

**CER – Legacoop Umbria**

**LE IMPRESE COOPERATIVE  
COME AGENTI DEL CAMBIAMENTO:  
IL CASO DELL'ECONOMIA UMBRA**

**di Alessandro Aronica e Stefano Fantacone**

Gli autori ringraziano Lisa Rodano, Marco Camilletti e Luca Cappellani che hanno curato le elaborazioni e i materiali di lavoro per questo Rapporto. Il Rapporto è stato chiuso nel mese di gennaio del 2006



# Indice

■	Presentazione	i
■	<b>1 I vincoli alla crescita dell'economia umbra</b>	<b>1</b>
	1.1 Italia: dopo la recessione, una debole ripresa	1
	1.2 La stagnazione dell'economia umbra	7
	1.3 All'origine della bassa crescita	11
	1.4 Il vincolo demografico e le conseguenze sull'occupazione	15
	1.5 Scenari alternativi	18
	1.6 Conclusioni	23
	Appendice 1: Lo schema teorico della contabilità della crescita	26
	Appendice 2: Gli andamenti demografici	29
■	<b>2 La cooperazione e la politica economica regionale</b>	<b>33</b>
	2.1 Il dibattito sulla cooperazione nel dibattito sulle politiche economiche	33
	2.2 La questione della crescita un anno dopo	36
	2.2.1 <i>La cooperazione nell'insieme dell'economia nazionale</i>	37
	2.2.2 <i>La cooperazione umbra e l'evoluzione dell'economia regionale</i>	40
	2.3 Le imprese cooperative aderenti alla Legacoop dell'Umbria	47
	2.4 I settori della cooperazione umbra	50
	2.4.1 <i>La cooperazione fra consumatori e la cooperazione fra dettaglianti</i>	50
	2.4.2 <i>La cooperazione di produzione e lavoro</i>	64
	2.4.3 <i>Le cooperative agroalimentari</i>	67
	2.4.4 <i>La cooperazione nei servizi</i>	75
	2.4.5 <i>Le cooperative di abitazione</i>	80

■	<b>3 I vincoli sulla finanza pubblica regionale e lo sviluppo dei mercati di qualità sociale</b>	<b>89</b>
	<b>3.1 La manovra finanziaria per il 2006 e il deterioramento dei conti pubblici</b>	<b>89</b>
	<b>3.2 Il conflitto fra livelli di governo</b>	<b>92</b>
	<b>3.3 Fra decentramento amministrativo e regole europee</b>	<b>94</b>
	<b>3.4 L'analisi per livelli di governo</b>	<b>98</b>
	<b>3.5 La posizione dell'Umbria</b>	<b>99</b>
	<b>3.6 I nuovi protagonisti nel welfare non riformato</b>	<b>101</b>
	<b>3.7 Da nuovi soggetti a nuovi mercati</b>	<b>103</b>
	<b>3.8 L'ultima legge regionale di riforma della cooperazione sociale</b>	<b>106</b>
	<b>3.9 Le possibili linee di sviluppo dell'esperienza umbra</b>	<b>108</b>
	<b>Appendice: Entrate e uscite delle Amministrazioni pubbliche nel periodo 1990-2004: una disaggregazione per livelli di governo</b>	<b>111</b>



# Presentazione

Un'economia che si attesta su tassi di crescita declinanti, un sistema di welfare eroso dalla crisi economica, ancora alla ricerca di un nuovi equilibri negli obiettivi, nel finanziamento, nella gestione. Sono queste, in estrema sintesi, le coordinate di una situazione di difficoltà comune all'economia umbra e all'economia nazionale. Il rapporto che presentiamo ne tratta con minore attenzione al contingente e maggiore riguardo analitico per le dinamiche di lungo periodo. Le difficoltà, infatti, si sono certamente aggravate negli ultimi anni, ma non hanno un'origine recente. Vengono da lontano e, purtroppo, come mettiamo in evidenza nel primo capitolo, rischiano anche di andare lontano. In questa situazione le imprese cooperative - che sono state certamente in passato agenti di un cambiamento positivo nell'economia e nella società proprio in virtù delle loro specifiche identità - vedono rinnovarsi una sfida che va molto al di là della semplice capacità di adattamento. Essa assume modalità diverse da settore a settore, ma non è mai irrilevante. E' quanto si cerca di spiegare nel secondo capitolo del rapporto dedicato a quella che abbiamo chiamato una stima del "patrimonio" cooperativo umbro, volutamente incentrata quest'anno sulle missioni e sui fattori identitari. Il terzo capitolo è un tentativo di esplorare i termini di nuove modalità d'incontro tra politiche di welfare e cooperazione sociale. E' questo uno dei terreni - non più importante di altri ma certamente molto rilevante - su cui le imprese cooperative debbono misurarsi con cambiamenti ed evoluzioni di cui sono state esse stesse motrici e protagoniste.

*Alessandro Aronica e Stefano Fantacone*



# Capitolo primo

## I vincoli alla crescita dell'economia umbra

### 1.1 Italia: dopo la recessione, una debole ripresa

Tra la fine del 2004 e l'inizio del 2005, l'economia italiana è stata interessata da una fase recessiva, breve ma intensa. In appena sei mesi (ottobre 2004 - marzo 2005) è andato perso quasi un punto di Pil, equivalente a un terzo della crescita cumulata nel passato quadriennio. Gli andamenti congiunturali sono successivamente migliorati, soprattutto a seguito del recupero della produzione industriale e, in misura minore, delle esportazioni.

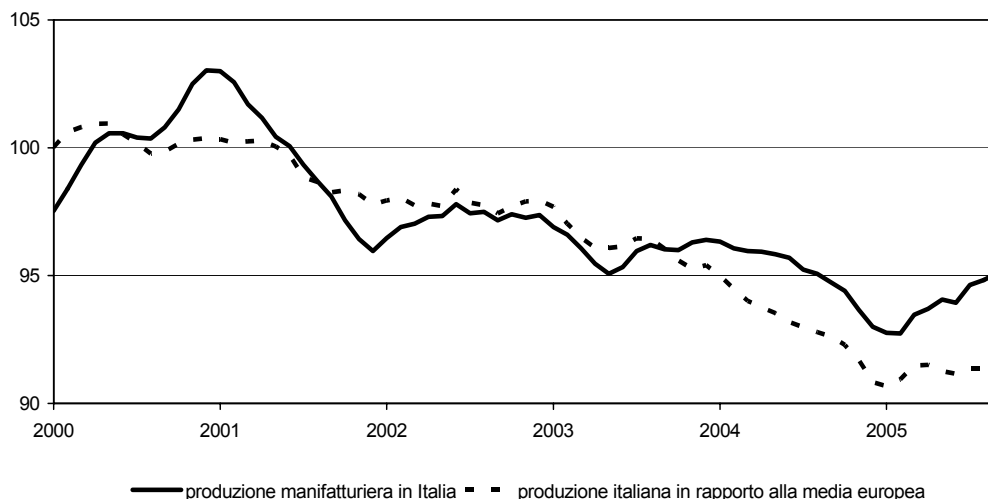
Da febbraio a oggi la produzione del settore manifatturiero è aumentata del 2,4 per cento (grafico 1.1). Questo forte aumento consegue alle riduzioni sperimentate nel corso dei diciotto mesi precedenti e non vale a recuperare i livelli del 2002-2003, né a colmare il differenziale rispetto agli altri maggiori paesi europei. La distanza dai massimi toccati a inizio decennio è ancora consistente, pari a quasi otto punti percentuali.

In questo decennio, vi sono inoltre già stati due episodi di falsa partenza della produzione industriale, il primo a cavallo fra il 2001 e il 2002, il secondo nella tarda primavera del 2003. Quest'ultimo episodio, in particolare, suscitò concrete aspettative di superamento della fase riflessiva della crescita, dal momento che prefigurava l'aggancio dell'industria italiana a un ciclo mondiale in rapida accelerazione. L'aggancio venne poi mancato e ne conseguì un ulteriore scollamento fra gli andamenti della produzione industriale in Italia e negli altri paesi (ancora grafico 1.1). Almeno due elementi fanno peraltro ritenere che l'attuale recupero congiunturale possa dimostrarsi più solido di quelli del recente passato.

In primo luogo, la ripresa dell'industria ha oggi carattere più diffuso, estendendosi a 11 dei 13 comparti che compongono il settore manifatturiero. Nel

2003, l'aumento della produzione era invece ascrivibile all'andamento brillante di alcuni comparti (Legno, Carta, Gomma, Altre manifatturiere), al quale faceva da contrappeso la recessione di altre branche produttive (Chimica, Minerali

**Grafico 1.1 - Produzione del settore manifatturiero in Italia**  
(indici, 2000=100)



**Tavola 1.1 - Italia, produzione industriale del settore manifatturiero: indici di intensità delle espansioni (steepness)**

	2001/12- 2002/6	2003/5- 2003/8	2005/2- 2005/9
Alimentari, bevande e tabacco	0,5	0,9	0,8
Tessile e abbigliamento	-0,4	1,2	-0,1
Pelli e calzature	-0,7	-1,0	0,0
Legno e prodotti in legno (esc. mobili)	1,3	1,2	0,1
Carta, stampa ed editoria	0,9	1,3	0,0
Raffinerie di petrolio	-0,2	0,6	1,5
Prodotti chimici, fibre sintetiche e artificiali	1,2	-0,2	0,5
Articoli in gomma e materie plastiche	0,6	1,5	0,6
Lavorazione di minerali non metalliferi	0,7	-0,2	0,5
Metallurgia e fabbricazione di prodotti in metallo	0,5	1,7	-0,1
Fabbricazione di macchine ed apparecchi meccanici	0,8	0,4	0,6
Apparecchiature elettriche e di precisione	0,2	-0,9	0,1
Mezzi di trasporto	-0,7	-0,2	0,8
Altre industrie manifatturiere (compresi i mobili)	0,1	1,3	0,2
Totale manifatturiero	0,4	0,6	0,4
Indici di dispersione			
- deviazione standard	0,6	0,9	0,5
- coefficiente di variazione	1,8	1,6	1,1

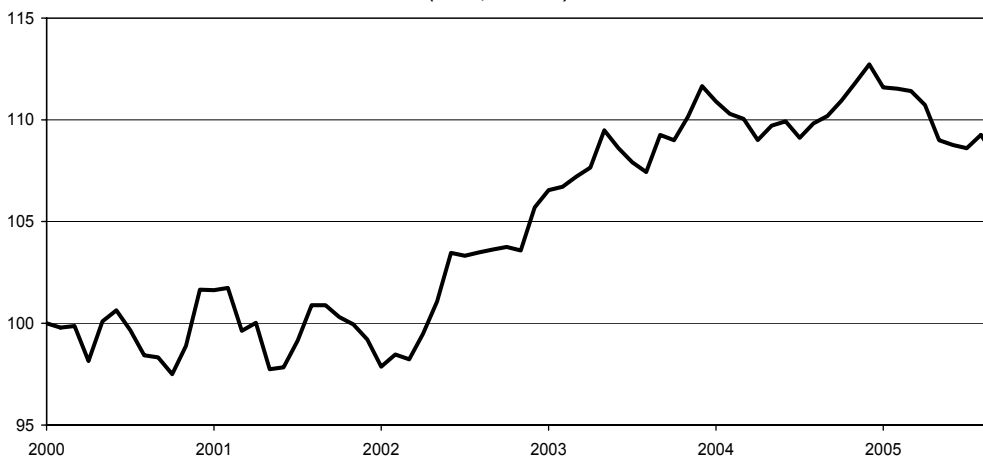
Fonte: Cer, Rapporto 3/2005

non metalliferi, Apparecchiature elettriche, Mezzi di trasporto, oltre alle Pelli e calzature). Gli appositi indici calcolati nella tavola 1.1 registrano, per l'episodio corrente, una sensibile riduzione della dispersione intorno alla media. Rispetto al 2003 la deviazione standard si è dimezzata, mentre il coefficiente di variazione è sceso di quasi il quaranta per cento (da 1,6 a 1,1).

In secondo luogo, non dovrebbero ripetersi, nei mesi a venire, quegli episodi di apprezzamento del cambio, che nel 2003 risultarono fortemente correlati con l'inatteso indebolimento della produzione industriale. Gli andamenti del tasso di cambio reale dell'Italia sono illustrati nel grafico 1.2. Dopo essere rimasto stabile per tutto il biennio 2000-2001, il cambio reale ha registrato un rapido apprezzamento tra il 2002 e il 2004. La perdita di competitività cumulata in questo periodo è stata di circa il 12 per cento. La tendenza all'apprezzamento del cambio si è invertita all'inizio del 2005 e nell'arco degli ultimi otto mesi è stato recuperato circa un terzo della competitività perduta. Il cambio reale ha cioè smesso di penalizzare gli andamenti dell'industria italiana.

