del procedimento; apporta misure semplificatorie e liberalizzatorie alle procedure di autorizzazione; modifica la normativa sull'autocertificazione. Anche queste previsioni, essendo contenute nella legge generale sul procedimento amministrativo e avendo una formulazione molto ampia, sono suscettibili di avere, presumibilmente almeno secondo l'intenzione del legislatore, un'applicazione molto estesa. In linea di massima, l'obiettivo della disciplina è di ridisegnare il sistema dei controlli amministrativi

¹² La legge n. 80/2005 converte in legge, con integrazioni, il D.L. 14 marzo 2005, n. 35.

all'ingresso per ridurre il peso della burocrazia sulle attività private. Tuttavia, da un lato, al suo interno vi sono alcune pulsioni contrapposte, che rendono, per taluni aspetti, contraddittorio il provvedimento normativo¹³. Dall'altro, la combinazione di tali disposti con il quadro giuridico preesistente genera rilevanti problematiche.

In primo luogo, viene ridisegnata la disciplina sulla dichiarazione di inizio attività. Sulla base di tale normativa, il privato può accedere al mercato senza previo controllo amministrativo, effettuando una comunicazione all'amministrazione e avviando l'attività dopo trenta giorni. L'utilizzo di tale strumento, però, incontra diverse limitazioni generali e non incide su regimi specifici autorizzatori .

La dichiarazione di inizio attività (art. 19, L. n. 241/1990)

Le modifiche apportate nel 2005 prevedono che ogni atto di autorizzazione - il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento dei requisiti e presupposti di legge o di atti amministrativi a contenuto generale e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi - è sostituito da una dichiarazione dell'interessato corredata, anche per mezzo di autocertificazioni, delle certificazioni e delle attestazioni normativamente richieste. Rimangono esclusi da tale regime gli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'amministrazione della giustizia, alla amministrazione delle finanze, alla tutela della salute e della pubblica incolumità, del patrimonio culturale e paesaggistico e dell'ambiente, nonché degli atti imposti dalla normativa comunitaria. L'attività oggetto della dichiarazione, salvo nei casi in cui la legge prevede l'acquisizione di pareri di organi o enti appositi, può essere iniziata decorsi trenta giorni dalla data di presentazione della dichiarazione all'amministrazione competente. Inoltre, contestualmente all'inizio dell'attività, l'interessato ne dà comunicazione all'amministrazione competente, che nei successivi trenta giorni può adottare motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività (in caso di accertata carenza delle condizioni, modalità e fatti legittimanti) e di rimozione dei suoi effetti (salvo che, ove ciò sia possibile, l'interessato provveda a conformare alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti entro un termine fissato dall'amministrazione, in ogni caso non inferiore a trenta giorni). Inoltre, indipendentemente da tali limiti temporali, rimane in capo all'amministrazione il potere di intervenire sui comportamenti dei privati (grazie all'applicazione delle disposizioni sulla revoca e sull'annullamento d'ufficio). La norma in questione, pur prevedendo che «restano ferme le disposizioni di legge vigenti che prevedono termini diversi da quelli» in essa indicati per l'inizio dell'attività (e per l'adozione, da parte dell'amministrazione competente, di provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione dei suoi effetti), lascia aperto il problema dell'applicazione di tali disposti ai procedimenti gestiti dallo sportello unico: la normativa su quest'ultimo, infatti, è contenuta in una fonte normativa regolamentare (speciale ma sott'ordinata).

¹³Fonderico (2005), p. 1017 ss.; Mattarella (2005), p. 821.

In secondo luogo, il decreto sulla competitività amplia l'applicazione del regime del silenzio assenso. Questo si applica quando non opera la dichiarazione di inizio attività e mira a trasformare un comportamento patologico dell'amministrazione (inerzia) in un provvedimento positivo di autorizzazione. Anche per il silenzio assenso sono previste significative limitazioni.

Il silenzio assenso (art. 20, L. n. 241/1990)

Al di là dei casi di dichiarazione di inizio attività appena indicati, nei procedimenti ad istanza di parte per il rilascio di provvedimenti amministrativi, il silenzio dell'amministrazione competente equivale a provvedimento di accoglimento della domanda (senza necessità di ulteriori istanze o diffide), se la medesima amministrazione non comunica all'interessato, nei tempi stabiliti dalla legge o con regolamento (art. 2, Legge n. 241/1990), il provvedimento di diniego, ovvero non avvia una conferenza di servizi. In quest'ultimo caso, l'amministrazione competente indice la conferenza entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza. Così come per la d.i.a., anche relativamente al regime del silenzio assenso sono previste alcune deroghe all'applicazione dell'istituto. Queste concernono: gli atti e procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente, la difesa nazionale, la pubblica sicurezza e l'immigrazione, la salute e la pubblica incolumità, i casi in cui la normativa comunitaria impone l'adozione di provvedimenti amministrativi formali, i casi in cui la legge qualifica il silenzio dell'amministrazione come rigetto dell'istanza, nonché agli atti e procedimenti individuati con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (su proposta del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con i Ministri competenti). Sia nel caso della d.i.a., che del silenzio assenso, sono previsti dei meccanismi sanzionatori (art. 21 Legge n. 241/1990).

Problemi applicativi, simili a quanto rilevato per la d.i.a., si pongono anche con riguardo all'estensione del regime generale del silenzio assenso alle procedure gestite dallo sportello unico. Inoltre, per entrambe le procedure semplificate resta dubbia la possibilità di conciliarsi con una richiesta di autorizzazione per un impianto produttivo, che prevede una pluralità di atti di assenso con diversi livelli di discrezionalità.

In terzo luogo, quasi da contrappeso al nuovo regime autorizzatorio delineato, vengono contemplati tempi più lunghi per la conclusione dei procedimenti amministrativi. Infatti, in assenza di esplicita previsione nelle disposizioni settoriali (legislative o regolamentari), il termine è di novanta giorni (anziché, come previsto prima delle modifiche in commento, di trenta giorni). Inoltre, ulteriori prolungamenti sono previsti – oltre che nell'ulteriore fase di dialogo, introdotta dalla Legge n. 15/2005, tra p.a. e privato, relativa alla comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza (art. 10 bis, Legge n. 241/1990) - nel caso di acquisizione di valutazioni tecniche, informazioni o certificazioni non in possesso dell'amministrazione e non direttamente acquisibili presso altre pubbliche amministrazioni (art. 2, comma 4, Legge n. 241/1990).

In quarto luogo, viene modificata la disciplina sull'autocertificazione (contenuta nell'art. 18, Legge n. 241/1990). A tale proposito, i documenti attestanti atti, fatti, qualità e stati soggettivi, necessari per l'istruttoria del procedimento, sono acquisiti d'ufficio quando sono in possesso dell'amministrazione procedente, ovvero sono detenuti, istituzionalmente, da altre pubbliche

amministrazioni. L'amministrazione procedente può richiedere agli interessati i soli elementi necessari per la ricerca dei documenti. Questa norma, in apparenza meno rilevante rispetto alle più dettagliate regolamentazioni su d.i.a. e silenzio assenso, è suscettibile di apportare, qualora correttamente applicata, importanti vantaggi alle imprese. In sostanza, non solo il privato può valersi dell'autocertificazione (D.P.R. n. 445/2000, che consente l'eliminazione di adempimenti come la richiesta di certificati, la produzione di copie di documenti e l'autenticazione di copie e firme), ma spesso è il responsabile del procedimento stesso a dover acquisire una serie di documenti.

Il Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82: l'informatizzazione

L'ulteriore provvedimento da tenere in considerazione è il Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82, relativo al Codice sull'amministrazione digitale¹⁴. In tale materiale normativo (entrato in vigore nel gennaio del 2006 e integrato con il Decreto legislativo 4 aprile 2006, n. 159) sono due, principalmente, gli articoli a cui fare riferimento.

In primo luogo, l'art. 10, previa informatizzazione dello sportello unico, prevede («anche») modalità telematiche di relazione con l'utenza. Di conseguenza, i privati non sono costretti a recarsi di persona presso lo sportello unico, potendo inviare in via telematica istanze e documentazioni varie. Tutto ciò, ovviamente, presuppone una maggiore interconnessione informatica tra le diverse pubbliche amministrazioni.

L'informatizzazione degli Sportelli unici (art. 10, D.Lgs. n. 82/2005)

L'art. 10 richiama espressamente la disciplina del D.P.R. n. 447/1998, prevedendo che lo sportello unico «è realizzato in modalità informatica ed eroga i propri servizi verso l'utenza anche in via telematica». Di conseguenza, ai sensi della norma, si consente agli utenti l'invio di istanze, dichiarazioni, documenti e ogni altro atto non solamente mediante cartaceo. E' prevista l'integrazione degli sportelli unici con i servizi erogati in rete dalle pubbliche amministrazioni. Inoltre, al fine di promuovere la massima efficacia ed efficienza dello sportello unico, anche attraverso l'adozione di modalità omogenee di relazione con gli utenti nell'intero territorio nazionale, lo Stato, d'intesa con la Conferenza unificata, individua uno o più modelli tecnico-organizzativi di riferimento, tenendo presenti le «migliori esperienze realizzate per garantire l'interoperabilità delle soluzioni individuate».

¹⁴ La Legge 20 luglio 2003, n. 229 (legge di semplificazione 2001) ha delegato il Governo a predisporre i seguenti codici: assicurazioni; tutela dei consumatori; società dell'informazione; produzione normativa, semplificazione e qualità della regolazione; sicurezza del lavoro; incentivi alle attività produttive; produzione e commercializzazione di generi alimentari; metrologia legale; internazionalizzazione delle imprese; disciplina del corpo nazionale dei vigili del fuoco.

In secondo luogo, il D. Lgs. 7 marzo 2005 n. 82 (negli artt. 11 e 10 comma 4) provvede a rendere più trasparente (e, quindi, più facilmente accessibili) le informazioni concernenti l'impresa, prevedendone la diffusione attraverso gli strumenti informatici. In particolare, tutti gli adempimenti amministrativi per l'avvio e l'esercizio delle attività di impresa devono essere contenuti nel «Registro informatico degli adempimenti amministrativi per le imprese». Tale strumento, oltre a consentire una rapida e completa informazione *on line* alle imprese, dovrebbe fornire (secondo la norma «ove possibile») il supporto necessario a compilare in via elettronica la relativa modulistica. Si tratta di una misura interessante, che richiede un'efficace e costata collaborazione tra le amministrazioni (le variazioni normative, infatti, necessitano conseguenti alterazioni dei requisiti indicati nel registro) e la predisposizione di un portale facilmente accessibile agli aspiranti imprenditori (sia per la completezza, che per la chiarezza informativa).

Il Registro informatico degli adempimenti amministrativi per le imprese (art. 11 D. Lgs. 7 marzo 2005 n. 82 e D.P.C.M. 3 aprile 2006, n. 200)

L'art. 11 regola l'istituzione, presso il Ministero delle attività produttive - che si avvale, per tale scopo, del sistema informativo delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura -, del Registro informatico degli adempimenti amministrativi per le imprese. In esso vanno elencati tutti gli adempimenti previsti dalle pubbliche amministrazioni per l'avvio e l'esercizio delle attività di impresa. Il Registro, che si articola su base regionale con apposite sezioni del sito informatico, dovrebbe fornire il supporto necessario a compilare in via elettronica la relativa modulistica. Tutte le amministrazioni pubbliche, sono tenute a trasmettere in via informatica al Ministero delle attività produttive l'elenco degli adempimenti amministrativi necessari per l'avvio e l'esercizio dell'attività di impresa. Le modalità di coordinamento, di attuazione e di accesso al Registro, nonché di connessione informatica tra le diverse sezioni del sito sono state stabilite con il D.P.C.M. 3 aprile 2006, n. 200.

Inoltre (art. 10, comma 4), è affidato allo Stato il compito di realizzare un sistema informatizzato per le imprese (nell'ambito del Sistema pubblico di connettività -Spc -disciplinato dal D.Lgs. 28 febbraio 2005, n. 42) relativo ai procedimenti di competenza delle amministrazioni centrali (anche per le finalità del Registro informatico).

La Legge 2 aprile 2007, n. 40: la comunicazione unica per l'avviamento d'impresa

La Legge 2 aprile 2007, n. 40 (di conversione del Decreto Legge 31 gennaio 2007, n. 7) introduce misure per la «nascita di nuove imprese», attraverso la previsione di una comunicazione unica in sostituzione degli adempimenti amministrativi per lo *start-up*.

La norma, dunque, prevede che il privato possa ottenere l'iscrizione al registro delle imprese attraverso un'unica comunicazione all'amministrazione. In tal modo, il successivo procedimento di autorizzazione risulta semplificato dagli adempimenti di tipo previdenziale, assistenziale e fiscale, nonché dall'ottenimento del codice fiscale e della partita IVA.

La comunicazione unica (art. 9, L. n. 40/2007)

Il provvedimento, noto come decreto Bersani bis, ha subito parziali modificazioni in sede di conversione, nella quale sono state rimosse alcune dizioni (“di norma”, “anche”, ecc., spesso riferite all’informatizzazione) che canonizzavano l’inefficienza amministrativa. Il fatto che la norma abbia un tono più deciso, come è ovvio, non ne garantisce il successo pratico.

Relativamente ai contenuti, ai fini dell’avvio dell’attività (o modifica, o cessazione) d’impresa, l’interessato presenta all’ufficio del registro delle imprese, per via telematica o su supporto informatico, la comunicazione unica, che vale quale assolvimento di tutti gli adempimenti amministrativi previsti per l’iscrizione al registro delle imprese. Tale comunicazione ha effetto, sussistendo i presupposti di legge, ai fini previdenziali, assistenziali, fiscali (individuati con decreto ministeriale), nonché per l’ottenimento del codice fiscale e della partita IVA. L’applicazione del nuovo regime è rimandata al sessantesimo giorno successivo all’entrata in vigore del decreto che fisserà il modello di comunicazione unica. Contestualmente alla presentazione della comunicazione, l’ufficio del registro delle imprese rilascia una ricevuta che costituisce titolo per l’immediato avvio dell’attività imprenditoriale (esclusivamente) «ove sussistano i presupposti di legge», e dà notizia alle amministrazioni competenti dell’avvenuta presentazione della comunicazione unica. Quest’ultime comunicano («immediatamente») all’interessato e all’ufficio del registro delle imprese, per via telematica, il codice fiscale e la partita IVA ed entro i successivi sette giorni gli ulteriori dati definitivi relativi alle posizioni registrate.

La comunicazione, la ricevuta e gli atti amministrativi sono adottati in formato elettronico e trasmessi per via telematica. A tale fine, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura assicurano, gratuitamente, previa intesa con le associazioni imprenditoriali, il necessario supporto tecnico ai soggetti privati interessati. Al fine di incentivare l’utilizzo del mezzo telematico da parte delle imprese individuali, la norma interviene anche sulla misura dell’imposta di bollo.

I PROGETTI DI RIFORMA

Sulla base dell’analisi che precede, si può constatare come il regolatore pubblico sia intervenuto, negli ultimi dieci anni, in varie occasioni sulle normative sullo *start-up* di impresa. Da un lato, si è cercato di semplificare la complessità amministrativa e procedurale. Dall’altro, di conseguenza, di ridurre e rendere più definiti i tempi di conclusione dell’azione amministrativa. Non si può dire, però, che questi risultati siano stati pienamente raggiunti. Infatti, le procedure e le amministrazioni coinvolte continuano a rimanere molte e i tempi di conclusione dell’azione amministrativa, – anche quando rispettati – rimangono ancora lunghi (anche a causa di interruzioni e sospensioni consentite dalle norme, a volte utilizzate “impropriamente”).

Come si è potuto osservare in precedenza, la disciplina sullo sportello unico, che contiene aspetti molto positivi ai fini del miglioramento dell’ambiente normativo per l’impresa, ha incontrato grandi difficoltà applicative e ha richiesto successivi interventi migliorativi. Questi ultimi, però, se si escludono le modifiche del 2000 operate direttamente sul d.P.R. n. 447/1998,

sono contenuti in una pluralità di provvedimenti normativi, nella maggior parte a contenuto generale, che generano problematiche sulla relativa estensione applicativa. In ogni caso, le riforme recenti sullo *start-up* d'impresa sono suscettibili di ulteriori miglioramenti. In definitiva, la difficile implementazione amministrativa, i difetti delle normative e la distanza rispetto alle discipline di altri paesi sviluppati impongono ulteriori liberalizzazioni e semplificazioni in materia.

Di ciò è consapevole anche il legislatore, tant'è che il processo riformatore non risulta concluso. Nell'attuale legislatura, infatti, sono in discussione alcuni disegni di legge volti ad introdurre disposizioni (integrative e modificative) per la semplificazione delle procedure per l'avvio di attività di impresa.

Sono tre i progetti di riforma che possono interessare la regolamentazione per lo *start-up* d'impresa. In questa sede va menzionato il disegno di legge A.S. n. 1532¹⁵, noto come ddl Capezzone, contenente un complesso di norme volte a riformare la normativa sullo sportello unico e il ddl AC 2272 bis, noto come ddl Bersani¹⁶, di portata più generale. Trattandosi di due testi regolanti, in parte, gli stessi oggetti, si è proceduto all'inserimento delle misure previste per l'avvio delle imprese contenute nel secondo disegno di legge (ddl Bersani) nel primo provvedimento (ddl Capezzone), attraverso emendamenti. Di conseguenza, dal ddl Bersani sono state stralciate le norme più direttamente volte a regolamentare lo sportello unico (divenendo AC 2272 bis-A). Su temi connessi a quelli regolati da questi due disegni di legge, interviene anche un terzo progetto di riforma, volto a dare tempi più certi ai procedimenti amministrativi in generale, proposto dal ministro Nicolais e in discussione in Parlamento (ddl AC 2161¹⁷).

Il primo progetto (ddl Capezzone), tra i tre indicati, è quello che più specificamente incide sullo *start-up* – e che pertanto maggiormente interessa ai fini di questa analisi – ma anche l'esito degli altri due progetti di legge è rilevante, per gli effetti indiretti, in termini di efficacia, sull'ambiente normativo per l'impresa. Il ddl Bersani, infatti, non solo ha sostanzialmente “travasato” nel ddl Capezzone tutte le norme direttamente relative allo sportello unico (migliorando in maniera significativa l'impianto di fondo della riforma), ma contiene anche deleghe al Governo per il coordinamento delle normative concernenti l'impresa (art. 15, ddl AC 2272 bis-A) e specifiche misure di semplificazione relative a procedure individuate (ad esempio: procedura per la verifica degli impianti a pressione e degli apparecchi di sollevamento, semplificazione delle procedure per il rilascio del certificato di prevenzione incendi, ecc.). Il ddl Nicolais, invece, oltre a ridisegnare la disciplina temporale dei procedimenti amministrativi

¹⁵ «Modifiche alla normativa sullo sportello unico per le imprese e disciplina dell'avvio dell'attività di impresa», approvato dalla Camera e attualmente in corso di esame in commissione Industria del Senato (dal 29 maggio 2007).

¹⁶ «Misure per il cittadino consumatore e per agevolare le attività produttive e commerciali, nonché interventi in settori di rilevanza nazionale», all'esame dell'assemblea della Camera dal 17 aprile 2007.

¹⁷ «Modernizzazione, efficienza delle Amministrazioni pubbliche e riduzione degli oneri burocratici per i cittadini e per le imprese», presentato nel gennaio del 2007 e in corso di esame in Commissione alla Camera.

(rendendola più breve), prevede sanzioni in caso di mancato rispetto dei tempi (risarcimento del danno e forme di indennizzo).

Trattandosi di progetti legislativi, è incerto l'esito del percorso parlamentare e i testi possono ancora subire modifiche significative. Già ad oggi sono intervenute sul ddl Capezzone, rispetto al progetto iniziale, variazioni sostanziali¹⁸. Tuttavia, se non può formarsi un giudizio definitivo sul provvedimento, non appare inutile descrivere brevemente le norme più rilevanti in termini di avviamento di un'attività imprenditoriale. Quest'ultime, infatti, qualora approvate in via definitiva nella forma attuale, potrebbero risolvere diversi difetti contenuti nelle normative attualmente vigenti.

Il ddl Capezzone mira a riformare principalmente due impianti normativi: la regolamentazione sullo sportello unico per le imprese (nel suo complesso); la legge generale sul procedimento amministrativo (L. n. 241/1990), relativamente alla dichiarazione di inizio attività.

Più in particolare:

- vi sono dei disposti volti a rafforzare l'istituzione, il funzionamento e l'informatizzazione dello sportello unico. Ad esempio, tutte le dichiarazioni vanno presentate (come in passato) allo sportello unico o, in caso di mancata attivazione, ad un ufficio designato dal Comune; le domande, le dichiarazioni, gli atti dell'amministrazione e i relativi allegati sono predisposti in formato elettronico e trasmessi per via telematica; tutte le informazioni su adempimenti e opportunità relativi alla realizzazione di impianti produttivi, sull'*iter* procedimentale e sugli atti adottati sono pubblicizzati (attraverso sito *internet*), o resi facilmente accessibili agli interessati.
- E' previsto un generale regime di dichiarazione per la realizzazione (e modificazione) di un impianto produttivo. Ciò significa che non è necessaria una formale autorizzazione amministrativa e il privato, di regola, può avviare immediatamente l'intervento. A tale regime, tuttavia, derogano le autorizzazioni che presentano margini di discrezionalità amministrativa in relazione ad una molteplicità di profili.

La dichiarazione "unica" e le esclusioni

La nuova normativa prevede che, per la realizzazione di un impianto produttivo, sia sufficiente presentare allo sportello unico una dichiarazione attestante la sussistenza dei requisiti previsti dalla legge per la realizzazione dell'intervento, corredata degli elaborati progettuali e della dichiarazione di conformità del progetto alla normativa applicabile, resa sotto la propria responsabilità dal progettista dell'impianto o dell'intervento dichiarato. Tale dichiarazione di conformità concerne,

¹⁸ Si pensi, ad esempio, che una precedente versione del ddl Capezzone prevedeva un ampio ricorso alla delega al Governo per modificare il regolamento sullo sportello unico, mentre ora (in seguito al recepimento di gran parte del Capo I, Titolo II - «Impresa più facile» - del ddl Bersani citato) è la legge stessa a incaricarsi della riformulazione della nuova disciplina (e contestuale abrogazione della precedente). Inoltre, in Senato sono stati proposti alcuni emendamenti al testo del ddl Capezzone recentemente approvato alla Camera.

in particolare, gli aspetti edilizi e urbanistici e quelli attinenti ai pareri igienico-sanitari e in materia di sicurezza. Presentata tale dichiarazione, lo sportello unico rilascia contestualmente la ricevuta che, unitamente alla documentazione allegata alla istanza, costituisce titolo per l'immediato avvio dell'intervento dichiarato e che vale anche quale titolo edilizio.

Come accennato, tale disciplina non trova applicazione quando le norme prevedano valutazioni discrezionali nelle verifiche di conformità, sia per i profili considerati (edilizi, urbanistici, ecc.), sia per tutta un'altra serie di aspetti (tutela del patrimonio archeologico, storico, artistico, culturale e paesaggistico; difesa nazionale e alla pubblica sicurezza; tutela dell'ambiente, della salute e della pubblica incolumità quando la normativa vigente richiede un'autorizzazione espressa; nei casi per i quali la normativa comunitaria impone l'adozione di provvedimenti amministrativi formali; per gli impianti che utilizzano materiali nucleari o producono materiali di armamento; per i depositi costieri e gli impianti di produzione, raffinazione e stoccaggio di oli minerali; per gli impianti di deposito temporaneo, smaltimento, recupero e riciclaggio di rifiuti). In tal modo, come già osservato riferendosi alla normativa generale sulla dichiarazione di inizio attività, la regola finisce per essere largamente svuotata dalle deroghe.

È prevista, inoltre, una possibilità di dialogo tra amministrazioni e interessati (si parla di «riunione», che si può concludere con un accordo) per chiarire aspetti concernenti il rispetto delle normative tecniche e la localizzazione dell'impianto: tale dialogo - che non comporta l'interruzione dell'attività avviata - è suscettibile di evitare interventi successivi dell'amministrazione e, più ampiamente, di rassicurare l'impresa che si vale della dichiarazione sul rispetto della normativa.

- Nei casi in cui è esclusa la "dichiarazione unica", è previsto - sempre sotto il coordinamento dello sportello unico - un regime di autorizzazione espressa che si forma in conferenza di servizi o, alternativamente, di silenzio assenso. Oltre a ciò, rispetto alla disciplina vigente, le principali innovazioni riguardano i tempi di conclusione e lo svolgimento in via telematica della procedura.

La conferenza di servizi

Le domande di autorizzazione e i relativi allegati sono immediatamente trasmessi per via telematica dallo sportello unico alle amministrazioni competenti. Lo sportello unico provvede alla convocazione di una conferenza di servizi, che si svolge per via telematica.

Tale conferenza deroga alla disciplina generale (contenuta nella legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni), in quanto sono previsti tempi più brevi: il verbale conclusivo della conferenza di servizi è perfezionato e comunicato entro il termine di trenta giorni dalla prima riunione della conferenza, che deve tenersi entro sette giorni dalla presentazione della documentazione da parte dell'interessato. Ove sia espresso motivato dissenso, decorso il termine di trenta giorni, l'amministrazione procedente provvede con i meccanismi di tipo unilaterale (anche in questo caso, rispetto alla disciplina generale, è prevista una disciplina di accelerazione procedurale nella fase decisoria di fronte al Consiglio dei Ministri, ovvero ai competenti organi collegiali esecutivi degli enti territoriali).

Qualora, invece, la conferenza di servizi non si esprima, decorso il termine di trenta giorni (senza che siano intervenuti atti interdittivi o prescrittivi), le opere possono essere avviate, fatti salvi gli ulteriori atti dell'amministrazione. Tale regime è applicabile nel caso in cui non vi sia stato dissenso "qualificato" (ad esempio, da parte di un'amministrazione preposta alla tutela ambientale o della salute) e vi sia la dichiarazione di conformità degli elaborati progettuali alla normativa. Rimangono applicabili, in ogni caso, le regole sulla valutazione di impatto ambientale resa nell'ambito della conferenza di servizi (di cui ai commi 4, 5 e 10 dell'articolo 14-ter della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni).

Lo strumento della conferenza di servizi è previsto anche quando il progetto di impianto produttivo - sebbene conforme alla vigente disciplina ambientale, sanitaria, di tutela dei beni culturali e paesaggistici, di sicurezza sul lavoro e di tutela della pubblica incolumità - contrasta con lo strumento urbanistico, e lo stesso strumento non individui aree destinate all'insediamento di impianti produttivi, o individui aree insufficienti o non utilizzabili in relazione al progetto presentato. Il verbale della conferenza è trasmesso al consiglio comunale, che decide senza ritardi sulla variante urbanistica e comunque entro il termine di trenta giorni, con decisione definitiva ove la regione abbia già manifestato il proprio assenso nella conferenza di servizi. In caso di decisione negativa, il consiglio comunale può deliberare una diversa localizzazione, ovvero diverse modalità di realizzazione del progetto. In tal caso, la conclusione della conferenza di servizi, se conforme alla delibera, non richiede un'ulteriore pronuncia del consiglio comunale.

- Agli iter autorizzativi descritti, seguono la comunicazione di chiusura dei lavori e il collaudo. Il certificato positivo di collaudo, in particolare, consente l'immediata messa in funzione degli impianti, fermi restando i poteri di vigilanza e di controllo delle amministrazioni competenti. Inoltre, alcune norme disciplinano controlli e vigilanza successivi (e chiariscono anche alcuni aspetti controversi tra amministrazione competente e lo sportello unico nelle procedure di secondo grado).
- Ulteriori riduzioni dei tempi sono previste per la dichiarazione di inizio attività disciplinata dalla L. n. 241/1990. In tal caso - qualora l'attività abbia ad oggetto l'esercizio di impresa, commercio o artigianato, compresi gli atti che dispongono l'iscrizione in albi o ruoli o registri ad efficacia abilitante o comunque a tale fine eventualmente richiesta - il termine per l'inizio dell'attività è ridotto a sette giorni lavorativi (anziché trenta) dalla data della presentazione della dichiarazione all'amministrazione competente.
- E' previsto un sistema di monitoraggio sul provvedimento normativo. Il Governo, infatti, entro un anno dalla data di entrata in vigore della nuova legge, trasmette una relazione al Parlamento in merito al funzionamento delle nuove procedure di semplificazione amministrativa, con particolare riferimento agli effetti, in rapporto all'aumento del ricorso al procedimento di autocertificazione, della riduzione dei termini prevista dalla modifiche in questione.
- E' introdotto un disposto di importanza fondamentale, quasi sempre trascurato nelle discipline di semplificazione degli ultimi dieci anni: le nuove norme abrogano le precedenti in materia, per cui il regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 447 (regolamento sullo sportello unico) e «ogni altra disposizione di legge o di regolamento statali incompatibili» non dovrà più trovare applicazione. In tale direzione - di riduzione della

complicazione normativa (che si riflette più di quanto comunemente si ritenga sulla semplificazione amministrativa) - muove anche una norma contenuta nel ddl Bersani (art. 15). In quest'ultima, è prevista delega al Governo (con uno o più decreti legislativi, ai quali deve seguire «una raccolta organica delle norme regolamentari che disciplinano la medesima materia»), per il riordino e coordinamento delle prescrizioni e adempimenti procedurali per la realizzazione di impianti produttivi e lo svolgimento di attività di impresa e la contestuale abrogazione delle disposizioni di legge (statale) non individuate con i decreti di riordino.

In conclusione, nell'insieme, i progetti di riforma affrontano efficacemente, pur se indirettamente, il problema del gran numero di amministrazioni e di procedure nella realizzazione e avviamento di impianti produttivi: grazie a dichiarazioni con contestuale avviamento non è più il privato a dover "rincorrere" le amministrazioni (pur se "unicizzate" dallo sportello unico), che non potranno quindi scaricare sui tempi d'impresa inefficienze interne o difficoltà di coordinamento. Inoltre, anche quando il controllo preventivo rimane necessario (presumibilmente in un gran numero di casi, concernendo tutte le autorizzazioni che prevedono scelte discrezionali), i tempi più brevi (e la diffusione della telematica) mirano a celerizzare il procedimento in conferenza di servizi (e il superamento di eventuali veti), ma soprattutto rendono più vicino il momento di formazione del silenzio assenso (e, quindi, l'ottenimento dell'autorizzazione). Infine, anche il quadro normativo generale, se i ddl verranno approvati nella forma attuale, risulterà semplificato. Infatti è previsto espressamente che le nuove norme abrogano quelle precedenti alle quali vanno a sostituirsi, eliminando, così, le frequenti sovrapposizioni tra regole.

INDICAZIONI DI POLICY

Alla fine degli anni Novanta, i vincoli amministrativi allo *start-up* in Italia risultavano eccessivamente stringenti se comparati con quelli dei principali paesi europei e degli Stati Uniti. La rigidità dell'impianto regolamentare si riduce negli anni successivi (fino al 2005), ma l'Italia - nelle graduatorie stilate negli studi internazionali - continua a rimanere fuori dal gruppo dei paesi con una disciplina per lo *start-up* più efficiente.

Tali miglioramenti (di tempi e costi di avviamento di un'impresa) sono riconducibili all'introduzione di ampie misure di semplificazione amministrativa e, più in particolare, alla predisposizione dello sportello unico per le attività produttive (con il D.P.R. n. 447/1998, modificato dal D.P.R. n. 440/2000). Attraverso tale strumento, per un verso, qualsiasi soggetto che intenda realizzare una nuova attività produttiva, o modificarne una esistente, si rivolge ad un'unica struttura, con l'eliminazione dei disagi causati dalla normativa previgente, derivanti dalla necessità di recarsi in numerosi uffici pubblici per ottenere da ciascuno l'autorizzazione di rispettiva competenza. Per l'altro, il sistema economico locale e gli aspiranti imprenditori hanno a disposizione, in modo più strutturato, quell'insieme di informazioni di diversa natura

(amministrativa, urbanistica, economica, ecc.) necessarie per operare in piena consapevolezza le nuove scelte insediative. Tutto ciò è completato dalla garanzia di tempi certi (e, se paragonati alla precedente normativa, più brevi).

Gli effetti positivi dello sportello unico sono però inferiori a quelli possibili, sia per la difficile attuazione, sia per la presenza di difetti nelle norme. Tutto ciò spinge il legislatore a intervenire frequentemente sulle regolamentazioni sullo *start-up*, per correggerne le storture. In particolare, le principali modifiche (contenute nelle Leggi n. 15/2005 e n. 80/2005; nel Decreto Legislativo n. 82/2005; nella Legge n. 40/2007), per un verso, mirano a rendere più snello il procedimento; per l'altro, in diversi casi alle autorizzazioni preventive si sostituiscono controlli successivi (Dia), oppure l'ottenimento di esse viene svincolato da atti formali dell'amministrazione (silenzio assenso).

Anche in seguito a tali modifiche, il quadro regolamentare generale continua a presentare, però, rilevanti profili di complicazione (normativa e amministrativa). In molti casi, come si è osservato nel corso del capitolo, i problemi non sono soltanto da ascrivere al contenuto delle regole, ma anche alla tecnica legislativa utilizzata. E' accaduto, infatti, non di rado, che la numerosità delle deroghe (che comportano un procedimento più complicato) sia tale da svuotare il principio generale di semplificazione o liberalizzazione della disciplina; che disposti apparentemente innocui (norme su interruzioni, sospensioni, ecc.) abbiano, nei fatti, prodotto significativi allungamenti dei tempi; che la confusa combinazione di norme che si succedono nel tempo - pur finalizzate all'alleggerimento burocratico - abbia generato ulteriore complicazione.

In definitiva, il complesso normativo predisposto negli ultimi dieci anni è caratterizzato da luci ed ombre. Da un lato, rispetto alla situazione di fine Anni '90, la disciplina italiana sullo *start-up* ha compiuto notevoli progressi: i tempi di conclusione delle procedure si sono abbreviati; la predisposizione dello sportello unico e l'introduzione dell'informatica ha reso più agevoli i rapporti tra amministrazioni e imprese; la diffusione di regimi di silenzio assenso e di dichiarazione di inizio attività evita il trasferimento delle inefficienze amministrative sull'impresa che chiede l'autorizzazione.

Dall'altro, la regolamentazione sullo *start-up* è senz'altro suscettibile di ulteriori miglioramenti. I principali difetti possono essere riferiti ai contenuti, alla difficile implementazione e al metodo di regolamentazione. Questi tre aspetti si presentano, inoltre, interconnessi: le procedure e le amministrazioni coinvolte sono tante e i tempi (anche quelli legislativamente previsti) rimangono lunghi; la complessità organizzativa e procedurale rende difficile la sintesi amministrativa e ciò determina fenomeni di rigetto, da parte degli attori pubblici, di strutture uniche; le difficoltà di coordinamento, unitamente alle inefficienze amministrative, si riflettono sul rispetto dei tempi, o provocano lo snaturamento della semplificazione attraverso interruzioni e sospensioni varie del procedimento di autorizzazione (ammesse dalla legge); la turbolenza e complicazione normativa rende incerto l'ambito di applicazione delle norme successive e il rapporto tra fonti generali, speciali, ordinarie e regolamentari.

In tale contesto, l'obiettivo di ridurre il divario tra la regolamentazione italiana con quella degli ordinamenti più virtuosi e, quindi, favorire la crescita dell'economia passa attraverso la considerazione congiunta di una pluralità di aspetti regolamentari, che vengono elencati di seguito¹⁹ e ai quali la recente regolamentazione non ha fornito efficaci soluzioni. Diversamente potrebbe accadere qualora dovessero essere approvate alcune normative all'esame del Parlamento. Infatti, l'ultima versione del ddl Capezzone (AS 1532), unitamente ad alcune norme contenute nel ddl Bersani (AC 2272 bis-A), pur se suscettibile di ulteriori aggiustamenti, appare in grado di risolvere diversi difetti contenuti nelle normative vigenti sullo *start-up*. Trattandosi di disegni di legge, è difficile prevederne sia il contenuto, che l'esito finale. Perché l'eventuale riforma persegua efficacemente l'obiettivo di migliorare l'ambiente normativo allo *start-up* delle imprese è, tuttavia, importante che essa tenga conto dei seguenti profili:

- coordinazione tra testi normativi, delegificazione e chiarezza legislativa;
- ulteriore semplificazione procedurale;
- efficace attuazione amministrativa;
- monitoraggio.

Coordinazione tra testi normativi, delegificazione e chiarezza legislativa: poche norme e scritte bene. Tale profilo va scomposto in due aspetti, strettamente connessi tra di loro.

In primo luogo, non dovrebbe aversi introduzione di nuove discipline senza, parallelamente, prevedere norme di coordinamento o abrogazione delle normazioni previgenti. In sostanza, potrebbe essere utile raggruppare tutti i disposti relativi ad una o più attività economiche (ad esempio, attraverso la creazione di testi unici), considerando, per quanto possibile, complessivamente le varie regolamentazioni sull'impresa.

Le norme introdotte nel recente passato, nel corso del 2005, sotto questo importante profilo sono andate nella direzione opposta. Da un lato, hanno generato turbolenza normativa: le modifiche generali introdotte a febbraio (L. n. 15/2005), sono state modificate dalle previsioni generali di marzo-maggio (Decreto sulla competitività e Legge di conversione n. 80/2005). Il Codice sull'amministrazione digitale (D. Lgs. n. 82/2005) ha previsto, addirittura prima della sua entrata in vigore, ulteriori interventi correttivi²⁰; inoltre, anche in materia di informatizzazione (nonostante la previsione di tale Codice), le disposizioni risultano contenute in una pluralità di disposizioni²¹. Dall'altro, di conseguenza, spesso per tali discipline generali - che non fanno riferimento a procedure esattamente individuate e non operano abrogazioni e rinvii - si pone un problema di coordinamento con le discipline speciali, a volte contenute in fonti normative

¹⁹ Per un'analisi più approfondita su questo punto cfr. ISAE (2005), p. 101 ss.

²⁰ Natalini (2005), p. 810.

²¹ Con ciò non si vuole sostenere che la semplificazione sia un obiettivo realizzabile una volta per tutte, in quanto, per definizione, è un processo dinamico. Tuttavia, modifiche così repentine e, in definitiva, la complessità del quadro normativo appaiono strumenti inadeguati per risolvere i problemi della complicazione amministrativa.

sottordinate (nel caso in questione, nel regolamento sullo sportello unico). Alcuni dei progetti di riforma, invece, paiono andare nella giusta direzione. Come si è osservato, infatti, il ddl Capezzone incide direttamente sul regolamento sullo sportello unico e il ddl Bersani contiene delega al Governo (art. 15) per il riordino (attraverso lo strumento del decreto legislativo) e coordinamento (anche con testi regolamentari) delle prescrizioni e adempimenti procedurali relativi alle imprese; contestualmente, è prevista l'abrogazione delle norme incompatibili. Il metodo, in sostanza, è corretto, non resta che attendere attuazioni coerenti.

Per cui, la semplificazione, attualmente, è suscettibile di avere risultati concreti più che con l'emanazione di nuove norme generali – il cui ambito di applicazione risulta incerto – con un attento lavoro di semplificazione di singole procedure: «non tagliando la siepe, ma potando i singoli rami»²². Le discipline generali non fanno che complicare il quadro normativo e rinviare, in definitiva, all'interprete il lavoro di individuazione dei procedimenti semplificati.

In secondo luogo, l'obiettivo della razionalizzazione normativa (condizione necessaria per un'efficace azione semplificatoria) risulta complicato dalla pluralità di attori pubblici, interni ed europei, coinvolti nell'emanazione di norme sulle attività produttive. Tale problematica, come è noto, è stata amplificata dalla riforma costituzionale del 2001. A tale proposito, da un lato, è auspicabile che le misure di liberalizzazione e semplificazione introdotte a livello nazionale non vengano vanificate a livello regionale. Le sedi principali per perseguire tale risultato potrebbero essere le Conferenze Stato-autonomie territoriali, all'interno delle quali dovrebbe esplicarsi un'efficace collaborazione, onde conciliare l'esercizio delle competenze legislative regionali con alcune rilevanti potestà statali (ad esempio, tutela della concorrenza e dell'unità economica o giuridica). Dall'altro, non è detto che le legislazioni regionali non siano suscettibili di introdurre buone normative in termini di semplificazione. Di conseguenza, la presenza di discipline diversificate (alcune buone, altre meno), potrebbe provocare meccanismi di concorrenza tra le regioni: le imprese sceglieranno il territorio con una regolamentazione più efficiente.

Ulteriore semplificazione procedurale. Strettamente legata alla razionalizzazione delle normative, la semplificazione, per essere effettiva, va operata non in via generale, ma per individuate procedure. A tale proposito, nella sostanza, si segnala l'esigenza di un'ulteriore necessità di riduzione degli adempimenti per entrare nel mercato (e per ampliare la struttura dimensionale).

Non appaiono andare in questa direzione vari disposti introdotti di recente dal legislatore. In particolare, in primo luogo, il nuovo tempo generale diviene molto lungo e il regime delle sospensioni rende incerta la conclusione del procedimento. In secondo luogo, le norme sulla conferenza di servizi, da un lato, sono suscettibili di complicare il procedimento (per via dell'ulteriore fase negoziale nel sistema delle Conferenze Stato-autonomie territoriali); dall'altro,

²² Mattarella (2005), p. 821. Tale metodologia, di individuazione e semplificazione di specifiche procedure, fu perseguito negli anni 1993-1994 dal Dipartimento della funzione pubblica, guidato da Sabino Cassese, che portò alla rimozione di complicazioni amministrative per diverse decine di procedimenti.

nel momento in cui presuppongono l'assenso del Governo (necessario ai sensi del D.Lgs. n. 281/1997) riaprono la strada alla centralizzazione, anche nel caso di contrasto tra amministrazioni regionali e locali.

In direzione opposta, invece, le norme sulla comunicazione unica e quelle in progetto nell'attuale legislatura. Infatti, se la comunicazione unica introdotta nel 2007 non risolve i problemi dello *start-up*, appare comunque efficace nell'ottica di semplificazione degli adempimenti dell'impresa che vuole entrare nel mercato. Inoltre, sono degne di nota le ampie riduzioni di tempi progettate nel ddl Capezone (e, in generale, nel ddl Nicolais). In tale documento, in realtà, maggiormente efficaci paiono le misure volte ad amplificare i regimi di dichiarazione del privato e di formazione del silenzio assenso.

Non è detto, però, che buoni propositi garantiscano risultati apprezzabili sul piano pratico. La metodologia più efficace in direzione semplificatoria, infatti, consiste nel ridurre la discrezionalità, anche tecnica, dell'amministrazione, laddove non strettamente necessaria. Infatti, soprattutto nelle procedure di autocertificazione (e, in generale, di dichiarazione), il privato, che deve attestare il possesso di requisiti e presupposti di legge complessi e suscettibili di opinabilità, potrebbe essere scoraggiato dalle difficoltà interpretative delle regole e dal rischio conseguente di incorrere in misure sanzionatorie.

In definitiva, nel contesto nazionale, la riduzione di complicazione per l'impresa si sostanzia in alcuni passaggi fondamentali: rendere maggiormente vincolata l'azione di controllo delle amministrazioni (o, quanto meno, predeterminare dettagliatamente in via amministrativa i criteri per il rilascio di autorizzazioni); eliminare le autorizzazioni (con dichiarazioni del privato), o sostituirle con il silenzio assenso. In tutti gli altri casi (quando è inopportuno ridurre la discrezionalità nel rilascio della singola autorizzazione), oltre a prevedere tempi brevi, andrebbero limitate le possibilità di allungamento temporale all'interno della procedura e, principalmente, previsti meccanismi per far rispettare la celere conclusione delle procedure.

Efficace attuazione amministrativa. Bisognerebbe, in primo luogo, sviluppare un'efficace comunicazione "interna" tra le amministrazioni. Incentivare, anche finanziariamente, l'aggregazione di sportelli unici per le attività produttive, per l'edilizia e per le espropriazioni e la stipulazione di accordi tra le amministrazioni competenti, finalizzati a garantire forme di collaborazione.

In secondo luogo, migliorare i canali di informazione verso le aziende. A volte le amministrazioni chiedono documenti che esse stesse dovrebbero certificare. Alcune norme recenti, relativamente a tali aspetti, sono senz'altro degne, in linea teorica, di apprezzamento. Ad esempio, ci si può riferire alle norme sull'autocertificazione e a quelle che incentivano l'uso della telematica (anche nel recente Codice dell'amministrazione digitale). Tuttavia, a ben vedere, tali disposti presuppongono una notevole efficienza amministrativa e la capacità delle amministrazioni di dialogare tra di loro, ma non spiegano come tali importanti risultati possano essere raggiunti a livello amministrativo. Si tratta, in definitiva, di norme che promettono

qualcosa che sarà difficile mantenere²³. Infatti, alle regole di principio spesso non segue l'approntamento di adeguati strumenti per perseguire l'ambizioso obiettivo. L'informatizzazione, ad esempio, era già prevista, sin dal 1998, nel regolamento sullo sportello unico.

In terzo luogo, promuovere maggiormente la formazione del personale. A tale proposito, inoltre, risultano necessari meccanismi, realmente funzionanti, di premio e punizione nei confronti dei dipendenti. Tale sistema, alla sua base, dovrebbe prevedere forme di compensazione del privato che subisce l'inefficienza amministrativa, anche attraverso soluzioni extra giurisdizionali (ad esempio, con indennizzi automatici in caso di mancato rispetto dei tempi).

Monitoraggio sia normativo (ulteriori semplificazioni da apportare), sia amministrativo. Di conseguenza, oltre all'utilizzo di programmi annuali di semplificazione, risulta fondamentale verificare che nella concreta prassi amministrativa si attuino i miglioramenti previsti a livello normativo. Il monitoraggio amministrativo, se effettivo, potrebbe indicare importanti direzioni in senso correttivo alle amministrazioni stesse, oltre che al legislatore in ottica di riforma normativa.

²³ Mattarella (2005), p. 821.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Cassese S. (2006), *La nuova costituzione economica*, Bari-Roma.
- Cerulli Irelli V. (2005), *Verso un più compiuto assetto della disciplina generale dell'azione amministrativa*, in *ASTRID Rassegna*.
- Djankov S., La Porta R., Lopez-de-Silanes F., and Shliefer A. (2000), "The Regulation of Entry", NBER Working Paper, Cambridge, MA.
- ISAE (2000), *Priorità nazionali: regolamentazione, competitività, cittadinanza*, Rapporto trimestrale ISAE, aprile, Roma.
- ISAE (2003), *Priorità nazionali: dimensioni aziendali, competitività, regolamentazione - Parte I*, Rapporto trimestrale ISAE, giugno, Roma.
- ISAE (2004), *Priorità nazionali: dimensioni aziendali, competitività, regolamentazione - Parte II*, Rapporto trimestrale ISAE, aprile, Roma.
- ISAE (2005), *Priorità nazionali: dimensioni aziendali, competitività, regolamentazione - Parte IV*, Rapporto trimestrale ISAE, dicembre, Roma.
- Fonderico G. (2005), "Il nuovo tempo del procedimento, la d.i.a. ed il silenzio assenso", in *Giornale di diritto amministrativo*.
- Formez (2006), *Sportelli unici: regole e modelli*, Roma.
- Logotech (1997), "International Comparison of the Formal Requirement and Administrative Procedures Required for the Formation of SME's of Any Legal Status in the E.U. and Other Major Countries", *EIMS publication*, n. 58, European Commission.
- Mattarella B.G., Napolitano G., Gardini G., Sandulli A., Di Nitto T. (2005), "La nuova legge sul procedimento amministrativo", in *Giornale di diritto amministrativo*.
- Mattarella B.G. (2005), "Le dieci ambiguità della legge n. 15/2005", in *Giornale di diritto amministrativo*.
- Natalini A. (2005), "La semplificazione e la digitalizzazione", in *Giornale di diritto amministrativo*.
- Nicoletti G., Scarpetta S. e O. Boylaud (2000), "Summary Indicators of Products Market Regulation with an Extension to Employment Protection Legislation", OECD Economic Department Working Papers, n. 226.
- World Bank (2004), *Doing Business*, Washington.

Accesso al credito e riforma delle banche popolari

INTRODUZIONE

Nel sistema bancario italiano, il comparto delle popolari assume una posizione singolare, a causa del convergere di una serie di elementi: la rilevanza del ruolo di queste banche, caratterizzate da vocazione localistica, nel finanziamento di famiglie e PMI; il recente sviluppo che ha portato alcune di esse a figurare tra le più grandi banche italiane; l'organizzazione in forma cooperativa. La combinazione tra tale sviluppo e l'organizzazione in forma cooperativa ha sollevato perplessità circa il potenziale rischio di crescente autoreferenzialità del *management*, insufficiente tutela degli azionisti e ostacoli al rafforzamento del patrimonio. Tali perplessità si sono tradotte in diversi progetti di legge, che a partire dalla precedente legislatura si sono susseguiti e sovrapposti. Il dibattito sulle caratteristiche di una riforma efficace sia nel garantire lo sviluppo delle banche popolari, sia nel conservarne gli aspetti positivi della vocazione localistica, sia nel prevenirne eventuali distorsioni, è ancora aperto. Il capitolo esamina come la "questione banche popolari" si inserisca nel più generale problema del sostegno finanziario alle PMI, e di tale contesto e relazione tiene conto nel valutare finalità, modalità e possibili conseguenze delle proposte di riforma attualmente in discussione

IL CREDITO IN ITALIA: IL PUNTO DI VISTA DEGLI ORGANISMI INTERNAZIONALI

Nelle classifiche di facilità di accesso al credito stilate dai principali organismi internazionali l'Italia occupa una posizione non lusinghiera: nell'ultima edizione del *Getting Credit* pubblicata dall'OCSE (2006), essa figura al 65° posto tra i paesi nei quali l'accesso al credito è più agevole, seguita solo dalla Grecia nell'ambito dei principali Stati membri dell'UE e soprattutto molto distante dai punteggi ottenuti dai paesi anglosassoni, che occupano gran parte delle prime posizioni (cfr. tabella 1).

Tab. 1 INDICI DI ACCESSO AL CREDITO NELLA UE-15 E NEGLI USA (2005)

Paese	Accesso al credito				
	Posizione (classifica mondiale)	Informazione creditizia	Tutela giuridica dei creditori	Copertura del registro pubblico (% adulti)	Copertura del registro privato (% adulti)
Regno Unito	1	6	10	0	86,1
Germania	3	6	8	0,5	93,9
Irlanda	7	5	8	0	100,0
Stati Uniti	7	6	7	0	100,0
Danimarca	13	4	8	0	11,5
Paesi Bassi	13	5	7	0	68,9
Austria	21	6	5	1,2	39,9
Finlandia	21	5	6	0	14,9
Spagna	21	6	5	44,9	7,4
Svezia	33	4	6	0	100,0
Belgio	48	4	5	56,2	0
Francia	48	4	5	12,3	0
Italia	65	5	3	7	67,8
Portogallo	65	4	4	72	9,1
Grecia	83	4	3	0	37,5

Fonte: elaborazioni su dati Banca Mondiale, *Getting Credit* 2006.

Indicatori di questo tipo misurano l'influenza delle norme sul mercato del credito ispirandosi ai pionieristici lavori di La Porta *et al.* (1997, 1998) e Levine (1997). Lo schema di misurazione del credito (privato) a famiglie e imprese si basa in particolare su due pilastri: la condivisione delle informazioni e la tutela legale di azionisti e creditori. Nel primo caso (come suggerito da Jappelli e Pagano, 1993 e 2002) viene verificata la presenza di registri, pubblici e/o privati, che raccolgano informazioni sui debitori effettivi e potenziali, e ai quali possano avere accesso creditori e/o debitori¹. Come si ricava dalla tabella, in questo ambito l'Italia occupa una posizione in linea con quella degli Stati Uniti e dei principali paesi dell'Unione Europea, grazie al fatto che la normativa consente di avere informazioni dettagliate (circa le caratteristiche positive e negative dei soggetti), complete (vengono registrati tutti i prestiti superiori all'1% del reddito pro capite) e "profonde" (grazie a un tracciato record superiore a due anni) sui profili di rischio dei debitori.

Il modesto risultato complessivo si deve quindi soprattutto al peso degli indicatori di tutela legale dei creditori, riportati nella terza colonna della tabella 1. In tale graduatoria l'Italia esibisce un valore molto basso (pari a 3 su una scala che va da 0 a 10), inferiore alla media europea e molto distante dal punteggio massimo, relativo al Regno Unito, che individua una situazione di piena difesa degli interessi dei creditori.

¹ L'indice sintetico, che assume valori da 1 a 6, è la semplice somma delle sei variabili elementari binarie che lo compongono, e che rilevano il tipo di informazioni contenute nei registri: se cioè questi considerano sia individui sia imprese, se contengono dati sia positivi sia negativi, se raccolgono informazioni da più prestatori di fonti, se conservano i dati per un periodo superiore a 2 anni, se vi compaiono tutti i dati sui prestiti superiori all'1% del reddito pro capite, se la legge garantisce al debitore la visura dei propri dati.

Le variabili elementari alla base dell'indicatore² si riferiscono alle modalità di gestione della prestazione delle garanzie, al trattamento dei creditori in occasione di fallimento o ristrutturazione delle imprese e alla possibilità di raggiungere accordi extragiudiziali.

Questi indicatori mettono certamente in risalto alcuni problemi generali dell'assetto creditizio nazionale, e offrono un'immagine complessiva della distanza tra il quadro legislativo attuale e quello ritenuto più favorevole a un'attività creditizia efficiente. Allo stesso tempo, altre indagini recenti, espressamente focalizzate sulla specifica realtà italiana, giungono a conclusioni in parte diverse: affermano infatti che la normativa sul settore bancario e sulla *corporate governance* hanno raggiunto uno stadio avanzato, e che "al momento i problemi principali non risiedono nella struttura regolatoria, ma nella sua applicazione, a causa delle inefficienze nei sistemi giudiziario e amministrativo" (FMI, 2007b, p. 5)³.

In generale il sistema italiano, al pari di quello europeo, rimane ancora fortemente bancario (nonostante le recenti riforme lo abbiano reso più orientato al mercato rispetto al passato, cfr. Rajan e Zingales, 2003 e il capitolo 3 del presente rapporto). Come si ricava dalla tabella 2, non solo l'ampiezza dell'attivo del settore bancario è un multiplo del PIL in tutti i paesi considerati, ma nel decennio tra la metà degli anni Novanta e la metà degli anni Duemila, parallelamente allo smantellamento dei principali ostacoli legali allo svolgimento dell'attività bancaria (e al progresso tecnico che ha agevolato le transazioni elettroniche), il settore creditizio ha aumentato le proprie dimensioni in pressoché tutti gli Stati membri, indipendentemente dall'origine giuridica di *civil law* o *common law*⁴.

In tale contesto, l'Italia presenta una penetrazione "demografica" del sistema bancario superiore alla media comunitaria, e una maggiore quota di PIL destinata al credito alle imprese (mentre un'attività molto più rarefatta si riscontra nei prestiti alle famiglie). Allo stesso tempo, anche a seguito di un vivace processo di aggregazione, i principali indicatori di concentrazione (quota di mercato delle 5 maggiori banche e somma dei quadrati delle quote di mercato di tutte le imprese, entrambi misurati in termini di attivo), restituiscono l'immagine di un mercato bancario

² Questo indice varia da 0 a 10 (al crescere del numero di elementi di tutela previsti dalla normativa del paese) e rileva se: a) tutte le persone fisiche e giuridiche possono sottoscrivere accordi di garanzia; b) è consentita la descrizione generale delle attività (cioè tutti i tipi di attività possono essere portati a garanzia); c) è consentita la descrizione generale del debito (cioè tutti i tipi di obbligazioni possono essere assicurati); d) registro unico per tutti i diritti di sicurezza nei beni mobili; e) è prevista una prelazione nell'escussione per i creditori assicurati al di fuori delle procedure fallimentari; f) è prevista una prelazione nell'escussione per i creditori assicurati durante le procedure fallimentari; g) non vi è congelamento delle rivendicazioni dei creditori assicurati durante la ristrutturazione; h) è prevista l'esclusione del management dalla gestione durante la ristrutturazione; i) le parti possono accordarsi in via extragiudiziale; l) le parti possono ricorrere a *enforcement* extragiudiziale senza restrizioni.

³ Per un esame dettagliato delle recenti riforme normative intraprese in alcuni paesi europei in materia di *corporate governance* si veda il lavoro di Enriques e Volpin (2007). A loro volta, Bianchi e Bianco (2006) offrono una vasta analisi dell'evoluzione recente degli assetti proprietari e di *governance* nel capitalismo italiano.

⁴ In effetti l'espansione non è solo generalizzata, ma estremamente ampia, dal momento che nella maggior parte degli Stati membri si è registrato un aumento superiore al 50% e in alcuni di essi, quali l'Irlanda, l'ampiezza del settore è quasi quadruplicata.

nazionale meno concentrato rispetto a quello dei principali Stati membri dell'UE, con spazi per operazioni di fusione e acquisizioni (cfr. ad esempio Banca d'Italia, 2007; FMI, 2007a e 2007b). Un rilevante passo in questo senso è rappresentato dalla fusione tra Unicredit e Capitalia.

Tab. 2 INDICATORI DI PENETRAZIONE BANCARIA NELLA UE-15 E NEGLI STATI UNITI

Paese	Sportelli/ 100.000 individui (2005)	ATMs/ 100.000 individui (2005)	Attività bancarie/ PIL (val. %, 2004)	Variazione% attività bancarie/PIL (1995-2004)	Prestiti bancari a imprese/PIL (val. %, 2005)	Prestiti bancari al consumo e alle famiglie/PIL (val. %, 2005)	Prestiti bancari/ Attività bancarie (val. %, 2005)	Indici di concentrazione	
								CR5 (2005)	HHI (2005) (1)
Austria	53,87	87,21	268	25,6	49,6	22,8	32,1	45	560
Belgio	53,15	67,09	322,3	10,7	30,4	9,0	20,1	85,2	2.108
Danimarca	37,63	52,39	309,3	162,1	49,1	17,0	45,7	65,5	1.155
Finlandia	19,06	79,21	141,9	21,3	26,5	13,2	47,0	83,1	2.730
Francia	43,23	70,3	267,9	54,8	35,7	12,6	26,0	53,5	758
Germania	49,41	61,16	297	44,9	34,4	21,3	32,4	21,6	174
Grecia	30,81	47,55	137,9	40,7	38,2	12,4	47,9	65,6	1.096
Irlanda	23,41	48,49	486,4	275,9	66,8	15,4	24,0	46	600
Italia	52,07	67,2	168,4	21,2	45,7	12,4	41,4	26,7	230
Lussemburgo	n.d.	n.d.	2.708,5	-2,8	127,1	48,5	9,2	30,7	312
Paesi Bassi	34,23	46,6	343,3	58,9	48,2	9,5	38,9	84,8	1.796
Portogallo	51,58	109,09	242,5	53,5	59,7	14,3	52,4	68,8	1.154
Regno Unito	18,35	42,45	205	28,9	30,5	26,7	29,1	36,3	399
Spagna	95,87	126,6	208,9	37,4	64,1	19,1	55,8	42	487
Svezia	21,8	29,56	406,4	70,0	48,1	21,1	47,0	57,3	845
Media UE-14 (2)	41,7	66,8	271,8	64,7	44,8	16,2	38,6	55,8	1.006,6

Fonte: elaborazioni ISAE su dati BCE e Banca Mondiale.

(1) Nella prassi antitrust un mercato è ritenuto "moderatamente concentrato" quando l'indice è pari almeno a 1.000, e "molto concentrato" quando il valore è non inferiore a 1.800. Il valore massimo, corrispondente al monopolio perfetto, è 10.000.

(2) Dal computo è escluso il Lussemburgo, che in questo tipo di indicatori rappresenta un *outlier* a causa di asimmetrie fiscali molto vantaggiose per il suo sistema bancario, che sono state rimosse solo negli ultimi tempi (a tale rimozione si deve peraltro il fatto che il Lussemburgo rappresenta l'unico esempio di variazione negativa del rapporto tra attivo bancario e PIL nel decennio 1995-2004).

Ulteriori indicazioni si ricavano dalle differenze nella tipologia di intervento bancario. In proposito l'Italia è tra i paesi europei nei quali l'erogazione di credito ha un peso considerevole sull'attivo totale delle banche, e inoltre è preponderante il sostegno creditizio alle imprese (un buon indicatore dell'attività creditizia complessiva del settore, cfr. Allen *et al.*, 2005). Il dato italiano è secondo solo a quello spagnolo e pari a oltre il triplo di quello relativo al Regno Unito. In altri termini, non solo il credito bancario occupa una posizione di primo piano nella struttura finanziaria delle imprese italiane, ma le imprese stesse rappresentano ancora la fonte prevalente delle strategie di credito della banca. Una situazione praticamente opposta si ha invece nel credito destinato all'acquisto di abitazioni.

La difformità dei giudizi sulle condizioni di accesso al credito in Italia ha ragioni di diversa natura: una disciplina giuridica che solo negli ultimi anni, con le riforme del diritto societario e fallimentare, ha sia pure parzialmente adeguato la regolazione nazionale a quella dei principali

paesi industrializzati; un sistema giudiziario tuttora gravato da ampie zone di inefficienza⁵; meccanismi di valutazione del merito di credito ancora basati anche su scambi di informazioni informali; un sistema bancario molto eterogeneo. Nelle prossime pagine ci si soffermerà sostanzialmente sugli ultimi due aspetti, più direttamente connessi alla questione del ruolo delle banche popolari.

Tab. 3 COMPONENTI DEL CREDITO IN PERCENTUALE DELL'ATTIVO BANCARIO (2005)

Paese	Credito totale	Credito a società non finanziarie	Credito al consumo e altri crediti a individui	Credito per l'acquisto di abitazioni
Austria	32,1	16,9	7,8	7,5
Belgio	20,1	8,6	2,5	9,0
Danimarca	45,7	14,2	4,9	26,6
Finlandia	47,0	17,6	8,8	20,7
Francia	26,0	12,0	4,2	9,7
Germania	32,4	11,3	7,0	14,1
Grecia	47,9	24,6	8,0	15,3
Irlanda	24,0	11,4	2,6	10,1
Italia	41,4	25,8	7,0	8,7
Paesi Bassi	38,9	14,3	2,8	21,9
Portogallo	52,4	24,4	5,8	22,1
Regno Unito	29,1	6,5	5,7	16,9
Spagna	55,8	27,0	8,1	20,8
Svezia	47,0	21,2	9,3	16,4
Media UE-14	38,6	16,8	6,0	15,7

Fonte: elaborazioni ISAE su dati BCE.

I TRATTI FONDAMENTALI DEL RAPPORTO BANCA-IMPRESA IN ITALIA

In Italia, più che altrove, il problema del sostegno finanziario alle imprese è naturalmente dominato da quello del credito e, alla luce della struttura produttiva nazionale, quest'ultimo interessa anche la questione dell'accesso al credito da parte delle piccole e medie imprese (PMI). La marcata frammentazione dimensionale delle aziende nazionali, che negli anni recenti ha fatto parlare di "nanismo" del tessuto produttivo italiano⁶, è visibile nelle tabelle 4 e 5: con la sola eccezione della Grecia, l'Italia è ancora il paese con la più alta percentuale di imprese al di sotto dei 10 addetti (e anche dei 50), cui corrisponde una dimensione media d'impresa tra le più piccole nell'ambito dell'Unione Europea.

⁵ In questa sede non si affronterà la questione del ruolo svolto dalla giustizia civile nell'efficienza del mercato del credito. Analisi dettagliate sono quelle di Bianco, Jappelli e Pagano (2001), Marchesi (2003), Fabbri e Padula (2004).

⁶ Per un esame puntuale delle cause e dell'entità della polverizzazione industriale in Italia, si vedano, tra gli altri, Traù (1999), Onida (2004) e ISAE (2003, 2004, 2005).

Tab. 4 DISTRIBUZIONE DIMENSIONALE DELLE IMPRESE NELLA UE-15
(valori in percentuale, 2003)

Paesi	Classi di addetti				Totale
	1-9	10-49	50-249	250 e oltre	
Austria	86,6	11,2	1,9	0,4	100
Belgio	93,2	5,7	0,9	0,2	100
Danimarca	87,4	10,2	1,9	0,5	100
Finlandia	93,2	5,4	0,9	0,5	100
Francia	93,0	5,8	1,0	0,2	100
Germania	88,0	10,2	1,5	0,4	100
Grecia	97,7	2,1	0,3	0,0	100
Irlanda	85,6	12,4	2,1	0,0	100
Italia	95,6	3,9	0,4	0,1	100
Lussemburgo	84,0	12,0	4,0	0,0	100
Paesi bassi	90,4	7,5	1,6	0,5	100
Portogallo	93,4	5,6	0,9	0,1	100
Regno unito	89,3	8,9	1,4	0,4	100
Spagna	93,4	5,8	0,7	0,1	100
Svezia	93,4	5,6	0,8	0,2	100
UE-15	92,4	6,5	0,9	0,2	100

Fonte: Commissione Europea, *SMEs in Europe*.

Tab. 5 NUMERO MEDIO DI ADDETTI NEI PAESI DELLA UE-15 PER CLASSE
DIMENSIONALE D'IMPRESA (2003)

Paesi	Classi di addetti				Totale
	1-9	10-49	50-249	250 e oltre	
Austria	4,7	18,5	92,4	826,0	11,0
Belgio	3,2	21,4	105,5	997,0	7,5
Danimarca	4,1	19,9	88,0	570,0	10,1
Finlandia	2,5	19,3	112,5	540,0	6,9
Francia	3,0	21,1	102,0	1053,0	7,6
Germania	3,9	18,1	90,0	989,3	10,2
Grecia	1,3	18,9	115,0	n.d.	2,3
Irlanda	2,8	18,2	98,0	n.d.	9,6
Italia (1)	2,5	18,0	97,6	1033,0	4,2
Lussemburgo	2,6	18,3	55,0	n.d.	9,4
Paesi bassi	4,3	29,0	120,4	805,7	12,2
Portogallo	1,9	19,1	98,2	678,0	4,6
Regno unito	4,0	18,3	98,2	1261,1	11,1
Spagna	3,2	19,7	94,7	956,0	5,8
Svezia	2,7	19,1	109,5	1035,0	6,6
UE-15	3,1	19,3	98,1	1048,7	7,2

Fonte: elaborazioni ISAE su dati Commissione Europea.

(1) Valori al 2004.

Una struttura produttiva di questo tipo, peraltro concentrata nei settori a basso contenuto tecnologico, è tra quelle che la letteratura teorica ed empirica associa non solo a un maggiore ricorso al credito bancario, ma anche a una maggiore diffusione di banche locali, poiché nell'offrire credito alle PMI queste hanno vantaggi di efficienza rispetto alle grandi banche d'affari. La ragione è nota (sono riferimenti ormai classici Petersen e Rajan, 1994 e 1995; Berger e Udell, 1995 e 2002) ma merita di essere ricordata: l'eterogeneità e la prassi contabile delle PMI sono tali da rendere le condizioni finanziarie di queste ultime molto differenziate e tendenzialmente opache alle grandi banche, che privilegiano valutazioni del merito di credito basate su dati di bilancio e algoritmi standardizzati. In tal modo, per i grandi istituti bancari la raccolta delle informazioni necessarie per una conoscenza dettagliata delle piccole controparti commerciali può risultare relativamente costosa. Al contrario una *governance* "semplificata" e il radicamento nel territorio conferirebbero alle banche locali vantaggi operativi decisivi nella gestione delle asimmetrie informative in tutte le fasi del rapporto con le imprese: dalla selezione dei clienti (grazie a una loro conoscenza *a priori* favorita dall'appartenenza alla stessa comunità), al monitoraggio dei debitori (con i quali si intrattengono contatti continui), alla tutela delle ragioni di credito in caso di insolvenza (grazie al fatto che i cattivi clienti possono incorrere in "sanzioni sociali" e altre forme di pressione tipiche delle comunità circoscritte). I meccanismi che favoriscono un rapporto esclusivo e prolungato tra banche e imprese, che la teoria economica denomina di *relationship banking*, sono principalmente due:

- il *peer monitoring*, che si instaura quando il credito concesso a ogni membro della comunità dipende, a volte in modo esplicito, dal successo dei rapporti di credito con gli altri membri, sicché ciascuno ha interesse a controllare il comportamento altrui (cfr. ad esempio Stiglitz, 1990);
- l'interazione di lungo periodo, che si riflette nel fatto che i legami all'interno della comunità favoriscono l'inquadramento delle relazioni di credito in un orizzonte temporale più lungo (e stabile) rispetto a quanto avverrebbe con le grandi banche.

A seguito di fenomeni di acquisizione di piccole banche locali da parte di istituti più grandi dislocati altrove, sorgono interrogativi circa la possibilità che ciò possa limitare le possibilità di accesso al credito per le PMI. Così numerosi lavori empirici, relativi non solo al caso italiano, rilevano che a seguito di fusioni e acquisizioni, aumentando la dimensione media delle banche e riducendosi il numero di istituti di credito locali, almeno nel breve periodo i prestiti concessi alle PMI tendono a contrarsi (Berger *et al.*, 1998; Bonaccorsi di Patti e Gobbi, 2001). L'esito dipende ovviamente anche da altri fattori, quali la distanza tra le direzioni centrale e periferica della banca e la gestione dei processi di *decision making* (cfr. Ferri, 1997; Berger e Udell, 2002), o il ruolo di acquirente o acquisita ricoperto dalla banca nell'acquisizione. I risultati, tuttavia, non sono univoci. Ad esempio, mentre alcuni studi (Sapienza, 2002) mostrano come a seguito di una simile operazione la contrazione del credito alle PMI risulti più accentuata se prima dell'acquisizione l'impresa interessata era cliente della banca acquisita, altri (Bonaccorsi di Patti

e Gobbi, 2003) pervengono a conclusioni opposte⁷. In proposito, poi, merita di essere ricordata la conclusione di Alessandrini *et al.* (2006), secondo i quali gli effetti negativi delle aggregazioni si verificano soprattutto quando risulta coinvolta (in qualità di acquirente) almeno una banca lontana; altrimenti gli effetti sono positivi o, se negativi, temporanei. Infine, Angelini *et al.* (1998) sottolineano come nel caso delle Banche di credito cooperativo (BCC) le ripercussioni negative delle aggregazioni sui tassi d'interesse (ovvero la possibilità che il ridursi delle banche aumenti il potere di mercato del creditore inducendolo ad aumentare il prezzo del credito) non siano generalizzate: al contrario, l'effetto "cattura" si manifesterebbe in questo caso solo per le piccole imprese estranee alla cooperativa, poiché dove prevale il carattere mutualistico, come nelle BCC, per i soci si registrano effetti positivi anche in termini di onerosità dei prestiti, grazie al funzionamento del *peer monitoring*.

Di certo, le operazioni di fusione e acquisizione, non solo in ambito bancario, hanno l'effetto di ridurre il numero di imprese e di accentrarne i centri decisionali, una volta che le acquisite perdono la precedente autonomia strategica. Nel caso delle banche, questo può portare a una situazione nella quale la prossimità tra PMI e banche (territoriali) può venire meno anche senza che vengano chiusi gli sportelli locali. In altri termini, a parità di "distanza operativa", l'aumento della "distanza funzionale" tra banca e impresa tende a erodere i benefici del *relationship banking* (cfr. Alessandrini *et al.*, 2006). Come si vedrà più avanti, nell'ambito di questi sviluppi le banche popolari assumono un ruolo particolare.

La domanda di credito

Diverse fonti di dati sembrano confermare le conclusioni teoriche appena richiamate⁸. In primo luogo, la struttura finanziaria delle imprese mostra come tra il 1995 e il 2002 in alcuni grandi paesi UE il peso del debito bancario sia generalmente diminuito nelle aziende di maggiori dimensioni e, sebbene in misura molto più contenuta e mantenendosi su valori ben al di sopra di quelli relativi alle grandi imprese, anche nelle minori. Come si osserva dalla tabella 6, anche nell'ambito di paesi a forte tradizione bancaria l'Italia si distingue per l'elevato peso dei debiti bancari sulle passività delle imprese, siano esse grandi o PMI.

⁷ È probabile che tra le cause di tale dissonanza, oltre naturalmente all'eterogeneità dell'universo dei rapporti banca-PMI, vi sia il diverso tipo di dati utilizzati (ad esempio se bancari o d'impresa, se campionari o censuari).

⁸ Tra le più significative e recenti, alle quali si farà riferimento nel corso del capitolo, si segnalano: a) quella svolta con periodicità triennale da Capitalia (2005); b) l'inchiesta *ad hoc* condotta nel 2003 sul campione ISAE dall'Associazione nazionale fra le banche popolari (ANBP); c) l'analisi sui dati BACH riportata nel rapporto ABI-Prometeia da Landi e Rigon (2006); d) l'indagine della Banca d'Italia (2006) sul fenomeno del razionamento; e) le pubblicazioni periodiche della Banca d'Italia (anni vari).

Accesso al credito e riforma delle banche popolari

Tab. 6 PASSIVITÀ DELLE IMPRESE: DEBITI BANCARI IN PERCENTUALE DEI DEBITI TOTALI IN ALCUNI PAESI EUROPEI

		Piccole	Medie	Grandi	Totale
Francia	2002	22,2	21,3	11,6	13,8
	2000	21,4	21,5	13,3	15,0
	1995	21,9	23,2	12,8	14,9
Germania	2001	-	-	-	14,5
	2000	40,9	37,5	13,2	15,0
	1995	39,8	36,1	15,2	19,1
Italia	2002	37,0	37,1	28,6	31,4
	2000	36,3	36,9	28,6	31,6
	1995	40,7	37,7	32,4	34,4
Spagna	2002	37,2	24,3	19,4	21,7
	2000	39,8	23,6	20,5	23,2
	1995	38,9	27,2	27,9	29,9

Fonte: Landi e Rigon, Rapporto ABI-Prometeia (2006).

Tab. 7 NUMERO MEDIO DI BANCHE PER AFFIDATO IN ITALIA (DATI AL 31/12)

Classe di fido (euro)		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
75.000-125.000	Famiglie produttrici (1)	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
	Imprese non finanziarie	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
125.000-250.000	Famiglie produttrici	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,1	1,1
	Imprese non finanziarie	1,3	1,3	1,3	1,3	1,2	1,2	1,2
250.000-500.000	Famiglie produttrici	1,8	1,7	1,7	1,7	1,6	1,6	1,5
	Imprese non finanziarie	1,9	1,8	1,8	1,8	1,8	1,7	1,7
500.000-2.500.000 (2)	Famiglie produttrici	2,6	2,5	2,5	2,4	2,3		
	Imprese non finanziarie	3,1	3,0	2,9	2,8	2,7		
500.000-1.000.000	Famiglie produttrici						2,1	2,1
	Imprese non finanziarie						2,3	2,3
1.000.000-2.500.000	Famiglie produttrici						2,7	2,7
	Imprese non finanziarie						3,2	3,1
2.500.000-5.000.000	Famiglie produttrici	4,2	4,1	4,0	3,8	3,8	3,6	3,5
	Imprese non finanziarie	5,2	4,9	4,7	4,5	4,4	4,4	4,3
5.000.000-25.000.000	Famiglie produttrici	5,3	5,2	5,3	4,9	4,7	4,7	4,7
	Imprese non finanziarie	7,5	6,9	6,6	6,4	6,3	6,3	6,1
>=25.000.000	Famiglie produttrici	4,0	2,3	6,0 (3)	6,0 (4)	5,0	5,7	5,5
	Imprese non finanziarie	12,6	11,3	10,7	10,3	10,2	10,2	10,0

Fonte: elaborazioni ISAE su dati Centrale dei Rischi, Banca d'Italia (anni vari).

(1) Per la definizione di famiglie produttrici e imprese non finanziarie si veda Banca d'Italia (1998). In termini generali, le famiglie produttrici possono essere assimilate alle imprese fino a 5 addetti.

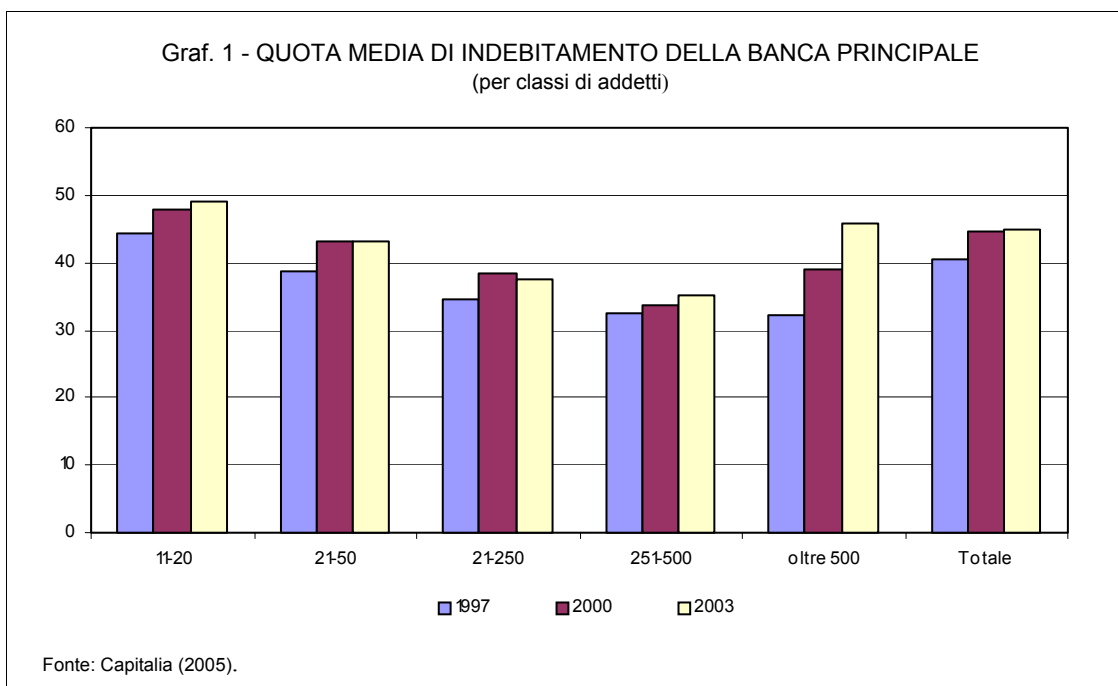
(2) A partire dal 2005 questa classe di fido è stata scomposta nelle due riportate subito dopo nella tabella (rispettivamente da 500.000 a 1.000.000 euro e tra 1.000.000 e 2.500.000 euro).

(3) Settembre 2002.

(4) Giugno 2003.

Sebbene non solo in Italia i debiti bancari rappresentino la maggioranza dei prestiti finanziari alle imprese, è tuttavia una particolarità italiana il fatto che i crediti bancari siano prevalentemente di breve periodo: nel 2002, per le piccole imprese i prestiti a breve termine rappresentavano oltre il 70% del totale del credito bancario concesso, a fronte delle 63% registrato presso le grandi imprese (cfr. Landi e Rigon, 2006). Negli ultimi anni, tuttavia, lo

spostamento nella composizione dei prestiti bancari verso il medio-lungo termine si è accentuato, anche sulla spinta di una stagione di tassi d'interesse eccezionalmente contenuti⁹.



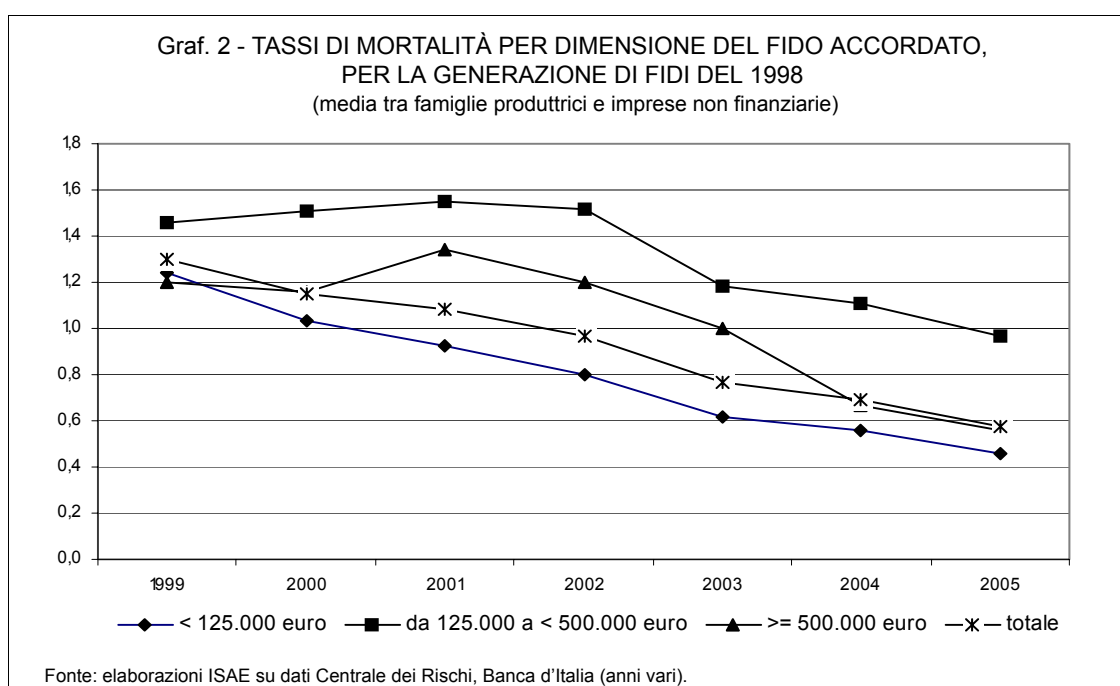
In generale, si conferma l'immagine di un rapporto banca-impresa non sofisticato¹⁰, tipico dei contesti produttivi dominati dai settori tradizionali e a bassa intensità di capitale, e dove anche per tale ragione è frequente il ricorso al multi affidamento. A rigore, tuttavia, il multi affidamento non si distribuisce in modo uniforme tra le varie classi d'impresa. Dalla tabella 7 (nella quale si segue la prassi di approssimare le dimensioni d'impresa con quelle del fido accordato, nell'idea che le PMI chiedano prestiti di ammontare più contenuto rispetto alle grandi imprese) e dal grafico 1 (che però non tiene conto delle imprese fino a 10 addetti) si osserva che, sia pure in una situazione di generale diminuzione, il multi affidamento mostra tuttora una correlazione diretta con le dimensioni d'impresa: in corrispondenza delle classi minori prevalgono relazioni tendenzialmente esclusive e più intense, prossime a situazioni di *relationship banking*, laddove per le grandi imprese il rapporto con la banca appare più anonimo

⁹ Sia in Italia sia in Europa, inoltre, le piccole imprese sembrano evidenziare, rispetto alle grandi, una minore flessibilità nell'aggiustamento della struttura finanziaria alle diverse fasi di crescita. Ciò sembra vero in particolare nei rapporti di indebitamento.

¹⁰ Secondo Di Majo, Paziienza e Triberti (2005), i servizi finanziari più richiesti dalle imprese sono di contenuto poco sofisticato: riguardano in particolare "gestione di tesoreria [...], servizio di amministrazione incassi e pagamenti, fidejussioni, avalli, accettazioni bancarie" (p. 377).

e rarefatto, sebbene nel tempo mostri la tendenza a divenire più stretto, anche in conseguenza del progredire del consolidamento del settore¹¹.

Un indizio del fatto che una relazione creditizia stretta possa recare vantaggi nel finanziamento esterno delle imprese è fornito dal grafico 2, che riporta, per ogni classe di fido, l'andamento del tasso di mortalità dei finanziamenti erogati nel 1998 (pari al rapporto tra nuove sofferenze e impieghi di inizio periodo) in relazione alla durata del rapporto con l'impresa. Come si può osservare, in generale il tasso di mortalità, piuttosto contenuto già dopo il primo anno, decresce continuamente all'aumentare dell'anzianità del rapporto di clientela. Inoltre, nel caso della classe di fido inferiore esso diminuisce costantemente fino a dimezzarsi già dopo sei anni.



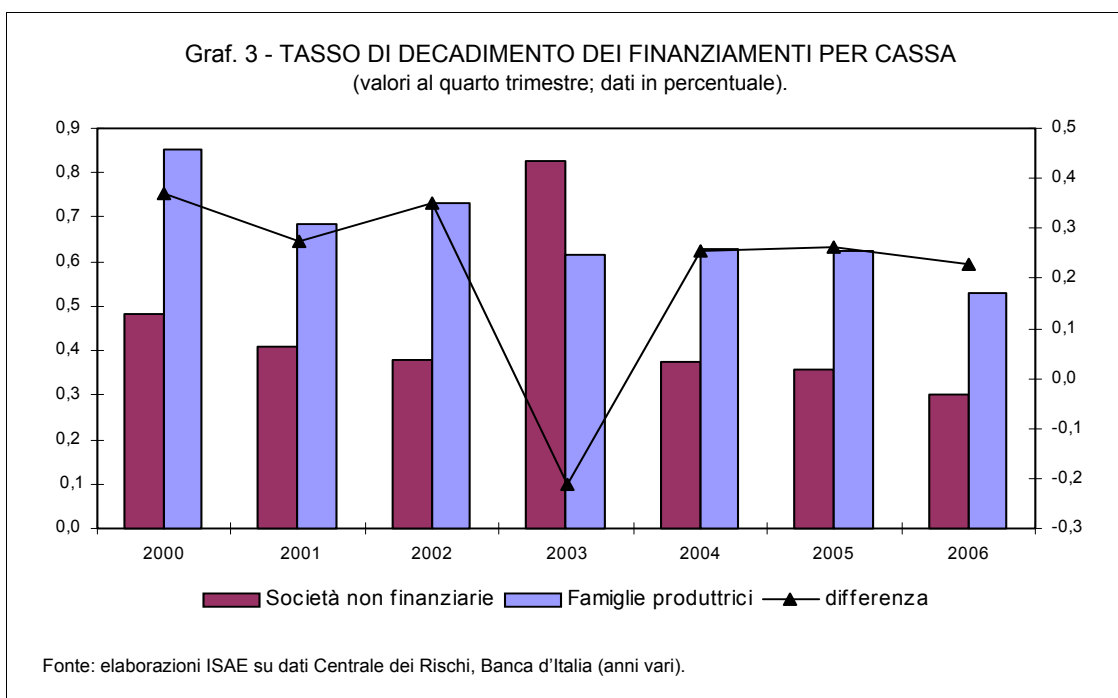
Tale risultato è peraltro ancora più significativo alla luce di due considerazioni:

- in una situazione di generale riduzione del tasso di mortalità nell'intero arco temporale, i fidi più piccoli (che approssimano le piccole dimensioni d'impresa) sono gli unici che non presentano la "gobba" di un temporaneo aumento corrispondente alla fase di rallentamento attraversata dall'economia italiana dei primi anni Duemila;
- considerando che, soprattutto per tali classi, il finanziamento proviene essenzialmente da un unico istituto di credito, si ha una traccia di come una condizione prossima al *relationship banking* favorisca un progressivo affinamento delle capacità di raccolta e gestione delle informazioni sulla specifica impresa. È questo, come si è detto, il beneficio che, relativamente

¹¹ In realtà la diminuzione del multi affidamento incontra ancora forti resistenze. La Banca d'Italia (2006) attribuisce comunque parte di tale riduzione al processo di aggiustamento delle procedure bancarie in vista dell'entrata in vigore di Basilea II.

all'accesso al credito da parte delle PMI, viene minacciato dal processo di consolidamento bancario, a causa della specializzazione dimensionale rilevata dalla letteratura nelle relazioni di credito, in base alla quale le banche maggiori tendono a privilegiare i rapporti con le grandi imprese e le piccole banche locali finanziano in prevalenza le piccole e medie imprese.

Infine, utili indicazioni sulle condizioni del rapporto banca-impresa in Italia sono ricavabili dal tasso di decadimento dei prestiti (pari alla percentuale di crediti entrati in sofferenza nel trimestre¹²), solitamente considerato un indicatore della rischiosità del debitore. In proposito, il grafico 3 conferma che le famiglie produttrici (le microimprese) sono sistematicamente più rischiose delle imprese non finanziarie, ad eccezione dell'anno di crisi 2003; ma soprattutto il tasso di decadimento mostra una triplice tendenza interessante: si riduce per entrambi i tipi di impresa, si riduce in misura più ampia per le famiglie produttrici, e la differenza nella rischiosità delle due tipologie di debitori va progressivamente attenuandosi (anche tenendo conto della congiuntura dell'inizio del secolo). Non sembra dunque che le modifiche intervenute nel settore bancario negli ultimi anni tendano a ridurre l'efficienza della valutazione del rischio d'impresa da parte delle banche¹³.



¹² Più precisamente, il tasso di decadimento è pari al rapporto tra il credito utilizzato dai soggetti entrati in sofferenza in ogni trimestre e il credito utilizzato da tutti i soggetti non considerati in sofferenza rettificata nello stesso periodo dell'anno precedente.

¹³ Un risultato analogo è riscontrato da CER (2002).

L'offerta di credito

Proprio l'evoluzione del sistema bancario verso una maggiore concentrazione è stata più volte indicata tra i fattori di rischio per le esigenze creditizie di una piccola o di una media impresa: qualora la sua banca principale venga acquisita da un istituto più grande e più slegato dal territorio, il patrimonio informativo che legava i due soggetti può finire per disperdersi, favorendo così, nella relazione di credito con la nuova banca acquirente, il passaggio a un rapporto più anonimo e basato su algoritmi standardizzati.

In proposito, si considerino le tabelle 8 e 9, riassuntive della struttura bancaria italiana. Oltre alla marcata eterogeneità dimensionale, che affianca a poche banche "grandi" e "maggiori" (titolari di oltre il 42% degli sportelli operanti in Italia) numerose banche a vocazione locale, "piccole" e "minori" (cui afferisce circa il 37% degli sportelli), si nota anche il processo di aggregazione che ha progressivamente contratto il numero di istituti di credito nazionali¹⁴. Soprattutto, il consolidamento ha prodotto un aumento del peso relativo delle banche Spa rispetto alle cooperative di credito. Tale fenomeno, tuttavia, è limitato a un conteggio in termini di istituzione: nel caso degli sportelli l'effetto è opposto, sia pure di lieve entità. Detto altrimenti, le banche organizzate in forma cooperativa hanno leggermente guadagnato quote di mercato in termini di sportelli.

Tab. 8 DISTRIBUZIONE DELLE BANCHE RESIDENTI IN ITALIA PER TIPOLOGIA (dati al 31/12)

Tipologia istituzionale di banca	2002	2003	2004	2005	2006
banche (val. ass.)					
Spa	248	241	237	242	244
Filiali di banche estere	60	60	60	66	74
Banche popolari	40	38	37	36	38
Banche di credito cooperativo	461	445	439	439	436
Totale	814	789	778	783	792
banche (val. %)					
Spa	30,5	30,5	30,5	30,9	30,8
Filiali di banche estere	7,4	7,6	7,7	8,4	9,3
Banche popolari	4,9	4,8	4,8	4,6	4,8
Banche di credito cooperativo	56,6	56,4	56,4	56,1	55,1
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
sportelli (val. %)					
Spa	76,5	77,3	76,7	76,3	76,1
Filiali di banche estere	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4
Banche popolari	12,4	11,4	11,7	11,9	11,9
Banche di credito cooperativo	10,7	10,9	11,2	11,4	11,6
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni ISAE su dati Banca d'Italia.

¹⁴ La parziale inversione registrata tra il 2005 e il 2006 (che comunque non altera il saldo negativo del quinquennio) contrasta con la nuova ondata di fusioni cui stiamo assistendo nel 2007.

Tab. 9 DISTRIBUZIONE DELLE BANCHE RESIDENTI IN ITALIA PER DIMENSIONE
(dati al 31/12)

Classe dimensionale della banca	2002	2003	2004	2005	2006 (1)
Banche (val. ass.)					
maggiori	8	11	11	11	11
grandi	9	11	11	11	11
medie	33	31	31	33	35
piccole	134	129	126	122	120
minori	630	607	599	606	611
Totale	814	789	778	783	788
Banche (val. perc.)					
maggiori	1,0	1,4	1,4	1,4	1,4
grandi	1,1	1,4	1,4	1,4	1,4
medie	4,1	3,9	4,0	4,2	4,4
piccole	16,5	16,3	16,2	15,6	15,2
minori	77,4	76,9	77,0	77,4	77,5
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Sportelli (val. perc.)					
maggiori	33,9	33,4	32,3	31,8	31,2
Grandi	11,3	11,7	11,6	11,3	11,2
medie	20,7	20,5	20,7	20,6	20,7
piccole	18,9	19,5	20,0	19,4	20,5
minori	15,2	14,9	15,4	16,8	16,4
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni ISAE su dati Banca d'Italia.

(1) Dati al 30/09.

Uno dei motivi di maggior preoccupazione legati al credito bancario alle PMI è la possibilità, precedentemente accennata, che il processo di aggregazione recida i rapporti tra le imprese minori e le banche (locali) presso le quali si finanziano, generando così tensioni creditizie in grado di sfociare in razionamento vero e proprio.

Alla luce dei dati a disposizione, e di quanto si vedrà a proposito del ruolo delle banche popolari, conviene qui considerare due aspetti. In primo luogo, al momento non sembra che in Italia vi siano condizioni di razionamento dal lato della quantità¹⁵, e anzi alcune indagini condotte su dati d'impresa e su dati bancari sembrano concordare su una tendenziale, lieve riduzione del fenomeno, da ascrivere con ogni probabilità anche al recente aumento della concorrenza nel settore. Secondo l'indagine ISAE-ANBP, la percentuale di imprese che si dichiarano razionate¹⁶

¹⁵ In questo capitolo non si considerano i vincoli creditizi dal lato dei costi, cioè le difficoltà di accesso al credito dovute agli interessi sui prestiti. Per una loro trattazione più ampia si rimanda a Banca d'Italia (2006).

¹⁶ Una visione largamente diffusa considera razionata l'impresa che, al tasso esistente di mercato, avrebbe desiderato maggiori fondi ma non li ha ottenuti, oppure l'impresa che sarebbe stata disposta a pagare interessi più elevati pur di avere maggiore credito. L'idea di razionamento mette quindi a confronto le preferenze dell'impresa e quelle della banca, e con esse il relativo atteggiamento nei confronti del rischio: in linea di principio, ogni volta che si crea un conflitto tra le valutazioni dell'impresa e della banca in merito a un determinato progetto da finanziare, l'imprenditore può dichiararsi razionato. È per questo che esiste sempre una percentuale virtualmente ineliminabile di razionamento, soprattutto nelle indagini basate sui questionari sottoposti alle imprese.

risulta inferiore (3,6%) a quella delle imprese che non hanno debiti bancari (cfr. ISAE, 2004). Sebbene non sia escluso che tale condizione possa nascondere una valutazione di eccessiva onerosità dei prestiti stessi da parte di alcune imprese, l'eventuale percezione di razionamento da parte di alcune di esse non sembra segnalare una effettiva situazione di carenza di credito. A risultati simili perviene anche l'ultima inchiesta sulle imprese manifatturiere condotta da Capitalia (2005), secondo la quale nel periodo 2001-2003 il razionamento del credito in senso "forte" è rimasto un fenomeno limitato e sostanzialmente invariato rispetto al triennio precedente. Infine, l'indagine svolta dalla Banca d'Italia (2006)¹⁷ rileva che "[nel 2005] le imprese che, alle condizioni di costo e garanzia praticate avrebbe desiderato un maggiore indebitamento con il sistema finanziario era pari al 9,6%, in diminuzione rispetto al biennio precedente, quelle che sarebbero state effettivamente disposte a un aggravio delle condizioni (tasso più elevato o maggiori garanzie) per ottenere un più elevato ammontare di credito risultavano pari al 4,5% del campione" (cfr. tabella 10)¹⁸.

Tab. 10 IMPRESE CHE DESIDEREREBBERO UN MAGGIORE INDEBITAMENTO, 2003-05
(dati in percentuali di imprese)

	Totale			Sarebbero disposte a un aggravio di condizioni pur di ottenerlo (a)			Gli intermediari contattati non si sono mostrati disponibili (b)			Entrambe le precedenti (a) + (b)		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005
Area geografica (1)												
Centro Nord	10,3	10,2	8,4	5,7	4,1	4,0	4,5	4,9	2,8	2,9	24,0	1,8
Sud e Isole	17,0	20,9	15,5	8,0	8,7	6,6	9,3	8,1	5,3	4,9	4,6	2,8
Numero di addetti												
20-49	10,0	11,9	9,1	5,5	4,9	4,2	4,7	5,7	3,1	2,8	2,9	2,0
50 e oltre	14,4	12,5	10,7	7,3	4,9	5,0	6,8	5,0	3,4	4,1	2,6	2,0
Settore												
Industria	10,6	10,7	9,5	6,6	4,5	4,2	5,5	4,6	3,5	3,9	2,4	1,9
Servizi	12,5	14,0	9,8	5,3	5,4	4,8	5,0	6,7	2,8	2,3	3,5	2,1
Totale	11,4	12,0	9,6	6,0	4,9	4,5	5,3	5,5	3,2	3,2	2,8	2,0

Fonte: Banca d'Italia (2006).
(1) Sede amministrativa.

Con riferimento alla questione della quantità di credito resa disponibile per le imprese, uno degli indicatori più utilizzati è il rapporto tra credito utilizzato e accordato, riportato nella tabella 11 per ogni classe di fido¹⁹. L'idea è che vi siano indizi di razionamento quando le imprese utilizzano una percentuale prossima o superiore al 100% del credito loro accordato, e che percentuali molto elevate testimonino comunque la presenza di serie tensioni nelle relazioni creditizie.

¹⁷ L'indagine è condotta presso un campione di imprese industriali e dei servizi con oltre 20 addetti.

¹⁸ Con riferimento alle piccole e medie imprese europee, l'ultima indagine condotta dalla Commissione Europea (2003) rileva che nel triennio 2000-2003 la richiesta di finanziamenti bancari aggiuntivi ha riguardato il 60% delle imprese intervistate; di queste il 13% si è vista rifiutare il finanziamento. La causa principale indicata da tali imprese a motivazione del rifiuto addotto dalle banche è stata la mancanza di garanzie.

Tab. 11 UN INDICE DI RAZIONAMENTO DEL CREDITO: RAPPORTO UTILIZZATO/ACCORDATO PER CLASSI DI FIDO CONCESSO (DATI IN PERCENTUALE, AL 31/12)

Classi di fido (euro)	Tipologia del debitore	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Da 75.000 a < 125.000	Famiglie produttrici	82,5	82,6	84,4	85,4	86,4	86,5	86,8
	Società non finanziarie	67,6	67,6	68,4	69,4	69,0	68,2	67,8
Da 125.000 a < 250.000	Famiglie produttrici	80,5	81,0	82,5	84,0	85,5	86,6	87,9
	Società non finanziarie	69,2	69,2	70,3	70,3	70,0	69,3	69,8
Da 250.000 a < 500.000	Famiglie produttrici	77,2	77,3	78,4	79,6	80,2	81,0	82,3
	Società non finanziarie	68,0	67,6	67,7	68,5	68,0	67,8	68,5
Da 500.000 a < 2.500.000 (1)	Famiglie produttrici	78,3	78,0	78,8	78,9	79,2		
	Società non finanziarie	67,1	67,1	66,8	67,4	66,9		
Da 500.000 a < 1.000.000	Famiglie produttrici						79,5	80,7
	Società non finanziarie						67,7	68,5
Da 1.000.000 A < 2.500.000	Famiglie produttrici						79,9	80,9
	Società non finanziarie						66,7	67,8
Da 2.500.000 a < 5.000.000	Famiglie produttrici	78,8	78,9	80,3	79,6	80,4	80,7	81,9
	Società non finanziarie	65,5	65,4	65,0	65,3	64,7	65,2	66,4
Da 5.000.000 a < 25.000.000	Famiglie produttrici	83,5	78,9	77,4	81,6	78,8	85,5	81,9
	Società non finanziarie	63,5	64,2	62,6	63,1	62,5	62,2	63,5
≥ 25.000.000	Famiglie produttrici	66,0	20,1	100,0 (2)	100,0	98,1	84,1	77,3
	Società non finanziarie	60,4	64,1	62,7	62,5	58,9	57,0	57,1

Fonte: elaborazioni ISAE su dati Centrale dei Rischi, Banca d'Italia (anni vari).

1) A partire dal 2005 questa classe è stata scomposta in due: una da 500.000 a 1.000.000 euro, l'altra tra 1.000.000 e 2.500.000 euro.
 (2) Settembre 2002.

Nel periodo considerato, si nota facilmente il ruolo del ciclo economico sfavorevole del 2002-03, che del resto non poteva non avere effetti sensibili su una situazione, come si è visto, caratterizzata da condizioni creditizie tendenzialmente poco sofisticate e da una specializzazione produttiva di tipo tradizionale. I valori elevati degli ultimi anni sembrano spiegarsi soprattutto attraverso queste considerazioni. Più in dettaglio, sembra che a parte una generale sensibilità alle condizioni macroeconomiche, quote di utilizzato/accordato piuttosto elevate emergano in genere per le microimprese (famiglie produttrici con prestiti di modesto ammontare) e che, sebbene in aumento negli ultimi anni, non raggiungano livelli di razionamento vero e proprio dal lato della quantità. Un commento a parte merita invece il caso delle famiglie produttrici che ottengono un ammontare elevato di prestiti, in corrispondenza delle quali l'indicatore raggiunge non solo i livelli più elevati tra tutte le classi, ma valori indicativi di un razionamento vero e proprio. Ciò è frutto di una serie di ragioni: a) dal punto di vista strettamente

¹⁹ In realtà i giudizi sull'efficacia di tale indicatore nel rilevare situazioni di razionamento del credito non sono unanimi. Secondo Niccoli (1979) tale rapporto rappresenta un indicatore soddifacente della propensione alla liquidità e dell'avversione al rischio da parte delle banche, poiché un suo aumento è da collegare alla minore disponibilità delle banche a concedere alla clientela un'ampia elasticità di utilizzo dei prestiti. Tuttavia, sempre più spesso viene ricordato (cfr. ad esempio Mattesini e Messori, 2004) che, poiché le richieste di fido servono a finanziare le attività correnti del mutuatario ma anche a fronteggiare eventuali necessità impreviste, per costruzione il rapporto in questione misura la distanza tra il fabbisogno finanziario (il credito utilizzato) e l'offerta di credito. Di conseguenza esso non rileverebbe situazioni di effettivo razionamento, ma indicazioni di tensioni sul mercato creditizio. Per ulteriori critiche di natura teorica si veda soprattutto Pittaluga (1989).

statistico, si tratta di un insieme poco numeroso, nel quale dunque le sorti di pochi elementi hanno grande influenza sul valore medio della classe; *b*) sotto un profilo economico, si tratta di imprese che, sia pure di dimensione minima in termini di addetti, appartengono in prevalenza a settori a elevata produttività (di fatto grandi imprese in termini di fatturato); ciò da un lato le rende meritevoli di un accordato consistente in periodi di congiuntura favorevole, ma dall'altro le fa apparire rischiose nelle fasi più avverse del ciclo. In altri termini, in questi casi sembra ravvisarsi un problema di composizione finanziaria delle passività d'impresa: il credito bancario tradizionale non riesce ad attenuare le oscillazioni del ciclo economico.

Da una analisi descrittiva delle condizioni di accesso al credito per le PMI italiane emerge dunque che, nonostante un processo di concentrazione che ha ridotto il numero di istituti di credito aumentandone la dimensione media e allontanando alcuni centri decisionali dalle realtà locali, i rapporti banca-PMI non sembrano versare in una situazione patologica di tensione nella concessione di credito. Se si considera poi la struttura finanziaria delle imprese considerate, e si ricorda che in corrispondenza delle classi dimensionali minori è più frequente riscontrare rapporti esclusivi con una banca, il risultato appare coerente con un sistema creditizio locale tuttora in grado di soddisfare il fabbisogno finanziario (di tipo relativamente elementare) della controparte industriale. Ovviamente un'analisi più dettagliata non potrebbe trascurare da un lato la possibilità di forme di razionamento nel costo del credito, che si manifestano in tassi d'interesse più onerosi o in maggiori richieste di garanzie sul prestito; dall'altro meriterebbe di essere maggiormente indagato l'andamento del legame tra credito bancario e ciclo economico.

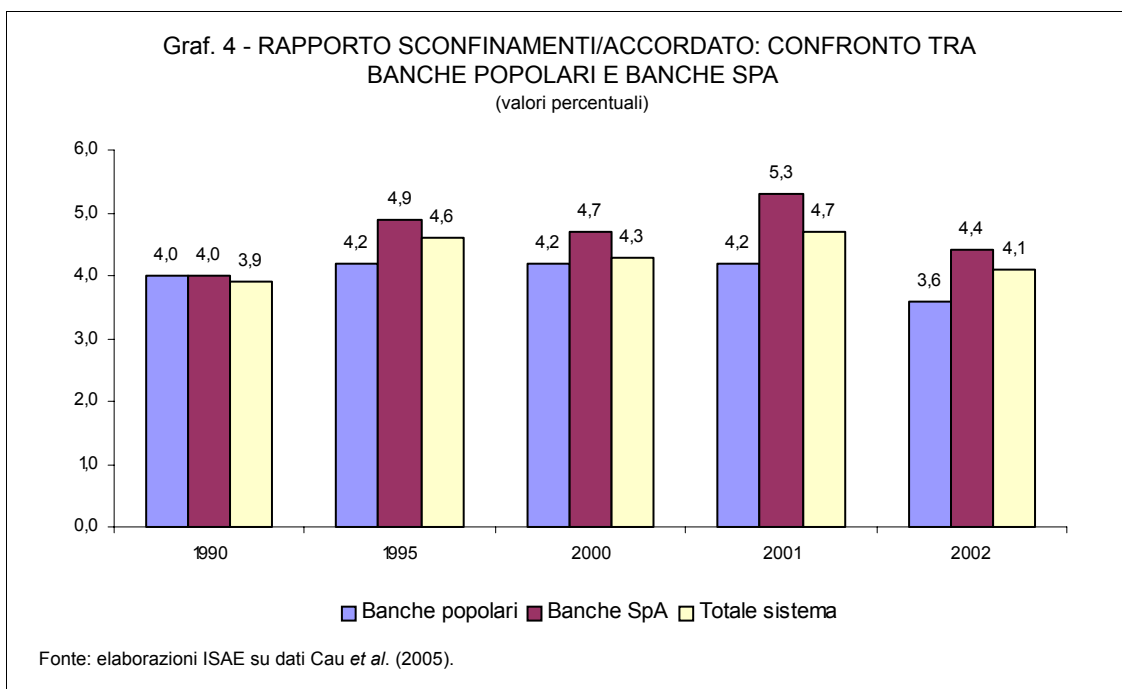
Il ruolo delle banche popolari

In questa sede, però, è opportuno osservare che le condizioni di accesso al credito in Italia non si distribuiscono uniformemente sul territorio nazionale e variano anche a seconda del tipo di banca. Sempre con riferimento a rischi di razionamento, si considerino il grafico 4 e la tabella 12, nei quali come indicatore di tensioni nelle relazioni creditizie vengono riportati gli sconfinamenti (pari alla differenza tra prestito utilizzato, al netto delle sofferenze e prestito accordato) in percentuale del credito accordato²⁰.

Dal confronto tra le due tipologie di banca emerge come la percentuale di sconfinamenti relativa alle popolari sia non solo leggermente inferiore a quella delle banche organizzate in società per azioni, ma sia anche meno variabile, nonostante la clientela di riferimento delle prime

²⁰ Si tratta di un altro indicatore molto utilizzato nelle analisi dei mercati creditizi, e più stringente rispetto a quello del rapporto tra utilizzato e accordato. L'idea è che la presenza di sconfinamenti segnala un possibile razionamento: all'impresa non basta la quantità di credito accordata e anzi è disposta a pagare di più per ottenere più risorse, dal momento che gli interessi sugli sconfinamenti sono più elevati di quelli sull'accordato. Anche questo indicatore non è esente da critiche: la stessa presenza di sconfinamento implica in fondo che la banca ha concesso all'impresa di superare il limite di fido accordato, e dunque non si tratterebbe di un razionamento vero e proprio ma, ancora una volta, di tensioni nel rapporto banca-impresa. Per una discussione sul tema si rimanda a Cannari e Signorini (1997) e a Busetta e Sacco (2001).

– sostanzialmente famiglie e PMI – sia in media più rischiosa. Risultati in parte diversi emergono dal confronto per zona geografica: nelle regioni settentrionali non si riscontra nel tempo un “effetto banca” (sebbene negli ultimi anni del periodo il rapporto sia più basso per le popolari); in quelle del centro le banche società per azioni registrano valori migliori, mentre al Sud il confronto, storicamente favorevole alle banche popolari, negli ultimi anni diviene più equilibrato.



Il ruolo delle popolari diviene ancora più visibile proprio sullo sfondo della realtà meridionale. In queste regioni, infatti, assumono contorni più marcati pressoché tutti gli elementi di criticità bancaria visti finora. Limitandosi a richiamare sinteticamente i tratti principali del problema²¹, occorre ricordare che la struttura industriale del Mezzogiorno italiano è dominata, più che altrove, da piccole imprese operanti in mercati segmentati e in settori tradizionali, con una scarsa presenza di forme di associazione quali i distretti, dunque relativamente isolate. In tali circostanze i rapporti creditizi sono poco sofisticati, ma, soprattutto, le relazioni banca-impresa, pure strette, non favoriscono l’instaurarsi del *relationship banking* a causa della maggiore onerosità, per le banche, a investire nell’attivazione dei canali informativi ad esso necessari. Dal lato dell’offerta, è un risultato assodato che le banche meridionali fossero meno efficienti di quelle centro-settentrionali, e che i loro prestiti fossero quindi più rischiosi (e più costosi) anche a causa di una imperfetta valutazione del merito di credito.

²¹ Un quadro pressoché esaustivo delle diverse tesi sul tema del sistema bancario meridionale si ricava da Ferri e Inzerillo (2002), Giannola (2002), Bongini e Ferri (2005), Cannari e Panetta (2005), Zazzaro (2006), Coniglio e Ferri (2007).

Tab. 12 RAPPORTO SCONFINAMENTI/ACCORDATO PER ZONA GEOGRAFICA:
CONFRONTO TRA BANCHE POPOLARI E BANCHE SPA
(valori percentuali)

	Banche popolari			Banche Spa		
	Nord	Centro	Sud	Nord	Centro	Sud
1990	3,8	4,3	5,6	3,6	3,9	5,6
1991	4,0	4,9	5,5	3,5	4,3	6,2
1992	4,1	5,1	7,0	4,5	4,9	7,4
1993	4,2	6,3	8,0	4,3	4,9	8,9
1994	3,7	4,3	8,4	3,8	4,3	9,6
1995	3,8	5,5	7,2	3,6	5,1	11,4
1996	3,6	5,3	6,6	3,4	5,6	11,2
1997	6,3	11,6	9,3	4,5	7,7	10,7
1998	4,1	7,7	7,7	4,2	8,5	9,2
1999	3,7	6,5	6,5	3,5	6,0	6,9
2000	3,7	5,9	5,8	4,0	5,4	5,7
2001	3,8	6,4	5,7	4,5	6,1	5,9
2002	3,3	4,5	5,8	3,8	4,7	4,9

Fonte: Cau *et al.* (2005).

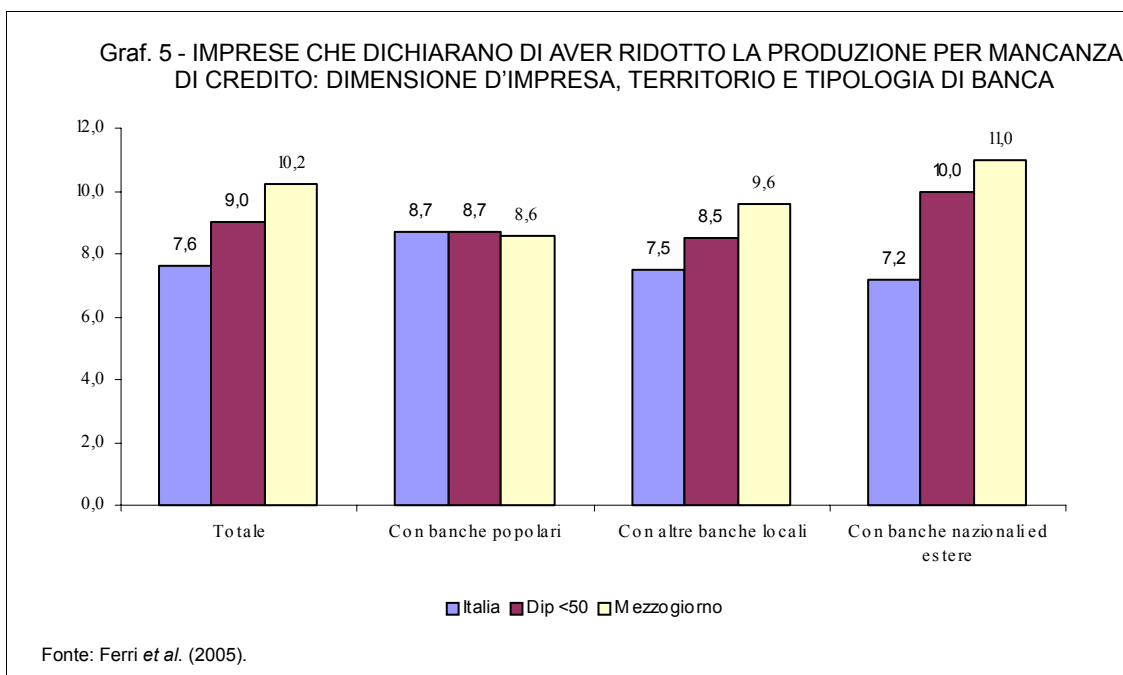
Queste condizioni strutturali hanno fatto sì che, nei primi anni Novanta, nelle regioni meridionali il tessuto produttivo risentisse maggiormente del riordinamento della politica e delle finanze pubbliche, e che il settore bancario risentisse più che altrove degli effetti della deregolamentazione e della liberalizzazione. Il risultato è stato un sommovimento che ha portato il Mezzogiorno a perdere, tra il 1996 e il 2006, circa il 44% delle proprie banche (i corrispondenti valori relativi alle regioni del Nord e del Centro sono pari, rispettivamente, al 9% e al 2%). Proprio le proporzioni assunte dalla crisi nel primo quinquennio di quel periodo hanno indotto Demirgüç-Kunt e Detragiache (2000) a inserire l'Italia tra i paesi che hanno sperimentato crisi sistemiche.

La crisi, tuttavia, non si è risolta nella debancarizzazione del Meridione: nello stesso periodo gli sportelli bancari sono infatti aumentati di oltre il 24% (e di quasi il 7% dal 2001). L'aspetto rilevante è che il consolidamento si è manifestato in gran parte attraverso l'acquisizione di banche meridionali da parte di istituti di credito con sede nelle regioni centro-settentrionali²². Come si è precedentemente ricordato, infatti, in presenza di una struttura produttiva come quella italiana l'acquisizione di una banca locale da parte di un istituto di credito più lontano può aumentare la distanza "funzionale" tra banca e impresa (traslocando altrove i centri decisionali, cfr. Alessandrini *et al.*, 2006). Il venire meno dei legami, spesso largamente informali, tra i due attori finirebbe per disperdere il patrimonio informativo accumulatosi nel tempo sul quale si fonda la relazione creditizia tipica delle piccole imprese.

²² Secondo alcuni autori (cfr. ad esempio Giannola, 2002), ciò avrebbe provocato un drenaggio di risorse da sud a nord, perché le regioni meridionali offrono alle banche ampie possibilità di raccolta ma ridotte possibilità di impieghi. Altri, tuttavia (cfr. Cannari e Panetta, 2005), confutano questa tesi sostenendo che in effetti la riorganizzazione in questione avrebbe migliorato la gestione e la solidità delle banche meridionali, e dunque le condizioni di accesso al credito delle imprese locali.

Fenomeni di questo tipo aiutano a comprendere perché, in una situazione di tendenziale assenza di razionamento del credito sul lato delle quantità, nel caso delle regioni meridionali le indagini più recenti (ISAE, 2004; Capitalia, 2005; Banca d'Italia, 2006; Coniglio e Ferri, 2007) rilevino la presenza di una maggiore percezione, da parte delle imprese locali rispetto a quelle settentrionali, di situazioni di razionamento (si ricordi anche la Tab. 10), sia pure in presenza di condizioni di costo non particolarmente onerose.

Se ora si considerano le differenze per tipologia di banca, si nota (Tab. 12) che la differenza a favore delle popolari è più ampia intorno alla metà degli anni Novanta, cioè nel periodo di maggiore turbolenza attraversato dal sistema bancario meridionale, e in generale l'indice di razionamento è meno variabile per questo tipo di banche. Inoltre, il grafico 5 riporta la percentuale di imprese che nel 2003 hanno dichiarato di essere state costrette a ridurre la produzione a causa della mancanza di credito. Il confronto è effettuato non in generale, ma con



specifico riferimento alle imprese con meno di 50 addetti e a quelle meridionali, in modo da tenere conto della diversa rischiosità delle classi d'impresa e delle aree geografiche, e soprattutto del fatto che le banche popolari si rivolgono prevalentemente alle PMI²³. Appare evidente la maggiore incidenza del razionamento rispetto alla media su tutto il territorio nazionale, per le piccole imprese e le imprese meridionali; ma soprattutto si nota che il razionamento risulta più contenuto per le imprese clienti di banche popolari o comunque locali.

²³ Dunque un confronto *tout court* tra popolari e non popolari avrebbe penalizzato le prime per il solo fatto che nel loro portafoglio crediti compare una maggiore quota di imprese minori.

Nelle aree critiche del sistema produttivo e del paese, pertanto, le popolari sembrano effettivamente svolgere una funzione di alleggerimento dei vincoli finanziari alle imprese.