Vi sono dunque elementi che fanno pensare a un superamento del punto di minimo del ciclo economico. La situazione resta tuttavia fragile. Nella stessa industria, quella che si configura è una generalizzata interruzione della fase di caduta, non ancora l'avvio di un diffuso movimento espansivo. Anche perché

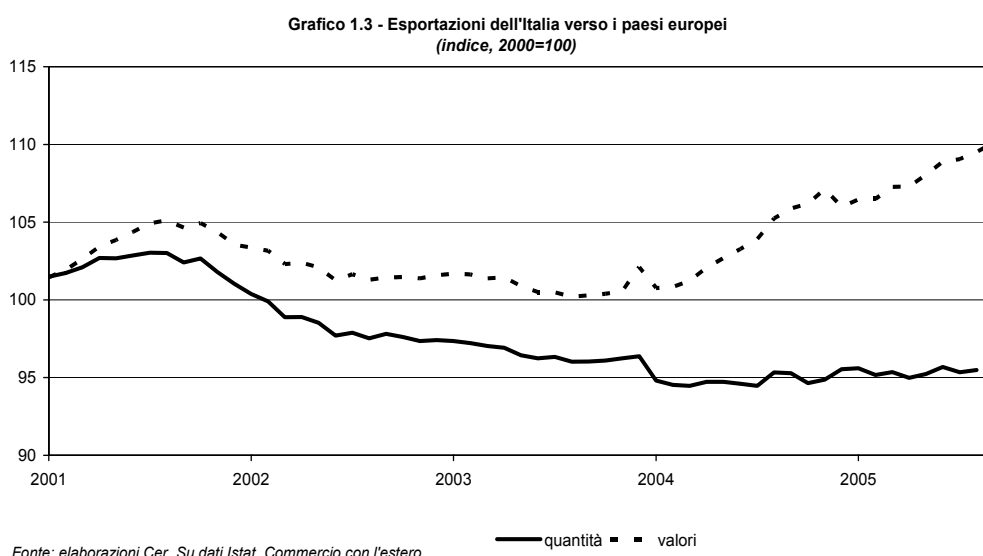
Grafico 1.2 - Tasso di cambio reale dell'Italia  
(indice, 2000=100)



Fonte: Cer. Un andamento crescente indica apprezzamento

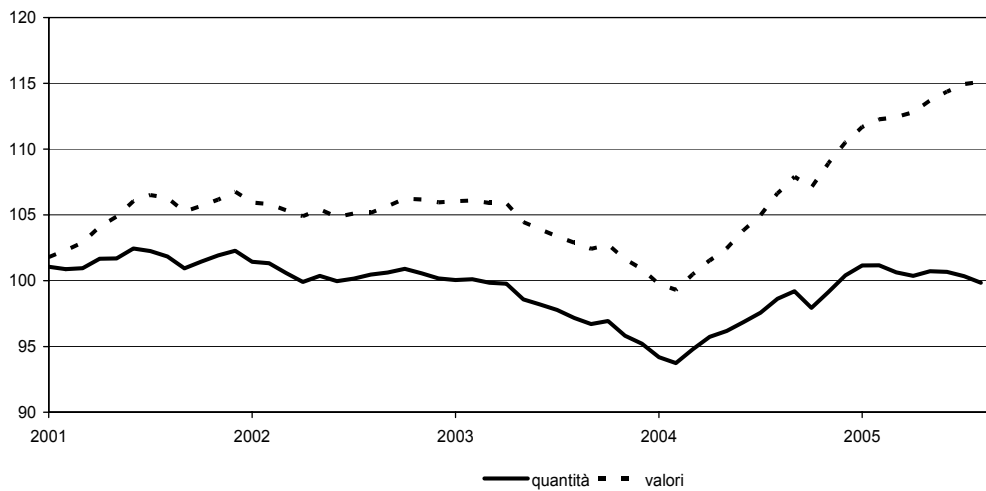
resta debole la capacità di penetrazione sui mercati esteri, che pure sono in forte espansione.

L'evidenza disponibile sull'andamento delle esportazioni mostra, a tal riguardo, un forte aumento dei prezzi, ma una stagnazione delle quantità. Nei primi otto mesi dell'anno i volumi di esportazione verso l'Unione europea non sono affatto aumentati, come già nel 2004 (grafico 1.3). Le quantità esportate verso quest'area sono cioè ancora inferiori a quelle del 2003 (-1,4 per cento), per non parlare del confronto con l'inizio del decennio (-5 per cento). E' stata più forte la capacità di penetrazione sui mercati extra-europei, dove le esportazioni italiane sono aumentate nel corso del 2004 del 5,4 per cento, ma nella prima parte del 2005 anche le vendite verso quest'area hanno segnato il passo, rimanendo sostanzialmente invariate (grafico 1.4). E rispetto all'inizio del decennio si registra un aumento di appena lo 0,3 per cento.



L'aumento dei prezzi esteri potrebbe derivare dallo spostamento delle imprese esportatrici su segmenti a più elevato valore aggiunto, raggiunti a seguito di processi di ristrutturazione che hanno accresciuto la qualità dei prodotti, consolidato il posizionamento sui mercati, accresciuto il potere di determinazione

Grafico 1.4 - Esportazioni dell'Italia verso i paesi extra-europei  
(indice, 2000=100)



Fonte: elaborazioni Cer. Su dati Istat, Commercio con l'estero

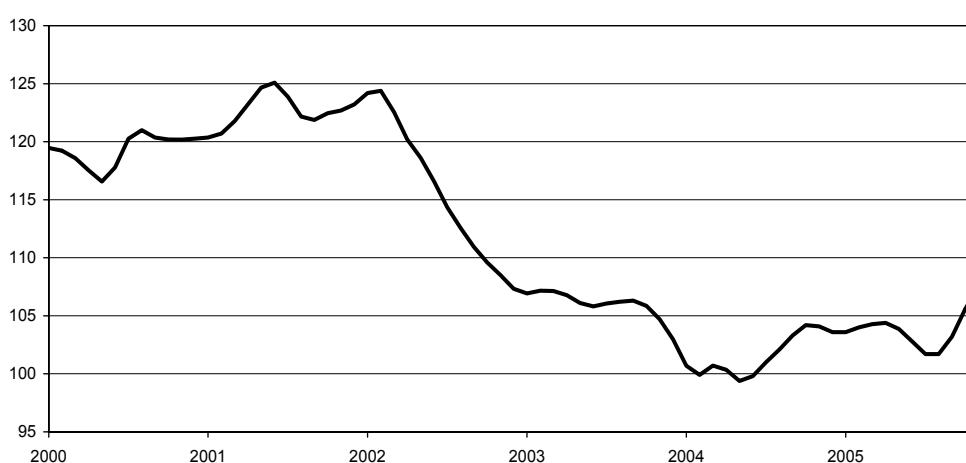
dei prezzi. Allo stesso tempo, i livelli estremamente bassi su cui è scesa la produzione, tanto nel confronto temporale che in quello geografico, sembrerebbero indicare che il miglioramento qualitativo ha coinvolto solo una parte dell'industria, prevalendo in aggregato una tendenza al restringimento della base produttiva.

Al di là di quelli che sono gli andamenti del settore industriale, le prospettive economiche dell'Italia continuano a essere frenate dal basso livello di fiducia delle famiglie e dalla debolezza dei consumi, che è ad essa associato. I grafici 1.5 e 1.6 illustrano in modo sintetico le ragioni che ostano a un più pronunciato aumento dei consumi: il clima di fiducia delle famiglie è tuttora attestato su livelli bassi; l'inflazione percepita resta superiore a quella effettiva; le retribuzioni reali hanno smesso di crescere.

In definitiva, il clima congiunturale si è rasserenato rispetto alla situazione prevalente all'inizio dell'anno, ma non in misura tale da restituire fiducia nelle prospettive di crescita dell'Italia. Il risultato del 2005 è stato compromesso dall'iniziale recessione. Nel 2006, la crescita del Pil raggiungerà, secondo le previsioni del Cer, l'1,2 per cento (tavola 1.2). Intorno a questi valori ci si attesterebbe nel biennio successivo. Sono risultati che, qualora effettivamente

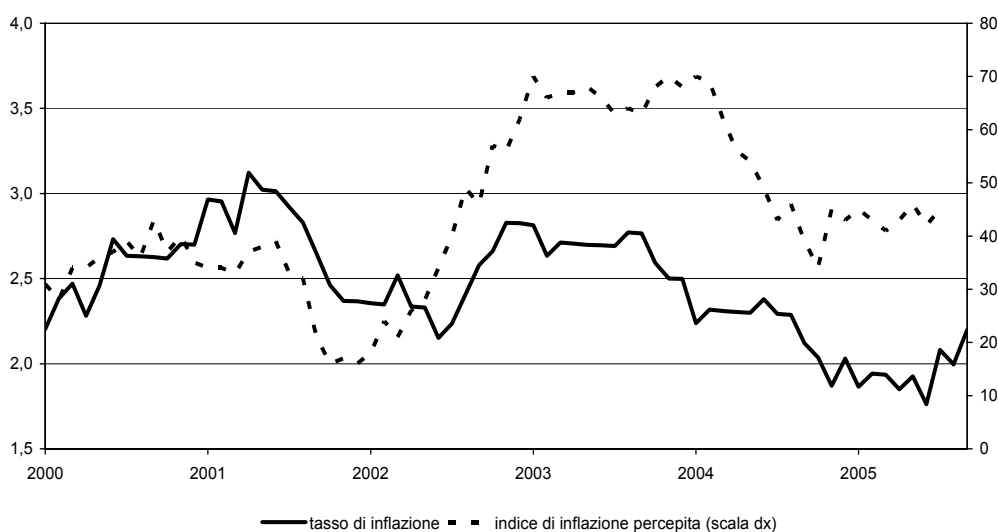
conseguiti, segnerebbero un netto miglioramento rispetto alla crescita media realizzata nel corso del passato quadriennio (0,8 per cento). Allo stesso tempo, questi risultati non consentirebbero di recuperare il terreno perduto nei confronti degli altri paesi industrializzati. Per tutto il periodo la crescita del Pil resterebbe in Italia al di sotto della media europea. A significare che i molti problemi strutturali che affliggono l'economia italiana non possono darsi per risolti in virtù del semplice recupero del tono congiunturale.

Grafico 1.5 - Indice del clima di fiducia delle famiglie



Fonte: elaborazioni Cer su dati Istat

Grafico 1.6 - Tasso di inflazione e inflazione percepita in Italia



**Tavola 1.2 - Previsioni di crescita del Pil**

	2005	2006	2007	2008
Tasso di crescita previsto	0,2	1,2	1,4	1,3
Contributi alla crescita				
- importazioni merci e servizi	-0,6	-0,6	-0,9	-1,1
- consumi finali	0,8	0,8	0,9	0,9
- investimenti fissi lordi	-0,2	0,4	0,4	0,4
- variazione delle scorte	0,0	-0,1	0,0	0,0
- esportazioni di merci e servizi	0,3	0,7	0,9	1,1

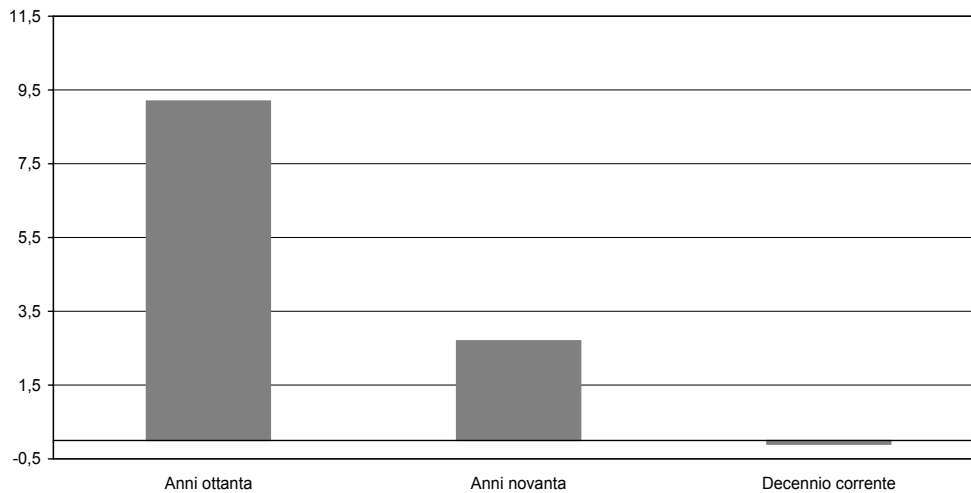
Fonte: Cer, Rapporto 3/2005

## 1.2 La stagnazione dell'economia umbra

La stagnazione dell'economia ha assunto in Umbria caratteri accentuati. Gli ultimi dati disponibili della Contabilità nazionale regionale riferiscono di una caduta del Pil nel 2003, commisurata al -0,4 per cento, (a fronte di un aumento dello 0,3 per cento in Italia). Secondo gli scenari previsivi ripresi nel DAP, un consistente recupero sarebbe stato conseguito nel 2004, quando l'incremento del Pil avrebbe superato il 2 per cento, andando molto al di sopra della media italiana. Un simile aumento si sarebbe però determinato in presenza di un eccezionale e, per forza di cose, occasionale contributo del settore agricolo. Tanto che la stima per il 2005 indica una nuova contrazione del Pil (-0,1 per cento), con un risultato tornato a essere più sfavorevole della media italiana. Tenendo conto di questi andamenti, le nostre elaborazioni, illustrate nel grafico 1.7, indicano il persistere in Umbria di un *output gap* nell'ordine dell'1,5 per cento<sup>1</sup>. La curva che misura il vuoto di domanda avrebbe registrato una risalita nel 2004, per tornare a flettere nel corso dell'anno.

<sup>1</sup> L'*output gap* è la differenza cumula fra crescita effettiva e crescita potenziale. Il suo valore esprime, per ogni anno, la perdita o il guadagno di prodotto conseguito nelle fasi del ciclo economico. La presenza di un *output negativo* (positivo) identifica una fase recessiva (espansiva).

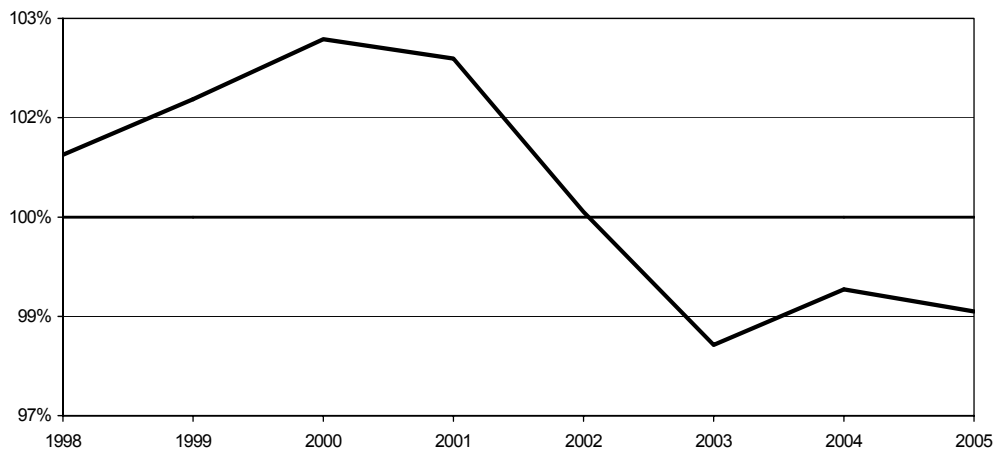
Gráfico 1.7 - Andamento delle retribuzioni reali del settore privato in Italia  
(variazioni cumulate)



Se i segnali di rafforzamento del tono congiunturale che provengono dall'economia italiana troveranno conferma nei prossimi mesi, è probabile che anche l'Umbria beneficerà di un periodo di ripresa. Sarebbe tuttavia sbagliato considerare il recupero del ciclo come la panacea per le difficoltà manifestatesi negli ultimi anni. Le tendenze spontanee dell'economia spingono, in Italia come in Umbria, verso un progressivo abbassamento dei saggi di crescita. I deludenti andamenti degli scorsi anni non sembrano perciò un incidente di percorso, ma vanno iscritti in un quadro di lungo periodo che ha come tratto caratteristico proprio l'abbassamento delle potenzialità di sviluppo.

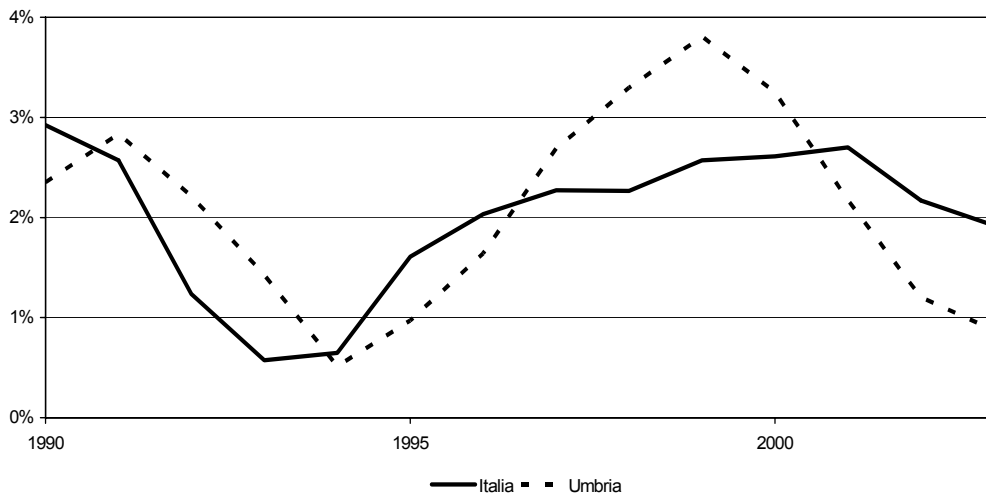
I contorni di un simile quadro possono essere definiti mediante appositi esercizi econometrici, che accolgano le indicazioni fornite dalla letteratura economica sulla crescita. Rifacendoci a questo approccio teorico (di cui si fornisce una sintetica descrizione nell'Appendice 1), abbiamo calcolato i valori della crescita potenziale dell'economia umbra e di quella italiana. Ricordiamo che la crescita potenziale è definita come il massimo incremento di prodotto ottenibile senza provocare tensioni inflazionistiche. Essa rappresenta dunque il valore intorno al quale si svolgono le oscillazioni del ciclo economico. Più bassa è la crescita potenziale, più bassi saranno i risultati conseguibili annualmente in termini di Pil effettivo.

Grafico 1.8 - L'output gap dell'Umbria  
(scostamenti cumulati dal valore di crescita potenziale)



Fonte: Cer; per il 2005-2005, previsione.

Grafico 1.9 - Prodotto potenziale in Italia e Umbria  
(tassi di variazione percentuali)



Fonte: Cer

I risultati delle nostre stime sono riportati nel grafico 1.8. Dal 1998, il valore di crescita potenziale dell'Umbria è sensibilmente diminuito, essendo sceso da un saggio di quasi il 4 per cento a uno inferiore all'1 per cento. Ed è già questa un'indicazione importante, perché ci dice che l'incremento del Pil nel 2004 (superiore al 2 per cento secondo Unioncamere) sarebbe andato molto oltre il potenziale di sviluppo che l'economia umbra è oggi in grado di esprimere. Alla luce di questa evidenza, la flessione della crescita registrata nel corso del 2005 è

tutt'altro che sorprendente.

Il secondo aspetto che il grafico 1.8 consente di evidenziare è l'arretramento relativo dell'economia umbra. In questo decennio, il saggio di sviluppo potenziale dell'Umbria è sceso al di sotto dell'analogo valore dell'Italia, dopo esserne stato al di sopra per gran parte degli anni Novanta. E ciò significa che anche il differenziale positivo di crescita che l'Umbria avrebbe registrato nel 2004 nei confronti dell'Italia non costituiva un andamento sostenibile nel tempo.

Le stesse metodologie che ci hanno portato a fornire una stima del prodotto potenziale dell'Umbria, possono essere utilizzate in sede previsiva. Nel grafico 1.9 mostriamo quello che, sulla base del modello da noi adottato, potrebbe essere il profilo di crescita dell'economia umbra in un orizzonte di lungo periodo. Apparentemente, l'esercizio ci consegna indicazioni confortanti per l'immediato futuro. Nel decennio 2010-2020 la crescita del Pil oscillerebbe infatti intorno all'1,6 per cento. Ciò è dovuto al fatto che il nostro modello contempla dei meccanismi di aggiustamento che, in presenza di un *output gap* delle dimensioni descritte, prevedono una riduzione dei prezzi tale da migliorare fortemente la competitività estera. Conseguentemente, l'accelerazione della crescita trarrebbe la sua origine da un processo di tipo *export-led*.

Le indicazioni sono meno confortanti se riportiamo i dati del grafico 1.9 in un'ottica più ampia, osservando come l'*output gap* che si registra oggi abbia dimensioni analoghe a quelle registrate a metà degli anni Ottanta, quando il recupero della domanda portò a tassi di crescita medi superiori al 3 per cento. Si tratta di valori molto superiori a quelli prefigurati dal nostro esercizio, a conferma del ridimensionamento delle potenzialità di crescita dell'economia umbra. Alla luce di un simile confronto di più lungo periodo, i seguenti punti devono essere messi in evidenza:

- l'andamento futuro del Pil rimarrebbe costantemente al di sotto dei valori medi registrati nel passato, tanto che la crescita non avvicinerebbe mai il 2 per cento;

- le prospettive di crescita registrerebbero una drammatica flessione a partire dal 2020;
- in media, nella periodo considerato l'incremento medio del Pil sarebbe appena superiore al mezzo punto percentuale.

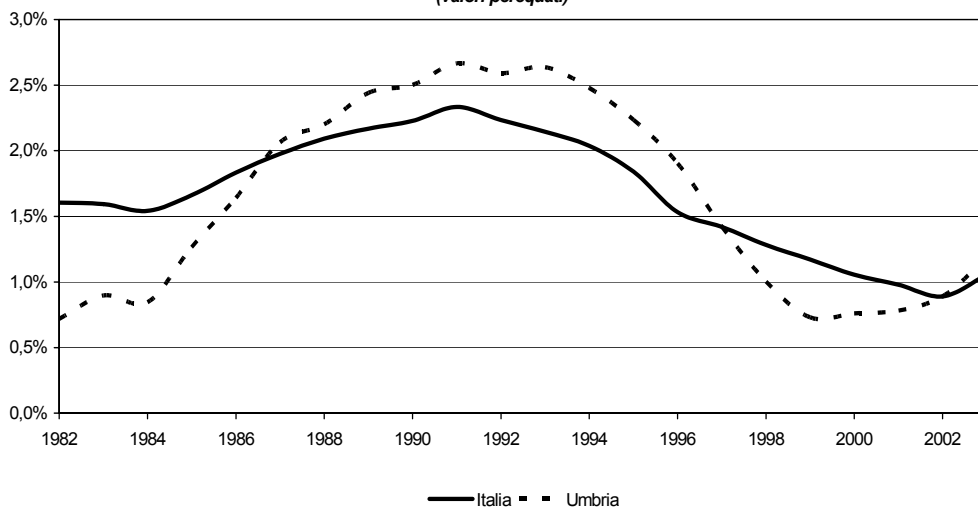
In previsione, gli andamenti italiani sono del tutto simili a quelli dell'Umbria, a confermare l'esistenza di difficoltà strutturali che accomunano l'economia regionale e nazionale.

### 1.3 All'origine della bassa crescita

La flessione della produttività è all'origine del ridimensionamento delle prospettive di crescita. Il grafico 1.10 riporta l'andamento della produttività del lavoro nel periodo 1982-2003, stimata sulla base del nostro modello<sup>2</sup>. Secondo le nostre elaborazioni, in Umbria i tassi di variazione della produttività del lavoro sarebbero scesi, tra il 1994 e il 2000, dal 2,5 per cento a un minimo dello 0,7 per cento. Si sarebbe poi registrato un lieve recupero, tale da riportare la produttività del lavoro verso incrementi dell'uno per cento. Va quindi sottolineato che in Umbria gli andamenti della produttività del lavoro avrebbero registrato una parziale inversione della tendenza molto sfavorevole innescatasi nella seconda metà degli anni Novanta. Ciò nonostante, l'Umbria avrebbe ormai perso la posizione di vantaggio relativo conservata nei confronti dell'Italia per tutti gli anni 1987-1997.

<sup>2</sup> Poiché ci muoviamo nell'ambito teorico descritto dal modello, la produttività del lavoro è stata calcolata sulla base delle elasticità storiche riscontrate fra crescita del Pil e aumenti dell'occupazione. Ciò consente di eliminare gli effetti indotti dagli andamenti particolari, degli ultimi anni, che hanno visto l'occupazione aumentare con tassi sistematicamente superiori a quelli del prodotto. Le ragioni teoriche sottostanti questi recenti andamenti non sono state ancora adeguatamente esplorate. In sostanza, i dati da noi considerati fanno riferimento a una produttività del lavoro di pieno impiego, che negli ultimi anno ha registrato variazioni superiori a quelle della produttività del lavoro effettiva.

Grafico 1.10 - Variazioni percentuali della produttività del lavoro  
(valori perequati)



Fonte: Cer

In Italia, la contrazione della produttività del lavoro è stata infatti più contenuta, perché più bassi erano i picchi raggiunti all'inizio del passato decennio. Anche l'economia nazionale è comunque caratterizzata da un saggio medio di aumento della produttività del lavoro dell'uno per cento, molto più basso di quello prevalente nel passato decennio.