Anche questa conclusione, tuttavia, va precisata. L'aspetto rilevante, infatti, è il tipo di relazione creditizia sottesa a un rapporto con la banca popolare, non la natura della banca in sé, ovvero la capacità di conservare (o intessere) legami con il territorio. Non a caso, infatti, è stato dimostrato che le banche cui si devono più impieghi nel meridione non sono quelle con le maggiori quote di mercato nell'area, ma quelle con la maggiore quota di *propri* sportelli nell'area, cioè quelle con maggiore "vocazione" localistica, e che hanno mantenuto *in loco* almeno parte dei centri decisionali, minimizzando la distanza funzionale (cfr. Bongini e Ferri, 2005). Questo sembra rispecchiare proprio il modello di sviluppo attuato dalle banche popolari, che nel fare acquisizioni nel Mezzogiorno hanno costituito gruppi federali nei quali l'accentramento strategico e operativo è minore rispetto a quanto accade nelle banche organizzate in società per azioni²⁴.

Negli ultimi tempi, tuttavia, numerose perplessità sono state manifestate sul rischio di attriti tra la vocazione localistica delle banche popolari, la vistosa crescita di alcune di esse e le rigidità della *governance* cooperativa che tuttora le contraddistingue. In sintesi, i motivi di preoccupazione consistono nel rischio che una volta raggiunte dimensioni considerevoli, l'organizzazione cooperativa possa portare a inefficienze organizzative (amministratori autoreferenziali) e allocative (scarsa contendibilità delle banche e l'abbandono del finanziamento delle produzioni locali), all'interno di un quadro legislativo originariamente concepito per istituti di dimensioni modeste. Di qui le recenti sollecitazioni per una riforma normativa che preservi il carattere cooperativo delle popolari ma ne aumenti l'apertura agli investimenti finanziari; di qui dunque anche l'emergere della "questione popolari", che si trascina in Parlamento da alcuni anni e merita di essere indagata un po' più a fondo.

LA "QUESTIONE BANCHE POPOLARI"

Il credito cooperativo non è una particolarità italiana; al contrario, esso è diffuso in tutta l'Europa continentale (del resto ha avuto origine in Germania nel XIX secolo) e, sia pure in misura inferiore, anche nel mondo anglosassone. In questo senso è rappresentativo soprattutto dei sistemi banco-centrici dei paesi a *civil law* grazie, come vedremo, al prevalere al suo interno di meccanismi di controllo e di composizione di interessi che agiscono soprattutto *ex-ante*.

Secondo gli ultimi dati disponibili, a fine 2005 nell'UE-25 erano presenti circa 4.500 cooperative di credito, con oltre 43 milioni di soci, 123 milioni di clienti, 58.200 sportelli e una quota di mercato pari a circa il 19% dei depositi e il 15% dei crediti (quest'ultima arriva al 33% se

²⁴ Come si vedrà più avanti, la *performance* delle banche acquisite, successivamente all'acquisizione, appare buona e migliore quando l'acquirente è una banca popolare. Questo risultato è ancora più marcato al Sud.

si calcola la media dei valori nazionali ponderati per il totale dell'attivo). In Francia fa riferimento a banche cooperative il 60% degli sportelli bancari, in Austria oltre il 50%, il 40% circa in

Tab. 13 RILEVANZA DELLE BANCHE COOPERATIVE IN ALCUNI PAESI EUROPEI (DATI AL 31/12/2005)

PAESE (organizzazione)	Totale attivo (milioni di euro)	Quota di mercato (depositi, valori in percentuale)	Quota di mercato (crediti, valori in percentuale)
AUSTRIA (Raiffeisenbanken, Genossenschaft) (1)	209.781	33,21	28,92
BELGIO (Crédit Professionnel)	2.046	n.d.	n.d.
DANIMARCA (Sammenslutningen Danske Andelskasser)	1.221	0,5	0,5
FINLANDIA (OKOBANK)	52.845	32	30,5
FRANCIA (Crédit Agricole, Crédit Mutuel, Banques Populaires) (1)	1.856.804	46,7	52,5
GERMANIA (BVR/DZ BANK)	909.179	18,3	11,7
GRECIA (Association of Cooperative Banks of Greece)	2.042	0,9	1
IRLANDA (Irish Sea Fisheries Board)	7.393	n.d.	n.d.
ITALIA	491.600	28,9	26,5
– ANBP	365.200	20,5	19,9
– FEDERCASSE	126.400	8,4	6,6
LUSSEMBURGO (Banque Raiffeisen)	3.372	10	10
PAESI BASSI (Rabobank)	506.234	39	23
PORTOGALLO (FENACAM)	9.365	5	3
REGNO UNITO (Co-operative Bank)	16.452	1,1	0,7
SPAGNA (Unión Nacional de Cooperativas de Crédito)	80.548	5,15	5,44
SVEZIA (Landshypotek) (2)	3.787	n.d.	n.d.
TOTALE UE-25)	4.174.160	19 (3)	15 (3)

Fonte: elaborazioni ISAE su dati European Association of Cooperative Banks.

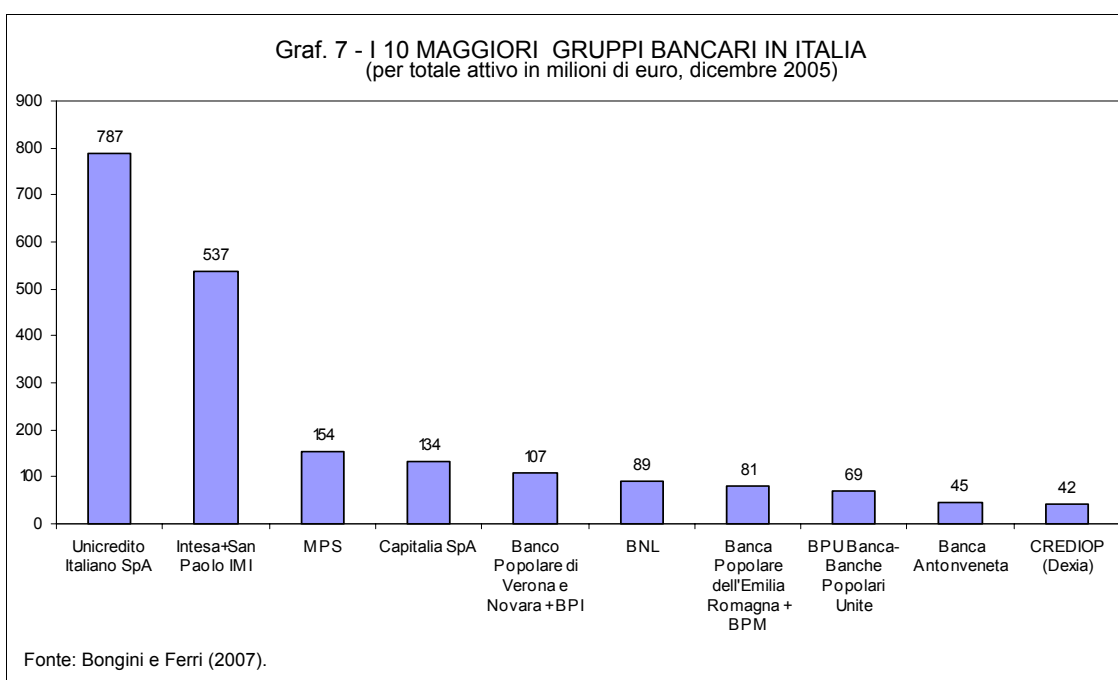
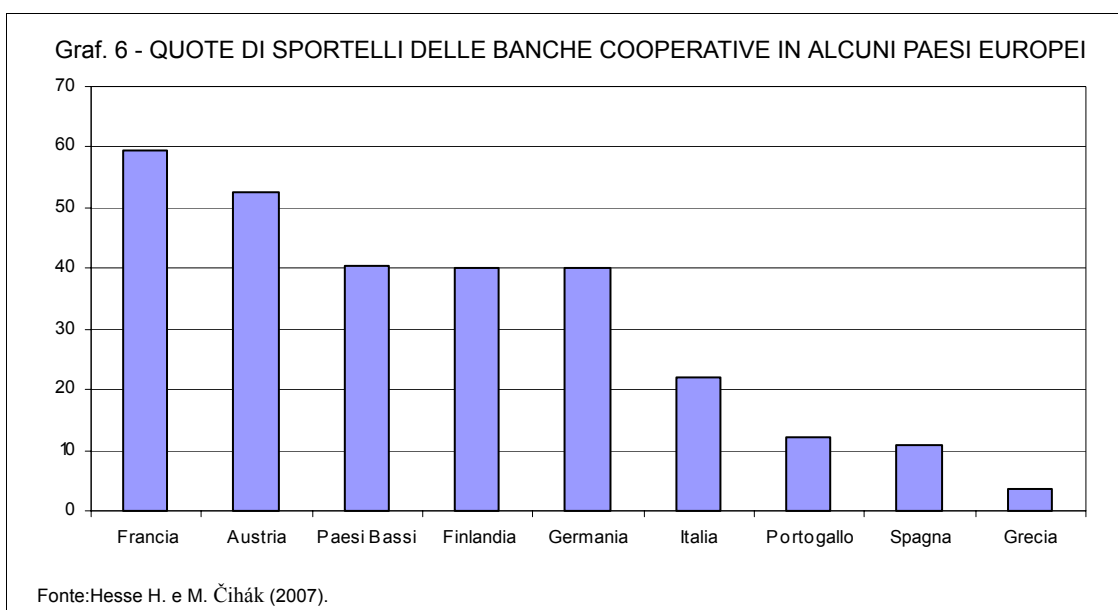
(1) valori al 2004.

(2) valori al 2000.

(3) valori stimati.

Germania, Finlandia e Paesi Bassi, e oltre il 22% in Italia (cfr. Graf. 6). Anche la quota di mercato delle *Credit Unions* statunitensi, infine, sebbene non elevata, non è irrilevante (9,5% dei depositi). In questo caso si tratta tuttavia di banche formate da dipendenti di grandi società e dedite soprattutto al credito alle famiglie e non alle imprese. Ancora, una banca cooperativa francese figura tra le prime dieci banche del mondo, mentre alcune cooperative di credito olandesi e tedesche operano stabilmente in tutti i continenti. In Italia attualmente vi sono tre popolari tra i primi dieci gruppi bancari nazionali (e una quarta, l'Antonveneta, lo era fino a tempi recenti, cfr. Graf. 7, nel quale non si tiene conto della prossima fusione tra Unicredito Italiano e Capitalia).

Tutte le banche cooperative, indipendentemente dalla loro nazionalità, sono accomunate dalla particolare "governance democratica" riassunta da tre elementi: il voto capitaro – in base al quale in assemblea ogni socio dispone di un solo voto indipendentemente dall'entità del suo contributo al capitale sociale –, la clausola di gradimento nei confronti dei nuovi soci, il limite al possesso delle quote azionarie. È possibile tuttavia riscontrare, nel panorama giuridico ed economico delle banche popolari italiane, momenti di parziale distacco dalle condizioni prevalenti negli altri paesi.



Cenni normativi

Nei limiti di una lettura di sintesi della normativa sulle banche popolari²⁵, si può affermare che gran parte dell'attuale atipicità di tali banche nel panorama bancario italiano rappresenti una diretta conseguenza del loro inquadramento legislativo originario. Al momento della loro nascita

²⁵ Per un'analisi puntuale della legislazione sulle popolari si rimanda, tra gli altri, a Costi (2001) e Pipitone (2005).

(avvenuta su iniziativa di Luigi Luzzatti nella seconda metà del XIX secolo come importazione del modello di banca cooperativa tedesca), l'assenza di una normativa *ad hoc* fece sì che tali istituti venissero inseriti nell'ordinamento come branca particolare delle società per azioni, con due limitazioni principali: a) le azioni potevano essere detenute solo dai membri della cooperativa (e l'affiliazione andava concessa solo a individui "desiderabili"); b) il voto era capitaro. La prima limitazione venne poi abbandonata.

La legge bancaria del 1936 continuò a promuovere questa forma societaria senza modificarne il quadro di riferimento, che fino ad allora aveva identificato in qualche occasione la banca popolare come cooperativa ma non aveva fatto alcun riferimento ai suoi scopi. La rarefazione del contesto giuridico non migliorò con il D.Lgs n. 105/48, che consentiva per la prima volta alle popolari di distribuire integralmente ai soci gli utili e il patrimonio di liquidazione, ponendole in tal modo in contrasto con la legge Basevi del 1947, secondo la quale le società cooperative erano invece indivisibili. Solo la l.n. 59/92 avrebbe separato definitivamente la normativa delle banche popolari da quella delle società cooperative²⁶.

Sempre nei primi anni Novanta la disciplina delle banche popolari vive un importante momento di svolta. In primo luogo, la legge n. 207/92 sancisce la trasferibilità delle azioni delle banche popolari, e in particolare la trasmissibilità dei diritti patrimoniali qualora l'acquirente non sia stato ammesso a socio²⁷. In secondo luogo, nello stesso anno il D.Lgs. n. 481/92 (per ragioni di rafforzamento patrimoniale e interesse generico dei creditori) consente alle popolari di trasformarsi in società per azioni o di attuare fusioni dalle quali nascono società per azioni (art. 41, comma 2). Queste disposizioni, infine, si ritrovano anche nel Testo Unico Bancario (TUB) dell'anno successivo (D. Lgs. n. 385/93), che ha fornito la prima forma di coordinamento legislativo in materia. Nemmeno quest'ultimo, tuttavia, contiene indicazioni sull'operatività delle popolari (a differenza di quanto avviene nel caso delle banche di credito cooperativo, per le quali l'art. 35, comma 1 stabilisce che "esercitano il credito prevalentemente a favore dei soci").

È per questo che le banche popolari continuano ad apparire come una realtà sospesa tra società cooperative e società per azioni. Attualmente, infatti, in quanto cooperative le banche popolari sono caratterizzate, ai sensi del TUB, da:

- voto capitaro: "ogni socio ha un voto, qualunque sia il numero delle azioni possedute" (art. 30, comma 1);
- limite al possesso azionario: "nessun socio può detenere azioni in misura eccedente lo 0,5% del capitale sociale"(art. 30, comma 2)²⁸;
- dimensione minima della compagine azionaria: "il numero minimo dei soci non può essere inferiore a duecento" (art. 30, comma 4);

²⁶ "[L]a legislazione sulle società cooperative non si applica alle banche popolari [...] per le quali restano in vigore le disposizioni contenute nelle relative leggi speciali" (art. 21, comma 8).

²⁷ "[...] Il rifiuto del gradimento produce unicamente l'effetto di non consentire l'esercizio dei diritti diversi da quelli aventi contenuto patrimoniale" (art. 1, comma 5).

- clausola di gradimento: l'ammissione a socio di un richiedente avviene attraverso una delibera del c.d.a. della banca (art. 30, comma 5);
- capitale variabile: in base al principio della "porta aperta", le variazioni nel numero dei soci cui corrispondono mutamenti del capitale sociale non sono soggette alle formalità relative alle variazioni di un capitale fisso, quali la modifica dell'atto costitutivo.

Allo stesso tempo, le banche popolari si avvicinano alle banche Spa sulla base dei seguenti elementi:

- detratto il 10% da destinare obbligatoriamente alla riserva legale, possono distribuire utili agli azionisti (art. 32, comma 2);
- non devono rivolgere il servizio prevalentemente ai soci (non sono previste disposizioni circa l'operatività della banca)²⁹;
- la libera trasferibilità delle azioni (quindi il pieno godimento dei diritti patrimoniali) non è inibita dalla clausola di gradimento.

Tutto ciò contribuisce alla complessità della questione delle popolari, e la delicatezza del problema è una delle ragioni della scelta di escludere queste banche dalla riforma del diritto societario del D.lgs. n. 6/2003. In definitiva, dunque, un comparto di rilievo nel mercato creditizio nazionale è ancora in cerca di una disciplina specifica.

Una struttura normativa siffatta, com'è stato osservato (cfr. de Bruyn e Ferri, 2005) è anche all'origine di uno dei momenti di differenziazione, cui si è accennato in precedenza, tra la situazione italiana e quelle di altri paesi. Il nostro ordinamento, infatti, ha favorito quasi naturalmente una crescita "individualistica" di tali banche rispetto a una "collettivistica", che privilegiasse invece uno sviluppo equilibrato dell'intero comparto (come è invece accaduto nel caso delle banche di credito cooperativo). In altri paesi, le banche cooperative rispondono a norme meno incentivanti per la crescita finanziaria individuale: in molti casi, ad esempio, la banca cooperativa è obbligata al riacquisto delle proprie azioni da un socio dimissionario (in Italia ciò può avvenire solo in caso di decesso o di esclusione), il quale non ha diritti sulle riserve legali e statutarie. Inoltre, in Italia i controlli esterni sull'operato delle banche cooperative sono compito esclusivo delle Autorità, mentre all'estero molti poteri sono spesso delegati agli organi associativi delle banche cooperative: ciò non solo ha contribuito alla crescita individualistica delle popolari, ma ha anche favorito un maggior grado di concorrenza tra le banche cooperative, mentre in altri paesi la concorrenza si è manifestata soprattutto tra diverse categorie di banche.

²⁸ Tuttavia "il divieto [...] non si applica agli organismi di investimento collettivo in valori mobiliari, per i quali valgono i limiti previsti dalla disciplina propria di ciascuno di essi" (art. 30, comma 2 del TUB). Le conseguenze di tale disposizione, sulla quale verte parte del dibattito riguardante la disciplina delle popolari, saranno esaminate più avanti.

²⁹ In alcuni casi, tuttavia, i soci hanno il diritto di essere preferiti nell'erogazione del credito a terzi, almeno a parità di condizioni.

Problemi di *governance*

La normativa appena accennata spiega solo una parte dell'evoluzione delle banche popolari e della loro funzione creditizia. Ai fini della comprensione del fenomeno risulta altrettanto rilevante l'esame dei meccanismi di *governance* che ne hanno modellato funzionamento e risultati.

Com'è noto, una parte rilevante dei problemi di *corporate governance* risiede nel tentativo di equilibrare due principali fonti di conflitto d'interessi: il dualismo tra azionisti e amministratori, e la dicotomia tra azionisti maggiori e minori; due contrapposizioni che spesso si pongono in una relazione di *trade-off*. Il primo caso è quello legato ai consueti problemi di "agenzia" del capitalismo manageriale³⁰: quando l'azionariato di un'impresa è disperso e le singole quote di partecipazione sono relativamente contenute, il controllo sull'operato del *management* tende a indebolirsi, e gli amministratori sono indotti a privilegiare i propri obiettivi personali (in termini di prestigio o remunerazione), nei casi limite anche a discapito dello sviluppo aziendale. In presenza di mercati dei capitali efficienti, il vincolo principale per i manager è dato dal fatto che una condotta opportunistica deteriora la profittabilità dell'impresa, favorisce un ribasso dei corsi azionari e rende più probabile un *takeover* e la successiva sostituzione dello stesso *management*. Se invece l'impresa non è scalabile e le acquisizioni sono difficili, l'autoreferenzialità degli amministratori può minare lo sviluppo dell'impresa. La fonte della disciplina è quindi il mercato. Tuttavia, anche in presenza di mercati finanziari efficienti, la minaccia di acquisizione può avere effetti indesiderati: se infatti il mercato interpreta le prospettive future dell'impresa alla luce dei corsi azionari e dei dividendi, gli amministratori interessati all'approvazione degli azionisti possono essere indotti a preoccuparsi in modo pressoché esclusivo di sostenere continuamente il prezzo delle azioni. Ne deriva una preferenza per le strategie di breve periodo potenzialmente lesiva delle possibilità di sviluppo dell'azienda (è il cosiddetto fenomeno dello *short-termism*).

Al contrario, quando la compagine azionaria è caratterizzata dalla presenza di un nucleo ristretto e coeso di azionisti di rilievo (al limite di un solo azionista di riferimento), il vincolo all'operato degli amministratori proviene direttamente dai pochi soci di maggioranza. In questi casi c'è un allineamento degli obiettivi tra azionisti e manager, e il problema della separazione tra proprietà e controllo si sposta sul versante del potenziale conflitto tra gli interessi degli azionisti di maggioranza e quelli di minoranza. In circostanze di questo tipo sono i soci di riferimento a essere esposti alla tentazione di privilegiare i propri obiettivi, al limite, nei confronti di quelli dell'efficienza e della redditività di lungo periodo dell'impresa; nei casi più estremi, soprattutto nei contesti istituzionali nei quali la tutela degli azionisti di minoranza è più debole, questi ultimi possono essere soggetti a varie forme di espropriazione del valore e dei profitti da parte degli azionisti maggiori (il cosiddetto *tunneling*).

³⁰ Riferimenti classici sono Marris (1964) e Fama (1980).

Nessuno di questi due meccanismi è applicabile *tout court* al caso delle banche popolari. Anzitutto, l'azionariato è diffuso, ma il voto capitaro e il limite al possesso azionario disarmano il *takeover* come minaccia per gli amministratori. Inoltre, le stesse caratteristiche fanno sì che non vi siano azionisti di riferimento in grado di condizionare direttamente il *management*, ma allo stesso tempo, insieme alla clausola di gradimento, bilanciano in parte tale carenza favorendo naturalmente l'emergere di una compagine societaria coesa e dagli obiettivi più facilmente conciliabili. Infine, nelle banche popolari non solo azionisti e *manager* sono accomunati dalla condizione di socio, ma queste relazioni non esauriscono il quadro di conflitti da comporre, perché intervengono almeno altre due tipologie di soci (cfr. Masciandaro, 1999): i soci utenti, interessati alla qualità di servizi per il risparmio e il credito, e i soci dipendenti, attenti alla remunerazione del lavoro.

La *governance* delle banche cooperative si risolve dunque, in ultima analisi, nel compito dei soci amministratori di mediare tra gli interessi delle diverse parti in gioco, avendo come obiettivo la propria permanenza in carica³¹.

Un compito di tale complessità è tanto più perseguibile quanto più la banca è efficiente e redditizia nel medio-lungo periodo, e quanto più la compagine societaria è coesa al suo interno; in caso contrario i conflitti d'interesse tra dipendenti, azionisti e utenti possono divenire insanabili. In tal modo, il perseguimento della redditività di lungo periodo (legato strettamente al buon funzionamento delle relazioni creditizie) diviene non solo una strategia competitiva, ma una necessità; e allo stesso tempo diviene anche una sorta di "indicatore della elevata tutela dei soci di minoranza" (Pittaluga *et al.*, 2005, p. 89).

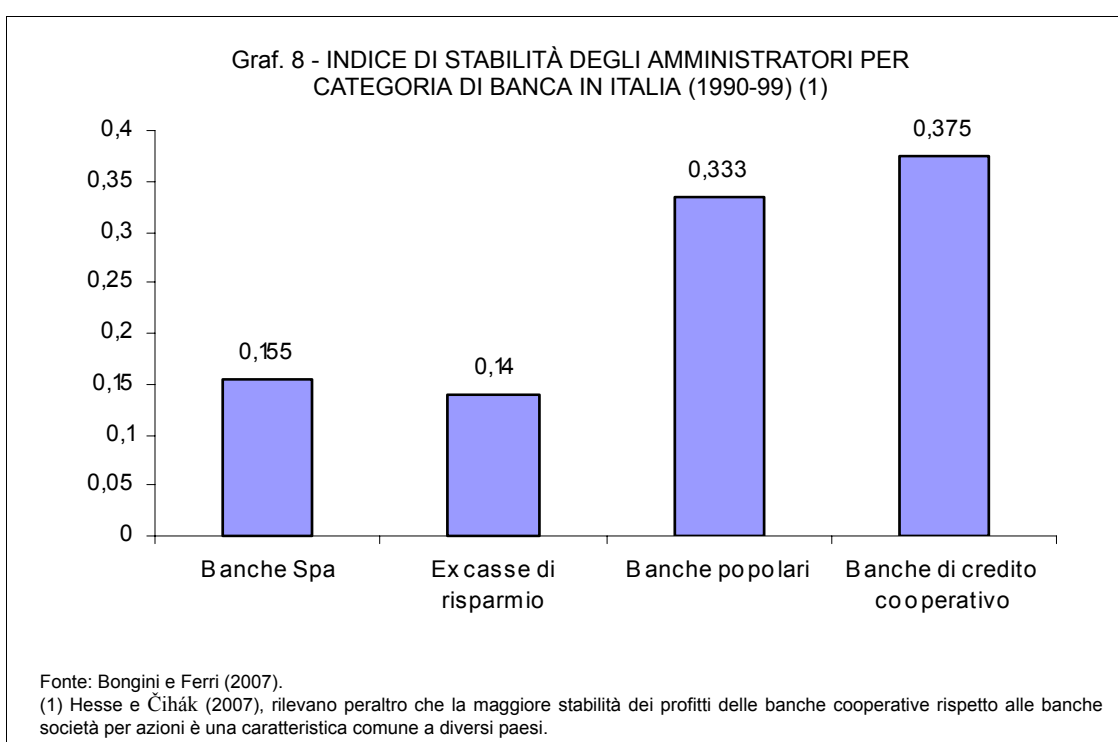
A sua volta, l'attenzione alla *performance* di lungo periodo apre un altro campo di conseguenze rilevanti ai fini della comprensione (e dunque della regolamentazione) di questo particolare tipo di banche: favorisce e giustifica la stabilità degli amministratori della banca. La teoria economica ha da tempo messo in risalto l'opportunità di non porre il *management* al riparo dal rischio di sostituzione, pena la perdita di efficienza e quindi di produttività dell'impresa. Pertanto, è evidente che al fine di evitare inefficienze produttive e allocative anche la *governance* delle popolari non può prescindere da qualche meccanismo di controllo sulla libertà decisionale degli amministratori. La letteratura ne individua due (cfr. Pittaluga *et al.*, 2005):

- l'interazione continua con la comunità locale, ovvero il fatto che spesso nelle banche popolari, il c.d.a. sia composto da esponenti del mondo produttivo locale, che conoscono direttamente l'economia del territorio e parte della clientela. La condivisione di un medesimo "capitale sociale", quindi, agevola la valutazione dell'operato dei *manager*, e di conseguenza tende a favorirne l'adesione a strategie di lungo periodo e la stabilità;

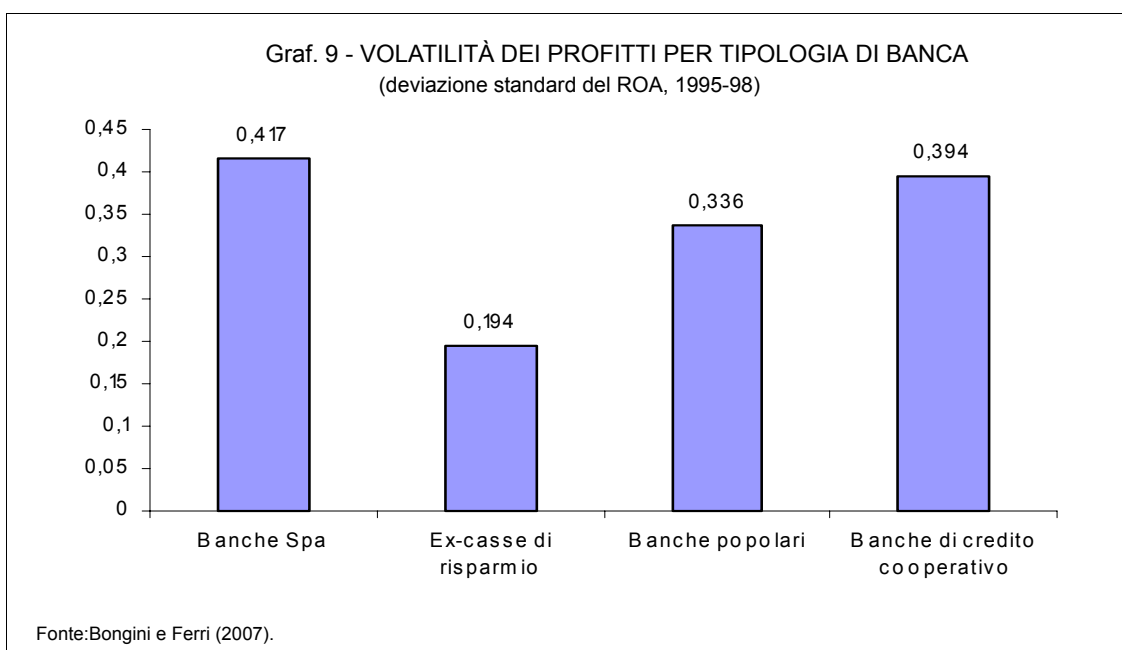
³¹ La somiglianza di tale assetto con la visione di origine tedesca di una gestione come risultante degli interessi di tutti gli *stakeholders* dell'impresa non sorprende, alla luce del legame tra queste banche e l'Europa continentale, e del fatto che le banche popolari sono nate proprio in Germania.

- la politica di stabilizzazione dei profitti, che diviene un vincolo imprescindibile per la permanenza in carica del *management*.

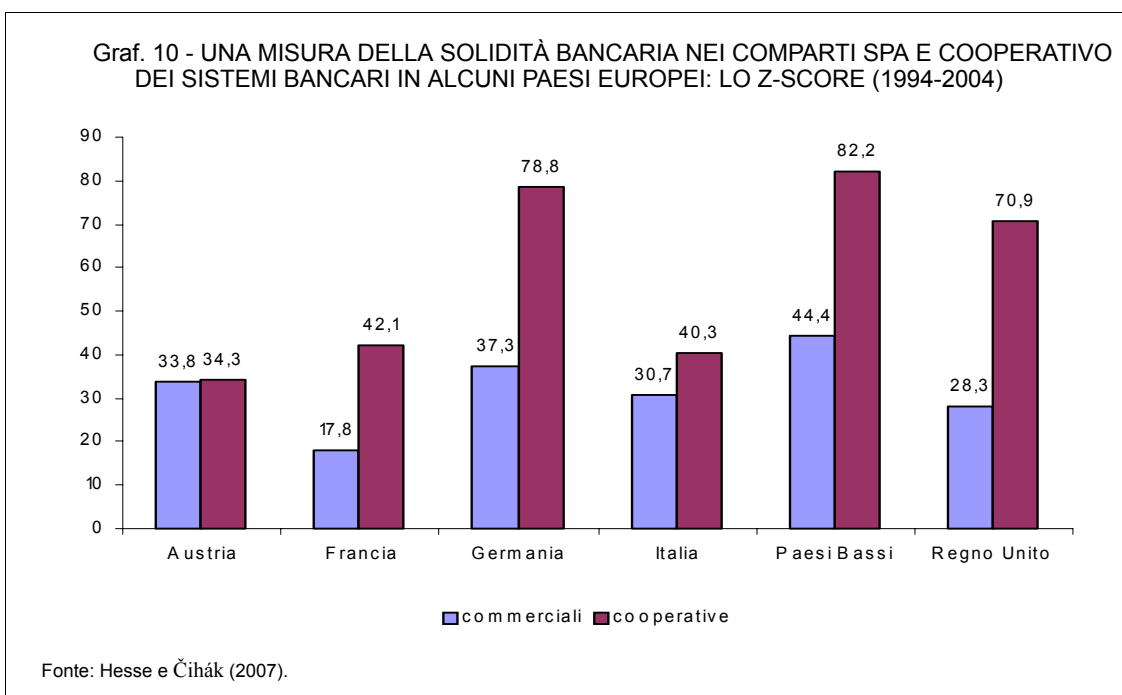
Il nesso significativo e positivo tra durata in carica degli amministratori e risultati delle banche popolari rappresenta ormai un risultato pressoché consolidato della letteratura empirica (cfr. Ferri *et al.*, 2001; Pittaluga *et al.*, 2005): come si osserva dai grafici 8 e 9, a una maggiore stabilità della compagine amministrativa³² rispetto alle banche Spa corrisponde un'analoga, maggiore stabilità dei profitti (lo stesso vale, seppure in misura inferiore, anche per le banche di credito cooperativo).



³² L'indicatore di stabilità è quello costruito da Ferri *et al.* (2001). È definito come rapporto tra il numero di amministratori della banca che, a partire da un determinato anno base, risultano ancora in carica nell'anno *t*, e il numero complessivo di amministratori della banca in carica nell'anno *t*. Come anno base è stato adottato il 1990 perché ha rappresentato un momento di discontinuità nel sistema bancario italiano, a causa delle massicce misure di liberalizzazione e dell'avvio del processo di trasformazione delle banche pubbliche (comprese le casse di risparmio) in banche organizzate in società per azioni e l'inizio della loro privatizzazione.



La maggiore stabilità finanziaria (media) delle banche cooperative si accompagna, inoltre, a una maggiore solidità. Quest'ultima non è una particolarità italiana ma una caratteristica tipica di questo tipo di banche. Lo stesso risultato si riscontra infatti in diversi paesi europei, non solo continentali. È quanto si ricava dal Graf. 10, nel quale viene riportato l'indice Z-score relativo alle banche cooperative e a quelle organizzate in società per azioni. L'indice, tra le principali misure



di solidità finanziaria delle banche, è inversamente correlato alla probabilità che la banca incorra nel rischio di insolvenza, cioè che il valore delle sue attività scenda al di sotto di quello del debito. Detto altrimenti, un indice più elevato segnala una minore probabilità d'insolvenza³³. In tutti i casi considerati, le banche cooperative presentano una solidità maggiore; ma l'aspetto più significativo è che questo risultato non scaturisce da capitalizzazione o profitti più elevati (che anzi, in media, sono più bassi per le cooperative) bensì da una volatilità dei profitti molto più contenuta (cfr. Hesse e Čihák, 2007).

Un ultimo aspetto da considerare è se vi sono differenze nel valorizzare le banche acquisite. Si è detto più volte che non si può dare conto della situazione nel mercato del credito senza ricordare il processo di vistoso consolidamento che lo attraversa. Nel caso in questione, si tratta di verificare se esistano differenze, tra le diverse tipologie di banca, nel valorizzare eventuali altri istituti di credito acquisiti. In proposito, la tabella 14 mostra come le popolari tendano ad acquisire banche caratterizzate da condizioni finanziarie meno soddisfacenti rispetto a quelle acquisite dalle banche Spa (minore profittabilità, minore diversificazione delle fonti di reddito, maggiore rischiosità). Tuttavia, tre anni dopo l'operazione si assiste non solo a un

Tab. 14 SITUAZIONE FINANZIARIA DELLE BANCHE ACQUISITE, PRE- E POST- ACQUISIZIONE, PER TIPOLOGIA DI BANCA ACQUIRENTE

	acquirente = banca popolare			acquirente = banca Spa		
	Prima (1)	Dopo (1)	Variazione	Prima (1)	Dopo (1)	Variazione
ROA (%)	-1,87	0,51	2,38	0,53	0,72	0,19
ROE (%)	-5,28	5,01	10,29	6,12	9,49	3,37
Margine netto d'interesse/totale attivo (%)	3,30	3,76	0,46	3,91	3,40	-0,51
Reddito operativo/totale attivo (%)	5,84	3,64	-2,20	4,95	4,47	-0,48
Equity/totale attivo (%)	13,53	12,55	-0,98	9,97	8,25	-1,72
Fondo rischi su crediti/prestiti lordi (%)	7,81	6,90	-0,91	5,22	3,56	-1,66
Rapporto di capitalizzazione totale (%)	17,19	24,67	7,48	12,76	11,53	-1,23
Reddito netto da interesse/reddito operativo totale (%)	75,04	69,13	-5,91	68,65	67,26	-1,39
Prestiti netti/Totale attivo (%)	51,46	49,48	-1,98	52,12	63,50	11,38
Cost/Income ratio (%)	102,85	95,11	-7,74	71,32	70,87	-0,45
Spese personale/ reddito operativo totale (%)	43,61	48,02	4,41	41,60	38,11	-3,49
Costi operativi/Totale attivo (%)	5,70	3,63	-2,07	4,08	3,62	-0,46
Costo del personale/N. addetti (%)	61,55	60,18		55,67	56,92	
Prestiti/N. addetti	3016	3900		1454	2209	
Totale attivo/N. addetti	6102	7183		2793	3405	

Fonte: Bongini e Ferri (2007).

(1) La distanza temporale è di tre anni.

³³ Più precisamente, lo Z-score è pari al rapporto tra la somma del patrimonio della banca (in percentuale dell'attivo) più il ROA netto e la deviazione standard del ROA stesso. Esso dunque assume che i profitti seguano una distribuzione normale.

generale miglioramento indipendentemente dalla natura della banca acquirente, ma anche a una certa convergenza tra i valori (il divario tra le redditività delle banche acquisite dai diversi tipi di istituzioni si riduce successivamente all'acquisizione). A un esame indiziario, non sembra quindi che la capacità di ristrutturare profittevolmente le banche acquisite dipenda dalla forma di *governance* scelta dalla banca acquirente (per una disamina puntuale cfr. Bongini e Ferri, 2007).

Il quadro generale della situazione finanziaria e creditizia delle banche popolari si basa dunque su un complicato circuito di relazioni e di equilibri di *governance* che, se da un lato favorisce strutturalmente condizioni spesso associate a motivi di preoccupazione (quali il rischio di un *management* autoreferenziale), dall'altro sembra attivare meccanismi in grado almeno di giustificarle alla luce di risultati non penalizzanti in termini di stabilità finanziaria, capitalizzazione, redditività, intermediazione creditizia.

Gli ultimi dati della Banca d'Italia rilevano infatti quello delle banche popolari è un comparto in salute: la redditività è in crescita e in linea con quella del resto del sistema bancario, mentre la patrimonializzazione, anche a causa di obblighi più stringenti in materia di riserva legale, è di poco migliore (a fine 2006 erano pari rispettivamente a 11,1% e 10,7%); i corsi azionari sono anch'essi analoghi a quelli delle banche organizzate in società per azioni. Differenze significative si osservano invece sul piano operativo, poiché le fonti di reddito delle popolari rivelano un'attività più orientata all'intermediazione tradizionale, coerentemente con la loro funzione di banca del territorio e interlocutore di famiglie e PMI.

A partire dai primi anni novanta, il comparto delle popolari ha praticamente raddoppiato la propria presenza nel sistema bancario, e ha registrato anche una maggiore concentrazione, avvenuta soprattutto attraverso operazioni di acquisizione. Di tale processo è bene rammentare due aspetti.

In primo luogo, sebbene abbia parzialmente allentato il legame tra gli amministratori e il territorio, non sembra avere intaccato l'originaria vocazione localistica delle popolari: piuttosto, secondo Ferri *et al.* (2005), si è assistito al superamento del concetto di banca "locale", cioè concentrata nelle province di origine, con quello di banca "localistica", che opera ben al di là dell'insediamento originario, ma continua a rivolgersi alla clientela storica, composta da famiglie e PMI. La chiave di volta della trasformazione è in una crescita che non avviene per filiali, ma attraverso la costituzione di gruppi polifunzionali a connotazione federale, ovvero una forma organizzativa in grado di coniugare la crescita con la salvaguardia del radicamento nel territorio, limitando l'allontanamento dei centri decisionali. Sebbene sia ancora presto per avere conferme definitive di questa tendenza, si è visto che alcuni indizi in tale direzione emergono soprattutto con riferimento alle regioni meridionali, nelle quali il legame con il territorio, e la capacità di attuare interazioni di lungo periodo tra banche e imprese, hanno ancora un peso considerevole nel condizionare l'accesso al credito da parte delle PMI e lo sviluppo dell'area.

In secondo luogo, è opportuno ricordare la trasformazione di molte popolari in società per azioni. Scartati i motivi di efficienza (sia perché gli indicatori di efficienza delle popolari sono pari

o superiori a quelli delle banche Spa. sia per il peggioramento registrato nella *performance* delle popolari convertitesì in Spa), la spiegazione è stata ricondotta a un atteggiamento opportunistico da parte di alcuni soci, desiderosi di modificare il rapporto tra diritti di controllo e diritti patrimoniali che il voto capitarìo tipicamente sbilancia a favore dei secondi (cfr. Pittaluga *et al.*, 2005). Questa lettura troverebbe conferma, tra l'altro, nel fatto che fenomeni del tipo appena ricordato sono piú probabili in presenza di condizioni esterne favorevoli quali un ingente attivo accumulato dalla banca o una crescita sostenuta del mercato borsistico, e non a caso in Italia gli episodi di trasformazione di banche popolari in banche Spa hanno seguito il ciclo di borsa. In altre parole, il voto capitarìo necessita di una ripartizione tendenzialmente omogenea delle quote, che proprio il limite alla partecipazione azionaria contribuisce a garantire. Del resto, l'individuazione dello stretto legame tra *governance* cooperativa e omogeneità della compagine sociale rappresenta l'importante risultato di Hart e Moore (1998), che attraverso l'analisi del voto hanno dimostrato come le cooperative ottengono risultati superiori alle società per azioni quando gli interessi dei loro soci sono omogenei, mentre il contrario accade in caso di eterogeneità.

Le caratteristiche sin qui richiamate sono rimaste pressoché inalterate negli oltre 140 anni di storia delle banche popolari. Quel che il recente sviluppo di alcune di esse ha modificato è invece il rapporto con le comunità locali *di origine*. Tuttavia, la crescita è avvenuta attraverso la costituzione di gruppi bancari federali, e dunque la modifica in questione va precisata: le banche popolari piú grandi non hanno piú un rapporto esclusivo con le località di insediamento, ma hanno e conservano un rapporto stretto con le diverse comunità locali interessate dalla loro presenza. Continuano quindi ad avere una vocazione localistica e a concentrarsi sulla clientela ordinaria, in particolare le PMI e le famiglie.

I PROGETTI DI RIFORMA DELLA DISCIPLINA DELLE BANCHE POPOLARI

La *governance* delle banche popolari si regge dunque su un articolato equilibrio di forze. Elementi quali il voto capitarìo, la clausola di gradimento, il limite al possesso azionario generano meccanismi di governo societario nei quali l'entità della partecipazione dei singoli al capitale sociale è slegata dal potere di voto e quantitativamente omogenea (almeno in percentuale del capitale). Ciò implica che nelle banche popolari i diritti patrimoniali associati alle azioni sono superiori a quelli di controllo. Si è visto inoltre come, in condizioni di questo tipo, le strategie della banca divengano la risultante di un'opera di conciliazione, operata dagli amministratori, tra gli interessi delle diverse categorie di soci (amministratori, finanziatori, utenti, dipendenti), e come questo induca le popolari a privilegiare strategie di medio-lungo periodo e stabilità di profitti. È anche per queste ragioni che, con riferimento a queste banche, vi è meno consenso intorno ai possibili rischi di una permanenza in carica del *management* molto prolungata.

Si tratta inoltre di un sistema di relazioni che proprio per la natura “negoziale” che lo caratterizza, necessita di una elevata omogeneità nella compagine societaria, per evitare che la complessità non si traduca in un freno alla competitività. Nelle banche popolari di dimensioni contenute, l’omogeneità è assicurata dalla presenza, nei consigli di amministrazione, di personalità e di figure professionali tipiche della comunità locale. La condivisione dello stesso “capitale sociale” tra amministratori, soci e clienti, unita a una distribuzione azionaria sostanzialmente uniforme, tende quindi a limitare *a priori* sia le asimmetrie tra azionisti e *manager* all’origine dei consueti problemi di agenzia, sia quelle, informative, tra banca e cliente, dalle quali scaturiscono le inefficienze del mercato creditizio. Al crescere delle dimensioni della banca e della compagine societaria, l’omogeneità tende ovviamente a indebolirsi, ma ha trovato tutela sia nei principali elementi della forma cooperativa, quali la clausola di gradimento e soprattutto il limite al possesso azionario, sia nelle particolari modalità di crescita seguite da questi istituti di credito, in particolare la formazione di gruppi federali.

Nel tempo, tuttavia, è andato progressivamente diffondendosi un duplice timore: *a)* che il processo di crescita all’interno della forma cooperativa accentui il rischio di avere grandi gruppi bancari gestiti da amministratori autoreferenziali, soprattutto quando, come continua ad accadere, la partecipazione dei soci alle assemblee è decisamente scarsa; *b)* che le peculiarità di tale organizzazione, quali i limiti al possesso azionario e alla raccolta di deleghe di voto, non possano continuare a sorreggere il peso del tumultuoso sviluppo, anche finanziario, delle banche popolari. Queste preoccupazioni sono al centro del dibattito sulle proposte di riforma legislativa che da ormai cinque anni vengono discusse nelle aule parlamentari. Allo stesso tempo, il loro numero (nove nella scorsa legislatura, dieci nella presente³⁴), testimonia la delicatezza e la complessità del compito.

In generale, come era già accaduto nella legislatura precedente, le proposte sono riconducibili a due orientamenti: uno “radicale”, diretto ad abolire il modello popolare cooperativo introducendo la figura di banche popolari Spa di diritto speciale, e uno “riformista”, che mira a modificare l’assetto attuale salvaguardando il nucleo dei principi cooperativi.

Nel primo caso³⁵, ferma restando la possibilità di trasformazione delle banche popolari in Spa già prevista dall’art. 31 del testo unico bancario (TUB), le principali misure affrontate da queste proposte si sovrappongono in larghissima misura, e sono le seguenti:

- trasformazione delle banche popolari in Spa a responsabilità limitata (se non quotate) o in Spa di diritto speciale (se quotate);
- innalzamento al 5% del limite al possesso azionario, diretto o indiretto;
- possibilità, per gli statuti delle popolari, di imporre limiti più contenuti, ma non inferiori al 2% (solo un ddl fa cenno a una possibile autonomia degli statuti);

³⁴ Si tratta degli Atti Camera nn. 56, 360, 973, 1979, e degli Atti Senato nn. 393, 1206, 1215, 1221, 1250, 1307.

³⁵ Si vedano Atti Camera nn. 360 e 1979, e Atto Senato n. 1215.

- aumento del limite fino al 10% per gli organismi di investimento collettivo del risparmio;
- abolizione del voto capitario a favore di limiti di voto proporzionali al possesso azionario;
- fissazione tra 10 e 50 del numero di deleghe di voto conferibili a un socio;
- forte attenuazione della clausola di gradimento: il consiglio di amministrazione della banca può non riconoscere lo *status* di socio solo se l'acquirente che entri in possesso di una quota superiore al 2% del capitale sociale manca dei requisiti di onorabilità; sono comunque fatti salvi i diritti patrimoniali.

Dalle relazioni che accompagnano i ddl, si ricava che la finalità principale di queste proposte consiste nell'aumentare la contendibilità delle banche popolari e di "tutelare i diritti dei soci delle banche popolari quotate", che attualmente risentirebbero delle rigidità imposte dal voto capitario, dalla clausola di gradimento e dai limiti al possesso azionario. Tutto ciò favorirebbe inoltre gli investimenti nelle banche in questione e ne rafforzerebbe la struttura patrimoniale.

Com'è stato osservato, tuttavia (cfr. Carini, 2003; Vella, 2006), l'ordinamento attuale, e in particolare le disposizioni del TUB, già non impediscono la trasformazione delle popolari in Spa, né ne pregiudicano la contendibilità, sebbene la procedura sia complessa. Oggi è infatti possibile lanciare un'OPA sul capitale di una banca popolare sollecitando le deleghe di voto da tutti i soci, o condizionandola al voto favorevole in assemblea, e quindi varare la trasformazione della forma societaria. Ciò, peraltro, rende trasparenti già al momento dell'annuncio le intenzioni dell'acquirente circa il futuro della banca. Inoltre, sulla base dei paragrafi precedenti anche l'accento posto sulla necessità di un rafforzamento patrimoniale del comparto delle banche popolari solleva interrogativi. Come si è visto, infatti, queste banche presentano livelli di redditività superiori a quelli medi del sistema bancario e non hanno, al momento, problemi di capitalizzazione. Se poi si ricorda che *i*) le banche popolari si stanno rivelando efficaci anche nel curare l'efficienza delle banche acquisite; *ii*) gli indicatori mostrano una buona efficienza nella concessione del credito alle PMI (cfr. Tab. 14 e Graf. 5), si ricava l'impressione che la spinta verso una maggiore capitalizzazione, sempre utile in sé, sia funzionale più a considerazioni legate a investimenti finanziari (in particolare da parte degli investitori istituzionali) che a ragioni strettamente connesse all'efficienza operativa delle popolari. Infine, anche in relazione al superamento della forma cooperativa, e dunque al suo adattamento alle mutate condizioni dei mercati finanziari, le proposte "radicali" sembrano destare perplessità analoghe a quelle già suscitate nella precedente legislatura: l'abolizione del voto capitario e la contemporanea conservazione di frammenti di mutualità potrebbero rivelarsi insufficienti a mantenere l'identità della categoria e troppo deboli per giustificare l'introduzione di una nuova forma giuridica che continuerebbe comunque a oscillare tra la mutualità pura e il fine di lucro (cfr. Carini, 2003).

Più articolato è invece l'insieme di proposte che mirano a introdurre correttivi alla *governance* di queste banche mantenendone la natura cooperativa³⁶. Si tratta dell'orientamento

³⁶ Si vedano Atti Camera nn. 56 e 973, e Atti Senato nn. 393, 1206, 1221, 1250, 1307.

che, anche sulla base dei recenti pronunciamenti della Banca d'Italia e della Commissione Europea³⁷, sembra oggi quello intorno al quale vanno raccogliendosi i maggiori consensi³⁸. Nel tentativo di "modernizzare" il tipo di legame tra le banche popolari e i mercati finanziari, salvaguardando al contempo le basi dell'organizzazione cooperativa, le proposte in questione si articolano nelle seguenti disposizioni:

- *limite al possesso azionario*: i progetti si dividono tra la conferma della soglia attuale pari allo 0,5% del capitale³⁹, l'innalzamento all'1%⁴⁰e, in un caso, l'aumento al 5%⁴¹.
- *Deroghe per gli investitori istituzionali*: in corrispondenza delle soglie appena ricordate, vengono previste deroghe per gli organismi di gestione collettiva del risparmio, rispettivamente al 3-4%, al 10% e al 15%, in questi due ultimi casi limitando al 5% il limite per soggetti operanti in comparti limitrofi a quello delle popolari (cioè banche, società di assicurazione attive nel ramo vita, SICAV), nel tentativo di non ledere la concorrenza nel mercato finanziario e creditizio. Un aspetto importante, al riguardo, è l'autonomia riconosciuta su tale materia agli statuti delle popolari. Le proposte si dividono infatti pressoché a metà: solo tre introducono gli aumenti in questione "fatti salvi i limiti più stringenti previsti [...] dallo statuto della banca popolare"; nelle altre questa precisazione (già presente peraltro nella proposta di legge elaborata nella passata legislatura) scompare, evidentemente nel desiderio di rimuovere un possibile fattore di resistenza alla riforma. L'intento è dunque quello di coinvolgere per quanto possibile investitori istituzionali nel capitale e nella gestione delle banche popolari, e anche per questo a tali soggetti viene riconosciuta, in tutti i disegni di legge, la possibilità di designare uno o più sindaci o amministratori di minoranza.
- *Clausola di gradimento*: i progetti di legge che propongono un aumento del limite al possesso azionario introducono anche il principio del silenzio-assenso circa l'ammissione di una richiesta a socio dopo sessanta giorni dalla richiesta.

³⁷ Il riferimento è, tra l'altro, all'archiviazione nel dicembre scorso da parte della Commissione Europea, già in fase di istruttoria, della procedura di verifica di possibili incompatibilità tra la disciplina giuridica delle banche popolari e i principi comunitari della libertà di stabilimento e di circolazione dei capitali.

³⁸ Questi ddl muovono inoltre da una proposta di legge che, sul finire della scorsa legislatura, aveva raccolto numerose adesioni e che è stata più volte evocata sia in Parlamento sia in altre sedi istituzionali, quali la Banca d'Italia. In sintesi, tale proposta prevedeva: *i*) il mantenimento del voto capitaro (a proposito del quale, nella relazione presentata l'8 febbraio 2006 si legge: "tale strumento, lungi dal rappresentare un ostacolo all'ulteriore sviluppo delle banche popolari, costituisce un aspetto non rinunciabile della peculiare natura delle stesse banche, che ha favorito il notevole sviluppo e i positivi risultati raggiunti da tali soggetti, e che deve pertanto essere preservata"); *ii*) l'innalzamento del limite al possesso azionario all'1% per tutti i soci; al 5% per le banche, le compagnie di assicurazione esercenti il ramo vita e le fondazioni bancarie, e al 10% per gli organismi di investimento collettivo del risparmio e per i fondi pensione; partecipazioni da considerare direttamente o indirettamente e fatti salvi eventuali limiti più bassi previsti dalla disciplina di tali soggetti e dallo statuto della banca popolare; *iii*) il riconoscimento, allo statuto della banca popolare, di prevedere che la nomina del sindaco o dei sindaci "di minoranza" (art. 148 del TUB) avvenga su designazione dei soggetti citati al punto precedente; *iv*) il mantenimento del limite minimo nel numero dei soci, pari a duecento; *v*) il mantenimento della "clausola di gradimento", con l'introduzione del silenzio-assenso qualora la domanda di ammissione a socio non ottenga risposta entro sessanta giorni.

³⁹ Atto Camera n. 56; Atti Senato nn. 393 e 973.

⁴⁰ Atti Senato nn. 1206, 1221, 1307.

⁴¹ Atto Senato n. 1250.

- *Capitale variabile*: tutti i ddl concordano nel ricondurre l'emissione di nuove azioni da parte delle popolari quotate alle forme previste dagli artt. 2438 del codice civile.
- *Deleghe di voto conferibili a ciascun socio*: solo un ddl vi fa esplicito riferimento⁴², affiancando, all'attuale limite massimo di dieci deleghe, anche un limite minimo la cui determinazione è compito della Banca d'Italia e della Consob, al fine di "assicurare la più vasta partecipazione alle assemblee societarie".

La finalità di queste proposte, come risulta dalle relazioni che le accompagnano, consiste nel tentare di favorire l'ulteriore crescita e il rafforzamento patrimoniale delle banche popolari, attraverso disposizioni che da un lato stimolino la partecipazione finanziaria di investitori in grado di investire risorse con un'ottica di medio-lungo periodo, rimanendo quindi puri finanziatori (e non soci imprenditori); dall'altro agevolino la partecipazione dei soci alle assemblee.

Proprio in queste settimane, il comitato ristretto della Commissione Finanze del Senato sta lavorando alla costruzione di una proposta unificata, di prossima presentazione, che incorporerà i ddl appena richiamati. Da quanto appare sui giornali, il documento recepirebbe molti dei suggerimenti avanzati in precedenza dalla Banca d'Italia (la quale avrebbe già dato parere favorevole sul nuovo progetto) e inoltre supererebbe la semplice sintesi dei singoli provvedimenti introducendo alcuni significativi elementi di novità.

Il contenuto delle pagine precedenti consente di riflettere su obiettivi e strumenti della proposta. Anzitutto, si è visto che l'incerta storia legislativa delle banche popolari ha finito per favorire uno sviluppo molto diseguale all'interno del comparto, che si è riflesso nella variabilità oggi visibile nella distribuzione dimensionale di tali istituti di credito. Dunque un elemento critico per il successo della riforma è la riuscita nella costruzione di un modello di *governance* che, ancorché unico, possa contenere elementi di flessibilità tali da risultare efficacemente applicabile a realtà così variegata.

Un obiettivo di questo tipo, da perseguire attraverso l'alterazione di un contesto già consolidato, suggerisce di lasciare un certo grado di autonomia ai singoli statuti nel recepire le indicazioni della riforma, anche al costo di rischiare che la concreta attuazione della riforma avvenga in tempi più lunghi.

Quella di rifarsi all'autonomia statutaria appare la soluzione più immediata, anche se non universalmente condivisa – alcuni dei ddl originari non la prevedevano. Non altrettanto immediata è invece la valutazione della dimensione dell'impatto a tale scelta conseguente. Essa infatti dipenderà strettamente da ampiezza e dettagli normativi con cui tale autonomia sarà dal legislatore disciplinata.

Ad esempio, l'orientamento che sembra prevalere nelle ultime settimane è quello di lasciare agli statuti delle banche la facoltà di stabilire un tetto massimo alla partecipazione azionaria all'interno di un intervallo determinato dal legislatore. L'impatto di questa scelta non è valutabile a

⁴² Atto Camera n. 973.

priori, perché a seconda di quali limiti vengono introdotti, si possono produrre conseguenze sulla tenuta o meno del principio del voto capitaro e dunque sulla sopravvivenza o meno della forma cooperativa delle popolari. Si applicano infatti a tale circostanza le già ricordate conclusioni di Hart e Moore (1998), secondo cui l'organizzazione cooperativa risulta più efficiente di quella in società per azioni quando gli interessi dei suoi soci sono relativamente omogenei. Nel caso delle banche popolari, l'omogeneità ha dimensioni non solo "culturali" (quali l'appartenenza a uno stesso contesto sociale) ma anche finanziarie, e il tetto alla partecipazione azionaria svolge proprio tale funzione. Quando l'omogeneità viene meno, tendono a generarsi pressioni in favore dell'abbandono del modello cooperativo: nei paragrafi precedenti si è visto del resto che nei casi in cui si è osservata la trasformazione di una banca popolare in Spa non è infrequente rinvenire motivazioni di tipo "opportunistico" (cfr. Pittaluga *et al.*, 2005). Soprattutto in presenza di un elevato attivo accumulato dalla banca, la disuguaglianza nella distribuzione delle quote azionarie, unita al voto capitaro, può finire per imporre un forte squilibrio tra diritti patrimoniali e diritti di controllo per gli azionisti maggiori. Un marcato allentamento dei vincoli al possesso azionario renderebbe quindi più sperequata la partecipazione al capitale sociale dei diversi investitori e ne divaricherebbe le funzioni obiettivo, minandone la coesione e preparando la strada a forti sollecitazioni per la rimozione del voto capitaro e dell'organizzazione cooperativa. In altri termini tale scelta finirebbe paradossalmente per minare proprio uno degli obiettivi principali della riforma⁴³. D'altro canto, in tali condizioni un'eventuale difesa del voto capitaro renderebbe meno attraente per gli investitori la partecipazione al capitale delle popolari, minacciando ora non più lo spirito, ma l'efficacia della riforma.

Nell'attuale situazione di incertezza appare quindi condivisibile il richiamo della Banca d'Italia a una particolare attenzione nel determinare le soglie, dal momento che piccole differenze nelle quote azionarie possono implicare grandi differenze negli investimenti finanziari, e ampie difformità nella compagine sociale.

Tuttavia, queste considerazioni potrebbero essere almeno in parte temperate dalle disposizioni attese in materia di stimolo alla partecipazione azionaria degli investitori istituzionali con attività non speculative (essenzialmente organismi di investimento collettivo del risparmio e fondi pensione). In questo caso, infatti, sembra che la proposta unitaria recepisca dai singoli ddl originari l'intento di coinvolgere maggiormente tali investitori nella *governance* delle popolari – ad esempio consentendo loro di designare amministratori di minoranza –. Allo stesso tempo, tuttavia, sembra che il testo unificato sia destinato a superare tali proposte specificando che gli investitori istituzionali non possano in ogni caso ottenere la qualifica di soci della banca, ma che possano comunque esercitare altri diritti amministrativi non connessi a quella qualifica. Essi quindi non verrebbero contattati ai fini del rispetto del numero minimo di soci di una banca popolare

⁴³ Analoghe pressioni verso la capitolazione del voto capitaro possono scaturire ovviamente anche da un limite massimo troppo elevato alle deleghe di voto conferibili a ciascun socio.