Secondo lo schema teorico della contabilità della crescita, le variazioni della produttività del lavoro possono essere scomposte nei contributi forniti dall'accumulazione di capitale (rapporto capitale/lavoro) e dall'efficienza generale del sistema, misurata dalla PTF e genericamente riconducibile all'operare del progresso tecnico (vedi Appendice 1, equazione 3). È importante indagare quale di queste due componenti abbia prevalso nella fase di flessione degli ultimi anni, esplicitando il confronto fra le economie dell'Umbria e dell'Italia. Abbiamo a tal fine stimato l'equazione di determinazione della produttività del lavoro per l'Italia e per l'Umbria. I risultati delle stime sono riportati nella tavola 1.3.

#### *In Italia....*

In Italia (parte superiore della tavola 1.3) le dinamiche della produttività del lavoro sono state frenate sia da una diminuzione del grado di efficienza, sia dalla riduzione del rapporto capitale/lavoro (gli indicatori ptf e k-l sono entrambi scesi sui valori di minimo del periodo considerato).

**Tavola 1.3 - Variazioni e determinanti della produttività del lavoro in Italia e in Umbria**

	Produttività del lavoro	Contributi alla crescita	
		ptf	k-1
<b>ITALIA</b>			
1981-1985	1,60%	1,03%	0,56%
1986-1993	2,20%	1,45%	0,73%
1994-2001	1,38%	0,92%	0,45%
2002-2003	0,80%	0,48%	0,32%
<b>UMBRIA</b>			
1981-1985	0,89%	0,73%	0,16%
1986-1993	2,36%	1,64%	0,70%
1994-2001	1,34%	0,97%	0,37%
2002-2003	1,31%	0,35%	0,96%

Il saggio di crescita degli investimenti ha cioè rallentato rispetto alla crescita dell'occupazione, riflettendo scelte influenzate dall'abbassamento del costo relativo del lavoro, più che da obiettivi di accrescimento dell'efficienza produttiva. Sembra pertanto di poter osservare che, quantomeno a livello nazionale, il determinarsi di condizioni di maggiore flessibilità sul mercato del lavoro avrebbe avuto l'effetto di modificare l'intensità d'uso dei fattori, ma non quello di elevare la propensione all'innovazione delle imprese. Con ciò si spiegherebbe la forte diminuzione del contributo alla crescita della progresso tecnico.

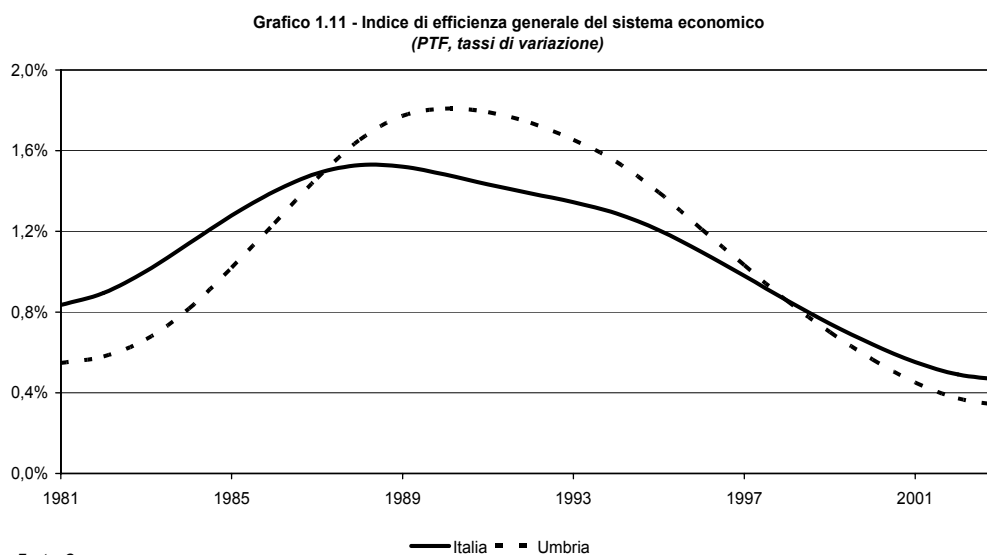
Un fatto, quest'ultimo, particolarmente preoccupante, considerando che quelli appena trascorsi sono stati gli anni di massima diffusione delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, capaci di imprimere una decisiva accelerazione alle dinamiche della produttività di molti paesi.

*...e in Umbria.*

Le determinanti della produttività del lavoro in Umbria sono riportate nella seconda parte della tavola 1.3 e non sono immediatamente assimilabili a quelle

dell'economia italiana. Come già osservato, nell'ultimo biennio la produttività del lavoro avrebbe mostrato, secondo le nostre elaborazioni, una sostanziale tenuta<sup>3</sup>. Questo andamento, più favorevole di quello italiano, è stato sospinto dal processo di accumulazione e dal conseguente approfondimento dell'intensità capitalistica delle produzioni (l'indicatore  $k-l$  è salito a un valore di 0,96).

Ciò non è tuttavia servito a evitare una generale diminuzione di efficienza. Il saggio di crescita della PTF è sceso a tre decimi di punto annui, un terzo di quanto conseguito nel periodo precedente. Con un'ulteriore aggravante, rappresentata dal fatto che l'Umbria è andata perdendo la condizione di maggiore efficienza relativa che la caratterizzavano rispetto all'Italia (vedi grafico 1.11).



Se dunque per l'economia nazionale il problema sembra risiedere nella bassa propensione all'investimento, per l'Umbria l'ostacolo a una maggiore crescita è frapposto da una qualità apparentemente bassa del processo di accumulazione, che avrebbe incorporato poco progresso tecnico. Le stime sulle prospettive di crescita di lungo periodo, discusse nel precedente paragrafo, assumono appunto

<sup>3</sup> Questa evidenza non si riscontra nel dato sulla produttività del lavoro effettiva che ha registrato una variazione nulla nel 2001-2002 e un decremento nel 2003.

che il differenziale di efficienza produttiva rimanga sfavorevole all'Umbria lungo tutto il periodo di previsione<sup>4</sup>. Quella adottata è cioè un'ipotesi conservatrice, che identifica lo scenario che si determinerebbe nel caso in cui non si verificassero inversioni degli andamenti registrati negli anni passati.

L'ipotesi di una insufficiente diffusione del progresso tecnico in Umbria trova d'altronde riscontro nei dati presentati dal Quadro di valutazione regionale della competitività e dell'innovazione in Umbria (2004). Il documento sottolinea come i punti di debolezza e di forza dell'economia umbra in tema di innovazione trovino la loro sintesi in un approccio statico, che privilegia una strategia difensiva a una orientata all'allargamento delle potenzialità di crescita. Tanto più che l'indicatore sintetico RUICS (Regione Umbria Innovation and Competitiveness Scoreboard) colloca l'Umbria al dodicesimo posto della graduatoria complessiva, al di sotto di tutte le regioni del Centro-Nord (ad eccezione della Valle d'Aosta). Eppure l'Umbria presenta, rispetto alla media italiana, evidenti vantaggi nella dotazione di fattori fondamentali per la diffusione dei processi innovativi, quali il livello di scolarizzazione, la partecipazione ai processi formativi, le dimensioni della spesa pubblica in ricerca e sviluppo, la presenza di imprese innovative. Le nostre elaborazioni stanno a significare che simili potenzialità rimangono in larga misura inesprese, stentando a concretizzarsi in un processo innovativo che sia di sostegno alla crescita.

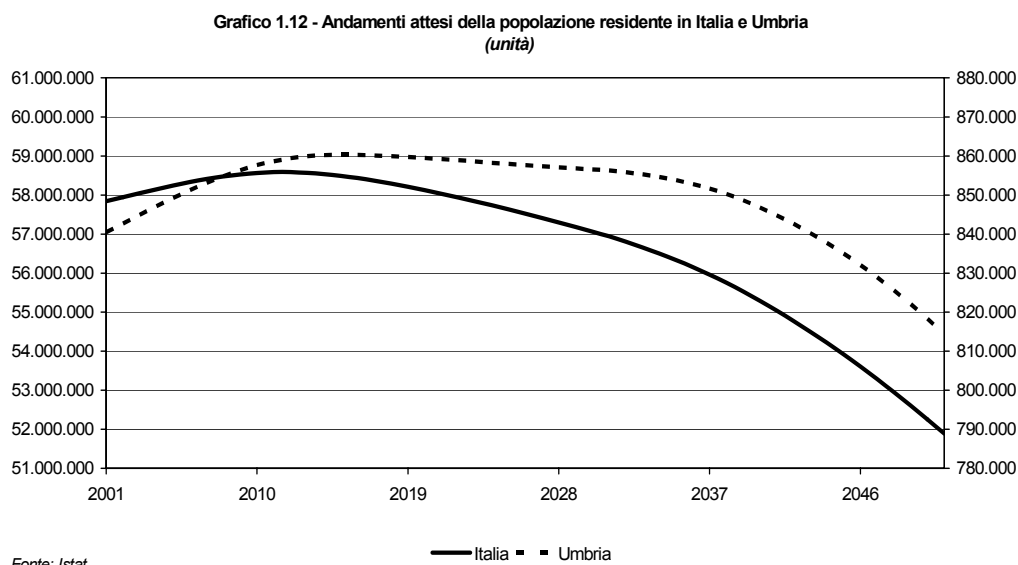
#### 1.4 Il vincolo demografico e le conseguenze sull'occupazione

Gli scenari illustrati nel paragrafo 1.2 hanno richiesto l'adozione di specifiche ipotesi, oltre che sulle dinamiche future del progresso tecnico, sugli andamenti prospettici dell'occupazione. Quest'ultima ipotesi è stata costruita all'interno di

<sup>4</sup> In realtà, l'esercizio di simulazione non è così semplice, dal momento che è necessario disporre anche di una stima sul valore di  $K$ . Questa stima non può essere dedotta da elementi esterni a un vero e proprio modello economico, come è per esempio la popolazione. Né sarebbe ragionevole assumere ipotesi esogene ad hoc come nel caso della Ptf. È stato quindi necessario ricavare la stima di  $K$  dal modello econometrico di lungo periodo del Cer, che consente di esprimere il processo di accumulazione come funzione endogena del costo d'uso del capitale.

uno schema di analisi fondato su previsioni di natura demografica.

L'invecchiamento della popolazione italiana è un processo noto, ma forse non sufficientemente considerato nelle sue ricadute economiche. Nel grafico 1.12 viene riportato la stima Istat sulla popolazione che risiederà in Italia e in Umbria nei prossimi cinquanta anni (un'analisi più ampia sul processo di invecchiamento è contenuta nell'Appendice 2). In Italia, i residenti cominceranno a diminuire a partire dal prossimo decennio e a fine periodo la riduzione sarà di quasi 6 milioni di unità, circa il 10 per cento della popolazione attuale. Anche in Umbria la popolazione diminuirà, ma con qualche ritardo e, soprattutto, con una intensità minore di quella prefigurabile per il territorio nazionale. La riduzione nel decennio sarà di circa 30 mila unità, equivalente al 3,5 per cento della popolazione attuale.

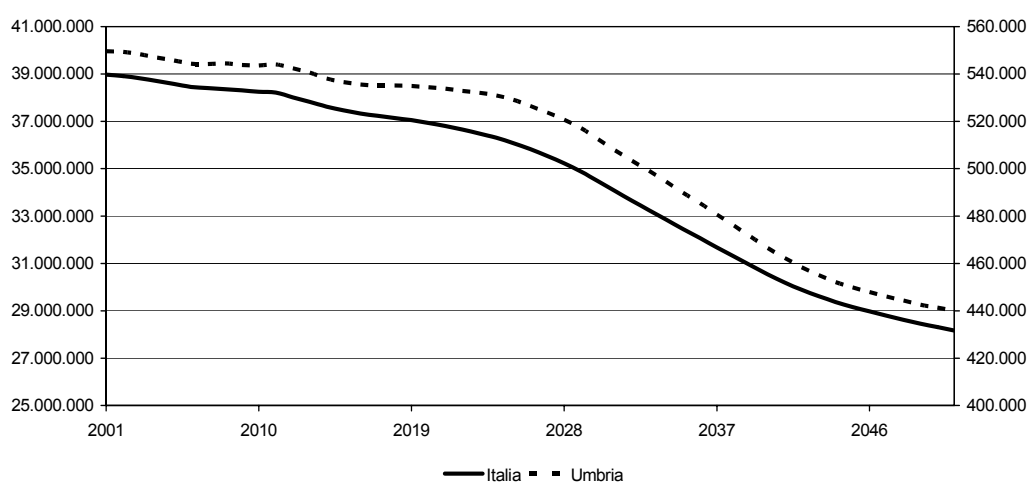


Il vincolo demografico morde sulle prospettive di sviluppo in quanto la popolazione residente è il serbatoio da cui proviene la forza lavoro impiegabile. Ciò significa che per la crescita di un paese, o di una regione, a rilevare è la sola quota di popolazione attiva. Il grafico 1.13 mostra l'evoluzione attesa della popolazione attiva nei prossimi cinquanta anni. Alla fine del periodo considerato la riduzione, che ha già preso avvio, ammonterebbe al 27 per cento in Italia, al 20

per cento in Umbria. Si tratta, con tutta evidenza, di percentuali molto elevate. In termini assoluti, la popolazione in età di lavoro umbra si contrarrebbe di oltre 100 mila unità.