(attualmente pari a duecento), e rimarrebbero solo finanziatori esterni alla base societaria. Sulla base delle considerazioni sulla *governance* delle popolari, una norma di questo tipo produrrebbe opportunità di rafforzamento patrimoniale facilmente compatibili con la conservazione della forma cooperativa.

Un'ulteriore novità, rispetto ai ddl originariamente discussi in Senato, è attesa sul controverso tema delle trasformazioni delle popolari in Spa (per modifica statutaria o a seguito di fusioni con banche di altro tipo, ovvero di "fusioni trasformanti"). Sembra infatti prevalere un orientamento che, pur mantenendo l'obbligo di autorizzazione da parte della Banca d'Italia ai sensi degli artt. 56 e 57 del Testo Unico Bancario⁴⁴, agevoli il cambio di tipologia sociale attraverso la previsione di *quorum* più bassi in assemblea. Da quanto si è visto nelle pagine precedenti, tuttavia, dal punto di vista della facilità di accesso delle PMI al credito bancario, non emergono motivazioni per incentivare il passaggio da banca popolare a banca Spa. I risultati delle popolari non sono inferiori a quelli delle altre tipologie di banca. A questo si aggiunga che gli esempi di acquisizione di una banca Spa da parte di una popolare mostrano come i miglioramenti di *performance* degli istituti acquisiti, successivamente all'operazione, non differiscano in misura significativa a seconda che l'acquirente sia una popolare o una Spa. La norma potrebbe invece comportare recupero di efficienza per quelle ipotesi in cui viene meno l'omogeneità degli interessi dei soci. Secondo i risultati di Hart e Moore (1998), infatti in tal caso non sarebbe più la *governance* cooperativa ad essere più efficiente, ma quella della Spa. La riduzione del *quorum* necessario per il passaggio da una forma all'altra comporterebbe dunque, al ricorrere di tale condizione, una facilitazione e un incentivo allo spostamento verso la forma giuridica più efficiente.

⁴⁴ Si tratta, rispettivamente, degli articoli relativi alle modificazioni statutarie e alle fusioni e scissioni.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Alessandrini P., A. Presbitero e A. Zazzaro (2006), "Banks, distances and financing constraints for firms", *Quaderni di Ricerca*, n. 266, Università Politecnica delle Marche.
- Allen F., L. Bartiloro e O. Kowalewski (2005), "The financial system of the EU-25", *SSRN Working Paper*, on line: <http://ssrn.com/abstract=871454>.
- Angelini P., R. Di Salvo e G. Ferri (1998), "Availability and cost of credit for small businesses: customer relationships and credit cooperatives", *Journal of Banking and Finance*, vol. 22, pp. 925-54.
- BCE (2006), *EU Banking Structures*, ottobre.
- Banca d'Italia (1998), *Bollettino di vigilanza*.
- Banca d'Italia (2006), "Indagine sulle imprese industriali e dei servizi. Anno di riferimento 2005", *Supplemento al bollettino statistico*, luglio.
- Banca d'Italia (2007), *Relazione annuale*, maggio.
- Banca d'Italia (anni vari), *Bollettino statistico*.
- Banca Mondiale (2006), *Doing Business*, ottobre.
- Berger A.N., A. Saunders, J.M. Scalise e G.F. Udell (1998), "The effects of bank mergers and acquisitions on small business lending", *Journal of Financial Economics*, vol. 50, n. 2, pp. 187-229.
- Berger A.N. e G.F. Udell (1995), "Relationship lending and lines of credit in small firm finance", *Journal of Business*, vol. 68, pp. 351-81.
- Berger A.N. e G.F. Udell (2002), "Small business credit availability and relationship lending: the importance of bank organisational structure", *Economic Journal*, vol. 112, n. 477, pp. F32-53.
- Bianchi M. e M. Bianco (2006), "Italian corporate governance in the last 15 years: from pyramids to coalitions?", *ECGI Working Paper Series in Finance*, n. 144/2006.
- Bianco M., T. Jappelli e M. Pagano (2001), "Courts and banks: effects of judicial enforcement on credit markets", *CSEF Working Paper*, n. 58.
- Bonaccorsi di Patti E. e G. Gobbi (2001), "The changing structure of local credit markets: are small businesses special?", *Journal of Banking and Finance*, vol. 25, pp. 2209-37.
- Bonaccorsi di Patti E. e G. Gobbi (2003), "The effects of bank mergers on credit availability: evidence from corporate data", *Temi di discussione*, Banca d'Italia.
- Bongini P. e G. Ferri (2005), *Il sistema bancario meridionale. Crisi, ristrutturazione, politiche*. Laterza, Roma-Bari.
- Bongini P. e G. Ferri (2007), "Governance, Diversification and Performance: The Case of Italy's Banche Popolari", mimeo.
- Busetta P. e S. Sacco (2001), "Razionamento, concentrazione e segmentazione nel mercato creditizio del Mezzogiorno", in P. Alessandrini (a cura di), *Il sistema finanziario italiano tra globalizzazione e localismo*, il Mulino, Bologna.
- Cannari L. e F. Panetta (2005) (a cura di), *Il sistema finanziario e il Mezzogiorno – Squilibri strutturali e divari finanziari*, Cacucci Editore, Bari.
- Cannari L. e L.F. Signorini (1997), "rischiosità e razionamento: un'analisi dell'efficienza allocativa delle

- banche di credito cooperativo e dei divari Nord-Sud”, in F. Cesarini, G. Ferri e M. Giardino (a cura di), *Credito e sviluppo*, il Mulino, Bologna.
- Capitalia (2005), *Indagine sulle imprese italiane*, dicembre, Roma.
- Carini P. (2003), “Riflessioni sui progetti di riforma dell’ordinamento delle banche popolari italiane”, *Bancaria*, n. 6, pp. 38-42.
- Cau G., R. De Bonis, F. Farbullini e A. Salvio (2005), “Efficienza allocativa: ci sono differenze tra banche popolari e banche società per azioni?” in R. de Bruyn e G. Ferri (a cura di), *Le banche popolari nel localismo dell’economia italiana*, Edicred, Roma, pp. 125-69.
- Commissione Europea (2003), *Observatory of European SMEs 2003*, Bruxelles.
- Coniglio N. e G. Ferri (2007) (a cura di), *Banche e Mezzogiorno*, Rapporto del Dipartimento di Scienze Economiche, Università di Bari, maggio.
- Costa S. e S. Costagli (2005), “I rapporti banca-PMI in Italia: considerazioni a margine del dibattito”, *Credito Popolare*, n. 2, pp. 225-60.
- Costi R. (2001), *L’ordinamento bancario*, il Mulino, Bologna.
- de Bruyn R. e F. Della Valle (1997), “La banca popolare: i principali tratti storici del modello economico-istituzionale”, *Credito Popolare*, n. 3, pp. 405-49.
- de Bruyn R. e G. Ferri (2005) (a cura di), *Le banche popolari nel localismo dell’economia italiana*, Edicred, Roma.
- Demirguç-Kunt A. e E. Detragiache (2000), “Monitoring banking sector fragility: a multivariate logit approach with an application to the 1996-97 banking crisis”, *World Bank Economic Review*, vol. 14, n. 2, pp. 287-307.
- Di Majo A., M.G. Paziienza e B. Triberti (2005), “Le scelte di finanziamento delle imprese minori: teorie e analisi del caso italiano” in R. de Bruyn e G. Ferri (a cura di), *Le banche popolari nel localismo dell’economia italiana*, Edicred, Roma, pp. 331-406.
- Draghi M. (2006), “Intervento alla giornata mondiale del risparmio 2006”, Roma, 31 ottobre.
- Enriques L. e P. Volpin (2007), “Corporate governance reforms in Continental Europe”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 21, pp. 117-40.
- Fabrizi D. e M. Padula (2004), “Does poor legal enforcement make households credit-constrained?”, *Journal of Banking and Finance*, vol. 28, pp. 2369-97.
- Fama E. (1980), “Agency problems and the theory of the firm”, *Journal of Political Economy*, vol. 88, pp. 288-307.
- Ferri G. (1997), “Mobilità dei dirigenti ed efficienza allocativa: banche locali e nazionali”, *Quaderno di Moneta e Credito*, marzo, pp. 245-66.
- Ferri G. e U. Inzerillo (2002), “Ristrutturazione bancaria, crescita e internazionalizzazione delle PMI meridionali”, *CSC Working Paper*, n. 30.
- Ferri G., D. Masciandaro e M. Messori (2001), “Corporate governance, board turnover and performance: the case of local banks in Italy”, *SSRN Working Paper*.
- Ferri G., G. Michetti, C. Pacioni e C. Tondelli (2005), “Banche popolari tra crescita e localismo” in R. de Bruyn e G. Ferri (a cura di), *Le banche popolari nel localismo dell’economia italiana*, Edicred, Roma, pp. 172-298.

- FMI (2007a), "Staff report for the 2006 Article IV consultation", *IMF Country Report*, n. 07/64.
- FMI (2007b), "Italy: selected issues", *IMF Country Report*, n. 07/65.
- Fratta Pasini C. (2007), "Popolari, risorsa da preservare", intervista a *Il Sole 24 Ore*, 17 febbraio.
- Hart O. e J. Moore (1998), "Cooperatives vs. outside ownership", *NBER Working Paper*, n. 6421.
- Hesse H. e M. Čihák (2007), "Cooperative Banks and Financial Stability", *IMF Working Paper* 07/2, January.
- ISAE (2003), *Rapporto trimestrale. Le priorità nazionali*, giugno.
- ISAE (2004), *Rapporto trimestrale. Le priorità nazionali*, aprile.
- ISAE (2005), *Rapporto trimestrale. Le priorità nazionali*, dicembre.
- Jappelli T. e M. Pagano (1993), "Information sharing in credit markets", *Journal of Finance*, vol. 48, pp. 1693-1718.
- Jappelli T. e M. Pagano (2002), "Information sharing, lending and defaults: cross-country evidence", *Journal of Banking and Finance*, vol. 26, pp. 2017-45.
- La Porta R., F. Lopez de Silanes, A. Shleifer e R. Vishny (1997), "Legal determinants of external finance", *Journal of Finance*, vol. 52, n. 3, pp. 1131-50.
- La Porta R., F. Lopez de Silanes, A. Shleifer e R. Vishny (1998), "Law and finance", *Journal of Political Economy*, vol. 106, pp. 1113-55.
- Landi A. e A. Rigon (2006) (a cura di), *Finanza e sviluppo delle PMI in Europa*, Rapporto ABI-Prometeia, Bancaria Editrice, Roma.
- Marchesi D. (2003), *Litiganti, avvocati e magistrati*, il Mulino, Bologna.
- Marris R. (1964), *The economic theory of managerial capitalism*, Free Press, New York.
- Masciandaro D. (1999), "La corporate governance nelle banche popolari", in F. Riolo e D. Masciandaro (a cura di), *Il governo delle banche in Italia*, IV Rapporto della Fondazione Rosselli sul sistema finanziario italiano, Bancaria Editrice, Roma, pp. 223-47.
- Mattesini F. e M. Messori (2004), *L'evoluzione del sistema bancario meridionale: problemi aperti e possibili soluzioni*, il Mulino, Bologna.
- Niccoli A. (1979), *Razionamento del credito e allocazione delle risorse*, il Mulino, Bologna.
- Onida F. (2004), *Se il piccolo non cresce*, il Mulino, Bologna.
- Petersen M.A. e R.G. Rajan (1994), "The benefits of lending relationships: evidence from small business data", *Journal of Finance*, vol. XLIX, n. 1, pp. 3-37.
- Petersen M.A. e R.G. Rajan (1995), "The effect of credit market competition on lending relationships", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 110, pp. 407-43.
- Pipitone M. (2005), "La disciplina giuridica delle banche popolari e i modelli alternativi di banca", in R. de Bruyn e G. Ferri (a cura di), *Le banche popolari nel localismo dell'economia italiana*, Edicred, Roma, pp. 299-330.
- Pittaluga G.B. (1989), "Le indagini empiriche sul razionamento del credito", *Banca Impresa Società*, vol. VIII, aprile.

- Pittaluga G.B., P. Morelli e E. Seghezza (2005), “Fondamenti teorici della *corporate governance* e comportamento delle Banche Popolari”, in R. de Bruyn e G. Ferri (a cura di), *Le banche popolari nel localismo dell’economia italiana*, Edicred, Roma, pp. 53-124.
- Rajan R. e L. Zingales (2003) “Banks and markets: the changing character of European finance” in V. Gaspar, P. Hartmann e O. Sleijpen (a cura di), *The transformation of the European financial system*, BCE, Francoforte.
- Sapienza P. (2002), “The effects of banking mergers on loan contracts”, *Journal of Finance*, vol. LVII, n. 1, pp. 329-67.
- Stiglitz J.E. (1990), “Peer monitoring and credit markets”, *World Bank Economic Review*, vol. 4, pp. 351-66.
- Traù F. (1999) (a cura di), *La «questione dimensionale» nell’industria italiana*, il Mulino, Bologna.
- Vella F. (2006), “Popolari, un fronte ancora aperto”, <http://www.lavoce.info>, 14 dicembre.
- Zazzaro A. (2006), “La scomparsa dei centri decisionali dal sistema bancario meridionale”, *Rivista di Politica Economica*, vol. III-IV, pp. 31-60.

Finanza per la crescita: opportunità e criticità delle recenti riforme

INTRODUZIONE

L'articolata natura del problema dei vincoli finanziari alla crescita delle PMI italiane - la cui struttura finanziaria risulta fortemente sbilanciata verso l'indebitamento bancario – richiede non solo un ripensamento della relazione banca-impresa, ma impone anche un'attenzione alle fonti di finanziamento alternative al mercato del credito. In questo senso la crescita dimensionale si associa, infatti, ad una maggiore articolazione del rischio di impresa che implica un sostegno finanziario più diversificato e sofisticato.

Le istituzioni internazionali e la letteratura hanno da tempo sostenuto la necessità di politiche orientate allo sviluppo del mercato dei capitali di rischio come determinante fondamentale della crescita di imprese innovative (Commissione Europea, 1998, 2003, 2006; OECD, 2006; IMF, 2007)¹. La Commissione Europea è stata particolarmente attiva in questa direzione e con il *Piano d'Azione* del 1998, e i successivi interventi, ha posto l'accento sulla rimozione (o rimodulazione) degli ostacoli (fiscali, regolamentari, culturali) che ancora si frappongono ad un mercato del capitale di rischio europeo².

Un ruolo rilevante per le imprese di più piccole dimensioni rivestono gli investitori istituzionali e il *private equity*, in particolare, che di questa forma di capitale rappresentano i principali offerenti. Con il termine "investimento istituzionale nel capitale di rischio" (definita nella sua globalità attività di "*private equity*"³), si intende l'apporto di risorse finanziarie da parte di operatori specializzati, sotto forma di partecipazione al capitale azionario, o di sottoscrizione di titoli obbligazionari convertibili in azioni, per un arco temporale medio-lungo, in aziende in genere non quotate e caratterizzate da elevate prospettive in termini di crescita e redditività (Gervasoni, 2007). Il *venture capital* appartiene a questa tipologia di investimento, con la particolarità che i fondi vengono indirizzati al finanziamento di imprese con un elevato grado di rischio, solitamente nuove, piccole e con progetti innovativi.

¹ La letteratura economica sul *private equity* è molto vasta e ha approfondito il ruolo di tale finanza per lo sviluppo di imprese ad alto potenziale, per l'innovazione e l'avvio di nuove attività imprenditoriali (si veda, tra gli altri, Kortum e Lerner, 2000; Hellman e Puri, 2000, 2002).

² Dall'adozione nel 1998 del Piano d'azione sul capitale di rischio (PACR), la Commissione ha presentato annualmente al Consiglio e al Parlamento europeo una comunicazione sul progredire della sua attuazione.

Di norma l'investitore istituzionale⁴ si profila come socio temporaneo dell'imprenditore, interessato a realizzare un guadagno attraverso la vendita della partecipazione (*capital gain*) nel medio/lungo periodo. Oltre all'offerta di capitali "pazienti" (indispensabili per fronteggiare le esigenze di crescita dimensionale)⁵, questi fornisce anche assistenza e competenze specializzate nelle fasi più delicate della vita di un'impresa, come l'avvio, la ristrutturazione fino alla quotazione in Borsa (svolgendo un'attività di *auditing*). Lo smobilizzo, che costituisce la parte finale della sequenza del processo di investimento, rappresenta una fase estremamente rilevante e delicata.

Il *private equity* rappresenta, pertanto, una forma intermedia di capitale di rischio che, in linea di principio, si presenta adeguato a favorire l'apertura graduale della compagine societaria - aggirando le tradizionali resistenze nei confronti della diluizione della proprietà - e a sostenere progetti imprenditoriali innovativi (Bottazzi e De Rin, 2004).

Data la prevalenza nel nostro paese di imprese di piccole dimensioni non quotate, dove la proprietà è fortemente concentrata, si comprende il ruolo che questo strumento finanziario può svolgere per favorire il recupero di competitività, incidendo proprio su alcuni dei risvolti più problematici del sistema industriale italiano: vincoli all'avvio dell'attività imprenditoriale, limitata capacità innovativa, difficoltà di crescita e di sopravvivenza nei passaggi generazionali⁶.

L'Italia si presenta tuttavia in ritardo rispetto agli altri paesi Europei per quel che riguarda lo sviluppo del *private equity*, ed un recente studio dell'*European Venture Capital and private Equity Association* (EVCA, 2006) pone il nostro paese nelle ultime posizioni per ambiente favorevole agli investimenti istituzionali nel capitale di rischio.

³ Da un punto di vista terminologico, il concetto di investimento istituzionale nel capitale di rischio ha assunto, in passato, connotati differenti fra Stati Uniti ed Europa. Negli USA, questo concetto, definito della sua globalità "attività di private equity", è distinto, in funzione della tipologia di operatore che pone in essere il finanziamento, tra *venture capital* e *buy out*. Alla prima categoria corrispondono due tipologie specifiche di investimenti: - *early stage financing*, ovvero l'insieme dei finanziamenti a sostegno delle imprese nei primi stadi di vita (*seed financing* e *start up financing*); - *expansion financing*, ovvero quella serie di interventi effettuati in imprese già esistenti che necessitano di capitali per consolidare e accelerare la crescita in atto. In passato, in Europa, il termine *venture capital* era esclusivamente riferito alle operazioni finalizzate a sostenere la nascita di nuove imprese, mentre con il termine *private equity* si intendeva l'insieme delle operazioni poste in essere per sviluppare attività esistenti o risolvere problemi connessi con la proprietà di un'impresa, incluso il passaggio generazionale. Oggi, a seguito di un processo di standardizzazione metodologica, anche in Europa e in Italia si aderisce alla definizione utilizzata negli Stati Uniti.

⁴ Gli operatori istituzionali comprendono soprattutto società indipendenti, sussidiarie di imprese, banche, assicurazioni, fondi pensioni e fondi d'investimento, che raccolgono il risparmio e forniscono fondi ai mercati, ma anche altri tipi di istituzioni (per esempio le fondazioni). Per un inquadramento, in relazione soprattutto agli aspetti di *governance*, si veda Erede e Cera (1999).

⁵ Il termine denaro paziente corrisponde a tutte le forme di investimenti a lungo termine in un'attività imprenditoriale. Un esempio di denaro paziente è costituito dagli investimenti dei fondi pensione, che a differenza di quelli dei fondi comuni d'investimento, possono avere orizzonti temporali più lunghi.

⁶ Il *private equity* è di aiuto anche in altri importanti momenti di transizione nella vita di un'impresa, quali passaggi generazionali, *buy out* manageriali, crisi e ristrutturazioni.

I fattori che concorrono a tale ritardo sono molteplici, istituzionali e strutturali, e relativi sia ad aspetti della domanda di *private equity* da parte delle imprese, sia ad aspetti connessi alla offerta di capitale di rischio.

In questo quadro complesso e articolato un fattore rilevante, sebbene non esclusivo, è rappresentato dal contesto normativo, che la letteratura individua pertanto come una delle variabili strategiche su cui agire per favorire l'allentamento dei vincoli finanziari alla crescita delle imprese (Cfr. Demirguc-Kunt e Maksimovic, 1998; Beck, Demirguc-Kunt e Maksimovic, 2005). Per quel che riguarda l'Italia un importante ruolo per il recupero di competitività è assegnato al diritto dell'economia, e gli interventi che negli ultimi anni ne hanno riformato i vari aspetti ne sono una chiara indicazione (Bianco, 2003; Ciocca, 2003; Vella, 2004a)⁷. Si tratta di un nuovo terreno di intervento che, rispetto agli strumenti tradizionali di incentivazione, interessa direttamente i modelli organizzativi dell'attività di impresa e interviene sull'efficienza della regolamentazione degli interessi coinvolti e degli incentivi di comportamento che ad essi conseguono (Associazione Disiano Preite, 2003). La recente riforma del diritto delle società di capitali⁸, in particolare, si caratterizza per una forte connotazione economica e l'obiettivo esplicito di "favorire la nascita, la crescita e la competitività delle imprese, anche attraverso il loro accesso ai mercati interni e internazionali dei capitali" (art. 2 della legge delega⁹).

Scopo di questo capitolo sarà la verifica dell'adeguatezza di alcuni recenti interventi normativi in materia di *corporate governance* (diritto societario e "legge sul risparmio"¹⁰) rispetto all'incentivo per le piccole e medie imprese ad adottare scelte finanziarie adeguate per sostenere il salto dimensionale. L'analisi è circoscritta agli investimenti in *venture capital*¹¹ che, come detto, rappresentano la forma privilegiata per l'avvio e la crescita di attività innovative.

La rilevanza delle disposizioni del diritto societario si riscontra nelle vari fasi in cui si articola il coinvolgimento dell'investitore di *venture capital*: tali disposizioni incidono, infatti, direttamente o indirettamente, sui costi dell'ingresso e dell'uscita dalla compagine sociale, di

⁷ Le riforme intraprese hanno riguardato i vari aspetti in cui si articola il diritto di impresa, da quelle sul fallimento (cfr. Stanghellini 2007; Marchesi, 2004), a quelle specifiche per le società quotate - D.Lgs. 58/1998, il Testo unico per la Finanza, Tuf, e la recente legge sul risparmio - (cfr. Enriques, 2002, Bianchi e Enriques, 2001).

⁸ Con il D.Lgs. 6/2003 ("Riforma organica della disciplina delle società di capitali e società cooperative") ed il D.Lgs. 5/2003 ("Definizione dei procedimenti in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria, nonché in materia bancaria e creditizia"), entrambi di attuazione della legge delega n. 366/2001, si è completata la riforma del diritto societario iniziata con il "Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria" (Tuif)

⁹ Legge 3 ottobre 2001, n. 366, "Delega al Governo per la riforma del diritto societario" pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 234 dell'8 ottobre 2001.

¹⁰ Legge n. 262/2005, "Disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari", pubblicata sulla G. U. n. 301 del 28/12/2005, successivamente modificata dal Decreto correttivo D. Lgs. n. 303/2006.

¹¹ Esiste un'ampia letteratura sul *venture capital*. I diversi contributi hanno analizzato nel dettaglio i vari aspetti e problematiche connesse a questa forma di finanziamento: il processo di investimento (Sahlman, 1990), il contributo, in termini di valore aggiunto che fornisce il *venture capitalist* (Hellmann e Puri 2002), gli aspetti contrattuali relativi ai problemi di agenzia (Kaplan e Strömberg, 2001) e la quotazione delle società *venture-backed* (Gompers e Lerner 1999).

conseguenza, sul costo del capitale. Considerato che le modalità di finanziamento dell'impresa da parte del *venture capitalist* implicano in genere l'assunzione della qualità di socio da parte dell'investitore, analizzeremo in particolare l'idoneità del diritto societario a consentire una disciplina del rapporto tra i soci che consenta di modulare efficacemente le asimmetrie informative, i costi di agenzia e i rischi gravanti sul *venture capitalist*, che -sebbene caratterizzino qualsiasi rapporto partecipativo - assumono maggiore rilevanza nel caso delle imprese cui si indirizza il *venture capital*, ossia di piccole dimensioni e ad elevata rischiosità (Szego, 2002).

LE RIFORME E L'IMPATTO SUL VENTURE CAPITAL

Normativa societaria e capitale di rischio

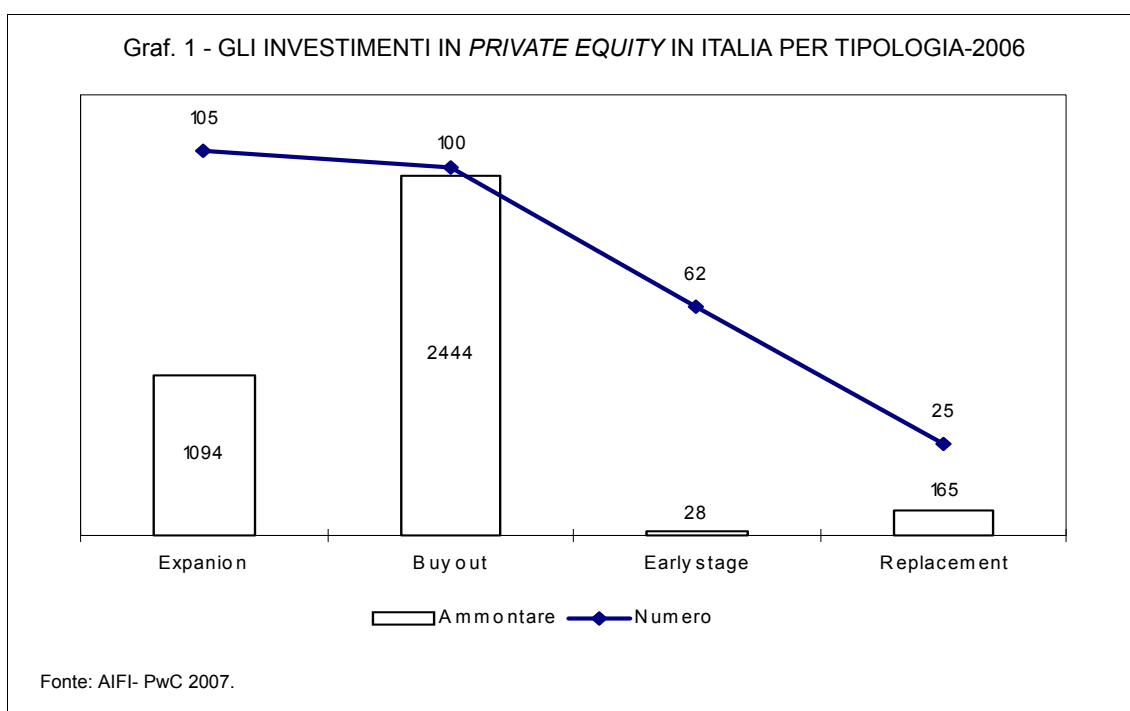
Il diritto societario assume rilevanza nelle vari fasi in cui si articola l'investimento in *private equity* e *venture capital*, dal coinvolgimento iniziale sino allo smobilizzo della partecipazione. Nella prima fase, l'investitore offre capitale di rischio dopo aver coordinato con il titolare il programma di sviluppo, sul piano strategico e organizzativo; nella seconda fase, quella di *governance*, avviene lo scambio di informazioni tra i contraenti, con il *reporting* dei risultati di gestione e, nel caso, l'adozione, di comune assenso, delle necessarie correzioni; nella terza fase, quella conclusiva, il *venture capitalist* liquida l'investimento per ottenere il *capital gain*, lasciando al titolare la proprietà dell'impresa e la responsabilità delle future scelte.

In particolare, le disposizioni del diritto societario concorrono:

- a delineare le caratteristiche del rapporto delegato tra investitore e impresa finanziata (favorendo la stabilità della compagine societaria; riducendo i costi di agenzia e le asimmetrie informative);
- a condizionare lo smobilizzo della partecipazione, modulando l'asimmetria normativa tra società quotate e non quotate.

Sono perciò rilevanti sia gli aspetti relativi alla *governance* interna (che dovrebbe garantire la stabilità della compagine societaria) sia quelli relativi alla *governance* esterna (ossia la capacità degli azionisti di monitorare l'attività della società e intervenire su di essa). Le rilevanze empiriche confermano, infatti, la preferenza degli investitori per imprese in cui una buona *governance* societaria minimizza i costi di agenzia e riduce i benefici privati del controllo (cfr. Hellman e Puri, 2002; Nielsen, 2006). I costi di agenzia, che tipicamente caratterizzano la relazione tra impresa e finanziatore (e che concorrono ad incidere sul costo del capitale), possono tradursi in vincoli finanziari particolarmente stringenti quando difettano le regole che garantiscono trasparenza e certezza alla gestione aziendale. Questi problemi sono particolarmente acuti nelle piccole e medie imprese (PMI) che esibiscono uno sviluppo limitato delle principali aree della gestione aziendale e una difficoltà oggettiva ad indirizzare

un'informazione sufficientemente strutturata a favore dei finanziatori. L'opacità di informazione ha come effetto indotto quello di incentivare i possibili finanziatori a tenere in maggior conto le garanzie reali offerte dall'impresa, piuttosto che le prospettive reddituali legate alla validità di un progetto di investimento innovativo. Cosa che pregiudica in modo particolare le imprese nuove e quelle piccole¹². Dai dati emerge, infatti, la limitatezza delle operazioni di *private equity* sulle imprese di piccole dimensioni e quelle a sostegno di progetti innovativi. Tralasciando, infatti, gli interventi di riallocazione proprietaria (*buy out*), la cui attività tipica si concentra (per natura e somme impiegate) in imprese tradizionali di grandi dimensioni, emerge chiaramente la marginalità del finanziamento alle prime fasi di vita e sviluppo dell'impresa (*early stage*), e il ritardo dell'Italia rispetto ai principali paesi europei (Graf. 1 e Tab. 1). La distribuzione degli interventi per settore *target* attesta, inoltre, la prevalenza degli investimenti nei comparti tradizionali e la contenuta destinazione dei fondi a quelli innovativi ad alta tecnologia (nel 2006 solo il 7% dell'ammontare degli investimenti ha interessato imprese *high tech*) (Graf. 2)¹³. La



¹² Oltre alle difficoltà di accesso ai mercati finanziari, le nuove imprese o le piccole imprese con progetti innovativi possono risultare penalizzate anche sul versante dei finanziamenti concessi dagli intermediari e ciò a causa di costi di selezione, di definizione dei contratti (*contracting*) e di *monitoring* che il finanziatore deve sostenere a fronte di volumi di finanziamento relativamente contenuti. In altri termini, la soglia minima del finanziamento richiesto che rende economicamente sostenibile il processo di valutazione e di successivo *monitoring* del progetto imprenditoriale può risultare troppo elevata per un'ampia area di nuove/piccole imprese innovative.

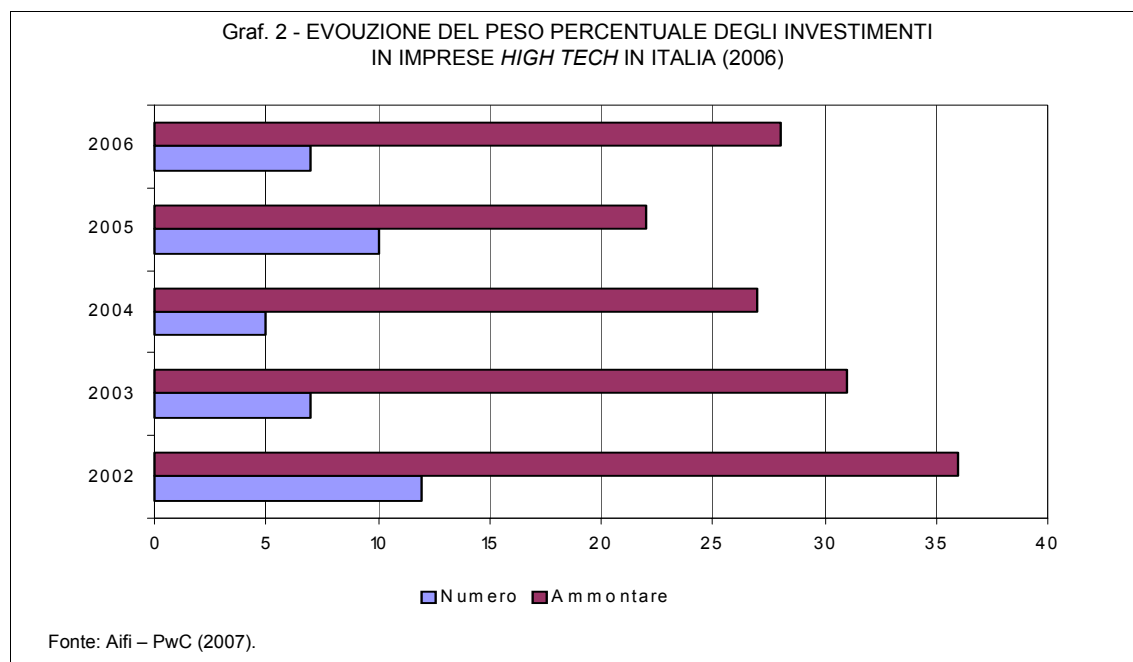
¹³ Si veda, tra gli altri, il lavoro di Del Colle, Finaldi Russo e Generale (2006).

ripartizione per origine delle risorse raccolte ne evidenzia, inoltre, la matrice prevalentemente bancaria e il limitato apporto dei fondi pensione rispetto alla media europea e statunitense (Tab. 2)¹⁴.

Tab. 1 GLI INVESTIMENTI IN VENTURE CAPITAL - 2005
(in percentuale del PIL)

Paesi	Investimenti <i>early stage</i> (<i>seed e start up</i>)	Investimenti <i>Expansion and replacement stage</i>
Austria	0,012	0,039
Belgio	0,021	0,019
Danimarca	0,051	0,351
Germania	0,014	0,043
Spagna	0,013	0,076
Francia	0,028	0,072
Irlanda	0,023	0,043
Italia	0,002	0,045
Olanda	0,002	0,158
Portogallo	0,040	0,104
Finlandia	0,044	0,052
Svezia	0,052	0,248
Regno Unito	0,047	0,319
Media UE 15	0,022	0,116
Stati Uniti	0,035	0,147

Fonte: Eurostat.



¹⁴ In Italia il livello di sviluppo dei fondi pensione è ancora embrionale nonostante siano ormai da più di un quindicennio al centro del dibattito di *policy* e oggetto di normazione (cfr. per un inquadramento Messori, 2006).

Tab. 2 ORIGINE DELLA RACCOLTA DI PRIVATE EQUITY – 2005
(valori %)

Paese	Banche	Assicurazioni	Fondi di fondi	Ist. pubbliche	Gruppi industriali	Inv. Indiv.	Fondi pensione	Fondazioni	Altro
Italia	63	5	9	2	8	7	3		3
EU-15	22	9	16	7	5	3	19		19
USA		25			2	9	43	21	

Fonte: EVCA, 2006.

L'apporto di capitale non esaurisce l'attività condotta dal *venture capitalist* nell'iniziativa finanziata: parte determinante di tale relazione è rappresentata dall'attività di monitoraggio e *auditing* che questi esercita e che condiziona l'esito e la profittabilità del progetto intrapreso. Questo aspetto complica la relazione tra investitore e imprenditore che la letteratura associa al rischio di un doppio azzardo morale (*double moral hazard risk*) (cfr. Gorman e Sahlman, 1989; Casamatta, 2003; Renucci, 2000). Accanto ai problemi tradizionali di opportunismo post contrattuale che caratterizzano la relazione delegata tra finanziatore e imprenditore (quest'ultimo potrebbe non esercitare adeguati sforzi per la realizzazione del progetto), infatti, si considera il rischio di azzardo morale da parte dell'investitore stesso che potrebbe non svolgere in modo efficiente la sua funzione di *auditing* (può, ad esempio, rubare l'idea all'imprenditore una volta conosciuta e destinare ad altre attività innovative i propri fondi).

Gli strumenti più comunemente adottati per affrontare questi problemi incidono:

- sulle modalità temporali di erogazione del finanziamento da parte del *venture capitalist*¹⁵;
- sulle caratteristiche qualitative e quantitative dell'apporto finanziario (generalmente si tratta di una partecipazione di minoranza e prevede strumenti finanziari sofisticati)¹⁶;
- sull'attribuzione al *venture capitalist* di poteri di governo sull'impresa finanziata maggiori di quelli che gli spetterebbero in base alla partecipazione posseduta.

¹⁵ La letteratura ha sottolineato la funzione di "segnalazione" che svolge il finanziamento a stati (cfr. Gompers e Lerner, 1999; Kaplan e Strömberg, 2003). Altri autori mettono invece in evidenza il rischio che lo *stage financing* induca l'imprenditore a privilegiare politiche di gestione orientate al breve termine (cd. *window dressing*), anziché alla creazione di valore nel lungo periodo, proprio per essere certi del sostegno finanziario del *venture capitalist* nello stadio successivo (Cornelli e Yosha, 1998; 2003; Sahlman, 1998).

¹⁶ Nella prassi gli strumenti finanziari usati nei contratti di *venture capital* sono molto sofisticati (cfr. Kaplan e Strömberg, 2003), come le azioni convertibili (*convertible preferred stock*). Il finanziamento di giovani imprese innovatrici soffre di problemi di incentivo, la vendita di azioni convertibili (*convertible securities*) rappresenta la tecnica tradizionalmente usata per ovviare a questi rischi. Questi strumenti finanziari, oltre ad avere le caratteristiche proprie di tutte le obbligazioni (tasso di interesse fisso, durata e modalità di rimborso) conferiscono al loro possessore la facoltà di trasformare l'investimento obbligazionario in investimento azionario. Le obbligazioni convertibili sono una via di mezzo tra le obbligazioni e le azioni che renderanno un po' meno delle obbligazioni e delle azioni, quando il mercato sale, ma perderanno meno quando il mercato azionario scende.

Su questi aspetti la riforma del diritto societario interviene in diversi punti: la flessibilità dei rapporti, grazie all'ampia autonomia statutaria riconosciuta alle società di capitali, permette l'adozione di regole di *corporate governance*¹⁷ e soluzioni contrattuali precedentemente preclusi nel nostro ordinamento (Szego, 2002). Questo consentirebbe alle imprese di replicare nello statuto le soluzioni suggerite dall'esperienza e dall'analisi economica. Inoltre, l'arricchimento della gamma degli strumenti di raccolta e l'ampia possibilità di modularne le caratteristiche (funzioni e poteri di controllo sull'attività sociale) offre nuove opportunità per il finanziamento alla crescita.

Tab. 3 I NESSI TRA DIRITTO SOCIETARIO E VENTURE CAPITAL

Funzione	Obiettivo	Incentivi normativi
Attività di selezione e valutazione del progetto da parte dell'investitore.	Garantire la selezione ottima degli investimenti. Impedire fenomeni di selezione avversa	Informativa societaria, trasparenza
Stabilità della compagine societaria	Favorire investimenti medio-lungo termine	<i>Governance</i> societaria, autonomia statutaria, patti parasociali.
Attività di monitoraggio sulla gestione del <i>venture capitalist</i>	Ridurre i costi di agenzia connessi al rapporto delegato	<i>Corporate governance</i> , azioni che prevedono particolare declinazione di diritti, patti di sindacato
Attività di <i>auditing</i> svolta dal <i>venture capital</i> .	Ridurre il rischio di opportunismo post contrattuale dell'investitore (rischio del <i>double moral hazard</i>). Incentiva l'investitore ad esercitare adeguato sforzo per la riuscita del progetto	Strumenti finanziari partecipativi
Quotazione in borsa (<i>initial public offering</i>)	Smobilizzo della partecipazione e <i>capital gain</i>	Riduzione dello scaglino normativo tra società quotate e non; adozione di forme giuridiche più vicine ai mercati

L'autonomia statutaria

Come illustrato, il coinvolgimento del *venture capitalist* nel progetto imprenditoriale richiede, per avere successo, da una parte un contesto sociale stabile, che serve a garantire chiarezza nei rapporti di forza tra ruoli - necessari a minimizzare l'incertezza - dall'altra la capacità dell'investitore di intervenire attivamente nella vita societaria, monitorando l'attività svolta e apportando le proprie competenze e *skills*. Questi, infatti, si prefigura come un investitore di minoranza, dato il limite normativo previsto alla detenzione delle partecipazioni. Quello della qualità e stabilità della struttura di *governance* è un problema particolarmente rilevante per le imprese familiari e, di conseguenza, per il caso italiano dove questo modello è largamente adottato. Infatti, la sovrapposizione dei legami familiari con l'articolazione di competenze e poteri decisionali nella gestione dell'azienda possono rendere, nei fatti, la struttura di *governance* non chiaramente articolata e instabile (cfr. Burkart, Panunzi e Shleifer, 2002).

¹⁷ Il concetto di *corporate governance*, nel suo significato più ampio, comprende non solo il sistema di regole che disciplinano i rapporti fra azionisti, amministratori, direzione e altri soggetti interessati all'attività dell'azienda (in generale, gli *stakeholders*), ma anche l'insieme di leggi, regolamenti di mercato e modalità operative che consentono a una società di attrarre capitale.

La definizione di regole che articolano competenze e funzioni è pertanto prerequisito fondamentale per l'apertura della compagine proprietaria, e la qualità della *corporate governance*¹⁸ deve intendersi come elemento essenziale per attrarre gli investitori istituzionali e indurli alla condivisione del rischio d'impresa, offrendo loro strumenti idonei a ridurre le asimmetrie informative (e i costi di agenzia associati) e adeguati tutele e poteri (Erede e Cera, 1998)¹⁹.

L'ampliamento dell'autonomia statutaria delle società di capitali, come introdotta dalla riforma del 2003, risponde all'esigenza di lasciare alla singola impresa la selezione delle regole efficienti, dando autonomia di decisione a chi è investito di compiti di gestione e permettendo agli investitori di appropriarsi dei profitti dell'attività economica²⁰. Tale principio trova la sua affermazione in diversi aspetti della vita societaria, dal finanziamento alle regole di *corporate governance* (cfr. Associazione Disiano Preite, 2003, 2004). Ad esempio, l'attribuzione al *venture capitalist*, azionista di minoranza, di un diritto di nomina dei membri degli organi sociali e di un potere di veto su alcune materie comporta una deroga alla competenza dei soci di maggioranza al potere di gestione della società e va valutata alla luce del rapporto tra regole del diritto societario e autonomia statutaria e contrattuale nella disciplina dei diritti di *voice*. L'attribuzione di questi diritti e/o poteri potrebbe avvenire secondo diversi modi (Szego, 2002):

- creazione di una categoria di azioni che (oltre al privilegio di tipo patrimoniale) conferiscano al titolare l'esercizio di quei diritti e/o poteri;
- la previsione di clausole statutarie "ad personam", che consentano l'attribuzione diretta al *venture capital* dei quei diritti e/o poteri;
- il rafforzamento dei *quorum* necessari per le delibere assembleari e del consiglio di amministrazione;
- stipula di patti parasociali.

Dei vari aspetti ci concentreremo sull'arricchimento degli strumenti finanziari a disposizione delle imprese: la creazione di azioni che consentono di modulare i diritti e i doveri delle partecipazioni costituiscono, infatti, una delle innovazioni del nuovo diritto societario più rilevanti e potenzialmente più efficaci per avviare o sostenere un percorso di crescita.

¹⁸ La spinta verso assetti organizzativi più formalizzati e aperti, la cui adozione dovrebbe essere incentivata anche da Basilea 2, si presenta come passaggio indispensabile al coinvolgimento di investitori esterni. Ciò permetterebbe di risolvere parte delle criticità connesse al nuovo *rating* previsto da Basilea 2 e avviare alla scarsa capitalizzazione, cfr. Ferri e Mosco (2003).

¹⁹ Come nota Belcredi (2001) «(...)»*chiamarsi fuori*» da queste trasformazioni può avere gravi conseguenze per le imprese (che rischiano di veder aumentare il costo del capitale) ».

²⁰ Il principio di estrema semplificazione caratterizza anche la parte di procedura della riforma come delineata da D. Lgs. 5/2003 che, tuttavia, non viene tratta in questo lavoro.

I nuovi strumenti finanziari

Bianco, Ferri e Finaldi Russo (1999) evidenziano che gli esempi più virtuosi di finanza d'impresa in Italia mostrano una polarizzazione: le imprese che sperimentano meno vincoli finanziari nella loro crescita sono quelle che instaurano relazioni creditizie strette con una banca e quelle che passano direttamente alla quotazione in Borsa. In altri termini, secondo tale analisi, uno dei fattori cruciali all'origine degli ostacoli alla crescita delle PMI italiane è l'assenza di strumenti finanziari intermedi tra il credito bancario e il mercato borsistico.

Le carenze del modello di finanziamento e le conseguenti inefficienze sono in parte riconducibili ai difetti del passato impianto normativo delle società a cui il novellato codice tenta di rispondere "ridefinendo" il rapporto tra impresa e mercato dei finanziamenti (Notari, 2005), e in particolare:

- 1) ampliando gli strumenti di raccolta (sia per quel che riguarda gli strumenti tipici sia quelli atipici);
- 2) allargando l'autonomia statutaria (in particolare per quel che attiene il contenuto degli strumenti finanziari di capitale di rischio e di capitale di debito).

Questi elementi concorrono a mettere le basi per lo sviluppo del mercato del *private equity* e del *venture capital*, creando un accesso al mercato del credito per le PMI alternativo a quello creditizio e aprendo la strada alla nascita di imprese con progetti innovativi (cfr. per un dettaglio Tab. 3 e 4)

La nuova finanza nella Srl

La riforma ha ampliato la possibilità per la Srl di accedere al finanziamento. Nel vecchio ordinamento le disposizioni negavano l'emissione di obbligazioni e non era contemplata né regolamentata alcuna altra forma di reperimento di risorse²¹. Le novità a riguardo possono ricondursi a:

- a) diritti sociali spettanti ai soci in misura non proporzionale alla partecipazione posseduta, superando il principio di standardizzazione della quota;
- b) la nuova disciplina del finanziamento dei soci alla società;
- c) la possibilità di emettere titoli di debito.

L'investimento nel capitale di rischio di una Srl viene considerato dal legislatore adatto solo ad investitori istituzionali (e come tali capaci di valutare e selezionare adeguatamente il rischio e l'impresa da finanziare), disegnando strumenti adatti a favorirne ed incentivarne il coinvolgimento (Tab. 4). In particolare, è previsto che lo statuto della società possa derogare al

²¹ Ciò implicava versamenti dei soci nelle casse sociali a più vario titolo: versamenti in conto capitale, in fondo perduto, finanziamenti

principio della proporzionalità tra misura del conferimento e misura della partecipazione e attribuire ai soci diritti particolari relativi all'amministrazione e alla ripartizione degli utili. In questo modo si delinea una differenziazione (e modulazione) dei diritti connessi alla partecipazione, in relazione alle caratteristiche del socio aderente, e un deciso rafforzamento del controllo e del monitoraggio sull'attività imprenditoriale. In particolare, è ora possibile attribuire ai soci poteri che consentano di influire sulle scelte della società (come, ad esempio, il potere di designare nuovi amministratori, diritti di veto su questioni specifiche) e, parallelamente, definire una regolazione più flessibile dei rapporti interni (precedentemente riconducibili all'articolazione di patti parasociali)²².

La possibilità di diventare soci, anche di una piccola impresa, senza versare effettivamente capitale né denaro né in natura (e contribuendo invece solo con una particolare abilità) e conferire alla società la sola prestazione lavorativa o di servizi, offre agli operatori economici uno strumento ulteriore per l'investimento a capitale di rischio. In generale, questa opzione si presenta di particolare utilità in tutte le fasi di avvio di un'attività imprenditoriale, quando è fisiologica la non copertura dei ricavi²³. La riforma rimuove, inoltre, il divieto relativo alla possibilità di emettere titoli di debito. Alla Srl è ora possibile ricorrere a questa forma di finanziamento, sebbene limitatamente ad investitori istituzionali sottoposti a vigilanza prudenziale più capaci di valutare la rischiosità di un investimento. Anche per le Spa è accresciuta la possibilità di ricorrere a questo strumento finanziario in quanto è ampliato il limite quantitativo generale previsto all'emissione (ossia il doppio del capitale sociale facendo riferimento anche alle riserve legali e disponibili).

La nuova finanza nella Spa

Il nuovo diritto societario attribuisce una notevole flessibilità allo strumento azionario, che risulta più facilmente modulabile sia per quel che attiene i diritti patrimoniali che i diritti amministrativi²⁴, e calibrabile alle esigenze delle caratteristiche dei diversi investitori e finanziatori (Tab. 5). A questi aspetti si associa un aumento dell'attrattiva dell'investimento nel

²² Altro punto è la trasferibilità o meno delle suddette partecipazioni speciali (cfr. Notari, 2003).

²³ Una tale opportunità, inoltre, potrà rilevarsi vantaggiosa nel contesto previsto da Basilea 2 e dal connesso sistema di *rating* per la cui definizione è previsto il collegamento, tra gli altri parametri, ad indicatori di tipo economico-finanziario. Questi, come noto, dipendono tra l'altro dal capitale proprio di cui dispone l'impresa rispetto alle componenti di debito. In questo contesto, quindi, i conferimenti di opere e servizi a capitale consente alle imprese di ottenere una valutazione di rating superiore e vantaggio del finanziamento da esse conseguibile dal sistema creditizio (cfr. Cassottana e Pollio, 2003).

²⁴ Questa facoltà è ammessa in termini più ampi che nel diritto precedente. Anzitutto, viene precisato che i diversi diritti possono riguardare "la incidenza delle perdite" con ciò ammettendosi la creazione di azioni "postergate" (della cui validità si è in passato dubitato). Si tratta di azioni privilegiate per intero nel rimborso del capitale allo scioglimento della società che "nel caso di riduzione parziale o totale del capitale sociale, ne subiscono gli effetti solo dopo che siano state integralmente annullate le azioni ordinarie" (Galvano, 2003, p. 129).

capitale di rischio di categorie particolari di finanziatori (come, ad esempio, i *venture capitalist*) poiché tale “strumentazione” favorisce la garanzia di un controllo costante sull’andamento dell’investimento.

I patrimoni destinati ad uno specifico affare costituiscono un’altra importante novità che può concorrere a favorire apporti finanziari specializzati indirizzati su progetti circoscritti, “isolati” dal rischio della restante attività imprenditoriale (Zoppini, 2004). Il ricorso a questa fattispecie comporta una notevole semplificazione sia per quel che riguarda l’approvvigionamento di risorse da parte dell’impresa, sia per che riguarda la valutazione da parte dell’eventuale investitore. Questi, infatti, potrà valutare prospettive reddituali e flussi di cassa attesi della sola specifica iniziativa finanziata (Associazione Disiano Preite, 2003). Nella normativa precedente, invece, la separazione patrimoniale dei risultati economici era possibile solo mediante la costituzione di un soggetto giuridico distinto²⁵.

Un importante arricchimento dei canali di raccolta di risorse finanziarie deriva dagli apporti al patrimonio societario che non costituiscono una partecipazione al capitale (Vella, 2005). La riforma introduce, infatti, la categoria degli “strumenti finanziari partecipativi”²⁶ dotati di diritti patrimoniali o amministrativi (escluso il voto in assemblea generale), che spetterà allo statuto societario dettagliare. L’introduzione di tali strumenti consente una ridefinizione dei rapporti tra società e finanziatore il quale, pure non assumendo la qualifica di azionista, non può considerarsi come mero creditore sociale data la facoltà di incidere ed intervenire nella vita societaria mediante l’esercizio di diritti amministrativi assegnati dallo statuto (ed entro i limiti previsti dal legislatore).

Da quanto detto si conferma allora l’idoneità degli strumenti partecipativi ad essere impiegati nelle operazioni di *private equity* e come possibili canale di finanziamento non standardizzati per le piccola impresa le cui caratteristiche dettagliate (modalità di emissione, ecc..) sono declinate dallo statuto societario (Notari, 2003). Le clausole statutarie, infatti, sono legittimate ad assegnare ai detentori di tali strumenti quei poteri di influenza sulla conduzione della società che sono richiesti dall’investitore privato (*private equity* o *venture capital*) e la cui carenza può precluderne il coinvolgimento. La possibilità di nominare e revocare (da parte di una minoranza) un componente del consiglio di amministrazione (la *board representation*) o l’obbligo dell’assenso preventivo dell’investitore su alcune operazioni societarie di particolare rilievo (le cosiddette *restrictive covenants*) rafforzano, come noto, il controllo dell’investitore sull’attività

²⁵ La nuova disciplina presenta comunque alcune contraddizioni che ne potrebbero compromettere l’efficienza prevista. A riguardo cfr. Vella (2005), Lamandini (2003).

²⁶ Nella relazione introduttiva del progetto Mirone si precisava che “*si è ravvisata l’esigenza di superare le attuali rigidità del sistema e di consentire alle società per azioni, come già avviene in altri sistemi giuridici, l’utilizzo di una più estesa gamma di prodotti finanziari utilizzabili per la raccolta di capitale di credito e di rischio. In questo senso la lett. c) del comma 6 prevede un’ampia possibilità di emissione di strumenti finanziari partecipativi e non partecipativi e consente una vasta scelta in merito alla modulazione dei diritti patrimoniali e di quelli amministrativi ad essi connessi: ciò, ovviamente, fatte salve le riserve di attività previste dalle leggi vigenti*”.

societaria²⁷. Questi strumenti consentono, da una parte di ampliare i canali di finanziamento dell'impresa, dall'altra di mantenere inalterata la composizione della compagine sociale dell'azienda (caratteristiche che dovrebbe essere maggiormente gradita alle imprese di stampo familiare). Si prefigurano, quindi, come strumenti ibridi (in cui scema la contrapposizione tra capitale di credito e capitale di debito) i quali, pur non attribuendo una partecipazione al capitale sociale, assicurano comunque una partecipazione ai risultati economici dell'azienda, introducendo un importante elemento di "concorrenzialità" nell'ambito della nuova struttura finanziaria delle società per azioni²⁸.

Tab. 4 LA NUOVA FINANZA NELLA SRL E LE OPPORTUNITA' PER IL PRIVATE EQUITY
(Strumenti, caratteristiche, profilo applicativo)

Strumento	Caratteristica	Profilo applicativo
Deroga al principio di proporzionalità tra misura del conferimento e misura della partecipazione.	E' possibile diversificare l'entità del conferimento rispetto al peso della partecipazione.	Utile per assicurare l'ingresso di un investitore esterno (es. <i>venture capital</i>) prevedendo una partecipazione vantaggiosa rispetto al conferimento versato.
Diritti amministrativi non proporzionali alle quote.	E' possibile associare alla partecipazione dei diritti amministrativi particolari (diritto di voto, ecc.).	Strumento che favorisce e aiuta il monitoraggio da parte dell'investitore sulla gestione della società.
Diritti patrimoniali particolari associati alle quote di partecipazione.	E' possibile associare alla partecipazione diritti particolari, ad esempio, nella ripartizione degli utili.	Il finanziatore può essere così incentivato ad investire nel progetto imprenditoriale con forme di ripartizione degli utili nell'azienda agevolate e non proporzionali al valore del contributo iniziale.
Possibilità di conferire tutti gli elementi dell'attivo suscettibili di valutazione economica	E' possibile un'ampia gamma di conferimenti per la formazione del capitale sociale (tra questi anche prestazioni di servizio e lavoro e ogni tipo di conoscenza).	Ciò permette di diventare soci, anche di una piccola impresa, senza versare effettivamente capitale né in denaro né in natura (e contribuendo solo con un'idea o una particolare abilità) e facilita la partecipazione di <i>venture capital</i> . Può rivelarsi vantaggioso nel contesto previsto da Basilea 2, permettendo all'azienda di ottenere una valutazione di rating superiore a vantaggio del finanziamento conseguibile dal sistema creditizio.
Lo statuto può prevedere la possibilità di emettere titoli di debito	Rimuovendo il divieto precedentemente previsto, è ora possibile emettere titoli di debito con sottoscrizione riservata ad "investitori qualificati". Gli eventuali limiti, le modalità e le maggioranze necessarie per la decisione sono indicate nello statuto.	E' così favorito il finanziamento alle imprese mediante obbligazioni esclusivamente emesse a favore di operatori qualificati in grado di valutare effettivamente il rischio connesso all'investimento (es. <i>venture capital</i> , <i>private equity</i>).

Fonte: elaborazioni ISAE su Artt. 2468, 2483, 2464, 2467 del Codice civile.

²⁷ Cfr. Szego (2002) pag.22

²⁸ Gli strumenti finanziari partecipativi si avvicinano a strumenti già presenti in altri ordinamenti europei: come i *GenuBrechte* tedeschi e le *parts bénéficiaires* dell'ordinamento belga.

Tab. 5 LA NUOVA FINANZA NELLA SPA E LE OPPORTUNITA' PER IL PRIVATE EQUITY
(Strumenti, caratteristiche e profili applicativi)

Strumento	Profilo applicativo	Profilo applicativo
Deroga statutaria al principio di proporzionalità tra partecipazione sociale e conferimento	E' possibile regolare l'incidenza delle partecipazioni sociali sulla base di scelte contrattuali.	Strumento utile per attirare gli operatori di <i>private equity</i> che possono così contrattare l'incidenza della propria partecipazioni rispetto ai conferimenti.
Categorie speciali di azioni	Tali strumenti potrebbero essere dotati di particolari diritti e poteri.	Strumento utile per attirare capitale di rischio. E' possibile, ad esempio, definire un diritto di conversione automatica (le <i>convertible preferred stock</i> nella prativa anglosassone) in azioni ordinarie al verificarsi di circostanze determinate al fine di conseguire un guadagno in conto capitale, o di opzioni di vendita dei titoli della società allo scadere di un determinato arco temporale.
Azioni con diritti correlati	E' possibile emettere azioni che forniscono diritti patrimoniali correlati al risultato dell'attività sociale in un determinato settore (tracking shares).	Lo strumento azionario può essere calibrato alle esigenze delle caratteristiche dei diversi investitori e finanziatori.
E' possibile emettere strumenti finanziari partecipativi forniti di diritti patrimoniali e amministrativi	Strumenti emessi a fronte di versamenti al patrimonio. Gli apporti al patrimonio possono avere ad oggetto anche prestazioni d'opera e di servizi.	Sono arricchiti i canali di finanziamento per l'impresa. Consentono, infatti, di assegnare agli investitori <i>private equity</i> e <i>venture capital</i> quei poteri di influenza generalmente richiesti (come la <i>board representation</i> e <i>restrictive covenants</i>).
Patrimoni destinati ad uno specifico affare (art. 2447-bis) a) patrimoni destinati b) proventi destinati	Destinazione di beni o valori già presenti nel patrimonio della società alla gestione di un affare particolare (tale patrimonio gode del beneficio della responsabilità limitata per le obbligazioni contratte in relazione allo specifico affare).	Possono favorire apporti finanziari specializzati. In generale, si tratta di strumenti che tutelano i finanziatori da eventuali andamenti negativi dell'impresa e che disincentivano l'assunzione di rischi elevati da parte dell'azionista.
Nuovi limiti all'emissione	I limiti sono definiti al doppio del capitale sociale, della riserva legale e delle riserve disponibili all'ultimo bilancio. I limiti sono eliminati se le obbligazioni sono destinate ad investitori istituzionali.	Risponde all'esigenza di ripartizione equilibrata del rischio d'impresa tra azionisti e obbligazionisti.

Fonte: elaborazioni Isae su Artt. 2346, 2447 -bis, (artt. da 2447-bis a 2447-decies) 2348, 2351, 240, 2411 del Codice civile.

Il disinvestimento²⁹

Il disinvestimento e quindi l'*exit* costituisce la fase maggiormente delicata dell'attività del *venture capitalist*: la decisione riguarda lo smobilizzo della partecipazione azionaria che l'investitore possiede. I canali disponibili sono diversi a seconda della *performance* registrata dall'impresa: la quotazione in borsa (mediante *Initial Public Offering*, IPO³⁰) costituisce tuttavia il canale di uscita preferenziale poiché ad essa si associano i risultati sicuramente positivi del

²⁹ "La compresenza di tanti mercati azionari, spesso esigui, frammenta la liquidità a disposizione per le piccole imprese in espansione nell'Unione, spingendo al rialzo il costo del capitale e riducendo le possibilità di uscita (disinvestimenti) per il *venture capitalist*. È senz'altro giunto il momento che le borse europee minori si uniscano formalmente per offrire un bacino di liquidità alle imprese europee a forte crescita, sulla base di un quadro comune e rigoroso di norme paneuropee in materia di negoziazione e governo societario, così come definite nell'ambito del PASF." Commissione Europea (2003, p.3).

progetto di investimento. In Italia, lo sviluppo contenuto del mercato azionario condiziona le operazioni di *venture capital* poiché gli operatori scontano, *ex ante*, il rischio connesso alle difficoltà di disinvestimento. Il rapporto tra investimenti in *venture capital* e capitalizzazione di borsa riallinea, infatti, l'Italia con alcuni paesi europei (Francia, Germania, Spagna), evidenziando comunque una capacità di inserirsi efficacemente in relazione al sistema finanziario di riferimento (Del Giudice e Gervasoni, 2005) (Tab. 6).

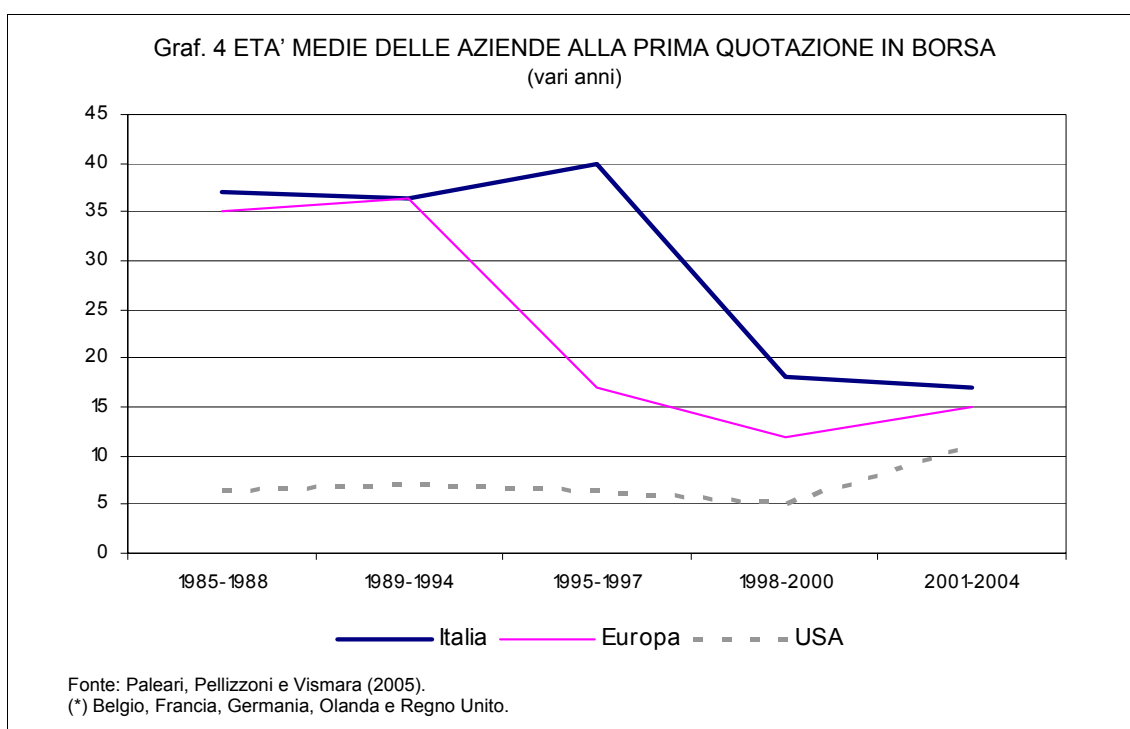
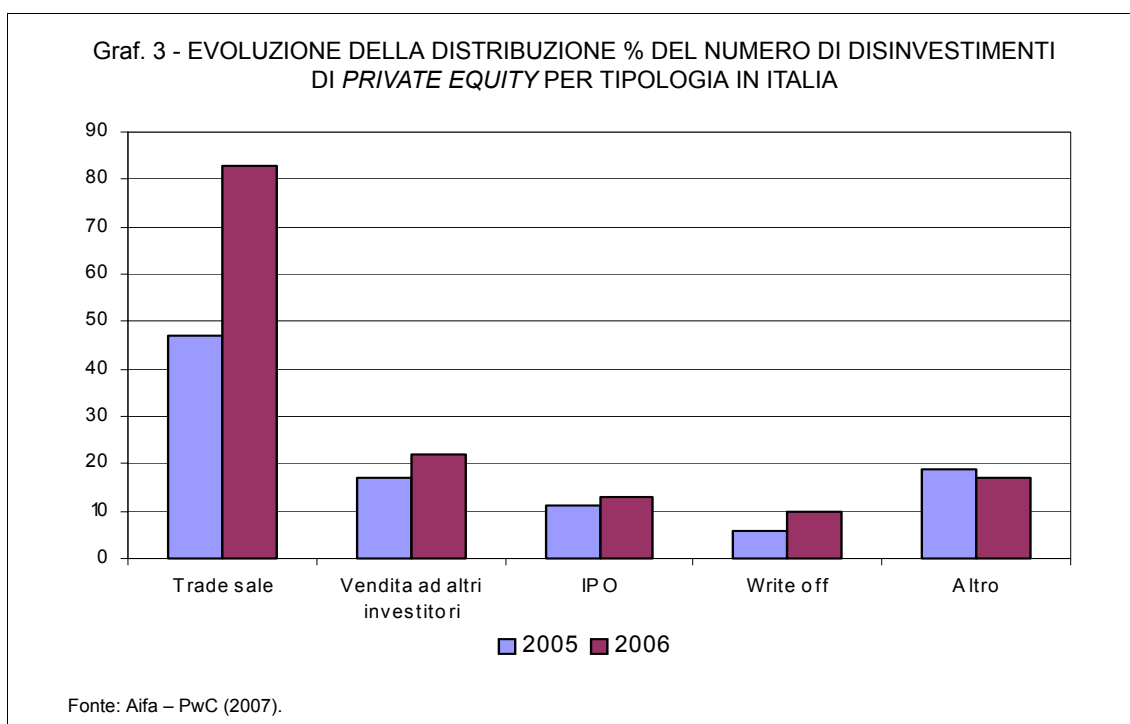
Tab. 6 DIMENSIONE MEDIA DEGLI INVESTIMENTI IN VENTURE CAPITAL (2005)

Paesi	Venture capital su PIL	Venture capital su capitalizzazione di borsa
Austria	0,051	0,124
Belgio	0,040	0,044
Danimarca	0,402	0,574
Germania	0,057	0,130
Spagna	0,089	0,105
Francia	0,100	0,123
Italia	0,047	0,102
Olanda	0,160	0,131
Portogallo	0,144	0,369
Finlandia	0,096	0,089
Svezia	0,300	0,263
Regno Unito	0,366	0,263
Media UE 15	0,138	0,209
Stati Uniti	0,182	0,134

Fonte: elaborazioni ISAE su dati Eurostat e World Bank.

Le informazioni sulle modalità di uscita confermano questa osservazione: i dati relativi al 2006 mostrano la prevalenza delle operazioni di *trade sale* e la limitatezza delle operazioni di *initial public offering* (graf.3). Inoltre, incrociando il numero dei disinvestimenti nel 2006 con la tipologia dell'investimento originario, si evidenzia che il maggior numero di dismissioni sia riconducibile prevalentemente ad operazioni di *expansion* e di *buy out* rispetto a quelle che più tipicamente caratterizzano le nuove imprese innovatrici di piccole dimensioni (le operazioni *early stage*) (Gervasoni, 2007). L'Italia esibisce, infatti, un'età media delle imprese che si affacciano per la prima volta ai mercati di borsa più alta rispetto altri paesi europei e agli Stati Uniti, sebbene negli ultimi anni si sia sensibilmente ridimensionata questa differenza (grazie, soprattutto, alla nascita dei mercati specifici per la quotazione delle PMI)³¹ (Graf. 4).

³⁰ Per la prima volta dalla nascita della società le sue azioni sono offerte al pubblico degli investitori. A seguito della dell'ingresso in borsa, la società *private equity*, si appresta a divenire una società ad azionariato diffuso (*public company*). I diversi canali di smobilizzo della partecipazione azionaria riflettono i diversi esiti del progetto intrapreso: nel caso di fallimento si realizza l'azzeramento del valore della partecipazione (*write off*). A fronte di una performance insoddisfacente, generalmente, ha luogo il riacquisto da parte dell'imprenditore (o manager) originario (*buy back*, *leveraged buy out*). Un'altra alternativa, nel caso di performance positiva (ma non tale da consentire il successo dell'appello al pubblico risparmio), può essere la vendita attraverso trattativa privata della partecipazione a terzi (*trade sale*).



³¹ Sulle difficoltà, modalità e ragioni delle quotazioni delle imprese italiane, specialmente in relazione a quelle di medie-piccole dimensioni, si veda lo studio dettagliato di Paleari, Pellizzoni, Vismara (2005).

La circostanza che l'impresa finanziata non sia quotata e che la partecipazione del *venture capitalist* sia di minoranza rende particolarmente delicata e rischiosa la fase del disinvestimento. Per questo motivo la prassi contrattuale ha sviluppato l'uso di tecniche di protezione contro il rischio di illiquidità che consentono al *venture capitalist* di rivendere la propria partecipazione al socio imprenditore allo scadere del periodo o, in generale, garantiscono un *exit* quando non siano disponibili le modalità di uscita "classiche" (come l'IPO o il *trade sale*)³². Si tratta tuttavia di soluzioni che, sebbene agevolate dall'ampia autonomia statutaria riconosciuta dalla riforma societaria, possono dare luogo a costi di transazione rilevanti, specie per le imprese di più piccole dimensioni.

L'appello al pubblico risparmio costituisce, quindi, il canale preferenziale di uscita che in Italia però trova scarsa applicazione per la modesta propensione alla quotazione delle PMI. Questa è condizionata non solo dalle norme del mercato finanziario, ma anche da quelle del diritto d'impresa che interessano il cambiamento di forma giuridica delle imprese. Rilevante è dunque valutare quali incentivi di comportamento la riforma ha introdotto per spingere le PMI ad adottare forme giuridiche più vicine ai mercati ("aperte") e per la rimodulazione dello scalino normativo tra società quotate e non. Il salto appare a maggior ragione complesso per imprese piccole, nuove e con progetti innovativi, ossia per quella tipologia di azienda che può essere attraente per il *venture capitalist*. Una tale discontinuità normativa e le conseguenti difficoltà dell'approdo in borsa, come fase ultima del coinvolgimento del *venture capitalist*, concorrono ad incidere sul costo del capitale.

Lo scalino normativo tra società quotate e non quotate

Tra gli intenti espliciti del nuovo diritto societario vi è quello di ridurre lo "scalino" normativo tra società quotate e non, con l'obiettivo di incentivare le imprese a crescere³³.

Per raggiungere efficacemente questo obiettivo il contesto normativo dovrebbe disegnare uno schema di incentivi tali da indirizzare le attività imprenditoriali verso le forme societarie più evolute, ossia le imprese potenzialmente adatte dovrebbero essere stimolate a reperire capitali su mercati regolamentati (Messori, 2002). La rimodulazione dello scalino dovrebbe, in sintesi, aumentare il peso delle società quotate, senza imporre il ricorso forzato ai mercati di borsa; quel che ci aspetterebbe è, allora, una Spa quotata molto vicino a quella "aperta" (ma non quotata), ridimensionando il costo-opportunità della quotazione e dell'apertura della compagine sociale.

Quel che emerge invece da un'analisi delle disposizioni rilevanti è che l'intento di ridurre il *gap* normativo non sembra realizzarsi pienamente (Associazione Disiano Preite, 2003; ISAE,

³² Per un confronto *cross country* delle diverse prassi contrattuali sviluppate nei contratti di *venture capital* si veda Kaplan, Martel e Stromeberg (2006).

³³ Il primo impulso alla revisione del diritto delle società di capitali nasce, infatti, all'indomani dell'emanazione del Testo Unico per la finanza al fine di impedire, tra l'altro, che le più stringenti norme previste non agissero come disincentivo alla quotazione (cfr. Presti, 2003).

2003). Questo non perché la riforma delle società di capitali del 2003 abbia irrigidito in modo significativo lo specifico statuto organizzativo delle società quotate, ma piuttosto perché essa ha ampliato fortemente il ruolo dell'autonomia privata nelle normali società per azioni, rendendo questa forma più attraente di quella con quotazione.

Inoltre, la recente legge sul risparmio (legge n. 262/2005), rispondendo agli scandali finanziari degli ultimi anni, ha ulteriormente accentuato tale discontinuità, occupandosi in modo pressoché esclusivo della *governance* delle quotate e elevando il grado di imperatività della disciplina. Come si vedrà, l'intervento concorre ad aumentare i *costs of compliance* di una regolamentazione stretta per le società quotate che impone, tra l'altro, un crescente (e costoso) ricorso ai servizi di diverse categorie professionali (professionisti contabili, notai e avvocati) oltre a costi di incertezza legati a un difficile raccordo tra disposizioni frammentarie e disorganiche (cfr. Enriques, 2005). Tali costi indiretti si associano, inoltre, a quelli diretti per l'ammissione al mercato di borsa³⁴. Si comprende come un tale quadro rischi di concorrere ad elevare le barriere all'accesso alla quotazione per le imprese di minori dimensioni.

Nel paragrafo successivo si analizzeranno, a riguardo, alcuni aspetti rilevanti.

Legge sul risparmio: *governance* e informativa societaria

Con la legge n. 262/2005 il nostro ordinamento si è dotato di regole più rigide, ridefinendo alcuni aspetti della *governance* societaria delle società quotate con l'intento di offrire più solide tutele agli investitori e risparmiatori (Tab.5). Alcune delle recenti modifiche introdotte dalla riforma societaria del 2003 hanno infatti concorso ad accrescere, indirettamente, le esigenze di tutela degli investitori in corrispondenza della maggiore autonomia statutaria riconosciuta alle imprese e dell'eterogeneità degli strumenti finanziari che possono essere emessi dalle società stesse.

Gli elementi qualificanti la legge sul risparmio riguardano due aspetti, comunque tra loro strettamente connessi: il miglioramento dell'informativa societaria e un ruolo più incisivo delle minoranze nel governo dell'impresa. Per quel che attiene il primo aspetto, la questione coinvolge sia la normativa sugli obblighi di trasparenza degli intermediari, sia la disciplina dell'informativa che le imprese sono tenute a fornire al mercato, in analogia con quanto introdotto dalle Section 302 e 404 dello statunitense *Sarbanes-Oxley Act* del 2002.

Sono in particolare rilevanti:

- i requisiti e le modalità di nomina degli amministratori;
- la composizione e i doveri del collegio sindacale;
- la composizione e i doveri del collegio sindacale;
- le disposizioni in materia contabile e di revisione.

³⁴ Costi per l'ammissione al mercato di borsa, oneri per il mantenimento della società nel listino di borsa, ecc.

I requisiti di nomina degli amministratori

Nel sistema tradizionale di amministrazione e controllo (consiglio di amministrazione e collegio sindacale) è ora previsto che gli amministratori delle quotate debbano possedere gli stessi requisiti di onorabilità dei componenti degli organi di controllo (stabiliti con regolamento emanato dal Ministro della giustizia³⁵). Inoltre, come previsto dal decreto correttivo n. 303/2006, almeno uno di essi deve possedere anche i requisiti di indipendenza stabiliti per i sindaci. Il numero minimo degli indipendenti si raddoppia nei consigli con più di sette componenti, i più diffusi tra gli emittenti.

La condizione di indipendenza del componente il consiglio di amministrazione è annoverata come una delle caratteristiche che garantisce l'azione di controllo sulla gestione aziendale (in grado di arginare l'estrazione di benefici privati da parte della maggioranza a danno degli azionisti di minoranza). E' inoltre riservata la nomina di un componente del consiglio di amministrazione agli azionisti di minoranza, sulla base di un voto di lista. Queste disposizioni hanno l'effetto positivo di selezionare minoranze qualificate, costituite soprattutto da investitori istituzionali e di spingerle a unirsi e a concordare candidati comuni, e perciò presumibilmente indipendenti anche dall'uno o dall'altro³⁶.

Il voto di lista e la presenza nel consiglio di amministrazione di amministratori eletti dalla minoranza può concorrere ad aumentare l'efficacia del consiglio nella sua attività di monitoraggio, e contribuire alla composizione degli interessi, anche strategici, dei soci di maggioranza e di minoranza.

La previsione di amministratori indipendenti nel consiglio di amministrazione delle società quotate è tuttavia già previsto dal codice di autodisciplina delle società quotate in Borsa italiana. E praticamente tutte le linee guida ed i principali codici di autodisciplina in materia di *corporate governance* prevedono l'inclusione nel *board* di un numero minimo di amministratori indipendenti. La varietà di disposizioni può causare problemi di sovrapposizione e fonti normative sulla stessa questione. Nella direzione di garantire le minoranze, la legge sul risparmio ha inoltre provveduto alla sollecitazione delle deleghe di voto³⁷, trasformando da facoltativo a obbligatorio l'intervento della Consob volto ad abbassare per le società a elevata capitalizzazione e ad azionariato particolarmente diffuso il limite minimo legale dell'1% di azioni con diritto di voto che devono essere possedute dal committente. La disciplina delle sollecitazioni resta peraltro complessa e l'utilizzazione dell'istituto costosa e, di conseguenza, è poco probabile che assuma larga diffusione (Mosco, 2007).

³⁵ Con regolamento adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, dal Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti la CONSOB, la Banca d'Italia e l'ISVAP, sono stabiliti i requisiti di onorabilità e di professionalità dei membri del collegio sindacale, del consiglio di sorveglianza e del comitato per il controllo sulla gestione

³⁶ Meno efficace appare invece la previsione in relazione alla tutela dei generici risparmiatori.

³⁷ Per "deleghe di voto" si intende il conferimento della rappresentanza per l'esercizio del voto nelle assemblee.

Il collegio sindacale

Come accennato, un altro elemento di distinzione nelle regole di governo delle quotate rispetto alle s.p.a. di base riguarda la composizione e i relativi poteri del collegio sindacale.

Nel sistema tradizionale, il collegio sindacale delle società quotate è interessato da rilevanti novità, in particolare:

- si è provveduto, da un lato, ad una maggiore tutela delle minoranze (delegando a esse la nomina di almeno un componente gli organi di controllo);
- dall'altro, ad una maggiore trasparenza degli incarichi all'interno di tali organi.

Quanto ai poteri, i sindaci hanno la facoltà individuale di chiedere direttamente, anziché attraverso gli amministratori della propria società, informazioni sull'andamento delle operazioni sociali, o su determinati affari agli organi di amministrazione e controllo delle società controllate. Infine, il decreto correttivo ha dato al collegio sindacale una determinante voce in capitolo con riguardo a nomina, revoca e compenso (in relazione al rispetto dei criteri per la sua determinazione che saranno stabiliti dalla Consob) della società di revisione, deliberati ora dall'assemblea "su proposta motivata dall'organo di controllo".

Il sistema dualistico

Per quel che riguarda il sistema dualistico³⁸, la legge prevede che nel consiglio di sorveglianza, oltre alla presenza necessaria di un rappresentante della minoranza, tutti i suoi componenti debbano rispettare i requisiti di indipendenza previsti per i sindaci, diversamente da quanto invece è disposto per le società non quotate³⁹. Conseguenza di tale scelta è l'esclusione dal consiglio di sorveglianza sia dei detentori di quote di maggioranza, sia dei soggetti ad essi legati da rapporti di parentela.

Inoltre, per quel che riguarda il consiglio di gestione, la legge sul risparmio ha escluso l'inserimento di un amministratore di minoranza, mentre deve essere presente un solo consigliere indipendente, ed esclusivamente nel caso di un consiglio composto da più di quattro elementi.

Questa scelta solleva perplessità. Da essa può derivare infatti il rischio di scelte strategiche da parte delle maggioranze che possono essere orientate a scegliere l'adozione di modelli di amministrazione e controllo meno favorevoli alle minoranze (si tratterebbe, cioè, di un rischio di indebito "arbitraggio normativo", Mosco, 2007).

³⁸ Si rimanda ad Associazione Disiano Preite (2003) per una trattazione in dettaglio del sistema dualistico e monistico.

³⁹ Come nota Mosco (2007) per le società quotate sono esclusi dal consiglio di sorveglianza il coniuge, i parenti e gli affini entro il quarto grado degli amministratori della società, né coloro che sono legati alla società (ovvero alle società da questa controllate o alle società che la controllano o a quelle sottoposte a comune controllo ovvero agli amministratori della società e agli altri soggetti sopra indicati) da rapporti di natura professionale o patrimoniale che ne compromettano l'indipendenza.

Documenti contabili e revisione

Per quel che attiene i controlli di gestione, la legge sul risparmio, al fine di rafforzarne ulteriormente l'efficacia, ha giuridicamente definito i poteri ed il ruolo della figura appositamente preposta al controllo e alla garanzia in materia di documenti contabili della società (il cosiddetto "dirigente responsabile dei documenti societari"⁴⁰). L'introduzione di questa figura, mutuata dalla normativa statunitense⁴¹, apporta un ulteriore elemento a tutela dell'investitore in quanto amplia il sistema dei controlli societari. Contemporaneamente, però, ne complica l'articolazione con conseguente rischio di difficoltà di coordinamento e "dialogo" tra i vari organi preposti a svolgere tale funzione: il dirigente responsabile deve, ad esempio, accordarsi alle direttive degli amministratori, cui è subordinato. Eventuali divergenze di valutazione tra i due organi possono dare luogo a procedimenti civili e penali: la possibile complicazione amministrativa che può scaturirne rischia di vanificare i benefici in termini di garanzia per gli investitori (Corrado e Dossi, 2006).

Quanto al controllo contabile, le società quotate (come quelle con azioni diffuse in misura rilevante) devono com'è noto rivolgersi a una società di revisione esterna. La legge sul risparmio ha sotto più profili incrementato le regole di indipendenza applicabili alle società di revisione, introducendo il vincolo di rotazione degli incarichi e il divieto di fornire ai clienti servizi diversi da quelli di revisione (ad esempio la consulenza), riducendo sensibilmente il rischio di collusione tra revisori e società clienti. E' inoltre accresciuta la sorveglianza pubblica sulla società di revisione prevedendo più estesi poteri della Consob sull'idoneità organizzativa della società di revisione

Va tuttavia sottolineato che l'ampiezza dei rinvii della nuova legge a interventi regolamentari, di sorveglianza e sanzionatori della Consob, concorre a complicare la disciplina del settore ed espande ulteriormente la regolazione e intervento pubblico.

Tra regole e autonomia

La legge sul risparmio ha sicuramente il merito di introdurre apprezzabili innovazioni, in particolare, per quel che attiene l'innalzamento delle tutele delle minoranze e le disposizioni volte a dare loro peso negli organi amministrativi e di controllo: non sono tuttavia mancati dubbi sulla effettiva capacità delle normativa di garantirne l'effettiva presenza e rappresentanza (cfr. Mosco, 2007).

Permangono, inoltre, alcune criticità più generali.

La rigidità della normativa appare in contrasto con la propensione in atto da tempo a valorizzare l'autonomia privata, nella ricerca di soluzioni flessibili e adeguate all'evoluzione delle

⁴⁰ I requisiti di professionalità e le modalità di nomina sono stabiliti dallo statuto societario, previo parere obbligatorio dell'organo di controllo.

⁴¹ La figura è ispirata al Sarbanes-Oxley Act statunitense, varato nel 2002 all'indomani dello scandalo Enron.

esigenze a livello di settore, di comparto e di singola impresa⁴². Sarebbe preferibile che fossero le stesse società a darsi regole a garanzia delle minoranze e della trasparenza informativa, attraverso, ad esempio, la definizione di comuni principi di *best practice* che, tuttavia, mancano nel Codice di autodisciplina⁴³ italiano. Le disposizioni, inoltre, che mirano a prevenire l'uso distorto di tale codice, per scopi illeciti o opportunistici, assegnando alla Consob il potere di imporre sanzioni alle imprese che diffondono informazioni non veritiere circa il rispetto dello stesso, appaiono criticabili poiché in contrasto con il principio dell'autodisciplina (Onado, 2005; Cestone, 2007). Affinché questo principio operi efficacemente deve collocarsi in un contesto che ne garantisca il rispetto con la minaccia credibile di estromettere dal mercato l'impresa che con la propria condotta non rispetti i principi sottoscritti (la cosiddetta *moral suasion*). In Gran Bretagna e negli Stati Uniti, ad esempio, ad una società che difetti nell'ottemperare al codice di condotta previsto dalla Borsa viene impedita la quotazione.

È una soluzione che non altera la natura dell'autoregolamentazione (non si impongono, infatti, pene pecuniarie che sanzionano *ex-post*), che impone standard severi a tutte le società quotate e che richiede alle società di gestione delle Borse Valori (spesso anch'esse delle S.p.A.) un ruolo attivo nello *screening* delle domande di ammissione. Tale meccanismo alleggerirebbe significativamente il peso di misure imperative: pochi e chiari principi sono garantiti dalle regole di funzionamento del mercato.

La legge sul risparmio aggrava inoltre la complessità che affligge l'intera disciplina del governo societario, risultato di interventi che negli ultimi anni si sono susseguiti poco omogenei e frammentati⁴⁴. Le difficoltà di coordinamento e di interpretazioni che ne derivano rischiano di accrescere l'incertezza e i *costs of compliance* che le imprese fronteggiano quando si affacciano sul mercato, disincentivando la quotazione specialmente per le imprese di più piccole dimensioni.

Norme rispettose dell'autonomia imprenditoriale devono inoltre accordarsi con un quadro di regole in cui la disciplina pubblica mantenga tutta la sua capacità di intervento preventivo e sanzionatorio (Vella, 2004a). Su questo punto, il regime morbido del falso in bilancio (modificato nel 2002⁴⁵) non viene sostanzialmente alterato dalla legge sul risparmio che, pur intervenendo

⁴² A riguardo il Governatore Draghi nell'audizione del 2006 presso la commissione sensato sostiene «(...) anche sul piano della corporate governance la riforma sembra muoversi con qualche incertezza fra incentivi volti a favorire la dialettica interna alla società, ovvero a valorizzare il ruolo dell'autodisciplina, e strumenti più dirigistici, basati su una regolamentazione imperativa assai minuziosa» (p. 2).

⁴³ E siano invece presenti nelle *best practice* elaborate a livello internazionale (nel Regno Unito, l'*Higgs Report* e lo *Smith Report*, entrambi del 2003. Il nuovo Codice di autodisciplina in Italia è stato varato nel 2006 e rinnova le precedenti edizioni del 1998 e del 2002.

⁴⁴ Le prossime scadenze, compresa l'attuazione di numerose direttive comunitarie di recente adozione in materia societaria e finanziaria potranno dare luogo ad un'ulteriore frammentazione. Non sono mancate proposte di realizzare un testo unico sulla *corporate governance* al fine di armonizzare e coordinare l'ampia normativa in materia.

sulla questione, non ne scioglie le criticità: le sanzioni penali nel caso di frode contabile rimangono basse, con tempi brevissimi di prescrizione⁴⁶.

La prospettiva di una ampia depenalizzazione e di livelli sanzionatori più bassi in materia di corretta e completa informativa societaria rischia allora di condizionare negativamente la possibilità di attivare un ruolo crescente del mercato e, quindi, di ricerca della fiducia di investitori finanziari (Foffani e Vella, 2002). Infatti, la garanzia di sanzioni certe e adeguate a prevenire (o quantomeno scoraggiare) i reati societari è essa stessa una tutela per le minoranze: le frodi contabili sono infatti in molti casi una forma di abuso che le maggioranze esercitano a danno degli azionisti di minoranza. Ridurre i disincentivi a tali comportamenti opportunistici equivale ad accrescere le probabilità di accadimento dei reati di frode con la conseguenza di elevare la rischiosità dell'investimento azionario e dunque il costo del capitale di rischio che le imprese sostengono. Tutto questo grava in modo particolare sulle imprese più piccole che soffrono maggiormente i vincoli finanziari. E' pertanto auspicabile che aspetto della disciplina venga rivisto e modificato.

⁴⁵ Il Decreto Legislativo 11 aprile 2002, n. 61, infatti, limita il campo di applicazione delle sanzioni penali alle sole fattispecie più gravi e prevede una diversa configurazione del reato, trasformandolo da reato di pericolo astratto in reato di danno. Questa impostazione modifica sostanzialmente la disciplina precedente, che, nel sanzionare il reato di falso in bilancio, non faceva alcun riferimento all'eventualità che il fatto avesse causato un danno, configurando la fattispecie come reato di pericolo. D.lgs. n. 61/2002 ha introdotto, inoltre, soglie quantitative sotto cui l'eventuale falsa comunicazione è reputata non "sensibile" e per cui ne è esclusa la punibilità .

⁴⁶ E' previsto aumento della pena massima per la contravvenzione di false comunicazioni sociali ex articolo 2621 c.c. (da un anno e mezzo a due anni di arresto) e nuove sanzioni amministrative per l'omonimo delitto di cui all'articolo 2622 c.c.; la novità della prevista introduzione della fattispecie di "nocumento al risparmio" viene nettamente ridimensionata e trasformata in una mera circostanza aggravante di quest'ultimo delitto. In sede di approvazione, da parte del Senato, del testo del Ddl risparmio originariamente presentato, era maturata la proposta volta a trasformare nuovamente il reato in parola, delineato come figura contravvenzionale dall'art. 1 del D. lgs. 11 aprile 2002, n. 61, in delitto caratterizzato da una maggiore severità delle sanzioni (reclusione da uno a cinque anni), nonché a ridefinire il fatto tipico, abolendo le soglie di rilevanza penale introdotte D. Lgs. n. 61/2002. Nel corso del passaggio finale alla Camera si è, invece, ritenuto di dover mantenere la natura contravvenzionale del reato di false comunicazioni sociali, nonché di lasciare inalterate le soglie di punibilità, previste dai commi 3 e 4 dell' art. 2621.

CONCLUSIONI

La diffusione del *venture capital* in Italia contribuirebbe ad allargare le fonti di finanziamento disponibili per le imprese, configurandosi come uno strumento per favorire la crescita dimensionale e il potenziamento del tessuto industriale. Per le sue caratteristiche il *venture capital* potrebbe, proprio nel nostro paese, avere una valenza specifica. Infatti, se da un lato costituisce capitale di rischio interessato a stimolare la crescita dell'impresa su un arco di tempo medio-lungo, dall'altro i portatori del capitale mirano esclusivamente alla performance finanziaria e non ad assumere la proprietà e il controllo. Da questo punto di vista, esso potrebbe rivelarsi utile a vincere la ritrosia dei titolari delle piccole e medie imprese ad aprirsi all'esterno senza timore di essere estromessi o emarginati dalla proprietà, e di avviare un processo di maturazione che potrà poi metterli in grado di valutare con maggior esperienza successive scelte finanziarie.

Se il tessuto imprenditoriale italiano ha struttura (tante piccole e medie imprese, con potenzialità di crescita nazionali e internazionali) sulla quale il *venture capital* potrebbe innestarsi con profitto, sia dei portatori di capitale sia dei titolari delle aziende, permangono delle criticità normative e regolamentari da risolvere affinché lo strumento possa effettivamente dispiegare le sue potenzialità. Infatti, nonostante lo sviluppo e la crescita sostenuta registrata negli ultimi anni, in Italia l'industria del *private equity* rimane ancora in ritardo rispetto ai principali paesi europei in termini di investimenti sul PIL, sia per numero che per ammontare. In generale, il suo sviluppo dipende, come per gli altri strumenti di raccolta a disposizione delle imprese, dall'evoluzione del diritto dei mercati finanziari e del diritto societario, nonché dal "raccordo" tra le due sfere. In altri termini, interventi solo sul lato offerta - il riconoscimento formale di un nuovo strumento finanziario nel diritto italiano - o solo sul lato domanda - l'allargamento delle scelte in via di principio praticabili dall'impresa - rischiano di rimanere sterili, se non calati in un contesto normativo e regolamentare che segua il rapporto tra l'impresa e il soggetto che apporta nuovo capitale lungo tutta la sua durata. Questo aspetto è di particolare rilievo per il *venture capital*, che si contraddistingue per una cadenza molto ben definita delle fasi del suo svolgimento (dallo *screening* iniziale per individuare il progetto da finanziare sino all'*exit*).

Sono state analizzate le recenti revisioni normative che hanno concorso a riscrivere il diritto d'impresa e la *corporate governance* delle società di capitali, proprio alla luce della loro capacità di incidere sulle varie fasi in cui si articola il rapporto delegato tra impresa e *venture capitalist*: dalla modulazione dei costi di agenzia e delle asimmetrie informative, sino allo smobilizzo della partecipazione. Come è evidente, il contratto di *venture capital* è, per la sua stessa strutturazione, particolarmente esposto a problemi di asimmetria informativa e incoerenza intertemporale. E' a questi due snodi che il Legislatore dovrebbe con più attenzione guardare, per dare fondamenta solide allo strumento e favorire il suo sviluppo⁴⁷.

L'ampliamento degli strumenti di raccolta e l'articolazione della *governance* societaria, come delineato dal diritto delle società di capitali, hanno certamente aperto la strada al ricorso al

capitale di rischio come importante occasione di crescita. Tuttavia tali novità sono prevalentemente ricondotte alle scelte dell'impresa in sede di definizione del proprio statuto: questo aspetto presenta alcune criticità. Si tratta, infatti, di potenzialità che per essere adeguatamente realizzate, richiedono una precisa e chiara scelta da parte dell'impresa nella scrittura del modello, operazione che può rivelarsi molto complessa, soprattutto per le aziende di più piccole dimensioni, e in modo particolare per quelle familiari. A ciò si aggiunge la tradizionale diffidenza delle PMI al coinvolgimento dei fondi esterni e, in particolare, ad operazioni che possono concorrere a ridurre il grado di identificazione con l'impresa (problema tanto più rilevante quanto più prevale la struttura familiare). Un incisivo intervento di informazione e formazione è, quindi, auspicabile ed in questa direzione si stanno da tempo orientando alcune importanti iniziative dell'Unione Europea esplicitamente rivolte alle imprese di più piccole dimensioni⁴⁸.

L'ampliamento della gamma degli strumenti di raccolta del capitale di rischio impone, inoltre, di coniugare la disciplina societaria con quella propria dei mercati finanziari prevedendo un'adeguata tutela per gli investitori (in termini di trasparenza e tempestività informativa) e garanzie dell'affidabilità delle imprese: in questa direzione si sono mosse le recenti iniziative legislative che hanno previsto un'ulteriore revisione delle regole dei mercati e della disciplina dei controlli al fine di offrire più solide tutele alle minoranze e maggiore trasparenza informativa. Parallelamente emerge l'esigenza di individuare un giusto equilibrio tra le flessibilità accordate dal diritto societario (nell'ampia autonomia statutaria, nella definizione delle caratteristiche degli strumenti, nelle regole di *governance*) ed i vincoli sempre più stringenti imposti dalla disciplina dei mercati finanziari – *in primis* regole di trasparenza imposte alle imprese -. Una tale rigidità appare in contrasto con la tendenza, prevalente nei mercati anglosassoni, a valorizzare l'autonomia privata delle imprese nella definizione di comuni principi di *best practice* il cui rispetto garantisce la reputazione e il diritto a permanere nel mercato (*moral suasion*).

La complessità connessa alla ricerca di un rapporto equilibrato tra flessibilità e vincoli si rispecchia, inoltre, sull'entità dello scalino normativo, tra società per azioni quotate e non quotate. Infatti, l'accesso al mercato di borsa come fonte alternativa di risorse, comporta il

⁴⁷ Qualunque situazione che indebolisca il flusso di informazioni sull'andamento di gestione, riducendone il dettaglio e la qualità, si pone come un fattore ostativo la diffusione del venture capital. Infatti, diviene difficile per l'investitore riuscire a seguire l'andamento dell'attività imprenditoriale e a valutare la sua coerenza con l'incremento del valore patrimoniale, che è a fondamento del suo *capital gain*. Anche quando lo scarso *reporting* e l'inaffidabilità delle informazioni non scoraggiassero del tutto l'uso dello strumento, essi obbligherebbero il *venture capitalist* a forme di sorveglianza più frequenti e invasive, rendendo più difficile coordinare l'apporto di capitale esterno con una *governance* efficiente/efficace dell'impresa. Aumenterebbero gli atti di controllo, la richiesta di partecipazione diretta nelle scelte, la formalizzazione delle procedure interne, ecc..., tutti aspetti che sminuiscono una delle proprietà più importanti del venture capital, ossia quella di fornire capitale di rischio senza porre in discussione il ruolo o limitare eccessivamente le prerogative del titolare dell'impresa (all'interno, ovviamente, del contratto iniziale).

⁴⁸ Per una rassegna delle iniziative comunitarie in questa direzione cfr. http://europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/financing/index_en.htm

rispetto di *standard* di qualità informativa e di tutela dell'investitore esterno da attuarsi con modalità così stringenti da comportare *compliance costs* scoraggianti per l'impresa che voglia ampliare la raccolta di capitale ricorrendo ai mercati regolamentati. Il salto appare a maggior ragione complesso per imprese piccole, nuove e con progetti innovativi, ossia per quella tipologia di azienda che può essere attraente per il *venture capitalist*. Una tale discontinuità normativa e le conseguenti difficoltà dell'approdo in borsa, come fase ultima del coinvolgimento, sono valutate *ex ante* dagli investitori e inserite nei costi del capitale.

Per lo sviluppo del *venture capital* si individuano, quindi, tre punti critici:

- 1) la garanzia della corretta informativa sull'andamento di gestione;
- 2) la certezza del rispetto del contratto di liquidazione del capitale, quando l'uscita non avviene tramite quotazione in borsa;
- 3) il complesso degli aspetti normativi e regolamentari che, influenzando la convenienza / praticabilità della scelta di quotazione in borsa, rendono più o meno percorribile questa soluzione come naturale conclusione del processo di crescita dell'impresa e degli obblighi del *venture capitalist*.

Non si può non sottolineare come queste tre criticità si connettono ad alcune delle principali esigenze avvertite nel sistema economico anche indipendentemente dallo sviluppo del *venture capital*: sanzioni adeguate per i reati societari, a cominciare da quelli commessi violando gli obblighi di informativa e *reporting*; la certezza del rispetto delle obbligazioni contrattuali, soprattutto attraverso la rapidità dei processi e l'esecuzione delle sentenze.

Nome che sollecitano all'autonomia imprenditoriale devono pertanto accordarsi con un quadro di regole in cui la disciplina pubblica mantenga tutta la sua capacità di intervento preventivo e sanzionatorio (Vella, 2004a). Allora, la prospettiva di un ampio indebolimento dell'entità sanzione penale ad una corretta informativa societaria rischia di ripercuotersi negativamente sullo sviluppo di un mercato dei finanziamenti aperto. La legge sul risparmio, come visto, non sembra ad oggi avere risolto questa criticità.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Associazione Disiano Pretite (2004), *Il diritto delle società*, a cura di G. Olivieri, G. Presti, F. Vella, Il Mulino, Bologna.
- Associazione Disiano Pretite (2003), *Il nuovo diritto delle società*, a cura di G. Olivieri, G. Presti, F. Vella, Il Mulino, Bologna.
- Associazione Disiano Pretite (2002), *Verso un nuovo diritto societario*, a cura di P. Benazzo, F. Grezzi, S. Patriarca, Il Mulino, Bologna.
- Beck T., A. Demirguc-Kunt e V. Maksimovic (2005), “[Financial and Legal Constraints to Firm Growth: Does Firm Size Matter?](#)”, in *Journal of Finance*, pp. 137-177.
- Belcredi M. (2000), “La corporate governance nelle società non quotate”, in *Mercato concorrenza regole*, n. 2.
- Belcredi M. (2001), “Corporate governance, apertura della compagine sociale e soluzione delle controversie”, in *Stato e Mercato* n. 61, aprile, pp. 17-43.
- Bianco M.(2003), *L'industria italiana*, Il Mulino, Bologna.
- Bianco M., G. Ferri e P. Finaldi Russo (1999), “Condizioni di accesso al credito bancario e nuove esigenze per il finanziamento delle piccole e medie imprese”, in I. Angeloni (a cura di), *Nuovi orizzonti per il sistema bancario italiano*, il Mulino, Bologna, pp. 243-78.
- Bianco M., C. Gola, e L.F. Signorini (1996), *Dealing With Separation Between Ownership And Control: State, Family, Coalitions and Pyramidal Groups in Italian Corporate Governance*, Nota di Lavoro N. 5.96, Fondazione Eni Enrico Mattei.
- Bianchi M. e L. Enriques (2001), “Corporate governance in Italy after the 1998 reform: what role for institutional investors?”, *Quaderni di finanza*, n. 43, Consob.
- Bottazze L. e M. Da Rin (2004), “Finanziamento dell’innovazione in Europa e ruolo dei nuovi mercati, in G. De Caprariis e L. Guiso (a cura di), *Finanza, legge e crescita delle imprese*, Il sole 24 ore editore.
- Bottazzi L., M. Da Rin e T. Hellmann (2005), “What role of legal systems in financial intermediation? Theory and Evidence”.
- Bracchi G. e A. Bechi (2005), “Banche, private equity e sviluppo delle imprese”, in G. Bracchi e D.Masciandaro (a cura di), *Le banche italiane e la finanza per lo sviluppo*, X Rapporto della Fondazione Rosselli sul sistema finanziario italiano, Bancaria Editrice, Roma, pp. 321-44.
- Burkart M, F. Panunzi e A. Shleifer (2002), "Family Firms," CEPR Discussion Papers 3234.
- Casamatta C. (2003), “Financing and Advising: Optimal Financial Contracts with Venture Capitalists”, in *Journal of Finance*, 58: 2059-2086.
- Cassottana M. e M. Pollio (2003), “I conferimenti di servizi”, in *Analisi giuridica dell’economia* n. 2, Il Mulino, Bologna, pp. 369-386.
- Cestone G. (2007), “«Corporate governance» e concorrenza” in F. Pammolli, C. Cambini, A. Giannaccari (a cura di), *Politiche di liberalizzazione e concorrenza in Italia*, Il Mulino, Bologna, pp. 39-62.
- Ciocca P.(2003), “L’economia italiana, un problema di crescita”, in *Bollettino Economico*, Banca d’Italia, n. 41.

- Commissione Europea (1998), Commission communication of 31 March 1998 entitled " Risk capital: a key to job creation in the European Union ", SEC(1998) 552 final
- Commissione Europea (2003), Commission Communication to the Council and the European Parliament on implementation of the risk capital action plan (RCAP), COM(2003) 654.
- Commissione Europea (2006), *Creating an innovative Europe: Report of the Independent Expert Group on R&D and Innovation Appointed Following the Hampton Court Summit*.
- Consiglio nazionale del notariato (2005), *Strumenti finanziari "partecipativi" e diritti amministrativi nelle società per azioni*" Studi di impresa, Commissione di impresa 25 febbraio.
- Cornelli F. e O. Yosha (2003), "Stage Financing and the Role of Convertible Securities," in *Review of Economic Studies*, Blackwell Publishing, vol. 70(1), pp. 1-32.
- Corrado D. e A. Dossi (2006), *Un testo unico per la corporate governance*, in [lavoce.info](#).
- Del Colle D.M, P. Finaldi Russo, A. Generale (2006), "The causes and consequences of venture capital financing: an analysis based on a sample of italian firms", *Temi di discussione della Banca d'Italia*, 584.
- Del Giudice R. e A. Gervasoni (2005), "Venture capital e imprese innovative", in Bracchi G. e D. Masciandaro (a cura di), *Le banche italiane e la funzione per lo sviluppo. Territorio, impresa, famiglia, X Rapporto sulla situazione finanziaria italiana*, Fondazione Rosselli, Edibank, pp. 347-374
- Demirguc-Kunt A. e V. Maksimovic (1999) "Institutions, Financial Markets and Firm Debt Maturity," in *Journal of Financial Economics*, 54.
- Demirguc-Kunt, A. e V. Maksimovic (1998), "Law, Finance and Firm growth" in *Journal of Finance* 53.
- Enriques L. (2002), *Assetti proprietari di controllo e la tutela degli investitori. La disciplina dell'OPA obbligatoria*, Il Mulino, Bologna.
- Enriques L., "Scelte pubbliche e interessi particolari", in *Mercato, Concorrenza, Regole*, n. 1, pp. 145.
- Erede S. e R. Cera (1999), "Il ruolo degli investitori istituzionali" in Riolo F. e D. Masciandaro (a cura di), *Il governo delle banche in italia, IV Rapporto sul sistema finanziario Italiano*, Fondazione Rosselli, Edibank.
- EVCA (2006), *Benchmarking European Tax and Legal Environments 2006*.
- Faffoni L. e F. Vella, F., "'Nuovo' falso in bilancio: un passo indietro nel cammino verso l'Europa", in *Mercato, concorrenza, regole*, n. 1, 2002.
- Ferri G. e G.D. Mosco (2003), "Basilea 2 e PMI: nuova vita per il il Consiglio di amministrazione?", in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 1/2003, Il Mulino, Bologna.
- Galgano F., 2003, *Diritto commerciale. Le società*, Zanichelli, Bologna.
- Gervasoni A. (2007), *Il mercato italiano del private equity e venture capital nel 2006*, Atti convegno annuale Aifi 2007 .
- Gompers P. A. e J. Lerner, (1999), *The Venture Capital Cycle*, MIT Press.
- Gorman M. e W. Sahlman (1989), "What do Venture Capitalists Do?", in *Journal of Business Venturing*, 4, pp. 231-248.
- Guiso L. (2004), *Gli anelli deboli*, in [la voce.info](#)

- Hellmann T. F. e M. Puri (2000), "The Interaction between Product Market and Financing Strategy: The Role of Venture Capital", in *Review of Financial Studies*, Winter 2000, Vol. 13, No. 4, pp. 959-984.
- Hellmann T. e M. Puri (2002), "Venture Capital and the Professionalization of Start-Ups: Empirical Evidence", in *Journal of Finance*, 57: 169-197.
- IMF (2007), *Selected Issues. Financial Intermediation and growth in Italy*, IMF Country Report No. 07/65.
- ISAE (2003), "Priorità nazionali: dimensioni aziendali, competitività, regolamentazione", Rapporto, giugno.
- Lamandini M. (2003), "I patrimoni destinati nell'esperienza societaria. Prime note sul d.lgs 17 gennaio 2003, n. 6, in *Rivista delle società*.
- La Porta R., F. Lopez de Silanes, A. Shleifer e R. Vishny (1997), "Legal determinants of external finance", in *Journal of Finance*, vol. 52, n. 3, pp. 1131-50.
- La Porta R., F. Lopez de Silanes, A. Shleifer e R. Vishny (1998), "Law and finance", in *Journal of Political Economy*, vol. 106, pp. 1113-55.
- Marchesi D. (2004), "Regole per l'insolvenza e incentivi alla crescita dimensionale delle PMI" in De Caprariis G. e L. Guiso (a cura di), *Finanza, legge e crescita delle imprese*, Il sole 24 ore editore. pp. 191-216.
- Messori M., L. Cavallo, A. Marano, "Il diritto societario", in *Rivista di politica economica*, sett.-ott., 2002.
- Messori M. (2006) (a cura di), *La previdenza complementare in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Mosco G. D. (2007), Le regole di *governance* per le quotate: una risorsa o un peso?, relazione presentata al Convegno "Imprese e investitori" Università Luiss-Guido Carli, 29 gennaio 2007; disponibile sul sito www.associazionepreite.it
- Notari (2003), "Azioni e strumenti finanziari: confini delle fattispecie e profili di disciplina" in *Banca, borsa e titoli di credito*.
- OECD (2006), *The SME financing gap. Theory and Evidence*, Vol I e II.
- Kortum S. e J. Lerner (2000) "Assessing the Contribution of Venture Capital to Innovation", in *Rand Journal of Economics*, 31 pp. 674-92.
- Kaplan, S.N. e P. Stromberg (2003), "Financial Contracting Theory Meets the Real World: An Empirical Analysis of Venture Capital Contracts", in *Review of Economic Studies*, 70, pp. 281-315.
- Kaplan S.N. e Stromberg P. (2002) "Characteristics, Contracts and Actions: Evidence from Venture Capital Analysis", NBER W.P. N. 8764.
- Paleari S., E. Pellizzoni e S. Vismara (2005), "L'evoluzione delle Offerte Pubbliche Iniziali in Italia", BitNotes n°14, Borsa Italiana.
- Presti G. (2003), "Riforma delle Spa e scalini normativi", in *Le Società*, IPSOA.
- Renucci, A. (2000), "Optimal Claims and Tightness of Relationships with a Value-Enhancing Investor", GREMAQ, Université de Toulouse.
- Sahlman W., (1990) "The structure and governance of venture capital organizations", in *Journal of Financial Economics*, vol. 27.

- Spaventa L. (2005), "Note su una creatura non nota: il disegno di legge sulla tutela del risparmio" in *Mercato, Concorrenza, Regole*, 2.
- Stanghellini L. (2007), *Crisi di impresa tra diritto ed economia. Le procedure di insolvenza*, Il Mulino, Bologna.
- Szego B. (2002), *Il venture capital come strumento per lo sviluppo delle piccole e medie imprese: un'analisi dell'adeguatezza dell'ordinamento italiano*, Quaderni di Ricerca giuridica n. 55, giugno, Banca d'Italia.
- Vella F. (2005), "Diritto e sviluppo delle piccole e medie imprese: la riforma della società di capitali, in *L'industria* n. 2, Il Mulino, Bologna, pp. 303-320.
- Vella F. (2004a), "Riforma societaria, nuova finanza e crescita delle imprese", in (G. De Caprariis e L. Guiso (a cura di), *Finanza, legge e crescita delle imprese*, Edizioni il Sole24 ore, pp. 165-190.
- Vella F. (2004b), "Nuove regole di *corporate governance* e tutela degli investitori", in *Banca Impresa Società*, a. XXIII, n. 3, Il Mulino, Bologna, pp. 463-470.
- Vella F. (2002), "Diritto societario e modelli di sviluppo delle piccole e medie imprese italiane: quale rapporto?" in Associazione Disiano Pretite, *Verso un nuovo diritto societario*, Il Mulino, Bologna, pp.15-38.

Regolamentazione e valutazione nel sistema scolastico

INTRODUZIONE

I mediocri risultati degli studenti italiani nei test PISA evidenziano i problemi del nostro modello di istruzione. Si tratta di un sistema che, soprattutto nel Centro-Sud d'Italia ha standard qualitativi molto lontani da quelli degli altri Paesi europei e che risponde male alle esigenze che derivano dalla rinnovata importanza del capitale umano nel determinare le condizioni di crescita e benessere economico. Ciò a dispetto di una spesa pubblica destinata al settore non inferiore a quella impegnata da altri Paesi che hanno performance migliori.

La capacità di una Nazione di garantire un elevato livello di istruzione è elemento necessario per competere nei nuovi mercati internazionali. Il nostro sistema di istruzione sembra inoltre meno efficace nell'offrire quelle possibilità di mobilità sociale che tanto avevano contribuito al processo di elevazione culturale e professionale degli italiani per larga parte del secolo scorso e appare inoltre carente nel fornire le competenze richieste dal mercato del lavoro.

Alle importanti riforme risalenti alla fine degli anni novanta, l'autonomia funzionale delle scuole e il diploma di laurea triennale, sono seguite diverse proposte di riforma del sistema che per mancanza di una generale condivisione non sono state attuate.

Al tempo stesso, la successiva riforma costituzionale, L. cost. n.3/2001, che riscrivendo il Titolo V della Costituzione ha attribuito le funzioni in materia di istruzione degli organi periferici dello Stato alle regioni e agli enti locali (fatte salve le competenze delle autonomie scolastiche) non ha avuto reale attuazione negli ultimi cinque anni¹.

Si è quindi tuttora fermi alla implementazione della autonomia scolastica, introdotta con la L. 59/1997, che, almeno sulla carta, implica il passaggio da una gestione centralizzata a una gestione decentrata, in cui molte responsabilità sono attribuite al livello della singola scuola.

Nel capitolo vengono analizzati alcuni strumenti giuridici in uso in Italia e in altri Paesi europei che agiscono come incentivi volti a migliorare l'attività didattica e le forme di verifica della professionalità degli insegnanti. Si affronta inoltre la questione – oggetto negli ultimi anni di

¹ ISAE (2006).

ampio dibattito tra gli osservatori del mondo scolastico – della importanza dei processi di valutazione interna ed esterna delle istituzioni scolastiche. Infine si dà conto del grado di autonomia scolastica oggi in vigore in Italia e si evidenziano alcune esperienze internazionali di forme più o meno accentuate di concorrenza tra le scuole.

I RISULTATI DELLE VALUTAZIONI INTERNAZIONALI PISA

Tra le diverse indagini internazionali sul livello di preparazione degli studenti che frequentano le scuole secondarie, i test OECD-PISA (Programme for International Student Assessment) rappresentano il termine di confronto più accurato per una valutazione della qualità dei diversi sistemi scolastici. I test PISA vengono ripetuti ogni tre anni (2000 – 2003 - 2006) e valutano la preparazione degli studenti di 15 anni dei Paesi OECD in quattro materie (lettura e comprensione del testo, matematica, scienze e *problem solving*²). I test PISA hanno assunto nel tempo una sempre maggiore rilevanza internazionale tanto da essere adottati quali indicatori per il raggiungimento degli obiettivi comunitari di Lisbona. La loro validità sta nell'essere scollegate dai programmi di insegnamento nazionali, in modo tale da misurare non le nozioni che si imparano a scuola ma, bensì, le competenze considerate indispensabili per vivere in società libere³.

In Italia il Ministero dell'istruzione, nell'intento di avere indicatori più raffinati di performance scolastica per meglio tenere conto delle peculiarità della realtà italiana, ha una propria indagine, INValSI (Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e formazione). Tale indagine è calibrata sulla organizzazione dei nostri corsi di studio, in cui gli studenti, al compimento del quindicesimo anno, frequentano normalmente i primi anni di scuola secondaria superiore e non si trovano, a differenza degli studenti della stessa età di molti Paesi soggetti all'indagine Pisa, al termine del secondo stadio formativo che precede la diversificazione degli indirizzi di studio. Al contrario di PISA l'indagine INValSI vede la partecipazione volontaria degli studenti delle scuole medie. Vi è quindi il rischio che gli studenti meno preparati evitino di sottoporsi ai test rendendo il risultato finale meno rappresentativo della situazione dell'istruzione nazionale⁴.

² I test di *problem solving* dimostrano l'acquisizione di una logica non riconducibile ad una specifica materia ma alla capacità di elaborazione delle conoscenze teoriche acquisite.

³ Le indagini internazionali IEA – TIMSS analizzano, invece, i programmi di insegnamento nazionali e i risultati dei test vengono ponderati in base alla specificità dei programmi.

⁴ Per un confronto critico delle due indagini cfr. Checchi (2006), in cui si rileva che l'insoddisfazione per l'affidabilità dei risultati INValSI ha indotto 11 regioni italiane e le 2 province autonome a cofinanziare l'indagine PISA al fine di ottenere campioni rappresentativi su base regionale.

Nei test PISA finora pubblicati l'Italia si è sempre posizionata al di sotto della media OECD; risultati particolarmente negativi sono stati ottenuti in matematica e *problem solving*. In matematica il punteggio medio dell'Italia è 466 (cfr. tab. 1) – livello di competenza 2 -, il punteggio medio OECD va da 483 punti a 544 – livello di competenza 3 -, quello di Hong Kong, il più elevato di tutti, è 550 – livello di competenza 4 -.

Al livello di competenza 2 (quello degli studenti italiani) gli studenti possono interpretare e riconoscere situazioni in contesti che richiedono non più che una immediata deduzione; possono estrarre informazioni pertinenti da un'unica forma di rappresentazione e possono applicare algoritmi, formule, procedure o convenzioni fondamentali. Al livello 3 (media OECD) sono in grado di svolgere procedure descritte in modo chiaro, comprese quelle che presuppongono decisioni sequenziali. Sono in grado di utilizzare e interpretare rappresentazioni basate su varie fonti di informazioni e hanno la capacità di trarne delle conclusioni dirette. Al livello 4 (livello raggiunto da Hong Kong, cui si avvicina la Finlandia) si ha una utilizzazione corretta di modelli espliciti per situazioni complesse, si scelgono e si integrano varie forme di rappresentazioni che si è in grado di collegarle con aspetti di situazioni reali.

Risultati non molto differenti per il nostro Paese si hanno nelle performance in “lettura”, ossia sulla capacità di un individuo di comprendere ed utilizzare testi scritti e di riflettere sui loro contenuti al fine di raggiungere i propri obiettivi, di sviluppare le proprie conoscenze e potenzialità e di svolgere un ruolo attivo nella società (tab. 2).

Tab.1 PERFORMANCE IN MATEMATICA E LIVELLO QUALITATIVO DI APPARTENENZA

Nazione	punteggio	livello	Nazione	punteggio	livello	Nazione	punteggio	livello
Finlandia	544	3/4	Francia	511	3	Ungheria	490	3
Paesi Bassi	538	3	Svezia	509	3	Polonia	490	3
Belgio	529	3	Austria	506	3	Spagna	485	3
Svizzera	527	3	Germania	503	3	Italia	466	2
Rep. Ceca	513	3	Irlanda	503	3	Portogallo	466	2
Islanda	515	3	Slovacchia	498	3	Grecia	445	2
Danimarca	514	3	Norvegia	495	3	Media OECD	500	3

Fonte: OECD – PISA (2003).

Tab. 2 PERFORMANCE IN LETTURA E LIVELLO QUALITATIVO DI APPARTENENZA

Nazione	punteggio	livello	Nazione	punteggio	livello	Nazione	punteggio	livello
Finlandia	543	3	Polonia	498	3	Ungheria	482	3
Irlanda	515	3	Francia	496	3	Spagna	481	3
Svezia	514	3	Danimarca	492	3	Portogallo	478	2
Paesi Bassi	513	3	Islanda	492	3	Italia	476	2
Belgio	507	3	Austria	491	3	Grecia	472	2
Norvegia	500	3	Germania	491	3	R.Slovacca	469	2
Svizzera	499	3	R. Ceca	489	3	Media OECD	500	3

Fonte: PISA (2003).