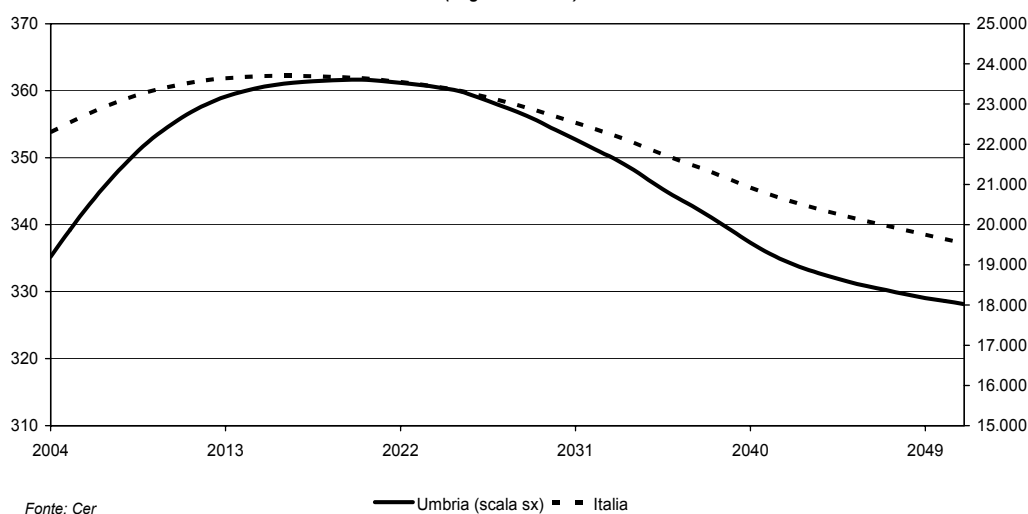
Quali conseguenze potranno discenderne sull'occupazione? Per rispondere a questa domanda abbiamo applicato alla popolazione futura, stimata dall'Istat, gli attuali tassi di occupazione per età e per sesso. Si tratta anche in questo caso di un

**Grafico 1.13 - Andamenti attesi della popolazione attiva in Italia e in Umbria (unità)**



Fonte: Istat

**Grafico 1.14 - Previsione sugli andamenti dell'occupazione in Italia e Umbria (migliaia di unità)**



Fonte: Cer

esercizio conservativo, utile per mettere in luce quale sia la portata del vincolo demografico per le prospettive di sviluppo della regione. I risultati dell'esercizio sono illustrati nel grafico 1.14. A seguito degli andamenti demografici, nei prossimi cinquanta anni l'occupazione tenderà dapprima ad aumentare, per poi ridursi in termini assoluti. Per l'Italia la diminuzione sarebbe, tra il 2004 e il 2050, di circa 3 milioni di occupati (-12 per cento circa). In Umbria la riduzione sarebbe del 2 per cento (-7500 unità). La diminuzione del numero di occupati è appunto il fenomeno che, insieme all'assenza di accelerazioni sul fronte del progresso tecnico, determina il progressivo abbassamento dei tassi di crescita, di cui si è data illustrazione nel paragrafo 1.2.

## 1.5 Scenari alternativi

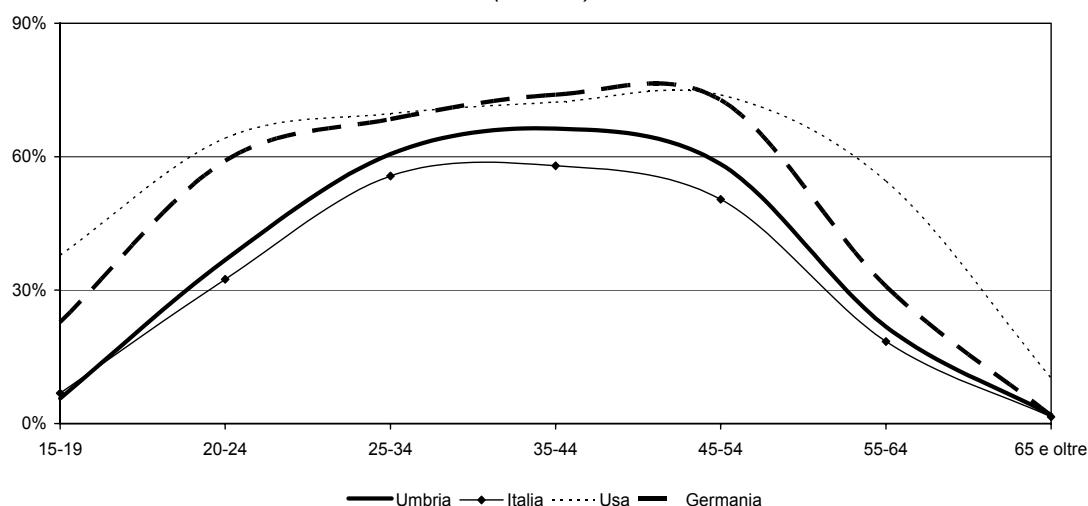
Siamo quindi giunti a dare una quantificazione degli effetti del vincolo demografico sugli andamenti dell'economia. Le tendenze demografiche sono per larga misura date e una loro modifica richiederebbe la variazione di parametri "naturali", come i tassi di fertilità e di mortalità. Ma come allentare il vincolo demografico, stante l'impossibilità di incidere su questi parametri? Una risposta esiste ed è rappresentata dall'aumento dei tassi di occupazione, che consentirebbero di elevare il numero degli occupati, pur a fronte di una riduzione della popolazione residente. Per quantificare gli effetti di un aumento dei tassi di occupazione, diventa a questo punto necessario uscire dall'ambito degli esercizi conservativi nel quale abbiamo finora confinato le analisi. Proponiamo a tal riguardo tre simulazioni, che quantificano gli effetti di un aumento dei tassi di occupazione femminile e dei flussi di immigrazione.

*Se il tasso di occupazione femminile fosse più elevato...*

I tassi di occupazione maschili sono tipicamente maggiori di quelli femminili. Questo fatto si riscontra anche sul mercato del lavoro italiano, ma con

un'ulteriore specificità: i tassi di occupazione femminili sono più bassi che altrove. Si vedano al riguardo il grafico 1.15, che fornisce la distribuzione per classi di età dei tassi di occupazione maschili in Italia, in Umbria e, per confronto, in Germania e negli Stati Uniti. Lo scarto rispetto agli altri paesi è consistente. In Italia, i tassi di occupazione femminili sono, per tutte le classi di età, più bassi di almeno dieci punti percentuali rispetto agli altri paesi considerati. In Umbria la percentuale di popolazione femminile occupata è più elevata che in Italia, soprattutto nelle classi centrali di età, ma è sempre nettamente al di sotto dei valori riscontrati negli altri paesi.

Grafico 1.15 - Tasso di occupazione femminile per età  
(anno 2003)



Fonte: Istat

Il grafico sottolinea una seconda e forse più importante specificità. Sia in Italia sia in Umbria, anche se nella Regione in misura meno accentuata, il tasso di occupazione femminile raggiunge il massimo tra i trenta e i trentacinque anni di età, per poi calare sempre più rapidamente all'approssimarsi delle classi di età più mature. All'estero, la distribuzione è diversa: il massimo della curva si tocca dopo i quaranta anni. Ciò significa che all'estero le donne aumentano la propensione a lavorare dopo avere superato il periodo della cura parentale. In Italia si osserva la

dinamica opposta, con l'occupazione femminile che si riduce dopo questa stagione.

Contribuiscono a spiegare questa anomalia fattori di cultura e tradizione, ma pesano anche un'organizzazione sociale che sovraccarica di compiti la famiglia e un modello di welfare incoerente con il ritorno delle donne sul mercato del lavoro. Con riferimento a quest'ultimo elemento, nel grafico 1.16 viene presentato un diagramma a dispersione che, per ciascuna regione, riporta in ascissa i livelli della spesa sociale pro-capite e in ordinata i corrispondenti tassi di occupazione femminile. Per confronto, è stata riportata anche la situazione relativa all'intera economia italiana. Emergono dal grafico alcune informazioni interessanti: il raggrupparsi, per esempio, delle regioni meridionali in una zona del grafico a bassa spesa sociale e a basso tasso di occupazione femminile; la posizione speculare di molte regioni del centro-nord, fra le quali l'Umbria; le condizioni particolarmente favorevoli delle regioni a statuto speciale del nord. Ma preme sottolineare un punto più generale ed è l'emergere di una correlazione positiva fra livello della spesa sociale e tassi di occupazione femminile. E' decisamente forzato interpretare questa relazione come una vera e propria relazione funzionale (l'ampia dispersione dei punti attorno alla retta suggerisce che il tasso di occupazione femminile dipende anche da altri fattori, trascurati da questa semplice analisi). Tuttavia la correlazione appare solida e pronunciata.

E suggerisce l'impostazione da dare al nostro primo esercizio di simulazione. Abbiamo infatti calcolato come varierebbe l'offerta di lavoro complessiva della regione Umbria se i tassi di occupazione femminili venissero portati sui livelli del Trentino Alto Adige, che rappresenta un caso di *best practice*.

Nel grafico 1.17 viene mostrato l'andamento dell'occupazione complessiva che si verificherebbe se i tassi di occupazione femminile per età convergessero alle percentuali del Trentino-Alto Adige. A fine periodo ci sarebbero circa 45 mila occupati in più.

Grafico 1.16 - Spesa sociale e tassi di occupazione femminili

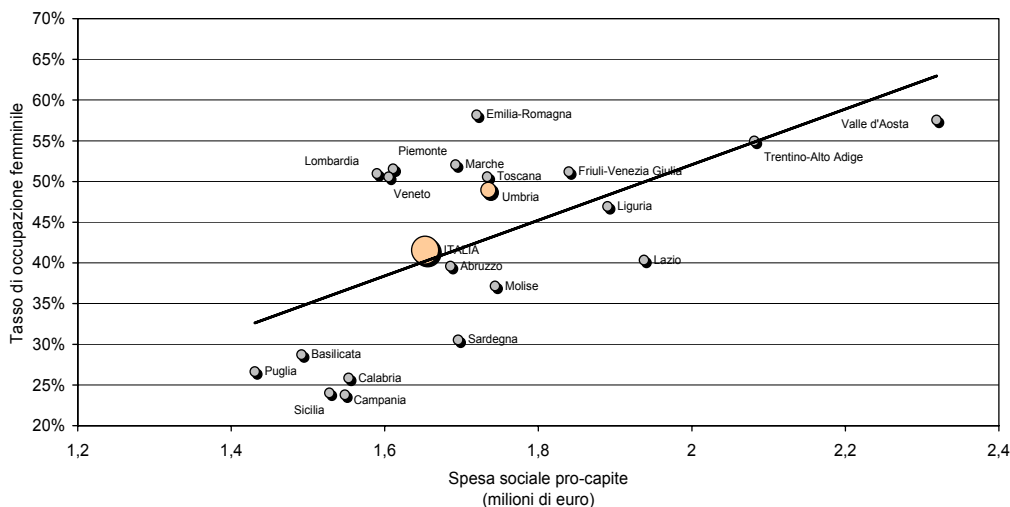
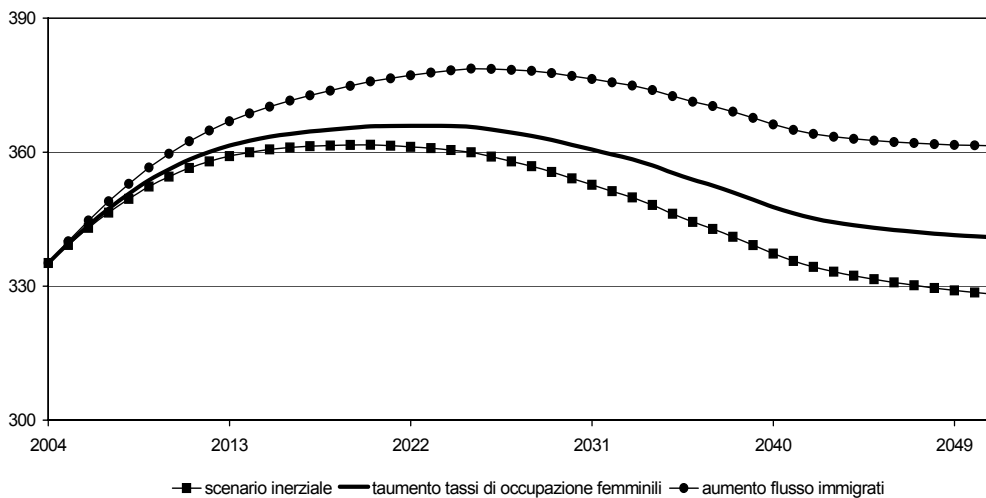
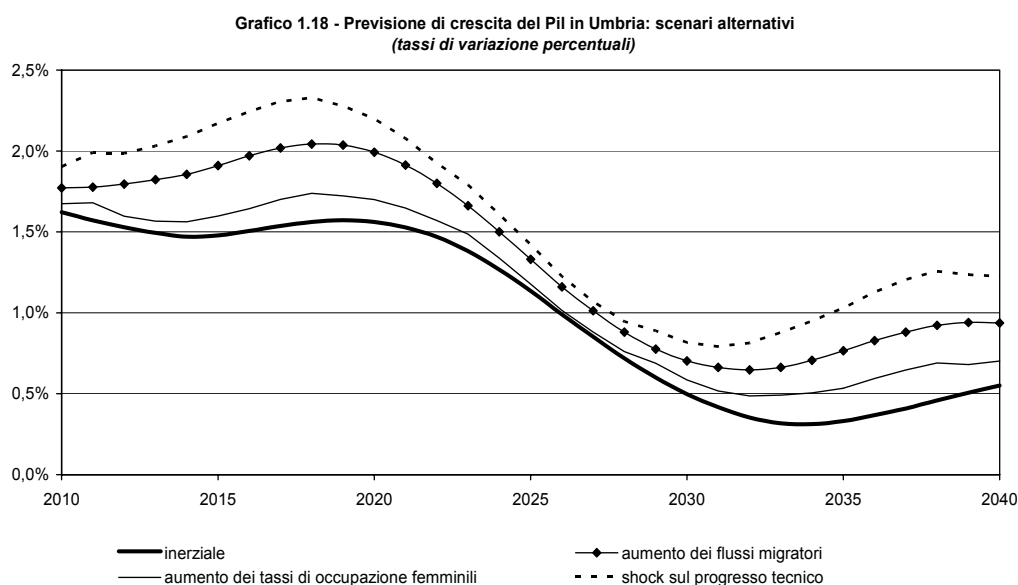


Grafico 1.17 - Previsioni dell'occupazione in Umbria: scenari alternativi (migliaia di unità)



A parità di altre condizioni, l'aumento dell'occupazione femminile si tradurrebbe in una maggiore crescita, secondo il risultato illustrato nel grafico 1.18. L'impulso è al massimo di mezzo punto percentuale in media, ossia di entità significativa, ma comunque limitata. Ciò è dovuto al fatto che l'Umbria, come accennato, si colloca fra le regioni italiane dove i tassi di occupazione femminili sono già fra i più elevati, di talché l'avvicinamento alla *best practice* del Trentino Alto Adige rappresenta uno *shock* di portata contenuta. Resta il forte significato

sociale di un aumento dell'occupazione femminile delle dimensioni da noi ipotizzate.



*... se aumentassero i flussi di immigrazione ...*

L'Istat adotta specifiche ipotesi sui flussi medi annui di immigrati per ogni singola regione. In considerazione della maggiore presenza attuale di lavoratori stranieri, per la regione Umbria è fissata una percentuale di immigrazione complessiva pari al 6 per mille dei residenti, molto superiore a quella dell'Italia nel suo complesso che è di 2 ogni mille individui. Ci siamo chiesti quali potrebbero essere gli andamenti dell'occupazione e della crescita a fronte di un aumento dei flussi di immigrazione rispetto alle quote oggi previste. Abbiamo stimato questa eventualità, considerando un aumento del flusso migratorio annuo in Umbria di circa 9000 unità (8 per mille della popolazione, equivalente a un incremento del 30 per cento). Applicando al nuovo stock di popolazione così ottenuto i tassi di occupazione per classi di età distinti per sesso oggi riscontrati nella popolazione immigrata in Umbria, abbiamo stimato un aumento molto significativo dell'occupazione (grafico 1.17) e un effetto sensibile sul Pil, con una crescita che raggiungerebbe il 2 per cento nella prima parte del periodo di previsione.

*...e se ci fosse un'accelerazione nella diffusione del progresso tecnico*

I due esercizi precedenti hanno quantificato i possibili effetti sull'economia umbra di un innalzamento dei tassi di occupazione femminile e di un aumento dei flussi di immigrazione. Nell'ambito della struttura di analisi del nostro modello, si determinerebbero in entrambi i casi risultati importanti, non tali tuttavia da eliminare la flessione della curva della crescita futura. Il processo di invecchiamento della popolazione residente ha una dimensione troppo rilevante per potere essere compensato dalle innovazioni sul mercato del lavoro che abbiamo simulato. Resta da chiedersi quale potrebbe essere l'effetto che si otterrebbe se si riuscisse a rimuovere l'altro vincolo che limita le prospettive di crescita dell'Umbria: la scarsa diffusione del progresso tecnico.

Anche in questo caso abbiamo predisposto un esercizio di simulazione, immaginando che la variabile che misura l'efficienza del sistema (PTF) possa ritornare sui valori medi del 1986-97. L'impulso che deriverebbe da un simile recupero è molto significativo. Il tasso di crescita supererebbe il 2 per cento per tutto il decennio 2010-2020 e poi collocarsi intorno all'1,2 per cento al fine periodo di previsione. Neanche l'impulso sul progresso tecnico eviterebbe però la flessione della crescita negli anni centrali della previsione. A dimostrare che il rafforzamento delle potenzialità di sviluppo necessita di un'azione combinata, capace di agire contestualmente sulle diverse determinanti della crescita.

## **1.6 Conclusioni**

E' probabile che a partire dal 2006 l'Italia e l'Umbria sperimentino una fase di ripresa dell'economia. E' improbabile che ciò sia sufficiente a ripristinare i tassi di crescita prevalenti nel passato decennio. In Italia come in Umbria, la debolezza della congiuntura si intreccia con dinamiche di più lungo periodo, che contribuiscono ad abbassare le prospettive di crescita.

Applicando all'Umbria i modelli di crescita sviluppati dalla letteratura, abbiamo messo in evidenza i vincoli allo sviluppo derivanti dalla scarsa diffusione del progresso tecnico e dai fattori collegati all'invecchiamento della popolazione.

Se il fenomeno dell'invecchiamento della popolazione riguarda l'intero territorio nazionale, le indicazioni sul progresso tecnico assumono una più definita specificità regionale. I risultati delle nostre stime mostrano come l'indebolimento della crescita in Italia sia in primo luogo attribuibile alla debolezza del processo di accumulazione; l'Umbria sarebbe invece penalizzata dallo scarso progresso tecnico incorporato nei nuovi investimenti. Un'indicazione coerente con quanto osservato nel Quadro di valutazione regionale della competitività e dell'innovazione, dove si sottolinea l'apparente staticità del modello umbro, che ostacolerebbe la trasformazione dei fattori di forza della regione in concrete potenzialità di crescita. Le nostre analisi completano il Quadro di valutazione, in quanto pongono l'intensità del processo di accumulazione fra i fattori di forza dell'Umbria, accanto all'elevato livello di formazione dei lavoratori, alla spesa pubblica in Ricerca e Sviluppo, alla propensione innovativa delle PMI. In Umbria sarebbero cioè presenti molti degli elementi richiesti per assicurare robuste prospettive di sviluppo alla regione. Lo svantaggio relativo misurato dalla variabile di progresso tecnico è tuttavia prevalente, tanto che il sistema economico umbro si caratterizza oggi per una minore efficienza nel confronto con l'Italia.

Le caratteristiche di bassa qualità assunte dal processo di accumulazione in Umbria potrebbero essere spiegate ricorrendo a un'ipotesi tranquillizzante. E' infatti possibile che sia necessario ancora del tempo prima che il nuovo capitale determini una maggiore efficienza del sistema. In questo senso, un fattore di penalizzazione risiederebbe nel prolungamento della fase bassa del ciclo economico. Le potenzialità dell'economia umbra sarebbero cioè aumentate per via dei maggiori investimenti e del progresso tecnico che essi incorporano, ma questo avanzamento non si sarebbe ancora manifestato per via della stagnazione della congiuntura, che l'Umbria condivide con l'intera economia italiana.

La stagnazione della domanda aggregata svolge un ruolo fondamentale anche

all'interno di schemi che si propongono di riportare in un'ottica di lungo periodo l'analisi della politica economica, come sono quelli che abbiamo adottato in questo capitolo. Gli interventi strutturali, che rientrano appunto in un'ottica di lungo periodo, determinano effetti virtuosi sulla crescita con grande ritardo e l'attesa di questi esiti può rivelarsi insostenibile in presenza di un protratto rallentamento della domanda. E' addirittura possibile che la stagnazione della domanda ostacoli l'innescarsi dei meccanismi che alimentano il circuito virtuoso dal lato dell'offerta. La tesi di un progresso tecnico latente, nascosto dallo stato depresso della congiuntura, potrebbe avere una sua rilevanza. Non ci sembra, tuttavia, che essa possa fornire una spiegazione esauriente dei dati descritti dal Quadro di valutazione regionale, né del fatto che la flessione della produttività totale dei fattori (la variabile che misura il grado di efficienza del sistema) sia più rapida in Umbria che nella media italiana.

L'elenco dei fattori che determinano l'efficienza del sistema e che stimolano la diffusione del progresso tecnico è lungo. Per incidere su questi fattori può essere necessaria un'azione su ampia scala delle politiche pubbliche. Ma incidono direttamente le stesse scelte imprenditoriali. Ciò avviene di norma, come è ovvio, incrementando l'efficienza nelle tecniche di produzione. Ma le decisioni di impresa possono avere effetti più generali modificando la configurazione e l'ampiezza dei mercati, selezionando nuovi prodotti, costruendo nuovi canali di distribuzione, creando un ambiente in grado di produrre capitale sociale. Ciò si verifica quando queste scelte maturano all'interno di una funzione obiettivo più ampia di quella della massimizzazione immediata del profitto. E' questa la terra di confine tra pubblico e privato che le imprese cooperative *in primis* sono chiamate ad esplorare.

## Appendice 1

### Lo schema teorico della contabilità della crescita

L'analisi di capitolo 1 è in larga misura impostata seguendo l'approccio della contabilità della crescita, che ha oramai larga diffusione in letteratura. Questo schema teorico è incentrato sulla stima di una funzione di produzione aggregata - riferibile cioè all'intero sistema economico - attraverso la quale viene determinato il saggio di crescita potenziale. Attraverso alcuni passaggi algebrici, le determinanti del saggio di sviluppo potenziale vengono poi scomposte nella somma dei contributi forniti dal capitale, dal lavoro e dalla produttività. Su questo schema di base possono infine essere incorporati diversi elementi di complicazione, al fine di tenere conto dell'impulso fornito da elementi esogeni quali il progresso tecnico o il grado di istruzione della forza lavoro. I principali passaggi analitici dell'approccio di contabilità della crescita sono di seguito richiamati.

In sostanza, si assume che il livello del Pil sia la risultante dell'impiego di tre grandi categorie di input: il lavoro, il capitale e la cosiddetta Produttività Totale dei Fattori (PTF). Quest'ultima racchiude tutti quegli elementi (ad esempio, l'innovazione tecnologica, la dotazione di infrastrutture, il capitale umano) capaci di sospingere il livello della produzione al di sopra della semplice somma del lavoro e del capitale fisico. Sebbene non osservabile direttamente, la PTF rappresenta a tutti gli effetti un input del processo produttivo.

Il nesso tra il livello del prodotto e quello dei tre input viene sintetizzato in una funzione di produzione aggregata:

$$(1) \quad Y = F(K, L, PTF)$$

dove con  $Y$  si indica il livello del prodotto, con  $K$  quello del capitale, con  $L$  quello del lavoro e con  $A$  quello della PTF. Abitualmente si assume per semplicità

l'ipotesi di rendimenti costanti di scala nell'impiego del capitale e del lavoro. Ciò significa che un aumento nella stessa proporzione di K e di L (per esempio un loro raddoppio) determina, a parità di PTF, un aumento nella stessa misura della quantità prodotta (nell'esempio considerato il suo raddoppio). Se si verifica anche un miglioramento della PTF, allora il prodotto aumenta ancora di più.

Come detto, la PTF non è direttamente osservabile. Essa può però essere stimata empiricamente all'interno di un'equazione quale la 1), della quale costituisce il residuo econometrico. Lo sforzo compiuto dalla letteratura in materia consiste nel tentativo di attribuire questo residuo a fattori non esogeni e di forte significato per la politica economica.

Dalla formula della funzione di produzione (1) viene ricavata la formula che esprime il tasso di variazione del Pil in funzione dei tassi di variazione dei tre input. Indicando con  $gY$  il tasso di variazione del prodotto e con  $gK$ ,  $gL$  e  $gPTF$  i tassi di variazione dei tre input, questa formula, se assumiamo rendimenti costanti di scala, è

$$(2) \quad gY = \alpha gK + (1 - \alpha)gL + gPTF$$

Il significato della formula (2) è intuitivo: a parità di PTF (ovvero assumendo  $gPTF = 0$ ) la crescita (percentuale) del prodotto  $gY$  è una media (ponderata) della crescita (percentuale) del capitale  $gK$  e del lavoro  $gL$ . I coefficienti  $\alpha$  e  $1-\alpha$  che compaiono nella formula rappresentano i contributi dei singoli input alla crescita complessiva, generalmente approssimati con le quote distributive.