Al terzo livello, il più diffuso, la capacità degli studenti di individuare informazioni è tale da permettergli di riconoscere la relazione tra singole informazioni, ciascuna delle quali può dover soddisfare molteplici criteri, gli studenti sanno gestire informazioni messe in rilievo che potrebbero essere confuse con quelle effettivamente richieste. Per quanto concerne l'interpretazione del testo, sanno integrare le diverse parti di un testo al fine di identificare l'idea principale, di comprendere una relazione o di interpretare il significato di una parola o di una frase. Per quanto concerne le capacità di riflessione e valutazione, gli studenti sanno stabilire connessioni e paragoni, fornire spiegazioni su un aspetto di testo o valutarlo; dimostrare una comprensione dettagliata di un testo mettendolo in relazione a nozioni familiari o della vita quotidiana oppure attingendo a nozioni meno comuni.

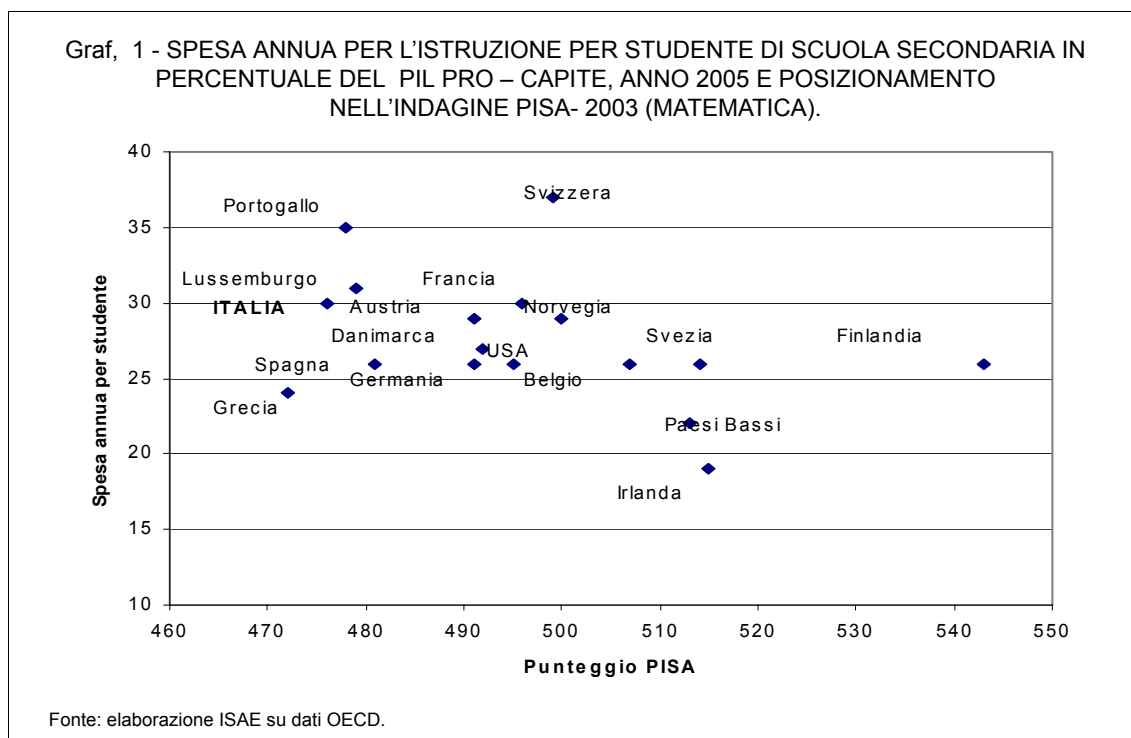
Al secondo livello, quello attribuito all'Italia – che quindi ha la stessa performance di paesi meno sviluppati e meno ricchi quali la Turchia, la repubblica Slovacca e l'Uruguay -, gli studenti sono in grado di localizzare una o più informazioni, ciascuna delle quali può dover soddisfare molteplici criteri e di gestire informazioni che possono essere confuse con quelle richieste. Sono in grado di identificare l'idea principale del testo, comprendere relazioni, creare o applicare semplici categorie o interpretare il significato di una porzione limitata di testo nei casi in cui le informazioni non sono in evidenza e vengono richieste inferenze poco complesse. Per quanto concerne le capacità di riflessione e valutazione, gli studenti sanno stabilire paragoni o connessioni tra testo e conoscenze extra testuali oppure spiegare un aspetto del testo attingendo dalla propria esperienza o dalle proprie opinioni personali.

Nel determinare questa grande varianza di risultati, il livello della spesa per istruzione risulta rilevante solo per i Paesi meno sviluppati. Un certo ammontare di risorse dedicate all'istruzione è evidentemente condizione necessaria, ma la di sopra di un certo livello di spesa, ciò che conta sono le modalità di amministrazione e organizzazione del sistema di istruzione.

Ciò è anche suffragato dalla esperienza di alcuni Paesi. Ad esempio, USA e Francia negli anni passati hanno aumentato la spesa per istruzione pro capite senza però apportare significative modifiche al sistema di istruzione nazionale. L'aumento della spesa da solo non è stato sufficiente a raggiungere gli obiettivi sperati. In particolare non ha sortito effetti significativi l'esperienza francese di aumentare la spesa per consentire la immissione in servizio di un maggior numero di insegnanti al fine di diminuire il numero degli studenti per classi composte da alunni provenienti da situazione di disagio economico e sociale⁵. Dai dati (cfr. Fig. 1) non risulta infatti una correlazione positiva tra livello di spesa pro capite e risultati PISA, e si rileva semmai una relazione negativa. Molti Paesi (Italia, Portogallo, Francia) spendono più di altri (Svezia,

⁵ Nel 1982 per supportare le scuole nei quartieri periferici, in cui è ancora oggi forte il disagio sociale, furono istituite le *Zones d'Education Prioritarie* con l'obiettivo di abbassare il numero di studenti per classe, aumentando così il costo dell'istruzione per studente, ed incentivando gli insegnanti con misure premiali (economiche e relative agli avanzamenti di carriera). Il confronto con le performance PISA degli studenti che frequentavano le scuole prima che le stesse fossero inserite nell'esperimento ha mostrato gli scarsi effetti dell'intervento. Cfr. Bè nabou, Kramarz, Prost (2004).

Irlanda, Finlandia, ecc.) senza per questo avvicinarsi ai loro livelli in termini di preparazione degli studenti. (cfr. Graf. 1).



I RISULTATI DELL'INDAGINE PISA NELLE MACRO AREE ITALIANE

Il mediocre dato medio italiano sottende però situazioni piuttosto differenziate a livello territoriale. Mentre nel Nord si registrano punteggi al di sopra della media OECD e in specifiche realtà territoriali, quali Trento e Bolzano⁶, le performance degli studenti sono addirittura pari a quelle medie degli studenti finlandesi (quindi ai primissimi posti della graduatoria), nelle Regioni del Mezzogiorno si hanno risultati molto vicini a quelli medi di Paesi quali Turchia o Uruguay, posizionati nelle ultimissime posizioni. Inoltre, mentre in media nell'OCSE sono l'8% i quindicenni sotto il primo livello di competenza in matematica, in Italia, invece, al Nord sono meno del 5%, al Centro sono intorno al 9%, a Sud, invece, sono oltre il 20 per cento.

Il nostro sistema di istruzione pur essendo organizzato in modo centralizzato non riesce dunque a garantire una uniforme qualità di risultati sul territorio nazionale. Altro elemento importante che i dati disaggregati mettono in luce è che performance scadenti si riscontrano in

⁶ Sulla specificità delle Province autonome nel settore istruzione cfr. ISAE (2006).

modo omogeneo in tutto il Paese negli istituti tecnici e ancor più scadenti nelle scuole professionali (cfr. Graff. 2 e 3). Si stabilisce così una netta distanza tra le conoscenze in matematica acquisibili in queste scuole e quelle acquisibili dagli studenti liceali⁷.

Tab. 3 *PERFORMANCE DEGLI STUDENTI IN MATEMATICA SUDDIVISI PER MACRO AREE.*

Macro aree	Punteggio medio	% studenti oltre il 3° livello	% studenti al di sotto del 1° livello
Nord Ovest	510	35	5
Nord Est	511	35,8	4,3
Centro	472	19,3	8,6
Sud	428	10,2	21,7
Isole	423	6,8	22,6

Fonte: OECD-PISA (2003), elaborazione MIPA.

Il livello di competenza (cfr. Graff. 2 e 3) degli studenti degli istituti professionali (con un punteggio medio pari a 408 contro una media OCSE di 500) è molto più basso rispetto agli studenti dei tecnici (472) e soprattutto dei licei (503). Il divario Centro Nord - Sud riguarda poi tutte le tipologie di scuola. In matematica, il punteggio medio degli studenti dei licei del Centro Nord è pari a 536 contro 465 nei licei del Sud e la situazione peggiora fino al 431 ottenuto in media dagli studenti dei professionali al Centro-Nord e contro 376 al Sud. Il 45% degli studenti liceali del Centro-Nord sono in grado di risolvere problemi complessi contro il 15% dei loro colleghi del Sud ma ciò che stupisce è che questi ultimi hanno risultati peggiori anche rispetto gli studenti frequentanti gli istituti tecnici del Nord. In un modello di istruzione come quello italiano, che si fonda su norme e regolamenti nazionali, curricula e criteri di selezione unici e non flessibili, è immaginabile che su questi risultati influiscano fortemente gli aspetti sociali, economici e culturali⁸.

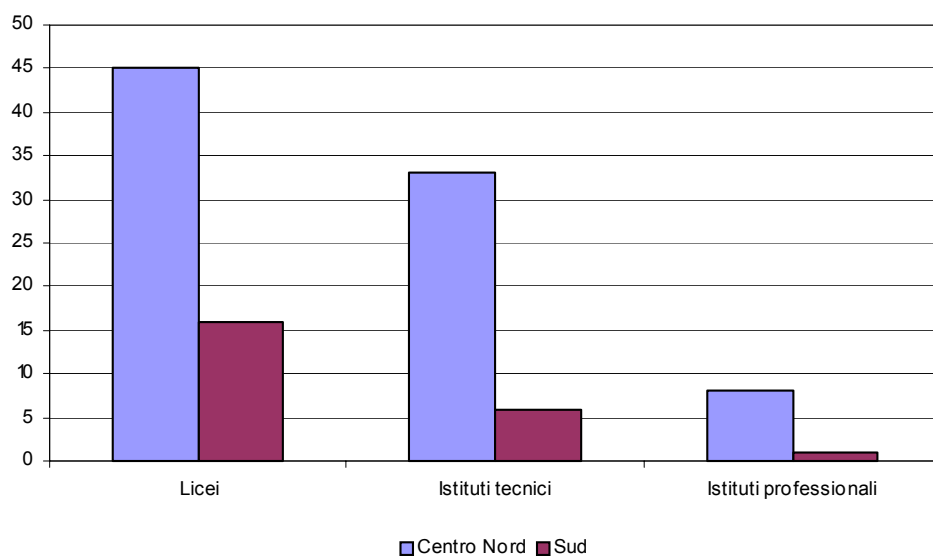
LA PRESTAZIONE DEL PERSONALE INSEGNANTE

La qualità di un istituto scolastico e l'efficacia di un insegnamento sono determinate dalle capacità degli insegnanti ai quali si richiedono competenze nelle materie di elezione e pedagogiche. Gli insegnanti esercitano la loro professione in contesti che possono influire sulle loro prestazioni professionali; la soddisfazione economica derivante dal salario, ma anche il

⁷ Per una analisi della varianza tra gli studenti italiani che frequentano la stessa scuola e la varianza tra le differenti tipologie di scuole, cfr. Foresti e Pennisi (2007).

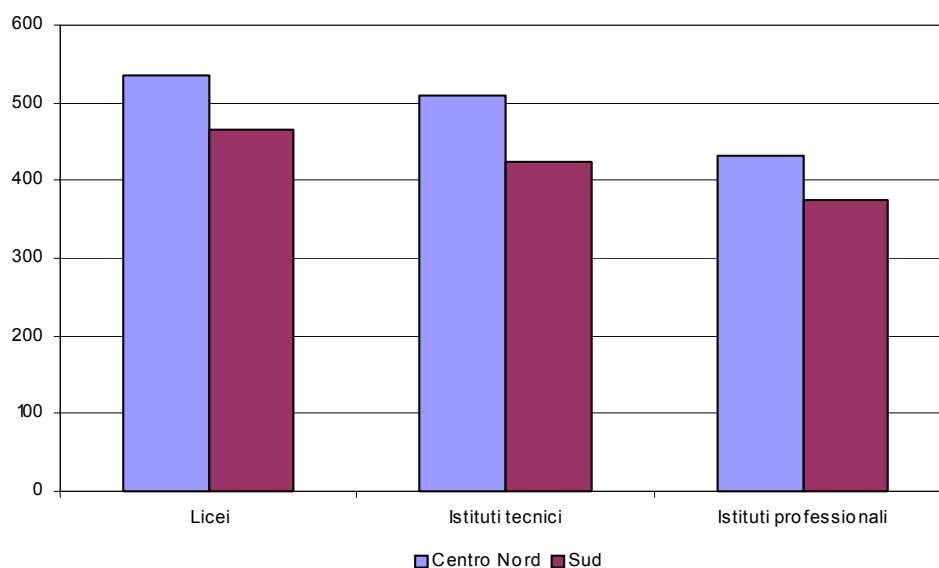
⁸ Per un approfondimento vedi atti del seminario "Conoscenza per lo sviluppo: il ruolo della scuola e dei processi di apprendimento nelle politiche di sviluppo", tenutosi a Roma nel Luglio 2005.

Graf. 2 - QUOTA DI STUDENTI CON CAPACITÀ TALI DA RISOLVERE PROBLEMI COMPLESSI



Fonte: PISA (2003).

Graf. 3 - PUNTEGGIO MEDIO PROBLEMI COMPLESSI IN MATEMATICA



Fonte: PISA (2003).

riconoscimento della loro utilità sociale, sono condizioni che possono stimolare l'aggiornamento continuo e, in generale, un impegno professionale maggiore. Al tempo stesso, un ambiente sociale non favorevole e gratificante, anche economicamente, può demotivare l'insegnante e ripercuotersi sulla qualità dell'insegnamento, affievolire la sua spinta motivazionale iniziale, portandolo a ripetere le lezioni in maniera automatica, a rifiutare l'aggiornamento e a non svolgere quel ruolo di tramite tra la scuola e il mondo del lavoro.

Affinché nella scuola effettivamente si ritrovino buone competenze professionali e pedagogiche, qualità al momento dell'ingresso e persistenza delle motivazioni sono di grande importanza le regole che disciplinano le tre principali fasi in cui si articola la vita professionale degli insegnanti: gli studi di preparazione alla carriera (formazione iniziale), la selezione per il reclutamento, il livello e la progressione della retribuzione, la valutazione periodica dell'operato svolto.

LA FORMAZIONE, IL RECLUTAMENTO E LA VALUTAZIONE INIZIALE DEL PERSONALE DOCENTE

La formazione

Due sono i modelli principalmente adottati in Europa per coniugare la formazione nella materia di elezione, quella pedagogica e l'esperienza sul campo dei futuri insegnanti: il *modello simultaneo*, e quello *consecutivo*. Il primo generalmente adottato in quei Paesi, e nell'ambito di essi, per quelle fasce di istruzione che non richiedono obbligatoriamente una formazione di livello universitario, prevede che formazione iniziale e tirocinio sul campo avvengano entrambe nell'ambito dei corsi di istruzione generale. Il secondo modello, quello *consecutivo*, prevede invece che la formazione avvenga successivamente, attraverso corsi specifici di terzo livello⁹. E' generalmente fornita a livello di istruzione superiore in università o presso istituti di istruzione superiore non universitaria e varia a seconda se riguarda gli insegnanti di scuola primaria¹⁰, secondaria inferiore¹¹ e secondaria superiore¹².

⁹ Quando la formazione è di livello non universitario, di norma segue il modello simultaneo. Quando è di livello universitario nei Paesi dell'Unione Europea viene seguito il modello consecutivo. In Irlanda, Finlandia, Svezia, Regno Unito, Islanda, Norvegia, Lituania e Slovenia, entrambi i modelli coesistono e sono di livello universitario.

¹⁰ Una istruzione e formazione di livello universitario è prevista per gli insegnanti del ciclo primario tedeschi (3,5 anni + tirocinio pratico), greci (4 anni- modello simultaneo), spagnoli (3 anni- modello simultaneo), francesi (3 anni di istruzione generale e 2 di formazione professionale), irlandesi (4,5 anni – modello consecutivo), italiani (4 anni), olandesi (4 anni), finlandesi (5 anni), svedesi (3,5 anni) e del Regno Unito (4 anni + 3 di istruzione professionale – modello consecutivo). Una formazione superiore ma non universitaria è prevista per gli insegnanti delle scuole primarie del Belgio (3 anni), Danimarca (4 anni), Austria (3 anni).

Rispetto all'esperienza sul campo, l'Italia è in linea con gli altri Paesi europei per quanto riguarda la formazione professionale di livello universitario prevista per i futuri insegnanti delle scuole primarie, ma se ne discosta per quanto concerne la formazione degli insegnanti del ciclo secondario (inferiore e superiore) la cui fase di istruzione generale non è accompagnata da alcun tirocinio pratico.

Il reclutamento

Le modalità di reclutamento del personale insegnante differiscono notevolmente da Paese a Paese. In Finlandia il reclutamento degli insegnanti è di responsabilità dell'autorità locale che gestisce i singoli istituti scolastici. Ogni autorità locale può stabilire chi, fra i soggetti che offrono istruzione, è responsabile dell'assunzione del personale insegnante e della definizione del tipo e del numero di posti da coprire. Può trattarsi del comitato educativo, o di un comitato equivalente, del consiglio municipale o scolastico o, soprattutto per le sostituzioni, del capo di istituto. Al momento della selezione degli insegnanti, coloro che offrono istruzione definiscono una serie di criteri da osservare come parte della procedura di selezione.

Nel Regno Unito, il datore di lavoro di un insegnante è, a seconda del tipo di scuola, lo *School governing body*¹³ o la *Local Education Authority* - LEA¹⁴. Le revisioni annuali cui gli insegnanti vengono sottoposti rivelano le competenze e permettono agli insegnanti di usare i loro giudizi di valutazione per costruire un attestato di carriera e di sviluppo professionale utile per fare domanda per le cattedre disponibili negli istituti scolastici.

In molti Paesi della Europa dell'est, gli insegnanti di solito vengono nominati dal capo di istituto e assunti dall'autorità locale o direttamente dalla scuola. In Austria, dove ottenuta la qualifica di insegnante non è previsto nessun esame di accesso alla professione, il reclutamento è di responsabilità dell'autorità regionale. In Portogallo, il reclutamento degli insegnanti è di responsabilità delle direzioni regionali dell'educazione per il primo ciclo dell'istruzione di base, mentre per il secondo e il terzo ciclo dell'istruzione di base e per l'istruzione secondaria è di

¹¹ La formazione dei futuri insegnanti del ciclo secondario inferiore generalmente è di livello universitario (in Belgio, Danimarca e Austria - per gli insegnanti della Hauptschule - e in Ungheria, gli insegnanti seguono un corso di formazione di livello superiore non universitario) e varia dai 4 ai 5 anni. In Germania, gli insegnanti seguono una formazione che va dai 7 ai 9 semestri (dai tre anni e mezzo ai quattro anni e mezzo) presso un'università o un istituto di istruzione superiore equivalente, a seconda del *Land*.

¹² La formazione degli insegnanti del ciclo secondario superiore è di livello universitario. La durata della formazione degli insegnanti di questo livello è di almeno quattro anni, in Francia e Finlandia la durata è di 6 anni, in Norvegia di 7. Di norma viene utilizzato il modello consecutivo, quello simultaneo è quello predominante nei paesi di nuova adesione. Tirocini pratici sono previsti in Germania (2 anni), Danimarca (6 mesi), Austria (1 anno).

¹³ Il *Governing body* (consiglio di amministrazione) stipula i contratti di assunzione degli insegnanti delle *foundation schools* e delle *voluntary aided schools*.

¹⁴ Quando il datore di lavoro è l'autorità educativa (quindi per le *community* e *voluntary controlled schools*), la maggior parte delle funzioni amministrative e gestionali della scuola sono delegate allo *School governing body*, ivi compresa la definizione del volume e della composizione del personale e a selezione del personale docente.

responsabilità della singola scuola. Dove è prevista una selezione sulla base di un concorso, ad esempio in Spagna, Grecia¹⁵, Francia¹⁶ e Italia¹⁷ dove vi sono concorsi su base regionale, vengono stilate delle graduatorie, nel rispetto delle quali si procede alla chiamata in servizio. In questi casi gli organi direttamente responsabili della assunzione non operano alcuna selezione dei docenti.

La valutazione iniziale

In occasione dell'assunzione gli insegnanti europei sono soggetti, con modalità più o meno accurate, a valutazioni sulla loro formazione iniziale. In alcuni Paesi, come vedremo, le valutazioni si ripetono con una certa frequenza e pertanto la prima valutazione non rappresenta un ultimo esame superato il quale si accede definitivamente all'insegnamento. In altri Paesi, tra cui l'Italia, superata la valutazione iniziale, gli insegnanti molto raramente vengono sottoposti ad un giudizio di una commissione di controllo¹⁸.

La formazione iniziale degli insegnanti è sottoposta a valutazione esterna in Belgio, Danimarca, Irlanda, Svezia, Finlandia, Spagna, Grecia, Germania, Francia, nel Regno Unito. Gli enti responsabili della valutazione esterna (composti da esperti della valutazione - ex insegnanti - studenti) possono essere agenzie private di valutazione, enti autonomi che operano per conto delle autorità pubbliche, ispettorati dell'istruzione scolastica o lo stesso Ministero dell'Istruzione.

La valutazione si basa su disposizioni formali, di un'autorità sovraordinata, che stabiliscono i criteri da adottare (solo in Danimarca, Austria e Finlandia non esistono specifiche disposizioni). Di norma le valutazioni prendono in considerazione i metodi di insegnamento e di valutazione degli studenti, la formazione professionale e generale, i risultati degli studenti, in alcuni Paesi anche le opinioni degli studenti sulla istruzione ricevuta o le motivazioni mostrate dagli studenti. In altri Paesi la valutazione iniziale degli insegnanti viene effettuata esclusivamente da soggetti interni all'istituto (dirigenti, comitato di controllo dell'istituto, consiglio dei rappresentanti del personale docente, commissione per la valutazione del livello dell'istituto, studenti). La procedura di valutazione si espleta anche in questo caso sulla base di criteri individuati in disposizioni formali di un'autorità sovraordinata.

In Italia, la valutazione iniziale svolta dalla Commissione di valutazione interna all'istituto rappresenta normalmente la prima e unica valutazione della professionalità dell'insegnante.

¹⁵ In Grecia, gli insegnanti sono nominati in base a delle liste compilate in seguito a un esame di concorso svolto a livello nazionale.

¹⁶ In Francia, esistono vari tipi di concorso per accedere alle diverse categorie di insegnante previste per i vari livelli di istruzione.

¹⁷ In Italia gli insegnanti con contratto a tempo indeterminato vengono assunti dai CSA (Centri Servizi Amministrativi), l'organo amministrativo dell'Ufficio Regionale per l'Istruzione a livello provinciale, che possono delegare la competenza di firma del contratto al capo di istituto.

¹⁸ In caso di procedimento per inidoneità didattica o per persistente insufficiente rendimento.

Mentre nella maggior parte dei Paesi vengono previste procedure di valutazione a intervalli più o meno ampi e costanti, nel nostro Paese, dopo il passaggio in ruolo, l'attività del docente non è più sottoposta ad un controllo sistematico sulla qualità.

IL SALARIO E GLI INCENTIVI ECONOMICI

Gli stipendi del personale insegnante rappresentano la parte più consistente della spesa destinata all'educazione. Le modalità con le quali sono stabiliti variano da un Paese all'altro e per questo nel confronto internazionale devono essere valutati aspetti ulteriori, quali incentivi e adattamenti economici a responsabilità aggiuntive che vengono largamente praticati in alcuni Paesi e meno in altri.

I nostri insegnanti lamentano salari troppo bassi e pongono alla base delle loro rivendicazioni il confronto con i salari dei nostri principali partners europei. La tabella 5 mostra la dinamica del salario in corrispondenza della progressione dell'anzianità di servizio nei principali Paesi UE. In quasi tutti i Paesi, gli stipendi di base e le scale salariali sono determinati dalle autorità centrali o superiori dell'educazione: gli insegnanti iniziano la loro carriera con uno stipendio minimo di base e salgono progressivamente fino a raggiungere il loro stipendio di base massimo. Pertanto, la remunerazione degli insegnanti aumenta con gli anni di servizio svolti.

A seconda della frequenza degli aumenti, possono distinguersi due modelli: nel primo, gli insegnanti raggiungono lo stipendio di base massimo dopo una carriera relativamente breve e si può ritenere che l'insegnante, dopo aver raggiunto il salario più alto, possa sentir venir meno le motivazioni per la professione. Il secondo modello prevede una progressione lenta e gli insegnanti devono aspettare anche fino alla pensione prima di raggiungere il massimo livello salariale. Questa situazione, che può spingerli a rimanere il più lungo possibile in servizio, non ha però effetti incentivanti sulle motivazioni professionali. Diversamente, nei Paesi il cui il sistema di istruzione è maggiormente decentrato (Paesi scandinavi, Regno Unito e la durata del servizio è considerata come una condizione necessaria ma non sufficiente per passare a un livello di stipendio più elevato e dove vengono presi in considerazione altri criteri per gli aumenti dello stipendio, gli istituti scolastici hanno un certo potere decisionale per la determinazione di tutto ciò che esula dalla remunerazione di base e le autorità locali possono utilizzare stanziamenti provenienti dalle autorità centrali o superiori dell'educazione per pagare alcuni bonus salariali in funzione dei bisogni riscontrati a livello territoriale.

Tab. 5 SALARIO DEGLI INSEGNANTI E PROGRESSIONE DELL'ANZIANITÀ DI SERVIZIO – ANNO 2004

	scuola media inferiore				scuola media superiore			
	Salario iniziale (euro)	Salario dopo 15 anni di servizio (euro)	Salario al massimo livello di retribuzione (euro)	Rapporto tra salario dopo 15 anni di servizio e PIL pro capite	Salario iniziale (euro)	Salario dopo 15 anni di servizio (euro)	Salario al massimo livello di retribuzione (euro)	Rapporto tra salario dopo 15 anni di servizio e PIL pro capite
Austria	24.448	36.000	53.149	1,11	26.801	37.035	56.307	1,14
Inghilterra	28.769	42.046	42.046	1,36	28.769	42.046	42.046	1,36
Finlandia	32.407	38.318	38.318	1,29	34.825	43.526	43.526	1,46
Francia	25.570	33.548	48.451	1,16	25.928	33.096	48.845	1,17
Germania	39.132	48.167	50.284	1,67	42.321	51.883	54.211	1,80
Italia	25.595	31.291	38.378	1,15	25.595	32.168	40.113	1,18
Paesi Bassi	32.380	44.669	49.760	1,35	32.703	59.762	65.910	1,81
Portogallo	19.189	31.635	49.644	1,75	19.189	31.635	49.644	1,75
Spagna	35.098	40.663	50.162	1,57	35.792	41.552	51.225	1,61
Svezia	25.963	30.420	34.477	0,98	26.991	31.772	36.575	1,02
Media OECD	27.560	37.488	45.277	1,32	28.892	40.295	48.197	1,42
Media UE 19	27.926	36.911	44.401	1,26	29.055	40.064	48.039	1,37

Fonte: OECD (2006).

Il sistema salariale degli insegnanti più decentralizzato d'Europa è quello della Svezia, dove l'autorità centrale definisce solo lo stipendio minimo di base e un aumento salariale unico legato all'anzianità (dopo 5 anni). Al momento dell'assunzione di un nuovo insegnante vi è una vera contrattazione e questo può comportare che nelle regioni dove c'è carenza di insegnanti, i candidati siano in posizione di forza per la negoziazione e possano ottenere una retribuzione superiore a quella di chi ha più anni di servizio¹⁹.

Nei *Lander* tedeschi, prima di decidere una promozione, viene valutato il rendimento professionale del docente sulla base delle linee guida per la valutazione degli insegnanti della scuola pubblica²⁰. A livello centrale, la valutazione di servizio vera e propria, detta "rapporto di servizio", avviene con cadenza quinquennale, a cura del capo d'istituto. Nei sistemi meno accentrati, pertanto, vi sono maggiori possibilità di flessibilizzare la scala salariale²¹ prevedendo promozioni o incentivi durante tutta la durata del servizio, strumenti che hanno dimostrato di avere effetti positivi sulla qualità dell'istruzione.

Se dal confronto internazionale riassunto nella tabella 5 emerge che i salari degli insegnanti in Italia sono tra i più bassi in Europa e la formula di progressione di essi modesta e poco incentivante, va però considerato che in Italia il rapporto studenti/insegnanti è particolarmente

¹⁹Eurydice - Indire (2004).

²⁰Nel *Land* del *Baden Württemberg*, sono previsti colloqui di consultazione svolti regolarmente fra il singolo insegnante e il capo d'istituto in cui vengono presi in esame: la qualità dell'insegnamento, del lavoro educativo e del lavoro svolto al di fuori dell'insegnamento, la programmazione dell'aggiornamento individuale, gli sviluppi professionali futuri, le condizioni di lavoro e la soddisfazione nel lavoro.

basso e che anche il numero di ore annuali di lezione è inferiore a quello previsto in altri Paesi vedi tabella 6. A relativamente più bassi livelli delle retribuzioni sembrano pertanto in Italia accompagnarsi richieste più contenute in termini di carico di lavoro.

Tab. 6 (RAPPORTO STUDENTI/INSEGNANTI NELLA SCUOLA SECONDARIA

	scuola secondaria inferiore	scuola secondaria superiore	totale scuola secondaria
Austria	9,9	10,2	10
Belgio Fi	14,6	9,2	10,5
Rep. Ceca	14,3	12,4	13,4
Finlandia	9,7	16,4	12,9
Francia	13,4	9,9	11,7
Germania	15,7	13,8	15,2
Grecia	8,7	8,8	8,7
Italia	10,3	11,4	10,9
Paesi Bassi	n.d.	n.d.	n.d.
Norvegia	10,4	9,2	9,8
Portogallo	n.d.	n.d.	n.d.
Spagna	11,9	7,4	9,7
Svezia	12,2	14,2	13,2
Svizzera	n.d.	n.d.	n.d.
UK	18,8	13,5	15,9

Fonte: OECD (2005).

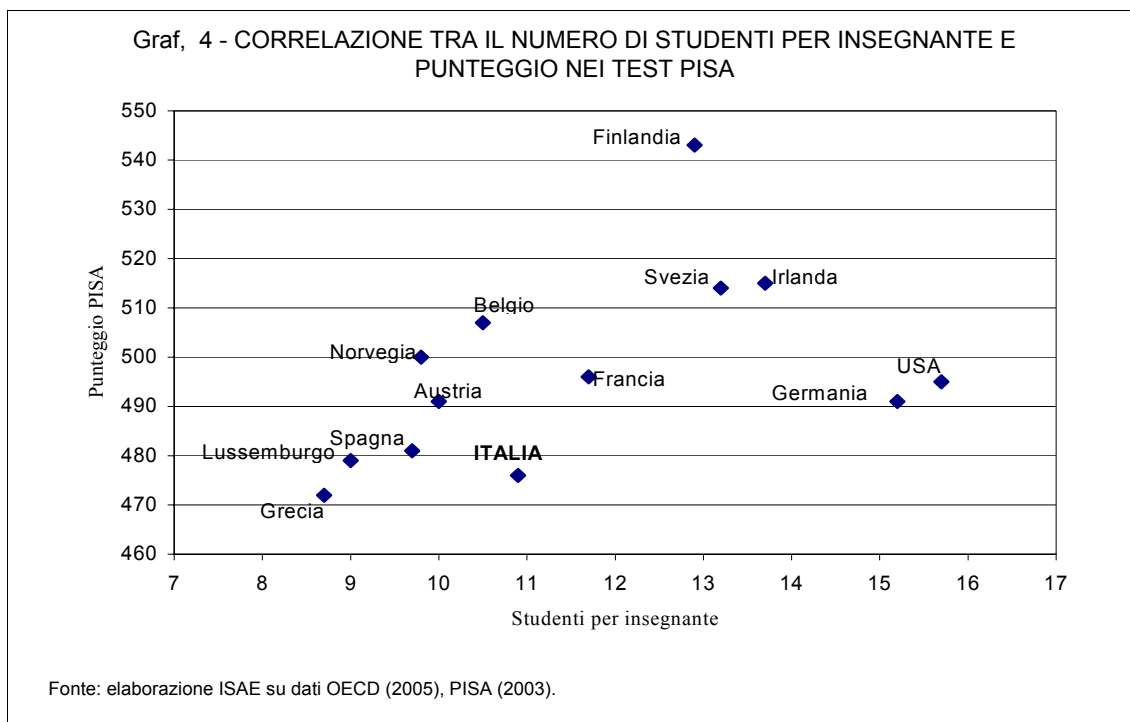
Nella scuola secondaria il numero di studenti italiani per docente è di poco inferiore a 11 allievi per 1 docente. Nel conteggio si tiene conto dei soli insegnanti impegnati in lezioni frontali in classe e con riferimento ai posti in organico, onde evitare di contare due volte i docenti titolari che non svolgono attività didattica (ad es. i docenti in aspettativa, o utilizzati presso altre amministrazioni) ed i loro supplenti. Dal confronto con alcuni Paesi europei emerge che in Italia il rapporto studenti/docenti assume uno dei valori più bassi. Nel Regno Unito per ciascun docente ci sono in media circa 16 studenti, quasi sei di più che per un collega italiano.

Il numero di ore di lavoro dei docenti italiani (scuole secondarie) è di norma più basso rispetto a quello dei loro colleghi europei. Anche se con una certa approssimazione, dovuta alla difficoltà di riportare entro un unico indicatore le diverse modalità con le quali viene calcolato l'impegno degli insegnanti²², si può notare che in Italia le ore standard di lezione sono 600 (748 quelle per le quali è complessivamente prevista la presenza a scuola). In Belgio le ore di lezione sono in media 700, fino a 800 quelle di presenza a scuola; in Germania si arriva fino a 1072 ore

²¹ Non sempre al decentramento corrisponde una effettiva maggiore elasticità salariale: in Finlandia, dove gli insegnanti non hanno opportunità di avanzare nella carriera a meno che non decidano di fare domanda per il posto di capo d'istituto e le retribuzioni vengono stabilite a livello nazionale in base ad accordi collettivi per il settore educativo (conclusi a intervalli di 1-3 anni), la posizione degli insegnanti sulla scala salariale è determinata in base ai loro compiti e alle loro qualifiche. Gli anni di servizio nella pubblica amministrazione e l'esperienza nell'insegnamento comportano degli incrementi cui possono aggiungersi i bonus personali riconosciuti dalle autorità locali che, però, data la limitata capacità economica di queste ultime, non sono molto frequenti.

di presenza a scuola. Valori molto alti anche per il Regno Unito dove il numero di ore di insegnamento frontale è superiore a 900 mentre quelle di presenza a scuola sono intorno alle 1300 e Norvegia. Francia, Finlandia, Danimarca hanno orari di lavoro simili a quelli italiani.

I minor impegno lavorativo e quindi la possibilità di curare maggiormente le lezioni oltre che l'elevato numero di insegnanti italiani per studente non hanno comportato per gli studenti performance migliori nei test PISA: la comparazione tra risultati delle performance internazionali sulle conoscenze e il rapporto studenti - insegnanti per Paese non dà, quindi, indicazioni valide per stabilire un nesso che spieghi la differente qualità degli insegnamenti. Al contrario, è stato posto in evidenza come spendere per avere un valore molto basso nel rapporto studenti - insegnanti può comportare indirettamente effetti negativi sulla qualità degli insegnamenti. Infatti, la relazione tra il numero di studenti per insegnante e le performance in matematica (Graf. 4) mostra che le classi con più studenti per insegnanti raggiungono risultati migliori: il bisogno di



immissione in ruolo di nuovi insegnanti sembrerebbe comportare una selezione meno severa e quindi un peggioramento della qualità pedagogica media. Invece, meno insegnanti selezionati e

²²La definizione dell'orario di lavoro degli insegnanti riguarda il numero di ore di lezione (cui possono aggiungersi alcune ore destinate a funzioni specifiche da svolgere a scuola) o il numero di ore disponibili per funzioni da svolgere a scuola o in un altro luogo specificato dal capo d'istituto. A questo volume di ore, si aggiungono delle ore di lavoro, generalmente indeterminate, destinate ad attività di preparazione e di correzione e che possono essere svolte anche al di fuori della scuola. L'insieme di tutte queste prestazioni costituisce il numero totale di ore.

valutati periodicamente possono esprimere, come sembra dalle indagini PISA, una qualità media superiore degli insegnamenti²³.

In molti Paesi europei, una più moderna concezione della attività scolastica degli insegnanti porta oggi a considerare le ore trascorse in classe in maniera più flessibile e quindi a considerare gli stipendi degli insegnanti differenziabili a seconda dell'assunzione di ulteriori compiti e responsabilità²⁴. Si tratta spesso di attività che responsabilizzando maggiormente il docente nella vita dell'istituto rappresentano uno stimolo al suo impegno e alle quali sono collegati emolumenti economici. La tabella 7 indica i Paesi in cui gli insegnanti percepiscono una remunerazione supplementare come bonus salariale per un particolare tipo di attività o

Tab. 7 ADEGUAMENTI AL SALARIO DI BASE DEGLI INSEGNANTI DI SCUOLA PUBBLICA PER ATTIVITÀ SPECIALI

	Responsabilità manageriali	N. superiore di ore di insegnamento	Attività di tutoraggio	Gratifiche per servizio in zone svantaggiate	Attività speciali extra curricolo	Insegnamento a studenti con problematiche	Insegnamento in campi particolari
Austria	SI	SI	SI		SI		
Belgio fi		SI	SI				
Belgio fr		SI	SI				
Rep. Ceca	SI	SI				SI	
Danimarca	SI	SI	SI				SI
Inghilterra	SI			SI		SI	SI
Finlandia	SI	SI	SI	SI	SI		
Francia	SI	SI	SI	SI	SI	SI	
Germania	SI	SI					
Grecia		SI	SI	SI			
Ungheria	SI	SI	SI	SI	SI	SI	
Islanda	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Irlanda	SI			SI			
Italia	SI	SI	SI	SI	SI		
Norvegia	SI	SI	SI	SI			SI
Olanda						SI	
Polonia	SI	SI			SI	SI	
Portogallo	SI	SI	SI		SI	SI	
Scozia				SI			
R. Slovacca		SI					
Spagna	SI		SI	SI			
Svezia	SI						
Svizzera	SI	SI	SI				

Fonte: OECD (2005).

²³ Cfr. EEAG Advisory Group at CESifo (2006).

²⁴ In Europa, fino a pochi anni fa, la maggior parte dei Paesi stabiliva l'orario di lavoro degli insegnanti in termini di numero di ore di lezione. Questo corrispondeva al profilo tradizionale delle funzioni dell'insegnante, divisibili in due attività principali: le lezioni, da una parte e la preparazione/correzione delle stesse, dall'altra. Questa definizione dell'orario di lavoro è stata abbandonata per far posto a un'altra, più ampia, che include altri compiti.

l'assunzione di responsabilità che vanno oltre quelle specificate nel contratto di lavoro²⁵. L'Italia non si differenzia di molto da Paesi quali Francia, Finlandia, Danimarca, Norvegia, Svezia.

L'assunzione di responsabilità manageriali, l'insegnamento di ore supplementari o in più classi, il tutoraggio, lo svolgimento del lavoro in zone geografiche che comportano delle difficoltà logistiche o zone culturalmente arretrate²⁶, lo svolgimento di attività formative supplementari, sono, per lo più, tutte attività che, come in molti Paesi (ad esclusione di Olanda, Belgio, Rep.Ceca, Rep. Slovacca, Germania e Scozia), vengono riconosciute quali adeguamenti al salario di base degli insegnanti.

Nella tabella 8, invece, vengono indicati ulteriori meriti professionali (rispetto quelli richiesti per accedere all'insegnamento) cui, nei diversi Paesi, corrispondono o meno adeguamenti

Tab. 8 ADEGUAMENTI AL SALARIO DI BASE DEGLI INSEGNANTI DI SCUOLA PUBBLICA RELATIVI A QUALIFICHE, FORMAZIONE IN SERVIZIO, PRESTAZIONI PROFESSIONALI E CARICHI PROFESSIONALI

Paesi	Qualifica iniziale superiore a quella minima richiesta per svolgere la professione	Livello più alto di quello minimo richiesto per la certificazione all'insegnamento	Rilevanti performance in servizio	Adempimento con successo di attività di accrescimento professionale	Raggiungimento di alti punteggi negli esami di qualifica	Qualifiche in una pluralità di materie	Status familiare
Austria	SI						SI
Belgio fi		SI					
Belgio fr							
R. Ceca			SI				
Danimarca	SI	SI	SI	SI		SI	
Inghilterra	SI		SI				
Finlandia	SI		SI				
Francia							
Germania							SI
Grecia	SI	SI					SI
Ungheria	SI	SI	SI	SI		SI	
Islanda	SI	SI		SI			
Irlanda	SI	SI			SI		SI
Italia							SI
Norvegia	SI	SI	SI				
Olanda							
Polonia	SI	SI		SI			
Portogallo	SI	SI	SI	SI		SI	
Scozia							
R.Slovacca			si				
Spagna				SI		si	
Svezia			si				
Svizzera						si	

Fonte: OECD (2005).

²⁵ Le ulteriori attività non sono incluse sistematicamente nella descrizione contrattuale dei compiti degli insegnanti in questi Paesi e non sono quindi considerate come una semplice estensione delle responsabilità normali che ricadono su di loro e per le quali ricevono lo stipendio di base.

²⁶ Al riguardo ricordiamo che benefit economici attribuiti agli insegnanti francesi delle scuole ZEP non ha comportato sensibili miglioramenti nelle performance degli studenti.

salariati. Questa volta il nostro sistema scolastico (a differenza di Danimarca, Ungheria, Portogallo) non premia gli insegnanti che hanno qualifiche professionali superiori a quelle richieste o con una già acquisita esperienza professionale o che dimostrano di avere un elevato grado di preparazione, avendo riportato voti molto alti negli esami abilitanti o nei corsi formativi o che hanno una formazione multidisciplinare. Al pari di Germania, Austria, sono invece i carichi familiari ad essere riconosciuti quale motivo di adeguamento salariale.

La opportunità di introdurre adeguamenti salariali come fattore incentivante per gli insegnanti è un tema molto dibattuto. Siano essi legati alle caratteristiche dell'insegnante o al tipo di attività supplementare svolta o alla sua intrinseca difficoltà (per esempio scuole in luoghi difficilmente raggiungibili), possono avere una funzione virtuosa solo se concessi in modo effettivamente virtuoso.

Come abbiamo visto dalla prima tabella sull'argomento, la maggior parte dei Paesi (compresa l'Italia) offre adeguamenti salariali per incoraggiare gli insegnanti a svolgere ulteriori e diverse attività rispetto quelle proprie dell'insegnamento o per insegnare in zone socialmente o economicamente svantaggiate. Più difficile trovare Paesi che utilizzano, per migliorare il livello della qualità dell'insegnamento offerto agli studenti, bonus salariali basati sull'esperienza o sulla dimostrata eccellente preparazione professionale. Al contrario, bonus salariali per qualifiche supplementari (cioè qualsiasi titolo o qualifica ottenuta da un insegnante superiore a quella richiesta per l'accesso alla professione) soprattutto in virtù della loro immediata e facile valutazione potrebbero rappresentare un utile strumento giuridico per avere insegnanti più preparati²⁷.

LA VALUTAZIONE DEL RENDIMENTO DEGLI INSEGNANTI

L'adeguamento salariale legato al merito e al rendimento, in quanto incentrato più sui risultati dell'attività di insegnamento che su i curriculum professionali, introduce la questione ampiamente dibattuta della valutazione di merito, cui sono legate sia la valutazione iniziale dell'insegnante tirocinante²⁸ sia la valutazione periodica degli insegnanti nell'ambito o al di fuori della valutazione degli istituti. La valutazione come strumento incentivante per migliorare la professionalità degli insegnanti è normalmente limitata ai soli insegnanti di ruolo e non è

²⁷ Purtroppo questi bonus non sono usati spesso come strumento incentivante: in Belgio, Repubblica ceca, Francia, Italia, Austria, Slovacchia, Finlandia e Regno Unito, Germania, Spagna, Svizzera, Corea, Giappone, le ulteriori qualifiche non sono oggetto di nessun riconoscimento in termini di salario. In altri Paesi, sono riconosciuti solo gli studi universitari di terzo ciclo o i dottorati. La Danimarca, Ungheria, Paesi Bassi, Polonia, Svezia, Islanda, Norvegia, USA, Israele, Portogallo, Messico, Grecia, riconoscono un più ampio ventaglio di qualifiche, tra cui quelle ottenute durante la formazione continua.

²⁸ Sull'argomento vedi Eurydice (2006).

praticata in modo sistematico in molti Paesi (quali Belgio, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Austria, Finlandia, Scozia, Islanda, Repubblica Ceca..).

In alcuni Paesi, essa è collegata ad una promozione; in altri il risultato della valutazione della qualità del lavoro svolto incide maggiormente sulla posizione dell'insegnante nella scala retributiva.²⁹ Il primo caso si ha normalmente in quei Paesi in cui l'insegnante può essere valutato attraverso un concorso o un'altra forma di esame (rendimento pratico), il cui superamento consente di accedere a uno status superiore senza però abbandonare la professione docente³⁰. Il secondo caso si ha in quei Paesi dove sono previsti piccoli avanzamenti di carriera ed in cui si procede ad un controllo periodico della capacità lavorativa dell'insegnante basato sul test dei livelli di apprendimento raggiunti dai suoi alunni³¹.

Affinché raggiungano il loro scopo, gli incentivi devono essere considerati dagli insegnanti dei veri premi alla loro professionalità. Per questo, normalmente, gli incrementi salariali legati alla qualità del lavoro svolto sono permanenti, sono quindi mantenuti fino all'età pensionabile e possono essere integrati da aumenti successivi; in alcuni Paesi, invece, esiste un livello di salario massimo o sono previsti dei limiti temporali entro i quali è possibile usufruire degli incrementi³².

Nel Regno Unito tutti gli insegnanti sono valutati ogni anno secondo quanto prevede il "Performance management" che si compone di tre fasi: la pianificazione degli obiettivi che gli insegnanti devono raggiungere, il monitoraggio dei progressi e la valutazione finale (*performance review*) del rendimento degli insegnanti con riferimento agli obiettivi definiti nella fase iniziale. La valutazione è di competenza di *senior managers*. Il punto di partenza della valutazione è dato dal profilo professionale del singolo insegnante, e dal raggiungimento o meno degli obiettivi. La valutazione porta alla formulazione di un giudizio sul rendimento. Il capo d'istituto, basandosi sul giudizio di valutazione, presenta all'organo di governo della scuola una

²⁹ In Germania gli insegnanti possono chiedere degli aumenti salariali legati al rendimento, in Portogallo gli insegnanti possono chiedere una valutazione straordinaria per avere diritto ad un avanzamento di carriera. In Finlandia, dove c'è una marcata autonomia finanziaria degli istituti, gli insegnanti non ricevono una valutazione relativa alla qualità del lavoro svolto, sono i capi d'istituto che se ritengono possono concedere alla loro richiesta un aumento. In Svezia, secondo gli accordi tra datori di lavoro municipali e sindacati, i salari dei singoli insegnanti vengono determinati a livello scolastico dal capo d'istituto insieme ai sindacati (o con gli stessi insegnanti se non appartengono ad alcun sindacato). In Polonia, una valutazione positiva del lavoro svolto, dà solo diritto a un premio supplementare. Nel Regno Unito (Inghilterra, Galles e Irlanda del Nord), gli insegnanti che hanno raggiunto l'ultimo livello della scala principale, possono chiedere il trasferimento a una scala superiore, che si basa sulla capacità operativa.

³⁰ In Spagna, gli insegnanti con otto anni di esperienza possono partecipare a un concorso per ottenere lo status di *catedrático*, livello superiore di cui possono far parte al massimo il 30% di tutti gli insegnanti della pubblica istruzione secondaria. La valutazione, condotta dalla *Comunità Autonoma* interessata, si basa sia sul merito accademico che sul rendimento pratico degli insegnanti, ma anche, alla pari di un concorso, su un esame orale che consiste nella discussione di una materia a scelta. Nel Regno Unito (Inghilterra e Galles), per consentire agli insegnanti migliori di ottenere un avanzamento di carriera mantenendo l'insegnamento, quindi senza dover passare ad altri compiti, è stata istituita la nuova categoria di *Advanced Skills Teachers* (AST), insegnanti con competenze più ampie. I posti AST sono messi a disposizione dalle scuole e, per potervi accedere, gli insegnanti vengono valutati da una commissione esterna, sulla base dello stato di servizio, dell'osservazione del lavoro svolto e di colloqui condotti a scuola.

raccomandazione relativa al salario dell'insegnante. Infatti, in base alle periodiche valutazioni, gli insegnanti progrediscono sulla scala salariale con scatti condizionati dal rendimento soddisfacente dell'insegnante di uno o più punti ogni anno, fino al raggiungimento del punto 9, il massimo livello previsto unicamente in base alle qualifiche e all'esperienza maturata. I capi di istituto possono assegnare un maggior numero di punti o mezzi punti, cioè spostare gli insegnanti che hanno maggiori responsabilità (amministrative o gestionali) a un livello superiore.

Gli insegnanti che raggiungono la performance più alta (*threshold*) ricevono un aumento pari al 10% e possono accedere ad un'altra scala salariale. Gli organi di governo della scuola decidono, in base a quanto segnalato dal capo d'istituto, dove collocare l'insegnante sulla nuova scala salariale. Una volta che gli insegnanti passano la performance *threshold*, col tempo, possono progredire sulla scala salariale di altri tre scatti, a condizione che continuino a dimostrare un miglioramento di rendimento. Se il rendimento di un insegnante peggiora in modo significativo le scuole non concedono alcun scatto salariale.

Nell'esperienza italiana, l'introduzione del concetto della valutazione dell'operato dei lavoratori per migliorare l'efficienza del settore pubblico è sempre stato accolto con poco favore dalle organizzazioni sindacali. Gli insegnanti italiani vengono generalmente sottoposti a delle valutazioni sulla loro professionalità solo nella fase di formazione iniziale, quando cioè non è ancora apprezzabile sul campo la capacità nel determinare l'apprendimento degli alunni. Altre valutazioni sono possibili: su iniziativa dell'amministrazione scolastica finalizzata a promuovere il procedimento di dispensa dal servizio per inidoneità didattica o per persistente insufficiente rendimento; su iniziativa del docente, nel caso chieda al Comitato di valutazione, presente presso ogni scuola, la valutazione del servizio prestato per un periodo non superiore all'ultimo triennio.

Trovare le giuste modalità per la introduzione nel nostro Paese di incentivi basati su una valutazione di merito da cui fare derivare dei benefici economici per motivare gli insegnanti di qualità, non sembra quindi compito facile. Ad esempio, una valutazione basata sui curricula individuali, se ben definita in tutti i possibili aspetti, potrebbe produrre risultati il più possibile oggettivi che però non certificano la qualità della prestazione in classe. Differentemente, la valutazione sulle prestazioni didattiche può essere considerata poco oggettiva in quanto

³¹ In Francia, ogni anno ogni insegnante può proporre la propria candidatura per beneficiare di una promozione di grado o di categoria; l'iniziativa parte dall'insegnante, i sindacati partecipano alla valutazione (la presenza dei sindacati nel processo di valutazione si ha anche in Svezia, dove, non esiste né una scala retributiva e né i salari dipendono dal risultato dei negoziati con il datore di lavoro); gli avanzamenti di carriera si basano su una valutazione annuale condotta in parte dal recteur su proposta del capo d'istituto e in parte dall'inspecteur pédagogique. Una commissione congiunta, composta da rappresentanti dell'amministrazione e da rappresentanti degli insegnanti nominati dai sindacati, presenta delle proposte di avanzamento di carriera degli insegnanti designati all'autorità competente. Parallelamente all'avanzamento all'interno di una categoria, gli insegnanti hanno la possibilità di accedere ad un'altra categoria di docenti per mezzo di concorsi interni o iscrivendosi a una lista di attitudine

³² In Ungheria gli incrementi salariali non possono essere mantenuti per più di un anno. Possono, però, essere concessi più volte. In Romania, gli incrementi salariali vengono assegnati per uno o quattro anni.

fortemente condizionata dalla peculiarità del luogo della prestazione, cioè dell'ambiente culturale in cui agisce l'istituzione scolastica di appartenenza. Per ovviare a tale condizionamento, i risultati dei test andrebbero prima di tutto standardizzati in base al ruolo rilevante rappresentato dalle condizioni familiari di origine e dal contesto culturale generale (come avviene in Inghilterra³³) e verificati da commissioni esterne la cui istituzione comporta tuttavia nuove problematiche. Ma anche in quei Paesi dove la valutazione dell'operato è tradizionalmente accettata non mancano problemi applicativi, per esempio, la costruzione di standard nazionali basata sulle performance degli studenti nei test ha impoverito la didattica, concentrando le pratiche di insegnamento sulle nozioni utili per rispondere esattamente ai quesiti.

In una situazione come quella italiana, con una netta differenziazione tra la qualità delle scuole del Centro Nord e del Centro Sud ma anche tra licei e istituti tecnici e scuole professionali e con l'assenza nel settore pubblico di una cultura della valutazione della prestazione lavorativa, l'introduzione di incentivi economici che si basano sul rendimento e sull'apprendimento degli alunni comporta nell'immediato l'insorgenza di nuove problematiche. Nonostante le difficoltà di applicazione, la introduzione della valutazione sistematica dell'operato dei docenti appare non più rimandabile. Disporre di personale insegnante in numero adeguato, competente e motivato è un obiettivo che il nostro Paese, a differenza dei partners europei, ancora stenta a perseguire. E' quindi auspicabile una maggiore attenzione verso il grado di professionalità degli insegnanti, con una più severa selezione dei candidati all'insegnamento e una valutazione delle conoscenze teoriche e delle prestazioni in classe cui far derivare forme di avanzamento di carriera collegate a bonus salariali.

Laddove un maggiore decentramento della organizzazione del servizio ha permesso la previsione di carriere professionali degli insegnanti più flessibili, con il riconoscimento della differenziazione dei compiti, con una progressione salariale non legata alla anzianità di servizio, sono stati riscontrati rapidi miglioramenti della qualità dell'istruzione. Soprattutto la politica salariale ha dimostrato di rappresentare un elemento fondamentale per avere prestazioni professionali di qualità che il nostro sistema, privo, fondamentalmente, di criteri meritocratici non riesce a garantire.

LA VALUTAZIONE DEGLI ISTITUTI SCOLASTICI

In Europa, la diffusione delle procedure di valutazione delle scuole dell'istruzione obbligatoria è proceduta di pari passo con la introduzione dell'autonomia scolastica. La differenziazione delle proposte formative e l'autonomia finanziaria e organizzativa hanno reso necessari l'utilizzo di sistemi di rendicontazione delle attività. In Italia, l'iniziale mancato abbinamento della valutazione delle scuole con la autonomia scolastica ha ritardato

³³Per un confronto Italia-Regno Unito, cfr. Brunello e Topo (2003).

l'introduzione dei concetti di rendicontazione e responsabilizzazione nelle istituzioni scolastiche; concetti presenti da anni, invece, in molti sistemi di istruzione dei nostri partners europei.

Le valutazioni delle scuole sono, infatti, strumenti che servono a rendere conto dell'insieme delle attività didattiche e amministrative che la scuola svolge. Le informazioni raccolte rappresentano anche le basi utilizzabili all'interno della medesima scuola per intervenire laddove sono state riscontrate delle insufficienze.

Pertanto, le valutazioni assolvono sia ad una funzione formativa – migliorativa, in quanto dai risultati tutti gli operatori della scuola possono trarre lo spunto per correggersi, sia ad una funzione di controllo amministrativo - contabile, in quanto dal controllo della spesa dei fondi pubblici e dell'organizzazione dell'istituto derivano responsabilità dirette dei dirigenti scolastici. Inoltre, nei Paesi dove è stata introdotta una qualche forma di concorrenza tra scuole, dotate di una maggiore autonomia funzionale – finanziaria – organizzativa, la valutazione delle scuole fornisce anche tutte le informazioni utili ai genitori al momento della scelta dell'istituto dove poter iscrivere i propri figli³⁴.

Le valutazioni degli istituti possono essere interne e esterne.

Quando la valutazione delle scuole è effettuata da un corpo ispettivo estraneo all'istituto che periodicamente raccoglie dati – informazioni – prove relative alla attività e ai programmi allo scopo di valutare l'offerta formativa proposta nell'istituto e quindi giudicarne la qualità, si tratta di valutazione esterna. Quando invece la valutazione è svolta dal personale interno alla scuola o dai membri della comunità educativa, la valutazione si definisce interna.

In Europa si hanno differenti esperienze di valutazione delle scuole con gradi di controllo e severità che mutano di Paese in Paese. Sono ancora forti i dubbi sulle metodologie scelte per valutare gli alunni, gli insegnanti, i dirigenti scolastici ma diviene sempre più unanime il riconoscimento della validità dello strumento della valutazione per la conoscenza dei reali bisogni del mondo dell'istruzione. Il Regno Unito è il Paese dove la pratica della valutazione è da tempo in uso³⁵.

La valutazione delle scuole può essere accompagnata o meno da una valutazione individuale degli insegnanti. Si tratta di una prima distinzione che mostra un grado diverso di controllo. Quando, infatti, la valutazione degli insegnanti è prevista nell'ambito della più generica valutazione della scuola, la valutazione si sofferma sulla validità della proposta formativa perseguita dall'istituto, non quindi direttamente sulle qualità professionali espresse in classe.

³⁴Le prime indagini internazionali sulle conoscenze acquisite dagli studenti hanno suscitato ancor di più l'esigenza nei genitori di voler conoscere anticipatamente il livello di qualità raggiunto dalle scuole nelle quali poter iscrivere i loro figli, in quanto, come i risultati delle indagini evidenziavano, far frequentare una scuola invece di una altra, poteva fare la differenza nel determinare le opportunità di riuscita nella vita degli studenti.

³⁵In alcuni Paesi la valutazione a livello di scuola non è ancora presa in considerazione, in Francia le ispezioni riguardano solo singole classi o singoli insegnanti; in realtà più particolari (alcuni cantoni svizzeri, singoli comuni danesi), gli insegnanti sono molto scollegati dalla scuola in cui insegnano e il loro lavoro non è collegabile ad una proposta formativa dell'istituto.

La valutazione delle scuole è poco sviluppata in Belgio, Grecia, Francia (livello primario)³⁶, Lussemburgo e Bulgaria, e riguarda principalmente gli insegnanti ed è effettuata dall'ispettorato o dai consiglieri scolastici.

In Danimarca, Finlandia, Svezia e Norvegia, Paesi in cui il sistema di istruzione è decentrato, le autorità locali sono soggetti attivi e passivi nei processi di valutazione³⁷, le municipalità possono delegare le loro competenze direttamente alle scuole, e tutto questo comporta una difficoltà ad individuare un tipo di valutazione sistematica; gli insegnanti, comunque, sono generalmente valutati collettivamente³⁸.

Dove invece la misurazione dell'efficacia di una scuola comprende una grande attenzione verso tutti i suoi aspetti essenziali, verifica degli apprendimenti della classe – insegnanti – dirigenza, è nel Regno Unito³⁹: l'inglese OFSTED (*Office for standard in education*) e, per i paesi del Regno, il HMI (*Her majesty's inspectorate*) pongono al centro della ispezione la valutazione della qualità e dell'impatto dell'insegnamento, ritenendo l'efficacia dell'insegnamento e il grado di apprendimento dell'alunno intrinsecamente connessi. I due istituti prevedono ispezioni quadrimestrali e semestrali o a sorpresa per le scuole giudicate inadeguate e verifiche più flessibili per le scuole che hanno dimostrato nel tempo di avere standard qualitativi migliori. A prescindere dalla frequenza, la valutazione esterna rimane comunque un atto poco frequente, perciò, in questi Paesi, sono stati adottati, quali strumenti valutativi per la valutazione interna delle scuole, gli stessi usati dagli ispettori esterni⁴⁰, in modo che, nel processo di autovalutazione, la scuola sia in grado di giudicare immediatamente la qualità delle attività didattiche confrontandole con gli standards richiesti e abbia pertanto la possibilità di intervenire in tempo per evitare di essere bocciate pubblicamente⁴¹.

La previsione di criteri standardizzati stabiliti dal livello centrale dell'amministrazione scolastica sta ultimamente diffondendosi anche in altri Paesi. In alternativa, i rapporti della valutazione interna si utilizzano in via preliminare durante la valutazione esterna (Paesi Bassi, Slovacchia); in altri Paesi, invece, l'interazione tra valutazione interna ed esterna è quasi del

³⁶La costruzione di indicatori di rendimento è invece prevista per le scuole secondarie francesi.

³⁷Questi Paesi hanno messo in atto una decentralizzazione a favore delle municipalità che sono responsabili della valutazione dell'offerta educativa che, tra l'altro, organizzano, e quindi sono soggette loro stesse alla valutazione da parte delle autorità educative centrali o di un'agenzia educativa nazionale specializzata.

³⁸Questi Paesi si stanno gradualmente orientando verso la valutazione degli istituti scolastici. In particolare, nella Comunità tedesca del Belgio, Danimarca, Lussemburgo (livello secondario), Svezia e Norvegia, la valutazione esterna delle scuole come entità sta assumendo una crescente importanza.

³⁹Per un approfondimento sui sistemi di valutazione in uso nel Regno Unito: Mac Beath e Mc Glinn (06).

⁴⁰Le scuole sono state formate alla all'utilizzo dei criteri utilizzati dagli ispettori attraverso seminari organizzati dalle autorità scolastiche locali.

⁴¹L'OFSED attribuisce ai dirigenti scolastici la responsabilità della valutazione degli standard dell'insegnamento e dell'apprendimento.

tutto assente: in Belgio fiammingo, Grecia, Ungheria, Portogallo, non esistono raccomandazioni ministeriali relative all'uso delle diverse informazioni.

Un'altra diversità riscontrabile tra i metodi di valutazione in uso nei diversi Paesi è dato dall'utilizzo degli indicatori relativi ai risultati conseguiti dagli alunni negli esami nazionali. Nel Regno Unito, in Svezia, Islanda, repubblica Ceca, Polonia, Slovacchia, le scuole utilizzano autonomamente questi risultati nell'ambito della autovalutazione anche per valutare l'efficienza degli insegnanti.

Sull'esempio dei Paesi del Regno Unito dove la pubblicazione sistematica dei risultati della valutazione esterna è una pratica in uso dagli anni ottanta e dove, ultimamente, vengono direttamente trasmessi ai genitori o possono essere ottenuti tramite richiesta alle singole scuole, anche in Portogallo, Paesi Bassi, Repubblica ceca, Svezia, Islanda, si prevede la pubblicità dei risultati utilizzando i siti internet del Ministero.

Quale che sia la modalità utilizzata, la introduzione di sistemi di monitoraggio consente di conoscere e di intervenire laddove si riscontrano delle criticità nelle attività scolastiche. La combinazione dei risultati delle valutazioni interne ed esterne, degli esami nazionali, nonché delle valutazioni internazionali, contribuisce a stabilire un livello di conoscenza della realtà scolastica al quale le scuole possono fare riferimento per individuare uno standard qualitativo da perseguire. Viceversa, lo scarso utilizzo di procedure di valutazione e di informazioni non consente ai sistemi di migliorare il livello qualitativo del servizio e di monitorare l'implementazione delle riforme.

Con l'ausilio della seguente tabella si possono meglio focalizzare i differenti modelli di valutazione presenti in Europa.

L'Italia, insieme alla Spagna, limitava fino a pochi anni fa la valutazione solo alle scuole; tale valutazione, effettuata autonomamente dal personale interno alla scuola, ha impedito che si definissero criteri standardizzati utilizzabili per una futura valutazione esterna e che si rendessero compatibili i risultati che, in altri Paesi, rappresentano da tempo una credibile fonte di conoscenza sulla qualità delle scuole⁴².

⁴² In Inghilterra, i risultati ottenuti dagli studenti di una scuola sono confrontati con quelli ottenuti da una altra scuola a livello locale e dell'intera nazione. Le caratteristiche fondamentali delle singole scuole (contesto ambientale, programmi, numero e specificità degli studenti, ecc.) e i risultati sono resi pubblici dal Ministero.

Tab. 9

MODELLI DI VALUTAZIONE IN EUROPA

	Componenti del sistema educativo soggette a valutazione	Utilizzo di criteri standardizzati per la valutazione interna ed esterna delle scuole	Relazioni tra tipi di valutazione interna ed esterna delle scuole	Pubblicazione dei risultati delle valutazioni esterne
Austria	Scuola e insegnanti	Nessuna lista di criteri per la valutazione esterna	Uso dei risultati della valutazione interna nella valutazione esterna	Nessuna pubblicazione sistematica dei risultati delle singole scuole
Belgio fi.	Solo scuola	Lista di criteri per la valutazione esterna, senza raccomandazione di utilizzo per la valutazione interna	Uso dei risultati della valutazione interna nella valutazione esterna e raccomandazione dell'uso dei risultati della valutazione esterna per la valutazione interna	Nessuna pubblicazione sistematica dei risultati delle singole scuole
Belgio fr.	Principalment e insegnanti	Nessuna valutazione esterna delle scuole	Nessuna valutazione esterna e/o esterna	Nessuna valutazione esterna delle scuole
R. Ceca	Scuola e insegnanti	Lista di criteri per la valutazione esterna, senza raccomandazione di utilizzo per la valutazione interna	Uso dei risultati della valutazione interna nella valutazione esterna e raccomandazione dell'uso dei risultati della valutazione esterna per la valutazione interna	Nessuna pubblicazione sistematica dei risultati delle singole scuole
Danimarca	Autorità locali	Nessuna lista di criteri per la valutazione esterna	Uso dei risultati della valutazione interna nella valutazione esterna	Autonomia locale
Finlandia	Autorità locali	Autonomia locale	Autonomia locale	Autonomia locale
Francia	Scuola e insegnanti	Nessuna lista di criteri per la valutazione esterna	Uso dei risultati della valutazione interna nella valutazione esterna	Nessuna pubblicazione sistematica dei risultati delle singole scuole
Germania	Scuola e insegnanti	Nessuna lista di criteri per la valutazione esterna	Poca o nessuna interazione tra valutazione interna ed esterna	Nessuna pubblicazione sistematica dei risultati delle singole scuole
Grecia	Principalment e insegnanti	Nessuna lista di criteri per la valutazione esterna	Poca o nessuna interazione tra valutazione interna ed esterna	Nessuna pubblicazione sistematica dei risultati delle singole scuole
Irlanda	Scuola e insegnanti	Nessuna lista di criteri per la valutazione esterna	Uso dei risultati della valutazione interna nella valutazione esterna e raccomandazione dell'uso dei risultati della valutazione esterna per la valutazione interna	Nessuna pubblicazione sistematica dei risultati delle singole scuole
Italia	Principalment e scuola	Nessuna valutazione esterna delle scuole	Nessuna valutazione esterna e/o esterna	Nessuna valutazione esterna delle scuole
Norvegia	Autorità locali	Autonomia locale		Autonomia locale
Paesi Bassi	Scuola e insegnanti	Lista di criteri per la valutazione esterna, senza raccomandazione di utilizzo per la valutazione interna	Uso dei risultati della valutazione interna nella valutazione esterna e raccomandazione dell'uso dei risultati della valutazione esterna per la valutazione interna	Pubblicazione sistematica dei risultati delle singole scuole
Polonia	Scuola e insegnanti	Lista di criteri per la valutazione e raccomandazione del loro utilizzo per la valutazione interna	Uso dei risultati della valutazione interna nella valutazione esterna	Nessuna pubblicazione sistematica dei risultati delle singole scuole
Portogallo	Scuola e insegnanti	Lista di criteri per la valutazione esterna, senza raccomandazione di utilizzo per la valutazione interna	Poca o nessuna interazione tra valutazione interna ed esterna	Pubblicazione sistematica dei risultati delle singole scuole
Spagna	Solo scuola	Nessuna lista di criteri per la valutazione esterna	Poca o nessuna interazione tra valutazione interna ed esterna	Nessuna pubblicazione sistematica dei risultati delle singole scuole
Ungheria	Scuola e insegnanti	Nessuna lista di criteri per la valutazione esterna	Poca o nessuna interazione tra valutazione interna ed esterna	Nessuna pubblicazione sistematica dei risultati delle singole scuole
Svezia	Autorità locali	Nessuna lista di criteri per la valutazione esterna	Uso dei risultati della valutazione interna nella valutazione esterna	Pubblicazione sistematica dei risultati delle singole scuole
UK	Scuola e insegnanti	Lista di criteri per la valutazione e raccomandazione del loro utilizzo per la valutazione interna	Uso dei risultati della valutazione interna nella valutazione esterna e raccomandazione dell'uso dei risultati della valutazione esterna per la valutazione interna	Pubblicazione sistematica dei risultati delle singole scuole

Fonte: Eurydice (2005).

Per lungo tempo in Italia le problematiche relative alla valutazione sono state completamente ignorate. La mancanza di una “cultura della valutazione” è principalmente dovuta al tipo di formazione che viene richiesta agli insegnanti, incentrata in prevalenza sulla preparazione disciplinare e poco sugli aspetti pedagogici e didattici, e ad una normativa che ha sempre fatto riferimento solo all'obbligo di valutare gli alunni. Ciò ha comportato che la valutazione esterna fosse del tutto assente e quella interna limitata alla valutazione dei singoli alunni senza estendersi più di tanto alla scuola e neppure alla classe.

Solo con l'introduzione dell'autonomia scolastica, l'esigenza di una valutazione organica e sistematica si è definitivamente imposta nel dibattito culturale - pedagogico. E infatti, col Decreto legislativo 20 luglio 1999, n. 258, è stato creato l'Istituto Nazionale per la Valutazione del sistema dell'istruzione. In seguito, con Decreto Legislativo n. 286 del 19 novembre 2004, emanato in attuazione degli art. 1 e 3 della legge 53/2003 è stato istituito il Servizio Nazionale di Valutazione del sistema di istruzione e formazione ed è stato riordinato l'INValSI.

Nell'attuale fase di passaggio si sta operando per portare a regime il sistema di valutazione nazionale⁴³. Per farsi una idea del sistema che sta per andare a regime si può far riferimento all'art. 3 della legge 53/2003, che attribuisce ai docenti il compito di valutare periodicamente gli apprendimenti e i comportamenti degli alunni e certificare le competenze da essi acquisite mentre all'INValSI è attribuito il compito di effettuare verifiche periodiche e sistematiche sulle conoscenze e le abilità degli studenti (soprattutto in italiano, matematica e scienze con riferimento alla II e IV classe della scuola primaria, alla I classe della scuola secondaria di primo grado ed alle classi I e III della scuola secondaria di secondo grado) e sulla qualità complessiva della offerta formativa delle istituzioni scolastiche. Anche nel nostro Paese avremo dunque due modalità di valutazione sistematica: interna, con la auto valutazione a opera del personale della scuola; esterna, effettuata da esperti designati dalla scuola⁴⁴ e dall'INValSI.

La valutazione interna perseguirà l'obiettivo di verificare i risultati ottenuti rispetto al Piano dell'Offerta Formativa (POF). Verrà effettuata dal Collegio dei docenti che avrà la più ampia discrezionalità in merito alle procedure di raccolta e di pubblicazione dei dati e all'uso dei risultati. La valutazione esterna verificherà i risultati rispetto al POF e contribuirà a una valutazione di carattere nazionale. Potrà essere affidata sia a ispettori tecnici che ad agenzie di valutazione; l'INValSI avrà la discrezionalità in merito alle procedure di raccolta e pubblicazione dei dati e dei risultati che potranno essere usati per contribuire a migliorare il funzionamento della scuola valutata.

L'istituto ha iniziato la sua attività con i tre Progetti Pilota negli anni 2001 –2003, che hanno

⁴³ Le prime valutazioni di sistema si sono avute nel 2001 e 2002 e hanno coinvolto 1000 scuole di diverso ordine e grado.

⁴⁴ 1600 scuole hanno attivato il progetto “QUALITÀ”, nato dalla collaborazione tra Ministero e Confindustria, Momento importante del progetto “QUALITÀ è quello della documentazione che permette di stabilire la responsabilità di ogni attività, la sequenza rigorosa delle operazioni, i controlli e le misurazioni necessari. La relativa certificazione di qualità attesta, attraverso la valutazione di un ente esterno, la capacità della scuola di garantire la realizzazione del contratto formativo formalizzato nel POF. In questo modo la scuola esce dall'autoreferenzialità e accetta che un ente esterno analizzi e valuti la sua organizzazione.

coinvolto 1000 scuole di diverso ordine e grado; si tratta di esperimenti che hanno avuto, fondamentalmente, il merito di scegliere un metodo di valutazione nazionale il più possibile condiviso dalle parti interessate. Ai Progetti Pilota ha fatto seguito negli anni 2004/05 la prima valutazione sistematica volta a misurare il grado di raggiungimento dei livelli di conoscenze ed abilità, per attivare nelle scuole un processo di miglioramento continuo e offrire le indicazioni sui livelli di apprendimento raggiunti in paragone con le medie nazionali, regionali e provinciali, oltre che raccogliere altre informazioni per conoscere lo stato complessivo della scuola italiana attraverso il "questionario di sistema" per il primo ciclo. All'indagine hanno partecipato quasi tutte le scuole del primo ciclo e 22 scuole secondarie di I grado statali e paritarie su base volontaria. Il modello di valutazione adottato ha previsto due livelli di responsabilità, centrale del Ministero e della singola scuola, e due tipi di valutazione: esterna, attuata dal Ministero con prove di apprendimento somministrate agli alunni⁴⁵ e con un questionario di sistema rivolto alle istituzioni scolastiche; interna, di competenza delle scuole che, sulla base dei risultati della valutazione esterna, hanno adottato le azioni correttive⁴⁶.

La seconda valutazione sistematica, anni 2005/06, è stata effettuata in tutti gli ordini di scuola, in via obbligatorietà per tutte le istituzioni scolastiche primarie statali e paritarie (ad esclusione delle province di Trento e Bolzano)⁴⁷ e in via volontaria per tutte le istituzioni scolastiche secondarie statali, non statali paritarie e non statali non paritarie⁴⁸. Attualmente, è in corso la rilevazione degli apprendimenti per l'anno scolastico 2006-2007, che è una parte della rilevazione annuale nazionale del sistema educativo di istruzione; viene svolta dal Servizio Nazionale di Valutazione (SNV) con l'obiettivo di monitorare le competenze sviluppate dagli studenti.

Il nuovo sistema di valutazione italiano sembra, al momento, ancora lontano dallo svolgere quella funzione di monitoraggio nazionale e confronto internazionale sulla qualità delle scuole

⁴⁵Le prove d'apprendimento sono state strutturate in quesiti accompagnati da risposte chiuse, tra le quali l'allievo doveva individuare quella esatta. Le prove, secondo la direttiva del Ministro, hanno riguardato le discipline Italiano, Matematica e Scienze, e i livelli scolastici II e IV primaria, I secondaria di primo grado, I e III secondaria di secondo grado. Per la III secondaria di II grado le prove hanno tenuto conto dei vari indirizzi; in Matematica e in Scienze sono state proposte due forme della stessa prova: di alfabetizzazione (A) e specialistica (B). I quesiti sono stati costruiti rispetto a un numero limitato di conoscenze ed abilità ritenute irrinunciabili, acquisite nel biennio precedente, tenendo conto sia delle indicazioni nazionali per la scuola primaria e per la scuola secondaria di primo grado, sia dei programmi in vigore solitamente svolti. I quesiti sono stati strutturati in modo da sollecitare una riflessione piuttosto che risposte meccaniche.

⁴⁶Ciascuna scuola ha avuto accesso solo ai propri dati (aggregati per scuola e per classe) che può confrontare con le medie nazionali, regionali e provinciali al fine di decidere le azioni correttive da assumere. Per le scuole secondarie di II grado, a causa della partecipazione volontaria, è stato realizzato un campione probabilistico nazionale, per fornire anche ad esse un riferimento.

⁴⁷I livelli indagati sono stati le classi II e IV della scuola primaria e le classi I della scuola secondaria di primo grado, le materie: italiano; matematica; scienze.

⁴⁸I livelli indagati sono stati le classi I e III della scuola secondaria di secondo grado, le materie :italiano; matematica; scienze.

che, ormai da tempo, è in uso soprattutto nei Paesi del Regno Unito. Ma, seguendo l'esempio di quanto avvenuto in quei Paesi, non è solo con l'utilizzo di indagini più accurate che si possono apportare dei miglioramenti, bensì, con modifiche più profonde che riguardano soprattutto l'introduzione di criteri meritocratici e la diffusione dei principi di rendicontazione e di responsabilizzazione in base ai quali costruire un diverso grado di autonomia funzionale e finanziaria delle scuole.

Tanto più le scuole diventano autonome, tanto più acquistano importanza la valutazione esterna e l'autovalutazione degli istituti, sia in funzione di controllo del loro operato, sia per monitorare l'equità del sistema che per fornire ai genitori degli alunni le informazioni sulla qualità dimostrata. Pertanto, la rendicontazione di ciò che le scuole pubbliche fanno con una più ampia autonomia funzionale e finanziaria è tanto più sistematica quanto maggiore è la estensione nel campo dell'istruzione di meccanismi di mercato (quali selezioni degli insegnanti o forme di competizione tra gli studenti per accedere alle scuole migliori) che si vogliono far coesistere con i principi di universalità dell'accesso alla istruzione ed equità delle prestazioni. Su questi temi il sistema italiano di istruzione è in forte ritardo su molti Paesi europei; nel seguente riquadro si offre al lettore un rapido approfondimento sui sistemi di valutazione in uso in Francia, Germania e Inghilterra.

La valutazione della qualità degli istituti scolastici in Francia, Germania e Inghilterra

In molti Paesi europei l'introduzione di nuove forme di monitoraggio delle istituzioni scolastiche è diventata in questi anni una priorità politica. In Francia la richiesta dei cittadini di informazioni sulla efficacia degli istituti scolastici ha portato, alla fine degli anni ottanta, ad introdurre lo strumento della valutazione e del monitoraggio nel sistema istruzione nell'ambito di un generale processo di modernizzazione dello Stato, in Inghilterra le recenti innovazioni hanno ammodernato un sistema di controllo della qualità della professionalità di tutti i soggetti che operano nel servizio istruzione prevedendo, tra l'altro, speciali misure punitive, in Germania la recentissima introduzione di un nuovo sistema di valutazione assume particolare interesse per la suddivisione di competenze tra il livello federale dello Stato e i Lander.

- In Francia per la valutazione esterna delle scuole sono stati istituiti quattro organi responsabili, uno per ogni grado di istruzione che svolgono la loro valutazione con diversa frequenza e su aspetti diversi ed un quinto organo, il Chambres régionales des comptes, che svolge funzioni di consulenza e controllo dei conti, dei budget e della gestione delle collettività locali e degli istituti pubblici locali (in particolare collèges e lycées).

Le valutazioni delle scuole vertono su ispezioni riguardanti il funzionamento dell'istituto scolastico, ispezione del personale scolastico, su valutazioni sulla conformità del progetto di istituto con gli obiettivi nazionali, sulla sua realizzazione e i suoi effetti sui risultati degli alunni.

La mancata sistematicità dei controlli non consente una produzione periodica dei rapporti come base per il miglioramento della qualità della scuola in questione e per questo si ha un uso molto limitato dei risultati della valutazione.

La valutazione esterna degli apprendimenti degli alunni è compito della Direction de l'Évaluation et de la Prospective (DEP) afferente al Ministero dell'educazione nazionale. Le materie prescelte sulle quali vertono i test scritti, sono: francese, matematica e per alunni di 15 anni storia-geografia, lingua straniera. Le valutazioni vengono svolte: all'inizio del ciclo degli approfondimenti che corrisponde alla metà dell'istruzione elementare, 8 anni; all'inizio del collège (scuola secondaria di I grado) cioè circa 11 anni; all'inizio del lycée generale, tecnologico o professionale, 15 anni (valutazione non obbligatoria).

Per la valutazione del personale docente sono predisposti tre organi responsabili:

- IEN – Inspecteurs de l'Éducation National (livello primario).*
- IPR - Inspecteurs Pédagogiques Régionaux (livello secondario).*
- Capo di istituto (livello secondario).*

Gli insegnanti del primario sono ispezionati ogni 4 anni, quelli del secondario ogni 7; l'ispezione consiste in una osservazione in classe dei metodi usati dal docente cui segue un colloquio individuale; si ha poi la stesura di un rapporto di ispezione, spedito all'Académie e poi all'insegnante che deve sottoscriverne una copia se d'accordo con il giudizio riservatogli.

Per la valutazione del dirigente scolastico sono istituiti due organi responsabili della valutazione:

- recteurs e inspecteurs généraux (livello secondario).*
- IEN – inspecteurs de l'éducation nationale (livello primario).*

Alla fine dell'anno il capo di istituto prepara un rapporto di valutazione sull'istituto che fornisce una base per la valutazione esterna delle sue attività. Sottopone una diagnosi al Recteur,

che la utilizza per fissare gli obiettivi dell'istituto nella lettre de mission. Dopo 4 anni, viene nuovamente valutato rispetto agli obiettivi stabiliti. I risultati sono presi in considerazione per l'avanzamento di carriera.

- In Germania, la valutazione sistematica dei processi di insegnamento e di apprendimento è abbastanza recente. Sebbene la valutazione non sia ancora stata istituzionalizzata, sono attualmente funzionanti meccanismi di controllo svolti dalle autorità statali di supervisione delle scuole e dell'istruzione superiore; inoltre, il sistema di controllo si avvale dell'ufficio statistico federale e degli uffici statistici dei Länder. Dal 2003, la Conferenza permanente dei ministri dell'educazione e degli affari culturali dei Länder (Kultusministerkonferenz – KMK) pubblica un rapporto sul sistema educativo che monitora tutti i settori dell'istruzione, attribuendo particolare attenzione alla valutazione interna ed esterna degli istituti e dei processi educativi, allo sviluppo di standard educativi, ai confronti sul rendimento a livello di Land - fra vari Länder e a livello nazionale e internazionale.

La valutazione esterna delle scuole viene fatta a livello di Land e a livello di Stato federale; a livello di Land solo in due Länder (Brema e Brandeburgo) è prevista la valutazione esterna obbligatoria che va oltre le tradizionali funzioni dello Schulaufsicht (Ispettorato scolastico). Altrove avviene su base volontaria. Gli organi responsabili della valutazione sono:

- *Schulaufsicht*: autorità governativa del Land che svolge la supervisione su amministrazione delle risorse, attività educative, applicazione dei curricula, svolgimento degli esami, équipe educativa attraverso visite durante le lezioni.

- *Schulinspektion*: agenzia istituita dal Ministero del Land di Brema per svolgere la valutazione esterna. Coopera con lo Schulaufsicht e svolge una valutazione comparativa fra le scuole.

Anche se non sono stati ancora previsti tempi e intervalli di svolgimento, le valutazioni svolgono un importante ruolo in quanto i risultati vengono comunicati alle scuole alle famiglie che sono informate sui livelli di qualità degli istituti.

A livello di Stato federale, l'organo responsabile della valutazione è la KMK che garantisce lo sviluppo uniforme e comparabile del sistema educativo tedesco, emette raccomandazioni che i singoli Länder devono recepire e trasformare in leggi.

La valutazione esterna degli apprendimenti degli alunni viene svolta con la somministrazione di test comparativi, utili per verificare il raggiungimento degli standard che sono stati introdotti dalla KMK, in concomitanza con l'indagine PISA 2006; sarà a regime nel 2008. L'organo responsabile sarà l'Istituto per lo sviluppo della qualità (Institut für Qualitätsentwicklung im Bildungswesen – IQB) che valuterà la preparazione degli alunni al termine del livello primario (10 anni) e a 15 o 16 anni (a seconda del tipo di scuola o di Land) in Tedesco e Matematica (livello primario), Tedesco, Matematica e una Lingua straniera tra inglese e francese (scuole Hauptschule del secondario inferiore), Tedesco, Matematica, una Lingua straniera tra inglese e francese, Scienze naturali biologia, chimica, fisica (scuole Realschule del secondario inferiore).

Della valutazione del personale docente si occupano il capo di istituto e gli ispettori scolastici (Schulaufsichtsbeamten, a livello di Land). La valutazione si svolge secondo linee guida predisposte dai Ministeri dell'educazione e degli affari culturali dei Länder (indicano i motivi, i tempi e le forme della valutazione); normalmente avviene in caso di avanzamento di carriera ma in alcuni Länder avviene a intervalli regolari, e non solo in caso di avanzamento di carriera.

La valutazione si basa: su colloqui con l'insegnante; su rapporti sul rendimento predisposti dal capo di istituto; su visite durante le lezioni da parte del capo di istituto e degli ispettori scolastici; sull'analisi del lavoro svolto dagli alunni.

La valutazione del capo di istituto avviene nell'ambito della valutazione esterna delle scuole; ad esempio, nel caso vengano rilevate carenze nella scuola. Si tratta, comunque, di una valutazione finalizzata al miglioramento della scuola nel suo insieme e non mirata ad esaminare il "rendimento" del capo di istituto.

- In Inghilterra le ispezioni scolastiche sono da poco state riformate per renderle al tempo stesso più regolari e meno rigide; la valutazione esterna delle scuole viene effettuata: dall'Office for Standard in Education – OFSTED (dipartimento governativo non ministeriale che rende conto al Primo Ministro e al Parlamento) che delega un team di ispettori indipendenti a contratto controllati dagli ispettori di sua Maestà, Her Majesty's Inspectors – HMI e dal Local Education Authorities – LEAs.

L'OFSTED, è stato istituito nel 1992, è diretto dall'Ispettore capo delle scuole di sua maestà (Her Majesty's Chief Inspector of Schools – HMCI). Ha la responsabilità della gestione dell'ispezione di tutte le scuole, da svolgersi in un ciclo regolare, e della decisione di procedure e criteri per le ispezioni all'interno di un quadro di riferimento imposto dalla legge. L'OFSTED definisce la qualità delle singole scuole (insegnamento e gestione), gli standard raggiunti, lo sviluppo personale degli alunni, i miglioramenti da apportare anche attraverso il controllo dell'operato delle Local Education Authorities – LEA.

A livello locale, le LEAs offrono servizi di ispezione e consulenza alle scuole da molti decenni. Solo ultimamente, le loro responsabilità sulla qualità dell'istruzione delle scuole sono state definite (precisamente dalla Legge quadro sugli standard nelle scuole - School Standards and Framework Act del 1988): i LEAs devono promuovere standard elevati nell'istruzione offerta agli alunni appartenenti alle aree di loro competenza e predisporre un piano educativo di sviluppo (Education Development Plan) e un piano strategico che definisca le disposizioni delle LEA per il monitoraggio dei risultati delle sue scuole.

La valutazione dell'OFSTED inizia con un preventivo invio di informazioni agli ispettori da parte delle scuole stesse e dall'OFSTED, segue con visite alle scuole da parte degli ispettori almeno una volta ogni 6 anni. Gli ispettori discutono sui risultati della valutazione prima con il capo di istituto, successivamente con lo School Governing Body e redigono un rapporto e compilano un modulo di giudizio contenente i criteri del Framework for Inspection graduati in una scala da 1 a 7. Il rapporto sull'ispezione viene inviato alla scuola e lo School Governing Body ne distribuisce una sintesi ai genitori. Viene inoltre pubblicato sul sito web dell'OFSTED.

Le LEAs visitano le scuole una volta l'anno e i risultati non vengono pubblicati, ma inviati solo al capo di istituto e allo School Governing Body.

Le valutazioni negative possono comportare specifiche conseguenze che vanno dalle raccomandazioni o istruzioni per il miglioramento della qualità della singola scuola, e in tali casi la scuola deve dichiarare nell'Action Plan come procederà per implementare le raccomandazioni dell'OFSTED, alle misure speciali per le scuole che non offrono un accettabile standard educativo dalle quali derivano riduzione dei fondi - limitazioni nel rilascio dei certificati - multe - licenziamenti.

La valutazione esterna degli apprendimenti degli alunni è di competenza del Assessment and Qualification Alliance – AQA, e l'Awarding bodies che sono enti autonomi non a scopo di lucro preposti al rilascio delle qualifiche sull'uniformità del sistema di valutazione.

Le materie monitorate sono Inglese, Matematica, Scienze (Key stages 1, 2, 3), materie del National Curriculum e/o materie professionali scelte dall'alunno (in genere 5/8 materie del Key stage 4). La valutazione viene fatta al termine dei primi 3 key stages: 7, 11 e 14 anni e al termine del 4° key stage: 16 anni tramite test scritti nazionali al termine dei 3 key stages, esami per il conseguimento dei General Certificate of Secondary Education – GCSE e/o di qualifiche professionali (al termine del 4° key stage).

La valutazione del personale docente è compito dello School Governing Body (composto dal capo di istituto, rappresentanti delle LEAs, della comunità, dei genitori, del personale docente e non docente) che deve garantire la regolare valutazione degli insegnanti, e del Teacher's team leader (un insegnante che supervisiona il lavoro dei colleghi) che insieme al capo di istituto (supportato da un consulente esterno) svolge la review (revisione). La valutazione, che dura un anno, ha come presupposti il profilo professionale del singolo insegnante, che viene osservato in classe, e gli obiettivi che sono stati concordati con il valutatore nel precedente anno scolastico.

La valutazione del dirigente scolastico è opera di due organi responsabili: lo School Governing Body, con il supporto di un consulente esterno da esso stesso selezionato, decide quando effettuare la valutazione; i Governors che pianificano il ciclo della valutazione annuale.

I Governors, il consulente esterno e il capo di istituto, al termine del ciclo della valutazione, si incontrano per individuare i risultati raggiunti e fissare nuovi obiettivi e individuare i bisogni di sviluppo professionale.

IL DECENTRAMENTO SCOLASTICO IN ITALIA ED EUROPA

Il sistema di valutazione, così come attualmente proposto, agendo nell'ambito della esperienza dell'autonomia scolastica italiana, ne riceve le ambiguità e le contraddizioni. L'incompletezza dell'autonomia funzionale degli istituti scolastici è nota: l'autonomia organizzativa, didattica, gestionale avrebbe dovuto garantire agli istituti scolastici, ora dotati di propria personalità giuridica⁴⁹, la possibilità di optare per nuove forme di organizzazione, caratterizzate da un certo grado di flessibilità nell'utilizzo delle risorse umane, finanziarie, tecnologiche, materiali, temporali.

L'obiettivo indicato era la diversificazione del servizio tramite il miglioramento dell'utilizzo delle risorse e delle strutture, con l'introduzione di tecnologie innovative, con la scelta di metodologie, strumenti, organizzazione, tempi di insegnamento, da adottarsi nel rispetto della libertà di insegnamento - del diritto di apprendere - della libertà di scelta educativa da parte delle famiglie, e nell'ambito di un coordinamento con il contesto territoriale.

Le difficoltà registratesi in questi anni nell'attuare pienamente l'autonomia sono dovute essenzialmente alla persistenza nella normativa vigente di regole che presidiano, talvolta con modalità troppo restrittive, il carattere unitario del sistema pubblico dell'istruzione, circoscrivendo la capacità delle singole scuole nel determinare i programmi didattici, i profili organizzativi, il reperimento di risorse finanziarie e il reclutamento dei docenti⁵⁰. Il mancato riconoscimento ai dirigenti scolastici degli strumenti giuridici necessari per incidere efficacemente sulla qualità dell'offerta formativa proposta negli istituti (maggiore capacità di spesa, scelta - almeno parziale - degli insegnanti, possibilità di attribuire incentivi economici o di diversa natura agli insegnanti più bravi, valutazione dell'operato degli insegnanti..), ha comportato, di conseguenza, la loro deresponsabilizzazione di fronte ai risultati ottenuti nelle indagini nazionali e internazionali⁵¹. Inoltre, il persistere di una gestione centralizzata del sistema scolastico si scontra con le nuove esigenze di sapere e di istruzione: superata la fase in cui l'obiettivo principale era quello di assicurare i livelli di istruzione il più possibile uniformi, il cambiamento del contesto sociale ed economico avvenuto in questi ultimi anni comporta un sistema di istruzione che, prefissati obiettivi nazionali ed europei, sappia riconoscere alle realtà che operano nel campo della istruzione sul territorio una maggiore capacità di organizzare una offerta formativa che sappia recepire le esigenze che scaturiscono dal territorio stesso.

Negli ultimi mesi, tuttavia, si è fatto un primo passo nella direzione di un rafforzamento dell'autonomia scolastica, rappresentato dall'aver introdotto per gli istituti lo stesso regime fiscale delle Fondazioni - avendo di conseguenza reso ad essi possibile ricevere donazioni da

⁴⁹ Gli istituti scolastici possono relazionarsi all'esterno tramite la sottoscrizione di accordi, convenzioni, contratti: attività che presuppongono anche una autonomia patrimoniale.

⁵⁰ Cfr. ISAE (2006).

⁵¹ Cfr. Leonardi (2006).

privati⁵². L'idea è quella di destinare nuove risorse per l'innovazione tecnologica e il miglioramento del patrimonio immobiliare⁵³ tramite le agevolazioni fiscali.

D'altronde, il decentramento della gestione del servizio scolastico, sia a livello di ente territoriale che di istituto, è divenuto con il nuovo Titolo V della Costituzione, un obbligo costituzionale e rappresenta una soluzione che in altri Paesi, soprattutto quelli scandinavi⁵⁴, ha contribuito a migliorare la qualità dell'istruzione, come rilevano le ottime performance ottenute nelle indagini Pisa.

In alcuni Paesi, il decentramento del servizio e il riconoscimento di una maggiore autonomia delle scuole è stato accompagnato da provvedimenti che hanno introdotto forme diverse di apertura al mercato, quali la concorrenza tra scuole, la selezione degli insegnanti e degli studenti secondo criteri meritocratici.

Il sistema educativo della Finlandia, fondato sulle scuole pubbliche e sul principio di equità (intesa come uguaglianza di trattamento – non di risultati), è ampiamente decentrato; le municipalità provvedono al servizio relativo alle scuole di base e alle secondarie superiori e possono ulteriormente delegare le loro funzioni direttamente alle scuole. Il sistema prevede una competizione tra gli studenti per entrare nelle migliori scuole secondarie superiori; allo stesso tempo, però, a conferma del forte egualitarismo che lo caratterizza, viene garantito un eguale esborso di risorse pubbliche per ogni studente a prescindere dalla scuola che sia riuscito a frequentare.

Normalmente gli studenti finlandesi frequentano le scuole presenti nei quartieri in cui le loro famiglie vivono; alcuni movimenti verso le scuole dislocate in zone diverse si hanno solo al momento del passaggio alla scuola secondaria superiore. A differenza di altri Paesi, però, la prevalenza dell'utilizzo delle scuole di quartiere non comporta importanti differenze tra le diverse aree nella qualità del servizio fornito nelle scuole. In Finlandia, infatti, la condizione socio economica di partenza degli studenti, a parità di programmi e di spesa dedicata, non influisce più di tanto sulle ottime performance registrate nei test Pisa. Una spiegazione può trovarsi in altre soluzioni adottate da quel Paese, quali: l'aumento del carico di lavoro degli insegnanti; classi

⁵² Ai donatori (persone fisiche, onlus, imprese), allo scopo di tutelare la natura pubblica delle scuole, sarà vietato di entrare negli organismi decisionali dell'istituto

⁵³ La gestione del patrimonio comporterà una modifica alla composizione del Consiglio di istituto. Al riguardo, il governo ha approvato una delega che dà al Ministro della Pubblica Istruzione la possibilità entro 12 mesi di riformare gli organi collegiali d'istituto ancora fermi alla versione del 1974. In particolare, si prevede che sarà riformata la composizione del Consiglio d'istituto, l'organismo che gestisce gli aspetti economici e organizzativi delle scuole autonome, che è composto attualmente, in proporzioni diverse, da docenti, genitori, alunni e personale non docente. Il progetto prevede che oltre al dirigente scolastico, membro di diritto, in futuro, le scuole potranno far partecipare negli organi collegiali i rappresentanti delle autonomie locali, delle università, delle associazioni, delle fondazioni, delle organizzazioni rappresentative del mondo economico, del terzo settore, del lavoro e delle realtà sociali e culturali presenti sul territorio. Mentre i Collegi dei docenti potranno dotarsi di un Comitato tecnico che avrà il compito di supportare e monitorare la corretta attuazione del Piano dell'offerta formativa.

⁵⁴ In Svezia le scuole sono governate da tempo dalle autorità locali che, come avviene in Danimarca e Finlandia, possono ulteriormente decentrare le loro funzioni e responsabilità alle scuole.

composte da un elevato numero di alunni; il sottoporre gli insegnanti a test valutativi concernenti la loro pratica didattica; il diretto coinvolgimento degli insegnanti nella formazione dei programmi scolastici e nei processi relativi alla valutazione esterna. Tutto questo ha portato la Finlandia ad avere un grado di disparità tra gli scolari deboli e quelli che conseguono punteggi nella media OECD molto basso, si tratta di una caratteristica molto apprezzabile poiché ottenuta in un Paese che riesce a mantenere una equità educativa e contemporaneamente diversificare la qualità delle scuole e inserire criteri meritocratici per gli alunni.

L'Olanda⁵⁵ ha incoraggiato la competizione tra scuole prevedendo il reclutamento direttamente nelle scuole degli insegnanti, selezionati in base alle loro qualifiche e pagati in base al valore espresso, e di professionisti con esperienze diverse da quelle proprie dell'insegnamento.

In Inghilterra e Galles, l'aumento del controllo centrale sulla formazione iniziale degli insegnanti con, per esempio, la definizione del contenuto dei corsi di formazione, dei requisiti degli standard professionali e l'introduzione di dispositivi di ispezione e la sottoposizione dei salari e delle condizioni lavorative degli insegnanti al controllo del Segretario di Stato ai sensi del "*Teachers pays and conditions act*" del 1987, si è avuto in un più generale contesto di decentramento verso le autorità territoriali locali e i dirigenti scolastici che ha riguardato il finanziamento delle scuole e le relative funzioni. In particolare, lo "*Education reform act*" del 1988 ha trasferito agli istituti la responsabilità di assumere il corpo insegnanti e il personale non docente.

Le scuole sono state dapprima interessate da un trasferimento di poteri decisionali prima di competenza dei distretti locali, i LEAs - *Local Education Authorities*, quindi è stata prevista l'istituzione di nuove scuole autonome, le cd. *GM schools (Grant Maintained schools)*, completamente scollegate dai distretti locali.

Il reclutamento diretto dei professori ha aperto il sistema pubblico inglese ad una vera competizione tra scuole; la professionalità delle figure coinvolte nelle scelte organizzative e nei processi formativi consentono all'istituzione scolastica di raggiungere livelli qualitativi che vengono premiati con l'aumento degli iscritti e relativo finanziamento. Il limite d'accesso comporta, chiaramente, una seppur minima selezione tra gli studenti richiedenti, basata sulla disponibilità dei posti per le cosiddette *LEAs schools* e sul superamento di una prova di ammissione per le *GM schools*.

Il sistema utilizzato in Inghilterra permette di introdurre incentivi per migliorarne la qualità e di mantenere inalterati i costi dell'educazione pubblica. Inoltre tende ad ampliare la varietà delle

⁵⁵ In Olanda molte riforme hanno riguardato i salari degli insegnanti e le procedure relative alla loro promozione. Dopo aver superato negli anni Settanta il problema della mancanza di personale con un aumento dei salari e offrendo incentivi agli insegnanti più anziani per rimanere in servizio con un numero inferiore di ore lavorative, nel 1980, si è preferito optare per un innalzamento dei requisiti per accedere alla professione. Nel 1998 questa strategia è stata abbandonata per favorire la formazione durante il servizio.

scuole che i genitori possono scegliere al momento della iscrizione dei loro figli ed a evitare che gli studenti frequentino scuole la cui scelta da parte dei genitori è dovuta fondamentalmente per motivi logistici. Inoltre, la concorrenza tra scuole dotate di sufficiente autonomia incentiva la diversificazione dell'offerta formativa e mette nelle condizioni i genitori di valutare maggiormente aspetti concernenti le scelte pedagogiche, l'organizzazione e i servizi che l'istituto offre.

In un sistema così congegnato le scuole con scarsa capacità attrattiva vedono diminuire l'attribuzione delle risorse in via proporzionale al calo degli iscritti, fino ad una eventuale chiusura. Si tratta di soluzioni che favoriscono soprattutto gli studenti brillanti provenienti da famiglie disagiate che non riescono normalmente ad evitare le inefficienze del settore pubblico.

Guardando invece agli effetti che la riforma ha avuto sulle scuole a seconda del loro grado di autonomia, Clark (2005) ha osservato che gli studenti frequentanti le *GM schools* avevano ottenuto migliori risultati negli esami finali rispetto i loro colleghi ancora iscritti nelle scuole sotto la supervisione dei *LEAs*, mentre la qualità di queste ultime era rimasta invariata.

Tab. 10 ALCUNE CARATTERISTICHE DEI SISTEMI EDUCATIVI EUROPEI

	Quota di studenti che sostengono un esame finale statale	% spesa per istruzione destinata alla scuola pubblica (2002)	Distribuzione di studenti. educazione primaria		Distribuzione di studenti. seconda educazione inferiore		Distribuzione di studenti. seconda educazione superiore		Età in cui lo studente viene esaminato la prima volta	Percentuale di autonomia della scuola media inferiore
			Scuole pubbl.	Scuole private*	Scuole pubbl.	Scuole private*	Scuole pubbl.	Scuole private*		
Austria	0	93,3	95,6	44	92,3	7,7	90,0	10,0	10	29
Belgio	0	94,2	45,4	54,6	43,2	56,8	42,1	57,9	12	43
R. Ceca	100	94,5	98,9	1,1	98,2	1,8	87,4	12,6	11	60
Danimarca	100	96,1	88,0	12,0	76,9	23,1	97,5	2,5	16	44
Finlandia	100	97,8	98,8	1,2	95,8	4,2	89,6	10,4	16	27
Francia	0	92,1	85,4	14,6	78,8	21,2	69,5	30,5	15	31
Germania	35	83,3	97,3	2,7	92,9	7,1	92,5	7,5	10	32
Grecia	0	95,4	92,4	7,6	94,5	5,5	93,7	6,3	15	13
Ungheria	100	89,8	94,7	5,3	93,7	6,3	85,9	14,1	11	68
Irlanda	100	93,4	99,1	0,9	100	0	98,5	1,5	15	n.d.
Italia	100	92,6	93,2	6,8	96,6	3,4	93,7	6,3	14	48
Olanda	100	90,3	31,3	68,7	23,8	76,2	7,8	92,2	12	100
Norvegia	100	96,2	98,2	1,8	97,8	2,2	90,1	9,9	16	37
Portogallo	0	98,4	89,5	1,5	88,7	11,3	81,8	18,2	15	41
R. Slovacca	100	95,3	95,8	4,2	94,9	5,1	92,0	8,0	11	50
Spagna	0	88,4	66,6	33,4	67,2	32,8	76,9	23,1	16	28
Svezia	50	96,7	94,9	5,1	94,6	5,4	96,6	3,4	16	27
Svizzera	0	n.d.	96,3	3,7	93,0	7,0	93,1	6,9	15	n.d.
UK	100	84,4	95,1	0,0	93,2	6,8	26,9	73,1	n.d.	85 (Ing)

Fonte:OECD (2005).

* Scuole private regolamentate + scuole private indipendenti.

La capacità che ha la competizione tra scuole a stimolare effetti migliorati sulla qualità della istruzione pubbliche è stata oggetto di importanti studi che sono stati analizzati nel *Report on the European Economic 2006 del EEAG Advisory Group at CESifo*.

In Paesi nei quali il settore privato rappresenta una valida alternativa alla scuola pubblica sono state sperimentate forme di finanziamento – come i cd. *Milwaukee vouchers*⁵⁶ - che hanno permesso agli studenti provenienti da famiglie economicamente disagiate di frequentare scuole private di qualità. I risultati ottenuti da questi studenti sono risultati migliori di quelli ottenuti dai loro colleghi ancora frequentanti le scuole pubbliche, le cui performance sono state all'incirca le stesse degli anni precedenti. Ma soprattutto, la perdita del 15% degli studenti ha spinto le scuole pubbliche a migliorare la loro offerta formativa per conservare gli iscritti. Tale miglioramento è stato ancor più forte laddove più elevato era il grado di autonomia funzionale delle scuole. Hoxby⁵⁷ confrontando i risultati dei test sostenuti dagli studenti frequentanti scuole che hanno fronteggiato la competizione delle private, ne ricava che la competizione ha effetti positivi sulla efficienza del sistema.

Alcune soluzioni adottate sia in Finlandia che in Inghilterra mostrano che l'autonomia degli istituti scolastici associata alla concorrenza tra scuole e alla loro capacità di attrarre gli studenti migliori hanno dimostrato di produrre effetti positivi sulle performance anche in sistemi educativi pubblici che garantiscono pari livelli di prestazioni a tutti gli studenti. La tabella 10 suggerisce che la combinazione di autonomia e meritocrazia produce buoni risultati quando a conclusione del ciclo di studi è previsto un esame statale. I risultati degli esami finali rappresentano una incontrovertibile modalità per misurare la qualità delle scuole, cui i genitori possono pertanto rifarsi per valutare le performance delle scuole presenti sul territorio e scegliere per i loro figli quella che ha dimostrato di seguire la migliore proposta formativa⁵⁸.

⁵⁶ A Milwaukee (USA) i *vouchers* per gli studenti non abbienti sono diventati operativi nell'anno scolastico 1990/91. Rivolti alle famiglie con reddito al di sotto del 175% del livello federale di povertà, dovevano almeno coprire per intero le spese che la scuola privata prevede per ogni studente. Per ogni studente che lasciava la scuola pubblica, quest'ultima perdeva una quantità di finanziamento pubblico pari alla metà del valore del *voucher*.

⁵⁷ Hoxby (2004).

⁵⁸ Report on the European Economic (2006).

CONCLUSIONI

In Italia la spesa pubblica destinata all'istruzione è elevata, la qualità dei risultati mediocre. La parte preponderante di tale spesa è destinata alle retribuzioni degli insegnanti, il cui numero per studente è molto più elevato di quello riscontrabile negli altri Paesi europei. Peraltro un basso numero di studenti per insegnante e classi poco numerose non sono garanzia di qualità dei risultati. Ridurre progressivamente nel tempo il numero di insegnanti non pregiudicherebbe la qualità dell'istruzione e consentirebbe il recupero di risorse da destinarsi a due azioni di policy di grande rilievo: introdurre modifiche nel livello e nella struttura della retribuzione e attivare sistemi di valutazione dei risultati che siano insieme idonei ad incentivare una migliore attività didattica e una continua crescita professionale degli insegnanti.

Infatti, attualmente, un effetto disincentivante appare derivare dal livello e dalle modalità di progressione della retribuzione, basata sul numero di anni di servizio. Diversamente da quanto avviene in altri Paesi europei, dove gli stipendi degli insegnanti sono differenziabili sulla base della quantità e della qualità del lavoro svolto e la progressione stipendiale può procedere secondo percorsi più accelerati di quello basato sulla sola anzianità. Il nostro sistema scolastico non premia gli insegnanti che hanno qualifiche professionali superiori a quelle richieste, o con una già acquisita esperienza professionale, o che dimostrano di avere un elevato grado di preparazione, né valuta e monitora le loro competenze didattiche, il modo di insegnare, di organizzare le attività in classe, di motivare gli studenti.

Dal confronto internazionale risulta inoltre di grande importanza la combinazione scelta tra meccanismi di formazione, di selezione per il reclutamento e metodi di valutazione periodica. Il confronto con i sistemi di valutazione applicati agli istituti scolastici degli altri Paesi Europei, evidenzia ad oggi l'inadeguatezza di quello italiano. L'introduzione di efficaci sistemi di monitoraggio consentirebbe di conoscere e di intervenire laddove si riscontrano delle criticità nelle attività scolastiche. La combinazione dei risultati delle valutazioni, interne ed esterne, con gli esami nazionali, nonché con le valutazioni internazionali, contribuirebbe a stabilire un livello di conoscenza della realtà scolastica al quale i singoli istituti potrebbero fare riferimento per individuare uno standard qualitativo da perseguire. L'introduzione di sistemi di valutazione adeguati è inoltre di fondamentale importanza per l'implementazione della riforma sull'autonomia scolastica che a tutt'oggi - a dieci anni dall'introduzione - non ha nei fatti raggiunto gli obiettivi che si proponeva.

Una combinazione tra piena realizzazione dell'autonomia scolastica e elevate performance del sistema dell'istruzione è infatti strettamente connessa da un lato alla differenziazione delle scuole e a forme di competizione tra di esse, dall'altro alla presenza di sistemi di controlli e valutazioni gestiti da un' autorità centrale ad esse sopraordinata.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Bè nabou R., Kramar F. e C. Proust (2004), Zones d'éducation prioritarie: quels moyens pour quels résultats ?, in *Economie et statistique* 380, pp. 3-30.
- Brunello G. e Topo A. (2006), *Il quasi mercato dei professori*, disponibile sul sito www.lavoce.info
- Checchi D. (2006), *Valutazioni che non danno risposte*, disponibile sul sito www.lavoce.info.
- Clark D. (2005), *Politics, market and schools: quasi experimental evidence on the impact of the autonomy and competition from a truly revolutionary UK reform*, working paper, Nuffield College, Oxford.
- Commissione della Comunità Europea (2006), *Efficienza ed equità nei sistemi europei di istruzione e formazione, COM(2006) 481*.
- Consorzio MIPA, INValSI (2005), *Dati ASPIS III -Linee di ricerca sull'analisi della spesa per istruzione*.
- EEAG Advisory group at CESifo (2006), "Prospect for education policy in Europe", in Report on the european economic, disponibile sul sito [www. http://www.cesifo-group.de](http://www.cesifo-group.de)
- Eurydice (2005), *Key topics in education in Europe*, disponibile sul sito www.eurydice.org
- Eurydice - Indire (2005), *La valutazione dei sistemi educativi in Europa*, Bollettino di informazione internazionale dicembre 2005.
- Eurydice - Indire (2002), *Diritti e doveri degli insegnanti*, Bollettino di informazione internazionale gennaio 2002.
- Eurydice - Indire (2004), *Gli insegnanti europei*, Bollettino di informazione internazionale gennaio 2004.
- Eurydice (2006), *L'assicurazione di qualità nella formazione degli insegnanti in Europa*, disponibile sul sito www.eurydice.org
- Foresti M. e Pennini A (2005), *Fare i conti con la scuola*, disponibile sul sito www.lavoce.info.
- Hoxby C.M. (2004), "School choice and school competition: evidence from the United States", in *Swedish Economic Policy Review* 10(2), pp.11-67.
- ISAE (2006), *Rapporto sullo stato di attuazione del federalismo*, Roma, marzo.
- INValSI (2005), *Il livello di competenza dei quindicenni italiani in matematica, lettura, scienze e problem solving*, Rapporto nazionale di PISA 2003.
- Leonardi (2006), *Un test per il preside*, disponibile sul sito www.lavoce.info.
- Mac Beath J. e Mc Glinn (2006), *Autovalutazione della scuola*, Trento, Erickson edizioni.
- Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (2005), *La scuola in cifre*, Volume speciale, Quaderni della Direzione Generale per gli Studi e la Programmazione.
- Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (2005), atti del convegno Conoscenza per lo sviluppo: il ruolo della scuola e dei processi di apprendimento nelle politiche di sviluppo, Roma Luglio 2005, disponibile sul sito www.istruzione.it
- OECD (2005), *Education at glance*, Parigi.
- OECD (2006), *Education at glance*, Parigi.

Regimi di protezione all'impiego ed effetti sul mercato del lavoro: l'evoluzione della flessibilità in Italia¹

INTRODUZIONE

Uno dei principali interventi legislativi nel mercato del lavoro riguarda la disciplina dei licenziamenti, vale a dire l'insieme delle normative che limitano la libertà delle imprese di interrompere il rapporto di lavoro.

In quasi tutti i paesi esistono, come è noto, normative che obbligano le imprese a trasferire al lavoratore un dato compenso monetario (di solito una percentuale della retribuzione) per porre fine ad un rapporto di lavoro a tempo indeterminato, oltre a procedure che le imprese sono obbligate a seguire (obblighi di notifica da effettuarsi entro un determinato periodo dall'operatività del licenziamento), cause di ammissibilità del licenziamento suscettibili di essere dibattute in sede giudizionale. Strettamente collegata è la regolazione dei contratti a termine che stabilisce, tra l'altro, quali sono le ragioni che legittimano l'apposizione di un termine al rapporto di lavoro e il numero massimo di contratti consecutivi che l'impresa può stipulare con un singolo individuo.

Il collegamento tra le due discipline avviene in virtù dell'effetto "neutralizzante" che le normative sui contratti temporanei possono avere sulla regolamentazione del contratto "standard".

L'insieme di tali normative costituisce il c.d. regime di protezione all'impiego (RPI) o Employment Protection Legislation² (EPL).

Il dibattito riguardo all'opportunità di allentare, nei paesi europei, i vincoli legislativi in materia di protezione all'impiego emerge negli anni '90, con il presentarsi nel continente europeo elevati livelli di disoccupazione. L'interpretazione prevalente di questo fenomeno individuava nelle istituzioni che governavano il mercato del lavoro la principale causa della disoccupazione che assumeva così un carattere marcatamente strutturale³.

¹ Questo lavoro è parte di un progetto più ampio di prossima uscita nella collana ISAE Working papers.

² Definizioni più ampie di EPL, comprendono anche le norme relative alle assunzioni, le limitazioni al lavoro part time, e la normativa sull'orario di lavoro (Grubb e Wells 1993).

Tab. 1 TASSI DI DISOCCUPAZIONE* IN ALCUNI PAESI EUROPEI: VARI ANNI

Anni	UE 27	UE 15	Italia	Germania	Spagna	Francia
	TOTALE					
1993	-	10,0	9,8	7,7	18,3	11,1
1995	-	10,0	11,2	8,0	18,4	11,1
1998	-	9,2	11,3	8,8	15,0	11,1
2002	8,8	7,5	8,6	8,2	11,1	8,7
2006	7,9	7,4	6,8	8,4	8,5	9,4

Fonte: Eurostat.

L'allentamento dei "vincoli" alla protezione all'impiego trovava una sua giustificazione teorica nell'ambito del modello macroeconomico di concorrenza imperfetta (Layard, Nickell, Jackman, 91) nel quale detti vincoli determinano, assieme ad una serie di fattori⁴, un salario più elevato e un'occupazione più bassa rispetto a quella che si avrebbe in un mercato perfettamente concorrenziale. In questo contesto, la riduzione delle c.d rigidità, nel ridurre il potere di mercato dei lavoratori, può spostare verso destra l'equazione dei salari (*wage equation*, l'equivalente, in concorrenza imperfetta, della curva di offerta di lavoro) e potenzialmente ridurre il NAIRU.

Allo stato attuale, lo studio degli effetti degli RPI sull'occupazione e, più in generale, sulla performance del mercato del lavoro ha assunto dimensioni copiose e il quadro che ne emerge è complesso e non sempre suscettibile di interpretazioni univoche.

Una maggiore rigidità della normativa si traduce in un aumento dei c.d costi di aggiustamento che l'impresa sostiene nel perseguire l'obiettivo di adeguare l'occupazione effettiva a quella desiderata.

Generalmente, si ritiene che le normative sui licenziamenti e, più in generale sulla protezione all'impiego, non influiscano sul livello della disoccupazione (Nickell et al, 2003), così come sul livello dell'occupazione, ma possono accrescere la segmentazione del mercato del lavoro (Nickell and Layard, 2001) indebolendo le prospettive occupazionali dei segmenti ritenuti più "deboli" (es. giovani, anziani, donne), mentre diminuisce l'entità dei flussi in entrata e in uscita dall'occupazione e si accresce, di converso, la durata della disoccupazione. A livello aggregato si riducono le possibilità di riallocazione dei posti di lavoro tra settori in declino e quelli più dinamici, generando così mercati del lavoro "stagnanti" rendendo meno efficiente il sistema nel suo complesso.

Nel dibattito più recente, tuttavia, si tende a sottolineare il ruolo positivo svolto dalle normative a protezione dell'impiego, soprattutto per quanto riguarda la produttività del lavoro.

³ Un'interpretazione alternativa, più Keynesiana, attribuiva l'elevata disoccupazione alle politiche monetarie restrittive intraprese nei paesi europei in virtù dell'introduzione della moneta unica.

⁴ Tra i quali l'ammontare dei sussidi di disoccupazione e la presenza dei sindacati e le modalità di contrattazione.

Ciò avviene per via dell'incentivo che un rapporto stabile di lavoro può indurre per imprese e lavoratori verso la formazione di capitale umano specifica per l'azienda (Auer et. al. 2005), e alla spinta all'innovazione di processo che avrebbe luogo in sostituzione dei licenziamenti (Marinescu, 2006).

Recentemente il dibattito sulla flessibilità, in Europa, ha parzialmente modificato la sua direzione, considerando l'allentamento dei vincoli alla regolazione dei rapporti standard come strettamente connesso ad un sistema di welfare e di politiche attive del lavoro di stampo Nord Europeo (c.d. "*flexicurity*" o flessibilità nella sicurezza"), in modo da rafforzare le capacità inclusive del mercato del lavoro: obiettivo delle politiche europee è quello di creare nel continente un sistema di relazioni di lavoro improntato alla flessibilità non al margine, (così come invece si caratterizza oggi in molti paesi europei, in particolare nei paesi mediterranei), stimolando l'offerta di lavoro del maggior numero possibile di persone (anche per contrastare la riduzione della forza lavoro connessa con il processo di invecchiamento della popolazione), in modo da aumentare i tassi di occupazione e rafforzare le prospettive occupazionali dei soggetti relativamente più deboli⁵.