Se si sottrae  $gL$  al primo e al secondo membro, si ricava la relazione che esprime le determinanti delle variazioni della produttività del lavoro:

$$(3) \quad gY - gL = \alpha(gK - gL) + gTFP$$

Al primo membro abbiamo ora la differenza tra la variazione percentuale del prodotto e quella del lavoro ( $gY$ ,  $gL$ ), che altro non è se non la variazione

percentuale della produttività del lavoro ( $Y/L$ ). Al secondo membro abbiamo i due meccanismi che possono far aumentare questa variabile. Uno è quantificato dal primo addendo ( $gK - gL$ ), ed è l'aumento dell'intensità di capitale  $K/L$  (*capital deepening*); intuitivamente, una unità di lavoro diventa più produttiva se è associata a una maggiore quantità di capitale. L'altro meccanismo è quantificato dal secondo addendo della formula ed è rappresentato dalla crescita della PTF; intuitivamente, una unità di lavoro (a parità di capitale) diventa più produttiva se viene impiegata, ad esempio, all'interno di una tecnica più progredita o in presenza di una maggiore dotazione di infrastrutture.

L'equazione 3) consente di porre l'enfasi su alcuni aspetti che sfuggono dalla sola considerazione dell'equazione 1). Si supponga che, all'interno dell'equazione 1), l'unico meccanismo all'opera nell'alimentare la crescita del prodotto sia l'aumento del lavoro. L'equazione 3) ci dice che, in questo caso, la crescita risultante sarebbe però associata a una diminuzione della produttività del lavoro. Ne conseguirebbe, in prospettiva, una riduzione dei redditi da lavoro e perciò del benessere dei lavoratori e delle loro famiglie. Una crescita economica alimentata solo dall'aumento della forza lavoro rappresenta, cioè, una cattiva crescita. Al contrario, una crescita alimentata anche dal solo aumento della PTF, implicherebbe un aumento della produttività del lavoro e risulterebbe compatibile con un aumento dei redditi e del benessere delle famiglie.

## Appendice 2

### Gli andamenti demografici

Se esaminiamo la distribuzione per età della popolazione italiana così come si presenta nel 2003 (grafico A.1), osserviamo che quasi il 20 per cento della popolazione complessiva è costituita da individui che hanno più di 64 anni; questa quota sale al 23 per cento per l'Umbria. Il dato, combinato con la relativa esiguità della quota di bambini – sfiora appena il 5 per cento della popolazione sia in Umbria che nell'intero territorio – sancisce una certa sproporzione della popolazione a favore delle classi più anziane.

Quello che appare già ora come un difetto di “alimentazione” della popolazione italiana tenderà a amplificarsi in futuro. Osserviamo nuovamente il grafico, che riporta anche la composizione della popolazione così come prevista dall'Istat nel 2051. Già da un primo sguardo appare con evidenza che la popolazione del futuro si troverebbe a registrare un picco ancora più marcato nelle età avanzate. La quota degli anziani italiani dovrebbe sfiorare il 35 per cento, e giungerebbe addirittura a superarlo nella sola Umbria.

Per valutare il processo di invecchiamento della popolazione, osserviamo gli andamenti nel tempo di quattro grandi fasce di età riportate nel grafico A.2: quella dei “giovani” fino a 25 anni, gli adulti (26-49 anni), i soggetti “maturi” (50-64 anni) e gli “anziani” (con 65 anni e oltre). Concentriamo per un momento l'attenzione sulla sola Regione Umbria, ma le dinamiche nazionali sono del tutto analoghe.

La prima classe ha un andamento sempre decrescente e dovrebbe stabilizzarsi nel 2051 a una quota del 20 per cento, perdendo circa 4 punti percentuali. La seconda classe, che costituisce un nucleo forte della popolazione attiva e che nel 2003 è ancora la classe modale, si dovrebbe stabilizzare poco al di sopra dei 25 punti percentuali, perdendo in questo caso ben 10 punti percentuali di quota. A fronte di questi andamenti cedenti, si gonfierà la quota della popolazione anziana

che continuerà a crescere continuamente fino a giungere nel 2051 al 35 per cento del totale.

Una sintesi delle dinamiche descritte è ben rappresentata dall'indice di dipendenza (grafico A.3) – dato dal rapporto fra bambini e anziani sulla popolazione in età da lavoro – che risulterebbe nell'arco di tempo considerato in aumento ininterrotto sia in Italia che in Umbria.

Grafico A.1 - Composizione per età della popolazione  
Umbria e Italia  
(2003 e 2051)

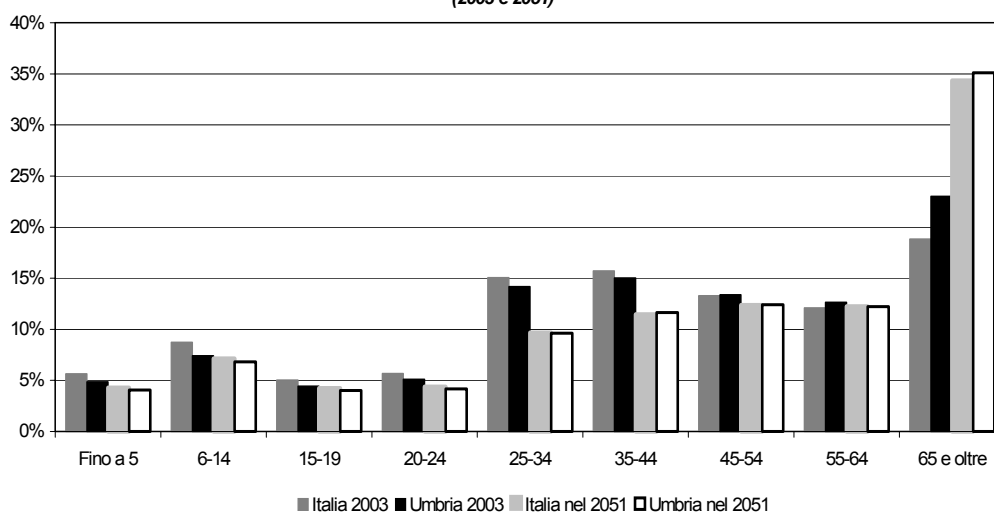


Grafico A.2 - Evoluzione della composizione della popolazione: Umbria (2001-2051)

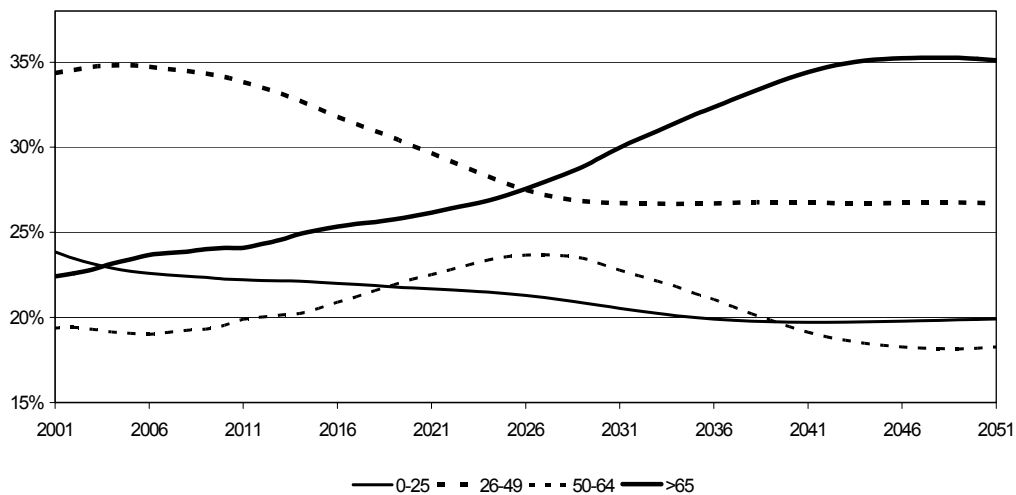
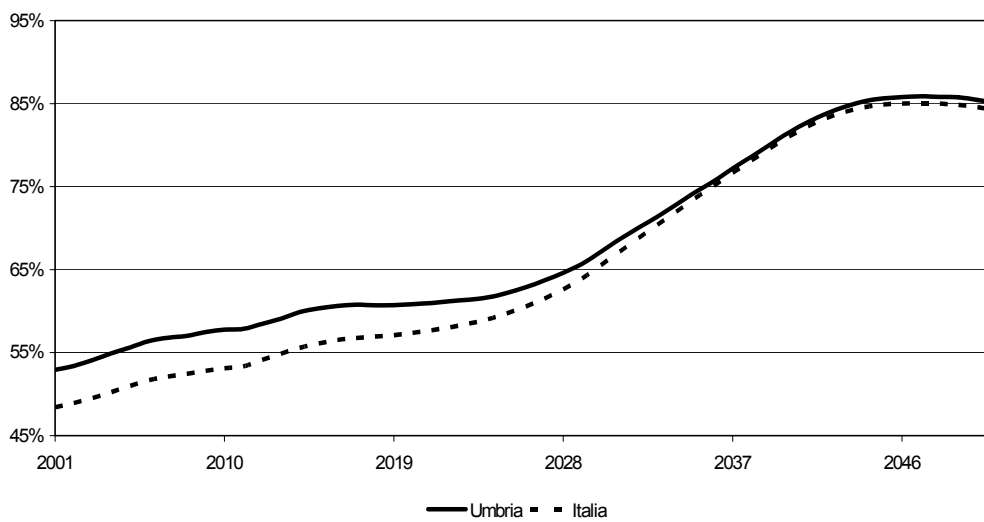


Grafico A.3 - Il tasso di dipendenza: popolazione infantile e anziana sulla popolazione in età da lavoro





## Capitolo secondo

# La cooperazione e la politica economica regionale

### 2.1 Il dibattito sulla cooperazione nel dibattito sulle politiche economiche

Il dibattito sull'impresa cooperativa conosce oggi una straordinaria intensificazione. Al di là delle ragioni contingenti, la ciclica rivisitazione delle ragioni profonde che legittimano la scelta di uno schema diverso da quello dell'impresa privata classica non stupisce. Lo stesso “movimento cooperativo” è chiamato periodicamente a interrogarsi sul senso che va acquisendo nel tempo la sua missione imprenditoriale. Le definizioni cui costringono le revisioni normative sono fotografie che non possono dar conto pienamente di una complessa evoluzione storica, mentre determinano, a loro volta, ulteriori sviluppi.

Nel dibattito corrente è ancora presente una tradizionale posizione critica, non essendo stata del tutto accantonata la tesi secondo la quale, essendo ormai divenute delle imprese come tutte le altre, le cooperative non dovrebbero avere più diritto a nessuna particolare “salvaguardia” sotto il profilo fiscale. Per altra parte, tuttavia, si manifesta un interesse del tutto nuovo, soprattutto da parte di coloro che, sensibili ai temi del declino del nostro sistema produttivo, vedono nell'insieme dell'esperienza cooperativa un “modello di resistenza” e una speranza.

Questa seconda parte del dibattito vede confrontarsi posizioni che muovono da una constatazione comune: le imprese cooperative, nel loro complesso, sembrano muoversi lungo una linea evolutiva diversa da quella dell'insieme delle nostre imprese, connotata essenzialmente dal raggiungimento e dal consolidamento in molti settori di dimensioni medie superiori a quelle raggiunte di regola dalle imprese ad assetto societario convenzionale. Se si considera che

moltissime analisi identificano nel fattore dimensionale il precipitato di tutte le storture strutturali del nostro modello di specializzazione, si comprende come l'interesse per il modello cooperativo derivi anche da un confronto fra tesi generali sulla crisi dell'economia italiana e *performance* specifiche di questa parte della nostra imprenditoria. La constatazione comune di un dato di fatto, peraltro, apre a percorsi interpretativi differenziati. A quale fattore "identitario" dell'impresa cooperativa può ricondursi questa superiore *performance*? E, in particolare, questa superiore performance ha a che fare con qualche punto di forza del modello cooperativo oppure con qualche suo limite, sì da essere destinata a venir meno con il superamento di quello? Per queste domande non esiste una sola risposta e non vi sono analisi sufficientemente ampie e approfondite per accreditarne una sulle altre.

Talvolta menzionata per sottolineare in positivo una insolita – per il nostro capitalismo - posizione di autonomia della tecnostruttura di grandi imprese, talvolta richiamata in negativo per mettere in guardia dalle imprevedibili evoluzioni di un management autoreferenziale, la governance è divenuta il vero terreno di confronto in tema di cooperazione; un terreno immediatamente confinante con un altro, tradizionalmente considerato cruciale, quello del finanziamento della crescita.