Tuttavia questo implica, specularmente, anche l'indebolimento della posizione relativa dei segmenti più "forti" (i. e. l'individuo maschio di età centrale)⁶, con conseguenze non trascurabili, soprattutto nel nostro paese, dove la famiglia ha svolto (e svolge) una funzione di ammortizzatore sociale ed è tuttora assente una rete generale di protezione.

LA MISURAZIONE DELL'EPL E GLI INDICATORI DELL'OCSE

Diversi tentativi sono stati compiuti dagli economisti al fine ottenere una misurazione dell'intensità dei regimi di protezione all'impiego (RPI), essenzialmente al fine di una comparazione internazionale⁷ e di analisi empirica.

Ad esempio, si sono distinti, in quest'ambito, indicatori soggettivi (basati sulle indagini condotte verso le imprese che riflettono le percezioni e le opinioni degli imprenditori) ed indicatori oggettivi, basati sull'osservazione e sulle analisi delle legislazioni nazionali. Su questi ultimi si soffermerà l'attenzione.

Gli indicatori qui considerati per osservare l'evoluzione del grado di flessibilità del mercato del lavoro italiano, sono calcolati dall'OCSE rispettivamente per la fine degli anni 80, per la fine anni '90 e per il 2003 sulla base di un ampio *database* legislativo.

⁵ Ciò è coerente con la strategia di Lisbona e la Strategia Europea per l'Occupazione. ISAE (2006) "Gli Inattivi in Italia tra strategie di inclusione e dualismi".

⁶ Si veda, Boeri T. Tabellini G. (2004) "Perché Lisbona resta un miraggio". *www.voce.info*.

⁷ Tali indici sono stati più volte criticati dai giuslavoristi dove si suggeriscono in alternativa alle misurazioni le metodologie di confronto offerte dal diritto comparato.

Per ogni paese gli RPI vengono misurati in base a 18 elementi di base (*items*) relativamente ai diversi aspetti della regolamentazione ad ognuno dei quali viene attribuito un punteggio (da zero a sei, in base al "grado di rigidità").

Tab. 2 INDICATORI CARDINALI DELLA RIGIDITÀ DELLA LEGISLAZIONE PER LA PROTEZIONE ALL'IMPIEGO

Paesi	Contratti standard			Lavoro Temporaneo			Licenziamenti collettivi		Totale		
	Fine anni '80	Fine anni '90	2003	Fine anni '80	Fine anni '90	2003	Fine anni '90	2003	Fine anni '80	Fine anni '90	2003
Australia	1,0	1,5	1,5	0,9	0,9	0,9	2,9	2,9	0,9	1,2	1,2
Austria	2,9	2,9	2,4	1,5	1,5	1,5	3,3	3,3	2,2	2,2	1,9
Belgio	1,7	1,7	1,7	4,6	2,6	2,6	4,1	4,1	3,2	2,2	2,2
Canada	1,3	1,3	1,3	0,3	0,3	0,3	2,9	2,9	0,8	0,8	0,8
Repubblica Ceca	...	3,3	3,3	...	0,5	0,5	2,1	2,1	...	1,9	1,9
Danimarca	1,5	1,5	1,5	3,1	1,4	1,4	3,9	3,9	2,3	1,4	1,4
Finlandia	2,8	2,3	2,2	1,9	1,9	1,9	2,6	2,6	2,3	2,1	2,0
Francia	2,3	2,3	2,3	3,1	3,6	3,6	2,1	2,1	2,7	3,0	3,0
Germania	2,6	2,7	2,7	3,8	2,3	2,3	3,5	3,8	3,2	2,5	2,2
Grecia	2,5	2,3	2,4	4,8	4,8	2,3	3,3	3,3	3,6	3,5	2,8
Ungheria	...	1,9	1,9	...	0,6	1,1	2,9	2,9	...	1,3	1,5
Irlanda	1,6	1,6	1,6	0,3	0,3	0,6	2,4	2,4	0,9	0,9	1,1
Italia	1,8	1,8	1,8	5,4	3,6	2,1	4,9	4,9	3,6	2,7	1,9
Giappone	2,4	2,4	2,4	1,8	1,6	1,3	1,5	1,5	2,1	2,0	1,8
Corea	...	2,4	2,4	...	1,7	1,7	1,9	1,9	...	2,0	2,0
Messico	...	2,3	2,3	...	4,0	4,0	3,8	3,8	...	3,1	3,1
Olanda	3,1	3,1	3,1	2,4	1,2	1,2	3,0	3,0	2,7	2,1	2,1
Nuova Zelanda	...	1,4	1,4	...	0,4	1,3	0,4	0,4	...	0,9	1,5
Norvegia	2,3	2,3	2,3	3,5	3,1	2,9	2,9	2,9	2,9	2,7	2,6
Polonia	...	2,2	2,2	...	0,8	1,3	4,1	4,1	...	1,5	1,7
Portogallo	4,8	4,3	4,3	...	3,0	2,8	3,6	3,6	4,1	3,7	3,5
Repubblica Slovacca	...	3,6	3,5	...	1,1	0,4	3,3	2,5	...	2,4	1,9
Spagna	3,9	2,06	2,6	3,8	3,3	3,5	3,1	3,1	3,8	2,9	3,1
Svezia	2,9	2,9	2,9	4,1	1,6	1,6	4,5	4,5	3,5	2,2	2,2
Svizzera	1,2	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1	3,9	3,9	1,1	1,1	1,1
Turchia	...	2,6	2,6	...	4,9	4,9	1,6	2,4	...	3,8	3,7
Gran Bretagna	0,9	0,9	1,1	0,3	0,3	0,4	2,9	2,9	0,6	0,6	0,7
USA	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	2,9	2,9	0,2	0,2	0,2

Fonte OCSE (2004).

N.B.: l'indicatore di rigidità della legislazione è calcolato per la fine degli anni '80, per la fine degli anni '90 e per il 2003. Esso misura la rigidità delle normative a protezione del posto di lavoro: ad un maggior valore dell'indicatore corrisponde un regime più rigido (vincolistico). Le prime tre colonne presentano i valori dell'indicatore relativo alla disciplina dei contratti standard a tempo indeterminato mentre le tre colonne successive fanno riferimento ai contratti di lavoro temporanei (comprendenti anche la somministrazione di lavoro tramite agenzia). La settima e l'ottava colonna si riferiscono alle disposizioni specifiche per i licenziamenti collettivi (non disponibile per la fine degli anni '80). Le ultime tre colonne, infine, presentano l'indicatore totale (una media dei tre gruppi citati). Per la metodologia di aggregazione oltre ai cenni contenuti del testo di rimanda a OCSE (2004).

I valori ottenuti vengono aggregati in medie ponderate fino ad arrivare a stabilire un unico indice con riferimento alla 1) disciplina relativa ai licenziamenti individuali 2) le normative specifiche per i licenziamenti collettivi e 3) la regolazione delle forme di impiego temporaneo che

ricomprendono sia i contratti di lavoro dipendente a tempo determinato, sia la somministrazione di lavoro (lavoro temporaneo tramite agenzia) (Tab. 2). Infine tali misure vengono aggregate per costruire un indicatore unico per ciascun paese.

Tra le voci (*items*) considerate per il calcolo dell'indice sono compresi, per i contratti a tempo indeterminato, l'*iter* di intimazione di licenziamento (la forma, orale o scritta, il periodo di preavviso in relazione all'anzianità), le cause di ammissibilità del licenziamento, l'entità della compensazione nel caso in cui questo venga dichiarato ingiusto in sede giurisdizionale, il possibile reintegro nel posto di lavoro. Per i contratti temporanei (che comprendono sia il contratto a tempo determinato sia la somministrazione di lavoro), ai fini del calcolo dell'indicatore vengono, considerate, tra l'altro, le ragioni che legittimano l'apposizione di un termine e il numero massimo di contratti che possono essere stipulati.

Per quanto concerne i licenziamenti collettivi sono considerati i presupposti (quando può ricorrere un licenziamento collettivo), l'*iter* procedurale (es. eventuali obblighi di notifica alle autorità governative).

I limiti principali di tali misure risiedono innanzitutto nel fatto che queste ultime non possono generalmente tenere conto del c.d. *enforcement* (grado effettivo di applicazione delle leggi) considerando solo la normativa "nominale" (c.d. *law in the books*). In Italia, alcuni autori (Ichino, 96) hanno evidenziato come le condizioni effettive di applicazione, per via della discrezionalità del giudice, possono significativamente variare tra le varie zone del paese ("l'esperienza pratica sembra indicare come per un imprenditore vincere una causa sia più facile a Milano che a Napoli"⁸). Inoltre, si esclude per definizione la normativa a carattere contrattuale che può parzialmente derogare, almeno entro certi limiti, a quanto specificato nelle normative⁹.

Inoltre, il tentativo di standardizzazione può portare ad errori nel caso in cui vi siano degli istituti che presentino delle peculiarità. In una prima versione, ad esempio, l'indicatore calcolato per l'Italia, ricomprendeva il Trattamento di Fine Rapporto, istituto proprio dell'ordinamento italiano, tra le indennità di licenziamento. L'errore è stato peraltro corretto nelle successive versioni (qui presentate).

Nonostante questi *caveat* e i loro limiti, gli indicatori dell'Ocse rappresentano, a nostro avviso, il tentativo più riuscito, per via, sia dell'ampio numero di voci (*items*) considerate, sia di informazioni utilizzate nella costruzione dell'indice (di molto superiore a quello di altri indicatori come quelli forniti della Banca mondiale) nonché per l'uso di una metodologia di aggregazione delle singole informazioni, piuttosto rigorosa.

⁸ Ichino (96) p. 117.

⁹ La legge 56/87 stabiliva ad esempio che la contrattazione potesse individuare ulteriori deroghe all'apposizione del termine.

INDICATORI DI EPL E MERCATO DEL LAVORO ITALIANO

L'Italia, come del resto molti altri paesi europei, ha mantenuto il rapporto di lavoro subordinato a tempo pieno e indeterminato come situazione standard. Non è tuttavia in relazione a tale fattispecie che, al termine degli anni '80, il nostro paese figurava tra quelli con la normativa più rigida nell'ambito dei paesi OCSE.

Come si può osservare nella tabella 2, la rigidità è dovuta, piuttosto che alla normativa di carattere generale sul contratto a tempo indeterminato, alle disposizioni relative ai contratti temporanei (per i quali in Italia vigeva un divieto pressochè assoluto) e a quelle specificamente rivolte ai licenziamenti collettivi. Quest'ultima materia è disciplinata dalla legge 223/91 che ricomprende anche le integrazioni salariali che non implicano l'interruzione del rapporto di lavoro.

La posizione relativa dell'Italia si è modificata, nel senso di una maggiore flessibilità, dalla fine degli anni '90 al 2003, all'inizio del periodo preso in esame il paese era classificato tra i più rigidi in termini di normativa di protezione del posto di lavoro, mentre nel 2003 il nostro paese ricopriva (e ricopre tuttora) una posizione intermedia, nonostante interventi di deregolamentazione dei rapporti di lavoro abbiano avuto luogo in diversi paesi dell'OCSE.

Le modifiche risiedono, come vedremo, in una progressiva deregolamentazione dei contratti di lavoro temporanei, per i quali gli indicatori relativi segnalano una modifica della posizione dell'Italia (Tab. 2), mentre le misure che fanno riferimento al contratto a tempo indeterminato e ai licenziamenti collettivi (non disponibile per la fine degli anni 80) è rimasto immutato nel corso degli anni.

L'EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA ITALIANA IN MATERIA DI LICENZIAMENTI E DI CONTRATTI TEMPORANEI¹⁰

Alla fine degli anni 80 l'Italia nella "classifica" dell'OCSE si configura come il paese più rigido per quanto riguarda la normativa sul lavoro temporaneo (Tab. 2).

L'Italia ha, infatti, mantenuto, come si è detto, il rapporto di lavoro subordinato a tempo pieno e indeterminato come situazione standard. La normativa sui contratti a termine si basava sul principio del divieto (risalente al 1962) salvo eccezioni ben definite, dell'apposizione di un termine al contratto di lavoro. A partire dal 1987, tali eccezioni potevano essere stabilite anche in sede contrattuale (l. 56/87). Vigeva inoltre l'assoluto divieto di intermediazione della prestazione di lavoro.

¹⁰ Questo paragrafo prende le mosse dal lavoro Costantini M, de Nardis S. e Mancini M. (2007).

Tale sistema si inseriva nel contesto della disciplina dei licenziamenti individuali che era (ed è) basata su un accordo sindacale del 1965 (legge 604/66, completati dallo statuto dei lavoratori L. 300/1970 e dalla legge 108/90). La disciplina stabilisce, come è noto, che il licenziamento può avvenire unicamente in presenza di una adeguata motivazione (licenziamento per giusta causa e giustificato motivo¹¹) e prevede tra l'altro, per le imprese con più di quindici dipendenti (art. 18 L. 300/70) il reintegro del lavoratore il cui licenziamento sia dichiarato illegittimo¹².

Ichino (96), sottolinea come un elemento essenziale dei *firing cost* in materia di contratti a tempo indeterminato, sia costituito dall'applicazione concreta della norma (*enforcement*): le cause in materia di licenziamento (soprattutto quelle in materia di giustificato motivo) si caratterizzano infatti per un elevato tasso di incertezza riguardo al loro esito. L'alea del giudizio e il costo elevato per l'impresa in caso di annullamento del licenziamento scoraggiano l'impresa dal licenziare il lavoratore (elevano la "barriera del licenziamento"), rafforzando la rigidità reale del sistema che diviene così maggiore di quella teorica.

L'introduzione, negli anni '90 di elementi di flessibilità del rapporto di lavoro, non ha modificato (almeno sino al 2001, con il recepimento della direttiva sui contratti a termine), tale impianto. Si è agito, piuttosto, nel senso di estendere progressivamente le possibilità di deroga a tali fattispecie contrattuali¹³ mentre un ruolo nell'introduzione di elementi di flessibilità è stato svolto, almeno dopo il 1993, anche dalla contrattazione.

I licenziamenti collettivi sono stati l'oggetto del primo rilevante intervento legislativo degli anni 1990. Il principio della stabilità del posto di lavoro nel nostro ordinamento era già mitigato dalla CIG (riformata dalla L. 223/91) che garantisce, per certi settori e qualora sussistano cause di carattere aziendale, la permanenza nel posto di lavoro e un'indennità piuttosto rilevante. A ciò si contrapponeva (e si contrappone tuttora), una debole tutela generale contro il rischio di disoccupazione. Nel 1991, la legge 223, introduceva l'istituto della mobilità che prevedeva, al contrario della Cassa Integrazione, l'interruzione del rapporto di lavoro e, in linea di principio, cercava di confinare l'utilizzazione dell'istituto della Cassa Integrazione ai casi in cui il rapporto di lavoro può effettivamente essere ristabilito. Tale normativa, grazie alla possibilità di agganciare l'istituto della "mobilità lunga" ai pensionamenti, ha consentito, da un lato, di governare il mercato del lavoro nella pesante fase recessiva del 1992-94 e, dall'altro, di fare fronte, al di là delle esigenze connesse al ciclo economico, ai problemi di esubero e di *mismatch* che contrassegnavano le aziende medio-grandi; essa è stata ampiamente utilizzata nella profonda

¹¹ Per giusta causa si intende il caso in cui si verifichi, ai sensi del codice civile, un evento che non consenta la prosecuzione anche temporanea del rapporto di lavoro. Il giustificato motivo può essere distinto in soggettivo (ha a che fare con il comportamento del lavoratore) e oggettivo (inerente all'attività produttiva).

¹² Sulla normativa dei licenziamenti individuali e sulla sua possibile influenza sulla struttura delle imprese si veda: M. Mancini, C. Pappalardo (2006), F. Schivardi R. Torrini (2006). Tale letteratura non sembra trovare impatti rilevanti di tale norma nel sistema economico (almeno per quanto riguarda la dimensione di impresa suggerendo che i *firing cost* possano essere costituiti in gran parte da *enforcement*).

¹³ Sestito (2001).

ristrutturazione industriale di quel periodo, facilitando una consistente riduzione di manodopera prolungatasi fino al 1995.

La legge 223/91 può anche avere indirettamente favorito la sostituzione di alcuni lavoratori con lavoratori a termine: si sono stabilite infatti, delle riduzioni contributive a favore delle imprese che assumessero lavoratori in mobilità con un contratto a termine (art. 8). In tal modo si offriva una possibilità di reinserimento al lavoratore in mobilità offerendo però alle imprese la possibilità, in pratica, di poter sostituire un lavoratore a termine con uno a tempo indeterminato.

A partire dalla seconda metà degli anni '90, con il riprendere di una fase ascendente del ciclo, il compito di introdurre elementi di flessibilità nel rapporto di lavoro, è toccato alla contrattazione (soprattutto aziendale) che avrebbe agito, secondo alcuni, "meglio e prima della normativa"¹⁴. Le maggiori novità hanno riguardato soprattutto la possibilità di apposizione di un termine al contratto oltre ad una maggiore flessibilità riguardo all'orario di lavoro. I maggiori effetti sulla struttura dell'occupazione possono essersi verificati proprio a partire dal 1995; nella fase di ripresa successiva alla ristrutturazione industriale¹⁵, la contrattazione del periodo ha consentito alle imprese di utilizzare forme di flessibilità del rapporto (e di orario). Naturalmente tali modifiche, essendo legate alla contrattazione, sono appannaggio dei singoli settori.

Dalla metà degli novanta, si intensifica inoltre il ricorso da parte di imprese e, successivamente, Amministrazioni pubbliche alle cosiddette collaborazioni coordinate e continuative (altrimenti dette lavori para-subordinati): una figura contrattuale già esistente dagli anni settanta, che riceve una rinnovata attenzione proprio nel 1995, in occasione dell'imposizione di un contributo previdenziale (del 10%) nell'ambito della riforma del sistema pensionistico adottata quell'anno; la diffusione di questa forma di impiego subisce poi un'ulteriore accelerazione tra la fine degli anni novanta e l'inizio di questo decennio in corrispondenza dell'innalzamento del peso, nei processi produttivi, delle varie modalità di impiego a termine. Si tratta peraltro di una forma contrattuale il cui ruolo è stato, negli anni molto difficile da misurare: seppur formalmente lavoro autonomo venivano individuate nelle statistiche sulle forze di lavoro, allora basate sulla percezione degli intervistati, nell'ambito dei dipendenti¹⁶. Oggi in ambito UE, tali forme sono definite come "lavoro economicamente dipendente".

La Legge Treu (196/97)

Il principale intervento normativo degli anni '90 in materia di lavoro atipico è costituito dalla legge 196/97 (Legge Treu).

Con tale provvedimento viene introdotta la possibilità per le imprese di usufruire di lavoro

¹⁴ Casadio et. al (2005).

¹⁵ Casadio et. al (2005).

¹⁶ Tale problema è stato corretto con la revisione dell'impianto metodologico dell'Indagine delle forze di Lavoro successiva al 2004.

temporaneo tramite agenzia (interinale), vengono incentivati e rafforzati i rapporti di lavoro a finalità formative (apprendistato, tirocinio, borse di lavoro e Piani di Inserimento Professionale), nonché il lavoro *part time*.

L'introduzione del lavoro c.d. interinale (già diffuso all'estero anche se con discipline molto eterogenee), è avvenuta tramite la rimozione di un blocco normativo che ne precludeva l'utilizzo. La disciplina, oggi abolita, limitava l'uso di tale tipologie di lavoro ai casi di temporanea utilizzazione in qualifiche non previste dai normali assetti produttivi aziendali, in sostituzione dei lavoratori assenti e rinviando alla contrattazione collettiva per ulteriori causali (tali limitazioni non sussistono nell'attuale disciplina). In realtà il lavoro interinale ha svolto anche una funzione di intermediario che permette un *match* tra domanda e offerta di lavoro¹⁷.

L'uso di tale contratto veniva sottoposto ad una serie di limitazioni¹⁸. La normativa stabilisce inoltre che il trattamento retributivo corrisposto al lavoratore interinale non può essere inferiore a quello cui hanno diritto i dipendenti di pari livello dell'impresa utilizzatrice (c.d. principio della parità di trattamento)¹⁹ mentre le regole sulle eventuali proroghe del contratto e sui limiti all'utilizzo del lavoro interinale da parte di una singola azienda erano rinviate alla contrattazione collettiva.

La legge Treu è intervenuta, seppur marginalmente, anche sul contratto di lavoro a tempo indeterminato intervenendo sul piano sanzionatorio, modificando, nel senso della riduzione dei vincoli, anche il contratto a termine, la cui disciplina viene tuttavia completamente riformata con il cosiddetto decreto dei 100 giorni (D. L. 268/2001).

La riforma del contratto a termine (D. L. 268/2001)

Il decreto ha recepito la direttiva europea del lavoro a termine (70/99, relativa all'accordo quadro sui contratti a tempo determinato) e stabilisce (modificando significativamente l'impianto generale della regolazione del lavoro), che si può ricorrere ad esso qualora esistano "ragioni di carattere tecnico, produttivo e organizzativo" liberalizzandone, nella sostanza, l'uso (nella precedente disciplina, come già detto, si configurava come un'eccezione ad un divieto di carattere generale).

In breve, la disciplina si basa su due punti fondamentali: il principio non discriminazione tra lavoratori a termine e la questione della durata e dei rinnovi. Con il "principio di non discriminazione" si stabilisce l'obbligo della parità di trattamento tra lavoratori a termine e tempo

¹⁷ Vi sono evidenze a favore di un uso del lavoro interinale come periodo di prova (Montatino e Sestito, 2003, Ichino e Mealli, 2005).

¹⁸ Esso veniva escluso per le qualifiche di esiguo contenuto professionale (vincolo poi rimosso dalla legge finanziaria per il 2000 L. 488/99), per la sostituzione di lavoratori in sciopero; all'interno di unità produttive che nei dodici mesi precedenti abbiano fatto ricorso a licenziamenti collettivi o che abbiano in corso programmi di Cassa Integrazione, per lavori pericolosi.

¹⁹ Ad esempio, negli Usa tale principio non è presente.

indeterminato per l'inquadramento contrattuale, i livelli retributivi²⁰ e, qualora sia compatibile con la natura a termine del contratto, anche le ferie e il trattamento di fine rapporto.

La disciplina dei rinnovi stabilisce che la durata non può essere superiore a tre anni: il termine può essere prorogato, quando la durata del contratto iniziale sia inferiore a tale termine con il consenso del lavoratore. In questi casi la proroga è ammessa una sola volta, deve essere giustificata da ragioni oggettive e può avere durata massima non superiore a tre anni. Se ne ricava che, entro tale limite, la durata della proroga può eccedere quella del primo contratto. L'individuazione di limiti quantitativi è demandata alla contrattazione collettiva di categoria, ma l'operatività pratica del suddetto limite è piuttosto marginale²¹.

Tab. 3 QUOTA DI OCCUPAZIONE A TERMINE SUL TOTALE DELL'OCCUPAZIONE DIPENDENTE

Anni	UE 25	UE 15	Italia	Germania	Spagna	Francia
TOTALE						
2000	12,6	13,7	12,8	12,7	32,3	
2001	12,9	13,5	12,2	12,4	32,0	
2002	12,9	13,2	12,3	12,0	32,0	
2003	13,0	13,0	12,7	12,2	31,8	12,7
2004	13,6	13,4	11,9	12,4	32,1	12,9
2005	14,2	14,0	12,4	13,8	33,3	13,3
2006	14,9	14,6	13,0	14,2	34,4	13,7
GIOVANI 15-24 ANNI						
2000	35,9	39,5	31,5	52,4	68,9	n.d.
2001	36,9	39,0	29,5	52,1	66,6	n.d.
2002	37,0	38,2	32,6	51,4	65,1	n.d.
2003	37,3	37,9	34,4	53,0	63,9	45,6
2004	38,8	39,0	34,4	55,5	64,8	46,5
2005	40,2	40,3	36,5	57,1	65,3	48,3
2006	42,0	41,9	40,3	56,8	66,6	49,6

Fonte: ISTAT (2006).

N.B.: rapporto tra occupati a termine (comprendendo tutte le forme contrattuali di lavoro temporaneo) e totale degli occupati dipendenti.

²⁰ Tale principio si estende anche alle ferie e al trattamento di fine rapporto, quando questo non sia incompatibile con la natura del contratto a termine.

²¹ Esistono infatti, numerose e rilevanti eccezioni a questo principio: sono esenti da limitazioni quantitative, tra l'altro, i contratti stipulati in relazione ad un periodo di tirocinio o di stage, in fase d'avvio di nuove attività e, in alcuni casi, in aree geografiche in situazione di difficoltà occupazionale.

La riforma Biagi (L. 30/2003)

In un mercato del lavoro nel quale il contratto a termine è sostanzialmente liberalizzato, nel 2003 prende corpo una nuova riforma, la legge Biagi, che interviene anch'essa in una pluralità di campi. Sotto l'aspetto dei rapporti di lavoro atipici, da un lato cerca di delimitare il ricorso alle collaborazioni coordinate e continuative all'effettivo svolgimento di un progetto e introduce il contratto di inserimento, riformulando il Contratto di Formazione Lavoro²² e destinandolo a un insieme di fasce definite deboli (gli individui con più di cinquanta anni); dall'altro introduce una serie di figure contrattuali quali il lavoro a chiamata (*job on call*, la possibilità per l'impresa di stipulare con il lavoratore un contratto di lavoro che prevede il pagamento al lavoratore un'indennità di disponibilità in cambio dell'impegno a rispondere in qualsiasi momento alla chiamata e a prestare la propria attività) e il lavoro ripartito (*job sharing*, per cui una singola prestazione di lavoro presso l'impresa può essere ripartita tra due o più lavoratori). Si tratta peraltro di tipologie che, appaiono tuttora poco conosciute e scarsamente utilizzate dalla imprese: una indagine effettuata dall'ISAE²³ su un campione di imprese dell'industria manifatturiera e dei servizi mostra (tabella 7), come i contratti di lavoro intermittente e ripartito (classificati sotto la sigla "altri" nella tabella), sono utilizzati appena dall'1,2% del gruppo di imprese del campione ISAE che hanno effettuato assunzioni nel 2006 (contro il 46,6% di imprese che hanno dichiarato di aver assunto personale con contratti di lavoro dipendente a tempo determinato).

Tab. 4 IMPRESE CHE HANNO EFFETTUATO ASSUNZIONI PER TIPOLOGIA DI CONTRATTO UTILIZZATO TRA DICEMBRE 2005 E NOVEMBRE 2006

TOTALE ITALIA					
2006	Tempo indeterminato	Tempo determinato	Apprendistato	Collaboratori a progetto	Altro
Totale	46,1	46,6	15,6	45,6	1,2
Industria manifatturiera	49,1	50,1	17,7	44,6	1,3
Servizi	38,2	37,3	10,1	48,3	1,0
2005	Tempo indeterminato	Tempo determinato	Apprendistato	Collaboratori a progetto	Altro
Totale	43,4	46,1	14,5	45,6	2,1
Industria manifatturiera	46,1	50,7	15,7	44,6	1,9
Servizi	36,0	33,2	11,0	48,3	2,6

Fonte: ISAE (2007).

N.B: percentuale delle imprese che hanno effettuato assunzioni nell'anno di riferimento per tipologia di contratto stipulato. La prime due colonne contengono la percentuale di imprese che hanno effettuato assunzioni a tempo indeterminato (rispetto al totale delle imprese che hanno effettuato assunzioni) rispettivamente, nel corso dell'anno 2006 e nel corso del 2005. Nelle tre colonne successive è presente la percentuale di imprese che hanno effettuato assunzioni rispettivamente con Contratti di lavoro dipendente a tempo determinato, con contratto di apprendistato, e con una collaborazione a progetto. Le ultime due colonne fanno riferimento agli "altri" contratti tra i quali sono ricompresi il lavoro ripartito e quello intermittente.

²² La Commissione europea aveva rilevato per alcuni aspetti una lesione dei principi di concorrenza (cfr. decisione dell'11.05.99 della Commissione europea (pubblicata in Gazzetta Ufficiale della Comunità europea del 15.02.2000) in merito alle agevolazioni contributive.

²³ Per ulteriori informazioni si rimanda ad ISAE (07).

Un ulteriore elemento di liberalizzazione dei contratti di lavoro temporanei avviene con la riforma della disciplina della somministrazione di manodopera che viene profondamente modificata. La legge Biagi introduce lo *staff leasing*, che consiste nella possibilità, per apposite agenzie, di fornire interi reparti aziendali da impiegare a tempo indeterminato, piuttosto che singoli lavoratori. Si può affittare manodopera a tempo indeterminato per settori di attività ben individuati²⁴(art. 20 co.3 D. LGS. 276/2003). Inoltre, viene liberalizzata la causale per la somministrazione a tempo determinato (il vecchio interinale) ammesso ora, in modo analogo a quanto avviene per il contratto a termine regola, in caso di “ragioni di carattere tecnico, produttivo e organizzativo” anche se riferibili all’ordinaria attività dell’azienda utilizzatrice. La disciplina della somministrazione a tempo determinato è disciplinata dal D. LGS. 368/2001 sul contratto a termine. Per quanto riguarda lo *staff leasing*, l’innovazione consiste nella possibilità, da parte delle aziende utilizzatrici, di stipulare un contratto di lavoro interinale senza limiti di tempo e relativamente ad interi reparti aziendali (per la società le figure professionali che si vogliono tenere esterne all’azienda) realizzando così la possibilità di *outsourcing*: il rapporto a tempo indeterminato, possibile come si è visto solo per determinate funzioni, non fa più capo all’azienda utilizzatrice ma alla società di *staff leasing*. La funzione “collocativa” del lavoro interinale, per il quale l’incontro tra domanda e offerta viene favorito dall’agenzia sulla base delle informazioni sul lavoratore da essa possedute, viene così ridimensionata, essendo ora quest’ultimo più funzionale a processi di esternalizzazione con una separazione permanente tra impresa utilizzatrice e agenzia per il lavoro (di fatto interi reparti).

Da non sottovalutare anche l’ampliamento dei soggetti operatori privati la fornitura di servizi di collocamento, formazione e somministrazioni di lavoro che potranno affiancare quelli pubblici in modo da favorire ulteriormente l’incontro tra domanda e offerta di lavoro²⁵.

FLESSIBILITÀ E PERFORMANCE DEL MERCATO DEL LAVORO IN ITALIA

L’introduzione della flessibilità del rapporto di lavoro nel nostro paese ha avuto luogo, in modo sufficientemente coerente nel susseguirsi dei provvedimenti legislativi, tramite l’espansione delle possibilità per le imprese di ricorrere a contratti a tempo determinato (secondo diverse forme contrattuali codificate e regolate), senza peraltro intaccare ruolo e regolazione del contratto di lavoro standard²⁶.

²⁴ Rientrano, tra gli altri, anche i servizi di consulenza e assistenza nel settore informatico in generale, la gestione dei call center, le attività di marketing e di analisi del mercato, i lavori di facchinaggio e pulizia, nonché i servizi di vigilanza, custodia, ristorazione e trasporto.

²⁵ Sulle agenzie per il lavoro si veda ISFOL (2006).

Gli indicatori dell'OCSE (Tab. 2), riflettono chiaramente questo processo che ha modificato in profondità il mercato del lavoro nel nostro paese: la liberalizzazione delle varie forme di contratti di lavoro temporanei (contratto di lavoro a tempo determinato e contratto di lavoro temporaneo tramite agenzia), si è riflessa in un mutamento della posizione relativa dell'Italia in materia di rigidità dei rapporti di lavoro: dal paese con il mercato del lavoro considerato più rigido alla fine degli anni 80, l'Italia si pone, nel 2003, in una posizione intermedia tra i paesi più industrializzati.

Tale processo di liberalizzazione ha costituito una risposta alle tendenze dell'organizzazione della produzione: si favorisce nei fatti, una progressiva sostituzione dei nuovi rapporti di lavoro più dinamici ai "vecchi" contratti a tempo indeterminato (Rodano, 03) permettendo l'immissione nella forza lavoro di segmenti relativamente marginali (giovani, donne) il cui impiego è stato reso più conveniente.

Tab. 5 PRINCIPALI INDICATORI DEL MERCATO DEL LAVORO IN ITALIA 1995 -2005

Anni	Tasso di occupazione (15-64 anni) (1)	Tasso di occupazione femminile (15-64 anni) (2)	Tasso di attività (15 - 64 anni) (3)	Tasso di attività femminile (4)	Tasso disoccupazione (5)
1993	53,1	37,8	58,8	43,9	9,7
1994	52,2	37,4	58,5	43,9	10,6
1995	51,0	37,5	57,8	44,3	11,2
1996	51,3	38,1	58,1	45,1	11,2
1997	51,5	38,5	58,3	45,6	11,3
1998	52,2	39,4	59,8	46,7	11,3
1999	52,9	40,5	60,4	47,6	10,9
2000	53,7	41,8	61,0	48,5	10,1
2001	54,8	43,4	61,6	49,5	9,1
2002	55,9	44,4	62,1	50,2	8,6
2003	56,7	45,1	62,9	50,9	8,4
2004	57,5	45,2	62,6	50,7	8,0
2005	57,5	45,3	62,4	50,4	7,7
2006	58,4	46,3	62,7	50,8	6,8

Fonte: ISTAT.

(1) Rapporto tra occupati e popolazione (1 dai 15 ai 64 anni).

(2) Rapporto tra occupati e popolazione (riferito alle donne dai 15 ai 64 anni).

(3) Rapporto tra popolazione attiva (forze di lavoro) e popolazione totale (15-64 anni).

(4) Rapporto tra popolazione attiva (forze di lavoro) e popolazione totale riferito alle donne (15-64 anni).

(5) Rapporto tra persone in cerca di occupazione e forze di lavoro.

N.B.: i dati delle forze di lavoro antecedenti al 2004 sono ricostruiti.

²⁶ Come è noto il disegno di partenza implicava anche una modifica del contratto a tempo indeterminato relativamente all'articolo 18 dello statuto dei lavoratori (disegno di legge n. 848 bis art. n.3).

Dal 1995 (anno in cui è iniziata la ripresa dopo la recessione del 1992-93), il tasso di occupazione è cresciuto di circa sette punti percentuali, quello femminile di quasi nove punti, il tasso di disoccupazione si è fortemente ridotto (dall'11,2% del 1995 al 6,8% nel 2006), mentre persistono delle rilevanti differenze e dualismi tra gruppi demografici e territoriali.

Il ruolo del contratto di lavoro temporaneo in questo processo sembra essere stato quello di aver favorito un miglioramento dell'efficienza dell'incontro domanda offerta che si sarebbe tradotto in un aumento dell'occupazione senza un corrispondente crescita dei salari²⁷. Alcune evidenze empiriche (De Stefanis - Fonseca, 2006), mostrano un positivo impatto della legge Treu sulla *matching function* limitatamente al Nord del paese e alle qualifiche più elevate; Boeri e Garibaldi (2007) trovano che, a livello di impresa, la crescita della produttività è inversamente correlata con la quota occupazionale del lavoro temporaneo. Centra (2001), in coerenza con la visione secondo la quale l'efficienza dell'incontro domanda offerta è migliorata nelle regioni settentrionali, trova che il tasso di trasformazione dei contratti di lavoro permanenti e temporanei è maggiore dove il tasso di disoccupazione è minore.

Tab. 6 OCCUPATI TEMPORANEI (*) PER SESSO, RIPARTIZIONE GEOGRAFICA E CLASSE DI ETÀ - 2° TRIMESTRE 2006 (valori assoluti e incidenze percentuali sul totale degli occupati)

Classi di età	Migliaia di unità			Incidenze percentuali		
	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale
ITALIA						
15-29 anni	587	526	1.112	24,4	32,3	27,6
30-39 anni	343	456	799	8,1	15,6	11,1
40-49 anni	217	294	512	5,4	10,9	7,6
50 anni e più	180	132	312	5,3	7,1	5,9
Totale	1.327	1.408	2.735	9,4	15,4	11,8

Fonte: ISTAT (2006).

(*) L'aggregato comprende i lavoratori dipendenti con contratto a termine, i lavoratori autonomi con contratto di collaborazione o di prestazione.

²⁷ Sulla dinamica salariale reale (la perdita del potere di acquisto) nel periodo successivo all'accordo di Luglio del '93 si veda ISAE (04).

Regimi di protezione all'impiego ed effetti sul mercato del lavoro

Tab. 7 OCCUPATI PER CARATTERE DELL'OCCUPAZIONE, SETTORE DI ATTIVITÀ, RIPARTIZIONE GEOGRAFICA, SESSO, CLASSE DI ETÀ E TITOLO DI STUDIO - 2° TRIMESTRE 2006 (valori percentuali)

	Permanenti	A termine	Collaboratori e prestatori d'opera	Autonomi	Totale
Totale	63,8	9,5	2,2	24,4	100,0
SETTORE DI ATTIVITA'					
Agricoltura, caccia e pesca	23,6	23,5	0,8	52,2	100,0
Industria in senso stretto	77,6	7,2	1,2	14,0	100,0
Industria dell'energia, estrazione materiali energetici	92,9	5,1	0,8	1,2	100,0
Industria della trasformazione	76,9	7,3	1,3	14,5	100,0
Industria delle costruzioni	53,2	8,5	0,7	37,5	100,0
Altre attività	63,2	9,5	2,9	24,4	100,0
Commercio	49,3	7,0	1,4	42,3	100,0
Alberghi e ristoranti	47,6	18,4	1,3	32,6	100,0
Trasporti e comunicazioni	74,3	7,4	1,8	16,4	100,0
Intermediazione monetaria e finanziaria, attività immobiliari	72,2	4,1	2,7	21,0	100,0
Servizi alle imprese e altre attività professionali e imprenditoriali	50,1	7,2	5,5	37,2	100,0
Pubblica amministrazione, difesa, assicurazioni sociali obbligatorie	89,3	8,5	2,2	0,0	100,0
Istruzione, sanità ed altri servizi sociali	76,3	13,4	3,2	7,1	100,0
Altri servizi pubblici, sociali e alle persone	60,9	9,7	4,5	24,9	100,0
RIPARTIZIONE GEOGRAFICA					
Nord	66,3	7,6	2,3	23,9	100,0
Nord-ovest	67,7	7,0	2,4	22,9	100,0
Nord-est	64,4	8,3	2,1	25,1	100,0
Centro	63,1	9,5	3,1	24,3	100,0
Mezzogiorno	59,9	13,2	1,6	25,3	100,0
SESSO					
Maschi	61,5	7,8	1,6	29,1	100,0
Femmine	67,4	12,2	3,3	17,1	100,0
CLASSE DI ETÀ					
15-29 anni	57,8	23,2	4,4	14,6	100,0
30-39 anni	65,9	8,7	2,4	22,9	100,0
40-49 anni	67,6	6,4	1,2	24,8	100,0
50 anni e più	60,7	4,2	1,8	33,3	100,0
TITOLO DI STUDIO					
Obbligo	61,2	9,4	1,1	28,3	100,0
Superiori	67,7	9,4	2,3	20,6	100,0
Laurea	59,8	10,3	5,1	24,8	100,0
Post-laurea	56,6	10,1	8,0	25,3	100,0

Fonte: ISTAT (2006).

(*) Nella prima colonna è presente la quota dei lavoratori con contratto di lavoro standard a tempo indeterminato rispetto al totale degli occupati, la seconda la quota di lavoratori dipendenti a termine, la terza i lavoratori autonomi con contratto di collaborazione o di prestazione occasionale, l'ultima contiene la quota di lavoro autonomo (escluse le collaborazioni coordinate e continuative).

IL RUOLO ECONOMICO DEI CONTRATTI TEMPORANEI

La letteratura economica ha più volte messo in luce l'importanza di un periodo di prova come fattore di *screening*, per conoscere la produttività del lavoratore (Jovanovic, 79).

La funzione di periodo di prova del contratto temporaneo si affianca a quella di utilizzazione durante i picchi e alle variazioni cicliche di domanda e a quella di elusione della normativa sui contratti di lavoro a tempo indeterminato (l'aggiramento dei *firing costs*) (Boeri, 98).

Nella sostanza, in un contesto di informazione asimmetrica tra principale (datore di lavoro) e agente (lavoratore), un periodo di prova, reso possibile da un contratto a termine, permette al datore di lavoro di essere informato sulle capacità e la produttività del lavoratore, riducendo i "costi di transazione" e migliorando così la qualità e l'efficienza dell'incontro domanda-offerta (*matching*). Tale affermazione, lo si è visto, vale anche per il lavoro interinale, con la peculiarità data dal ruolo che le agenzie di intermediazione possono svolgere, in virtù del patrimonio informativo che possiedono sui lavoratori.

Alcune analisi hanno messo in luce come il lavoro temporaneo tramite agenzia sembra avere in effetti svolto una funzione "collocativa" anche se non in misura diversa da altre forme di lavoro temporaneo (Ichino, Mealli, 05, Montanino Sestito, 03).

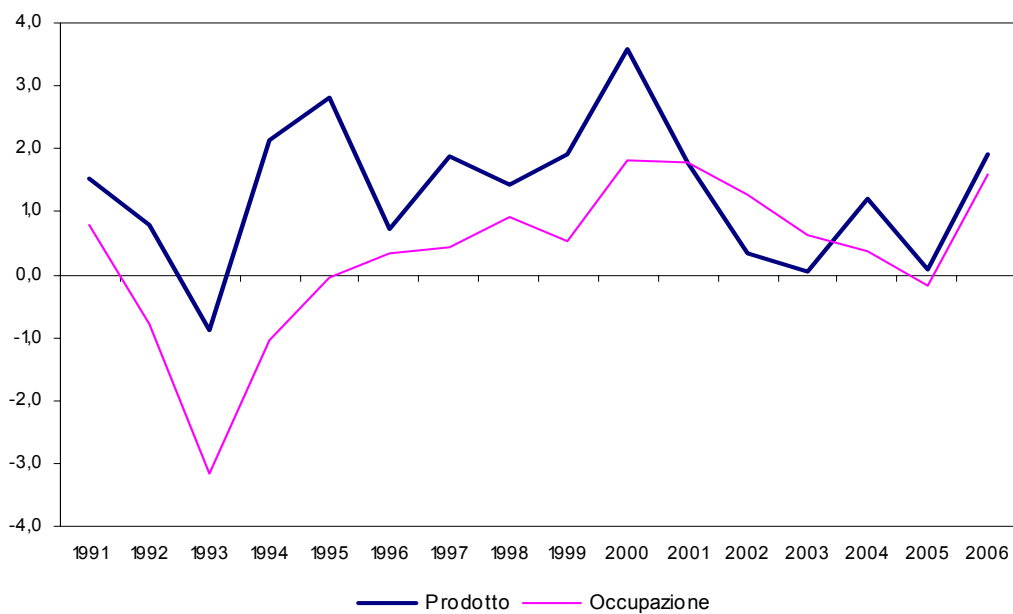
Tale funzione (per la quale il lavoro temporaneo viene a svolgere una funzione di prova), rimane fortemente ridimensionata nella nuova disciplina dello *staff leasing* a tempo indeterminato. Nonostante l'assunzione in azienda sia formalmente ancora possibile (un'impresa può sempre assumere un lavoratore in *staff leasing* e sostituirsi all'impresa interinale), in un contesto dove interi reparti sono in gestione alla società di intermediazione, il rapporto tra impresa utilizzatrice e singolo lavoratore è definitivamente reciso: ciò implica che l'impresa utilizzatrice è meno interessata alla performance del singolo lavoratore, ad acquisire informazioni su di esso e a trattenerlo in impresa tramite la trasformazione del contratto di lavoro di *staff leasing* con uno a tempo indeterminato.

L'approccio fino ad ora seguito dalla regolamentazione (quello di favorire un processo di sostituzione progressiva dei lavori a termine con quello a tempo indeterminato), fino ad ora sembra aver dato risultati positivi in termini di incontro domanda offerta: si è accresciuta l'elasticità (reattività) della crescita occupazionale alla dinamica del prodotto (anche se, di converso, non vi sono stati risultati eccellenti in termini di produttività) ma l'espansione ulteriore di tale processo può presentare rilevanti elementi di inefficienza e di problematicità.

La ragione alla base di tale affermazione sta nel fatto che il salario non svolge unicamente una funzione di allocazione delle risorse ma anche numerose altre funzioni, quali quella assicurativa e quella di incentivazione dello sforzo.

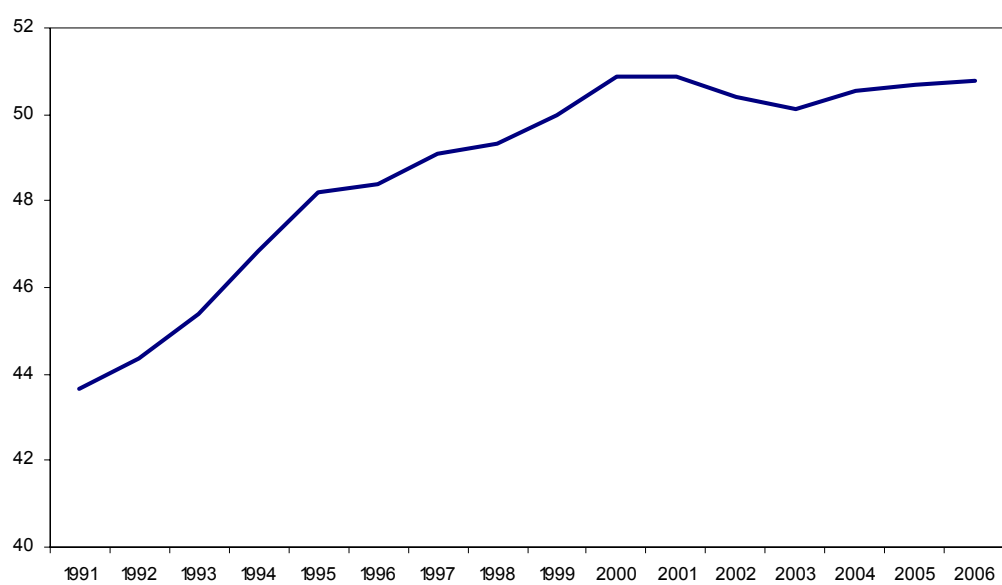
Il contratto a termine trasferisce, infatti, il rischio di impresa sul lavoratore addossando in modo significativo su di esso i costi derivanti dall'incertezza sull'andamento dell'economia. In altre parole, il salario non svolge più una funzione di assicurazione che permette al lavoratore,

Graf. 1 - DINAMICA DEL PRODOTTO E DELL'OCCUPAZIONE



Fonte ISTAT (Contabilità Nazionale).

Graf. 2 - DINAMICA DEL PRODOTTO PRO CAPITE



Fonte: (Contabilità Nazionale).
N.B. rapporto tra Prodotto interno lordo e Unità di Lavoro Standard.

meno avverso al rischio rispetto alla parte imprenditoriale, di ottenere comunque un salario anche nelle fasi negative del ciclo.

Il miglioramento dell'efficienza dell'incontro di domanda e offerta di lavoro (che consente l'aumento dei posti di lavoro senza tensioni nei salari), l'inclusione di soggetti "marginali" nel mercato del lavoro permessa dai contratti a termine, una struttura della contrattazione che favorisce la moderazione salariale, hanno fino ad oggi impedito che l'aumentata diffusione del lavoro temporaneo si traducesse in maggiori richieste salariali compensative dell'aumentato rischio a carico del lavoratore. Tuttavia, in presenza di tensioni sul mercato del lavoro (in alcune zone del paese si è vicini alla piena occupazione), bassi tassi di disoccupazione e di crescita occupazionale piuttosto sostenuta, l'esigenza di assicurazione da parte del lavoratore, potrà essere nuovamente avvertita (Rodano,03) con l'emergere di nuove tensioni salariali.

Si aggiunge che in presenza di eterogeneità dei lavoratori (i quali differiscono come è noto per capacità ed impegno), di imperfetta informazione circa le loro qualità e in assenza di una norma legislativa che vincoli il contratto alla sua funzione assicurativa (la disciplina sulla protezione all'impiego), i lavoratori più produttivi rincuncerebbero a chiedere di loro iniziativa una "clausola di stabilità" per evitare di offrire un "segnale" negativo al datore di lavoro di scarsa capacità: in questo caso il libero gioco del mercato porterebbe ad un trasferimento del rischio di impresa proprio sui lavoratori più produttivi (Ichino, 96).

Oltre ad una funzione assicurativa, il salario svolge anche una funzione incentivante: in una delle numerose versioni della teoria del salario di efficienza, (Akerlof, 93), la produttività del lavoratore non è soltanto collegata al salario (come accade per la versione della teoria del c.d. scansafatiche)²⁸, ma anche alla qualità delle relazioni fra datore di lavoro e lavoratore e, più in generale, alla percezione del lavoratore di essere trattato equamente, di essere stimato e apprezzato. In questo caso il salario non rappresenterebbe solo la remunerazione per il lavoro svolto, ma anche una sorta di "dono" (*gift*) avente la funzione di premiare l'impegno mostrato dal lavoratore. Il contratto a termine può presentare, nella misura in cui è bassa la prospettiva di trasformazione in un contratto tempo indeterminato, un elemento di disincentivo per il lavoratore ad impegnarsi sul lavoro.

Inoltre, la maggiore mobilità dovuta ad un massiccio ricorso ai contratti temporanei che garantiscono piena libertà di recesso del datore di lavoro può favorire, come si è accennato anche all'inizio del capitolo, la dispersione del capitale umano specifico maturato nell'azienda e pertanto disincentivare il lavoratore a compiere un investimento in capitale umano. Risulta chiaro che l'incentivazione all'acquisizione di quest'ultimo sia dovuta alla prospettiva di rimanere dentro l'azienda e si viene a creare così un legame negativo tra produttività del lavoratore e temporaneità del lavoro.

²⁸ Shapiro Stiglitz (84).

Infine, a livello aggregato, occorre considerare il possibile effetto sulla propensione marginale al consumo delle famiglie dell'incertezza sulle prospettive reddituali riconducibile alla diffusione delle forme contrattuali flessibili (de Lucia, Meacci, 05²⁹) che si aggiunge ai benefici in termini di beni, di sicurezza e di relazioni sociali che l'individuo ricava dalla stabilità del posto di lavoro (Ichino, 96).

CONCLUSIONI

Una riforma che accompagni le trasformazioni organizzative avvenute nella struttura produttiva con l'intento di governarle, contemperando l'attenzione verso le condizioni del lavoratore dipendente e l'intento di promuovere l'efficienza generale, dovrebbe mantenere il contratto a tempo indeterminato come perno del sistema (come peraltro previsto in sede UE) rimuovendo l'eccesso di *firing cost* (Rodano, 03) ad esso associato. Quest'ultimo, come si è detto, è il costo congiunto di licenziamento derivante dalla normativa e dell'applicazione concreta della legge (*enforcement*) che dipende in modo rilevante dall'interpretazione del giudice e dall'elevata incertezza sull'esito del processo (il che costituisce un importante deterrente per le imprese ad iniziare una causa³⁰). In questo senso, una efficiente riforma del processo del lavoro, che si muova verso la semplificazione delle controversie, può costituire un significativo passo in avanti.

Per quanto riguarda il lavoro temporaneo (inteso come l'insieme delle forme contrattuali che prevedono un termine al rapporto di lavoro), tali tipologie dovrebbero essere indirizzate verso la funzione che gli è propria, vale a dire, lo strumento di gestione dei picchi di domanda. Da quanto detto fino ad ora, appare efficiente l'uso di tali forme contrattuali anche come "periodo di prova". In particolare, tale soluzione sembra preferibile rispetto all'inclusione nel rapporto di lavoro *standard*, di diritti e protezioni crescenti con la durata del rapporto di lavoro (ovvero l'introduzione graduale di forme di protezione all'impiego)³¹. Ciò sia per la relativamente buona performance del contratto a termine come "periodo di prova" (specie se si prevedono incentivi alla trasformazione), sia per ragioni di ingegneria contrattuale (il contratto di lavoro *standard* è complesso da utilizzare a tale finalità). L'obiettivo di rendere il contratto di lavoro temporaneo funzionale alla "prova" può essere promosso sia sottoponendo a limitazioni la durata del contratto a termine, sia agendo sull'apparato sanzionatorio: l'intervento normativo, dovrebbe

²⁹ http://www.isae.it/Working_Papers/WP_54_2005_DeLucia_Meacci.pdf.

³⁰ Riguardo all'incertezza connessa con le decisioni discrezionali del giudice e il costo relativo al licenziamento dichiarato ingiusto si veda Ichino (1996).

³¹ Tale proposta è stata avanzata ad esempio in Boeri T. Garibaldi P (2006). "un percorso verso la stabilità" www.lavoce.info.

essere indirizzato verso il D. LGS. 368/2001 sul lavoro a termine (piuttosto che sulla legge "Biagi"). Un intervento di tale natura infatti esplicherebbe i suoi effetti anche sulla somministrazione a tempo determinato (regolata, come si è visto, dalla disciplina del contratto di rapporto di lavoro e termine) e può accompagnarsi ad incentivazioni mirate alla trasformazione del contratto³².

Tali misure, inoltre, potrebbero disincentivare, l'uso del contratto di lavoro temporaneo in funzione di aggiramento delle norme contrattuali (in continuità, in questo senso, con la legge 30 che ha sottoposto a limitazione l'uso delle c.d. collaborazioni coordinate e continuative), limitandone il suo uso ripetuto e irregolare quali ad es. la pratica di interrompere il rapporto di lavoro per un breve periodo per evitare la trasformazione del rapporto a tempo indeterminato.

³² Per un'analisi degli effetti di una misura di incentivazione all'assunzione con contratto a tempo indeterminato (credito di imposta) rivolto ad una generalità di beneficiari, si veda Cipollone e Guelfi (03).

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Auer, P., Berg, J. and Coulibaly I. (2005), "Is a Stable Workforce Good for Productivity?", *International Labour Review*, Vol. 144, N° 3.
- Boeri T. Garibaldi P (2006). "un percorso verso la stabilità" www.lavoce.info
- Boeri T. Garibaldi P (2007) two tier reforms of employment protection legislation: a honeymoon effect? Di prossima uscita su *Economic Journal*.
- Boeri T. Tabellini G. (2004) " Perché Lisbona resta un miraggio". www.lavoce.info
- Casadio P., Rodano G. e Lamelas P. (2005). "Cambiamento istituzionale salari e flessibilità: l'esperienza della concertazione in Italia", *Rivista Italiana di Scienze Sociali* n. 2 pp. 185-214.
- Cipollone, P. Guelfi, A. (2003), "Tax Credit Policy and Firms' Behaviour: The Case of Subsidies to Open-end Labour Contracts in Italy", *Banca d'Italia, Temi di discussione n.471*, Marzo.
- Costantini M., de Nardis S., Mancini M. (2007), "Modifiche istituzionali e trasformazioni strutturali nel mercato del lavoro italiano" in *L'Italia nell'integrazione europea, Rapporto ISAE*, marzo.
- Destefanis, S., Fonseca, R. (2007) "Matching Efficiency and Labour Market Reform in Italy: A Macroeconometric Assessment" *Labour*, Volume 21, N-1, pp. 57-84(28).
- De lucia, C Meacci M. "Does job security matter for consumption An analysis on Italian microdata" *ISAE Working Paper* n. 54 (agosto) http://www.isae.it/Working_Papers/WP_54_2005_DeLucia_Meacci.pdf
- Grubb D. , Wells W. (1993) "Economic regulation and patterns of work in Ec Countries", *OECD Economic studies*" n.21. pp- 7-58.
- Ichino, P. (1996). *Il Lavoro e il mercato*, Mondadori, Milano.
- Marinescu, I.E. (2006), "Shortening the Tenure Clock: The Impact of Strengthened U.K. Job Security Legislation", *manuscript*.
- Montanino A. e Sestito P. (2003), Le molte funzioni del lavoro interinale in Italia: da strumento di flessibilità a contratto di prova, *Rivista di Politica Economica*, marzo-aprile.
- Ichino A. e Mealli 2005). Ichino A., Mealli F., Nannicini T. (2005) Temporary Work Agencies in Italy: a Springboard toward Permanent Employment?, *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, 64, 1, 1-27.
- Ichino, A., Polo, M., Rettore, E., 2003. "Are judges biased by labor market conditions?," *European Economic Review, Elsevier*, vol. 47(5), pages 913-944, October.
- ISAE (2006) "L'inchiesta ISAE sulle assunzioni effettuate dalle imprese nel 2006 e le previsioni per il 2007" (a cura di Principe G.). *Nota Mensile. Febbraio*.
- ISAE (2006) "Gli Inattivi in Italia tra strategie di inclusione e dualismi" (a cura di Mancini M.). *Nota mensile. Maggio*.
- ISFOL (2006) "Il nuovo mercato delle agenzie per il lavoro in Italia prime evidenze empiriche" (a cura di Germana Di Domenico e Manuel Marocco). *Monografie sul Mercato del lavoro e le politiche per l'impiego*, n. 10/2005 ISFOL – RP(MDL)-10/05.
- ISTAT (2006) "Indagine conoscitiva sulle cause e le dimensioni del precariato nel mondo del lavoro". Audizione presso la Camera dei Deputati la XI Commissione "Lavoro pubblico e privato".

- Layard R., Nickell, S.J. e Jackman, R. (1991). *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford, Oxford University Press.
- Mancini M., Pappalardo C. (2006), “Evaluating the impact of labour market regulation of the size growth of Italian Firms. *Politica economica* a. XXII n.3 dicembre.
- Nickell, S. and Layard, R. (1999), “Labour market institutions and economic performance”, in Ashenfelter and Card (eds.) *Handbook of Labour Economics*, Elsevier, Amsterdam.
- Nickell S., Nunziata L., Ochel W., Quintini G. (2003), “The Beveridge curve, unemployment, and wages in the OECD from the 1960s to the 1990s”, in Aghion P., Frydman R., Stiglitz J., and Woodford, M. (eds.), *Knowledge, Information, and Expectations in Modern Macroeconomics*, chapter 19, pp. 394-431.
- OECD (1994), *Employment Outlook*.
- OECD (2004), *Employment Outlook*, Capitolo 2, “Employment Protection Regulation and labour Market Performance”, pp. 61-125.
- Lamelas, M. e G. Rodano (2004), “Regolazione e mercato del lavoro: un *appraisal* della *legge Biagi*”, <http://web.dte.uniroma1.it/Rodano>, paper presentato al seminario in memoria di Massimo D’Antona “Il decreto legislativo 276/2003 in materia di mercato del lavoro. Diritto, economia e sociologia. Letture a confronto.”, Università *La Sapienza*, Roma, 20 maggio 2004.
- Sestito, P. (2001). *Il mercato del lavoro in Italia: com’è come sta cambiando*, Laterza Bari.
- Shapiro c., J. E. Stiglitz “Equilibrium Unemployment as a Worker Discipline Device *The American Economic Review*, Vol. 74, No. 3 (Jun., 1984), pp. 433-444.