In estrema sintesi la questione può essere così rappresentata.

Vi è chi vede nella crescita delle imprese cooperative una sorta di "performance a termine" che non ha possibilità di riprodurre i suoi frutti perché la sfida competitiva ha subito uno scatto di qualità e impone una ulteriore accelerazione. A questa ulteriore accelerazione le cooperative, favorite sin qui dalla capacità di accumulazione interna, non sarebbero in grado di rispondere perché tradizionalmente impacciate (per loro stessa natura) nell'acquisizione di risorse finanziarie esterne. Non resterebbe, quindi, che la resa alle ragioni delle "altre imprese", ovvero l'omologazione e, con questa, il passaggio a un modello di governance "ideale", quello delle imprese condizionate dal mercato finanziario e, aggiungiamo noi, tendenzialmente schiacciate sulla redditività di breve periodo.

Vi è, invece, chi, pur non sottovalutando, la portata e le insidie di una coerente soddisfazione del fabbisogno finanziario indotto dai processi di crescita, cerca di esplorare le possibilità di proiettare anche oltre questa fase la specificità del modello cooperativo. In questa chiave, si sottolineano piuttosto le prospettive aperte dal nuovo diritto societario (dal maggiore impegno dei soci, all'organizzazione in gruppi, all'emissione di titoli), anche sul piano di una revisione della governance di cooperative di dimensioni sempre più grandi.

Questa ultima tesi risulta particolarmente interessante, considerato che, come detto, la diagnosi sui nostri mali di struttura tende a concentrarsi sul problema delle dimensioni d'impresa, e considerato che il Paese nel suo insieme ha già pagato già un prezzo sufficientemente alto a quello che gli economisti chiamano *short termism*. Vi è comunque da aggiungere un ulteriore elemento. Nella percezione di molti osservatori anche la “dimestichezza” della cooperazione con concetti come “interesse collettivo” e “interesse generale” comincia ad essere guardata come l'altra faccia di un vero e proprio vantaggio competitivo (di cui la cooperazione è ben consapevole), da far valere su mercati sui quali il consumatore preferisce investire in fiducia piuttosto che in costi di transazione. Pochi operatori di mercato oggi possono vantare una tradizione in cui la responsabilità sociale è oggetto di ricerca continua e non semplice adeguamento a requisiti prestabiliti. E' sufficiente pensare a cosa questo significhi in tutta la filiera dell'agroalimentare e in tutti i servizi alla persona, non solo quelli che presentano profili sanitari o assistenziali ma anche quelli moderni ed evoluti (cultura, turismo, formazione) per comprendere come non si tratti di un vantaggio marginale.

Il dibattito più recente ha messo in luce molte lacune informative. Non c'è, in generale, una chiara idea del rilievo quantitativo delle imprese cooperative, delle missioni che le caratterizzano rispetto alle altre imprese, del legame tra la *performance* e il modello imprenditoriale. Non è compito di questo lavoro colmare queste lacune, sebbene crediamo che l'analisi condotta nelle pagine seguenti dia un contributo anche in questa direzione, attraverso una “stima”, non solo quantitativa, del patrimonio cooperativo umbro.

Il nostro obiettivo immediato è tuttavia un altro. Se è vero che la cooperazione rappresenta un patrimonio speciale e se è vero che questo patrimonio può risultare specialmente utile nella definizione di una strategia di politica economica, allora si tratta di individuare i diversi terreni su cui il movimento cooperativo e le istituzioni possono lavorare per perseguire tre obiettivi: a) la manutenzione della specificità di questo patrimonio; b) la manutenzione del suo valore imprenditoriale ordinario nei diversi settori, alla stregua delle altre tipologie di presenza imprenditoriale; c) la individuazione di obiettivi strategici pubblici su cui mobilitare questa riserva di energie in una chiave di sviluppo economico complessivo.

## **2.2 La questione della crescita un anno dopo**

Lo scorso anno, con la prima edizione di questo rapporto, presentammo alcuni dati riferiti alla cooperazione, nel quadro di un'analisi più complessiva della realtà economica dell'Umbria. Conducemmo la nostra analisi utilizzando in particolare i dati degli ultimi due censimenti dell'industria e dei servizi. Quest'anno ci proponiamo innanzitutto di aggiornare, nei limiti del possibile, quell'analisi, al fine di avere almeno un'idea di come si è sviluppato il movimento cooperativo che fa riferimento alla Legacoop dell'Umbria nei primi anni del nuovo millennio. A questo fine richiamiamo prima brevemente le coordinate del nostro punto di partenza. I prossimi paragrafi (2.2.1, 2.2.2) riprendono, in estrema sintesi, il quadro settoriale d'insieme che tracciammo nel rapporto dello scorso anno circa le caratteristiche della presenza cooperativa sia a livello nazionale che regionale. Forniamo, inoltre, un approfondimento sul tema delle dimensioni d'impresa, che abbiamo visto assumere un'importanza crescente nel dibattito sul modello di specializzazione italiano e sul quale, insieme all'ufficio studi della Legacoop, richiamammo l'attenzione già dallo scorso anno. Infine, il paragrafo 2.3, con dati raccolti direttamente presso le varie associazioni settoriali della Legacoop dà conto

dell'evoluzione conosciuta negli ultimi anni (dal 2001 al 2004) dalla parte preponderante delle imprese cooperative dell'Umbria. Pur venendo meno il quadro di riferimento comparativo, questi dati (sul numero delle aziende, dei soci, degli addetti, nonché sul valore della produzione) consentono di tracciare il proseguimento di qualcuna delle linee individuate con l'analisi precedente.

Nella seconda parte del capitolo diamo, invece, conto di una analisi più circostanziata delle potenzialità e delle caratteristiche delle imprese cooperative umbre. Riassumiamo così i risultati della ricognizione di un'ampia documentazione prodotta dalle cooperative stesse, di studi e analisi di diversa fonte, nonché di una serie di interviste al gruppo dirigente delle associazioni e delle imprese cooperative che aderiscono alla Legacoop.

### *2.2.1 La cooperazione nell'insieme dell'economia nazionale*

Le imprese cooperative risultavano essere nel 2001 un numero di 47.719 (le unità locali erano 64.514) per un totale di addetti pari a 786.092 (tavola 2.1). Alla cooperazione tradizionale si sommava poi la cooperazione sociale (5.674 imprese per un totale di 149.147 addetti (tavola 2.2). In dieci anni, gli occupati nella cooperazione tradizionale erano aumentati di circa 230 mila unità, mentre la cooperazione sociale aveva conosciuto il suo sviluppo proprio nel decennio successivo alla legge del 1991. Per effetto di questa crescita, il peso della cooperazione sull'occupazione del settore privato dell'economia si era portato dal 3,8% al 5% nel 2001 (5,8% considerando anche gli occupati della cooperazione sociale al numeratore e quelli delle istituzioni non profit al denominatore (tavola 2.3). Come erano distribuite queste imprese sotto il profilo settoriale rispetto alla distribuzione del totale delle imprese private italiane? Nel volgere di un decennio la cooperazione si era molto rafforzata nel comparto dei servizi (dal 4,6% del 1991 al 6,7% del 2001, corrispondente a 603.787 addetti), mentre era divenuta ancora meno importante nell'ambito del manifatturiero (dal 2,1% all'1,8%,

corrispondente a un numero di addetti pari a 86.784); nel settore della prima trasformazione dei prodotti agricoli il peso della cooperazione aveva raggiunto addirittura il 37,3% (dal 26,7 del 1991), con un totale di 37.219 addetti. Nel comparto delle costruzioni il peso della cooperazione si era ridimensionato, passando dal 4,4% al 3,7%, con addetti scesi a 56.853 unità.

La presenza della cooperazione si segnalava come molto significativa e crescente in molti settori dei servizi (5,6% nel settore “istruzione e sanità”, 7,1% nei trasporti, 35% nei “servizi di trasporti”, 18,8% nell’intermediazione monetaria e finanziaria, 10,2% nei servizi alle imprese), mentre era rilevante nella manifattura

**Tavola 2.1 - Numero degli occupati nelle imprese cooperative  
Totale economia**

Settori	ITALIA			UMBRIA		
	1991	2001	var.%	1991	2001	var.%
Agricoltura e pesca	25.230	37.219	47,5	443	240	-45,8
Industrie estrattive e energetiche	1.950	1.449	-25,7	33	5	-84,8
Industrie manifatturiere	112.014	86.784	-22,5	3.133	2.192	-30,0
Costruzioni	59.173	56.853	-3,9	640	413	-35,5
Servizi	358.445	603.787	68,4	5.417	9.644	78,0
Totale cooperazione "tradizionale"	556.812	786.092	41,2	9.666	12.494	29,3
<i>Cooperative sociali</i>		149.147			4.049	
<b>TOTALE COOPERAZIONE</b>	556.812	935.239	68,0	9.666	16.543	71,1

Fonte: elaborazioni CER su dati Istat

**Tavola 2.2 - Numero degli occupati nelle cooperative sociali**

Divisioni	ITALIA		quota
	ITALIA	UMBRIA	Umbria
Sanita' e altri servizi sociali	119.572	3.352	2,8
Istruzione	16.287	473	2,9
Attivita' ricreative, culturali e sportive	4.604	190	4,1
Altro	8.684	34	0,4
Totale economia	149.147	4.049	2,7

Fonte: elaborazioni CER su dati Istat

**Tavola 2.3 - Peso della cooperazione sul totale delle imprese (in termini di addetti)  
Totale economia**

Settori	ITALIA			UMBRIA		
	1991	2001	var.	1991	2001	var.
Agricoltura e pesca	26,7	37,3	10,6	29,7	20,1	-9,6
Industrie estrattive e energetiche	0,9	0,9	0,0	1,0	0,2	-0,8
Industrie manifatturiere	2,1	1,8	-0,4	4,0	2,9	-1,1
Costruzioni	4,4	3,7	-0,7	2,8	1,5	-1,4
Servizi	4,6	6,7	2,0	5,2	7,5	2,3
Totale cooperazione "tradizionale"	3,8	5,0	1,2	4,6	5,3	0,7
<i>Cooperative sociali</i>		0,9			1,7	

Fonte: elaborazioni CER su dati Istat

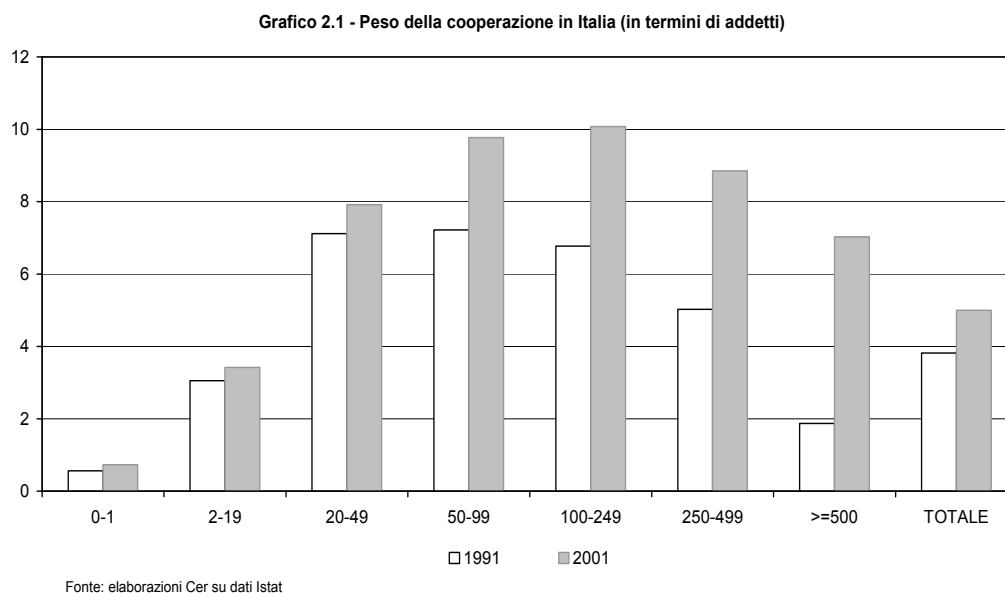
solo negli “alimentari e tabacco” (10% nel 2001). La presenza nei servizi era poi ancora maggiore considerando le cooperative sociali, presenti, invece, in misura molto modesta nel manifatturiero.

Nel complesso l’occupazione nel totale della nostra economia era cresciuta in un decennio a un tasso medio del 7,8%. Molto più dinamici della media erano stati alcuni settori dei servizi: i servizi dei trasporti (+73,5%), i servizi alle imprese (+84,3%), “istruzione e sanità” (+25%). Ebbene, come abbiamo appena visto, in tutti questi settori molto dinamici la presenza della cooperazione si è rafforzata grazie a tassi di crescita ancora più elevati di quelli richiamati da ultimo (rispettivamente +184,5%, +138,1%, +274,7%).

Ma veniamo al dato che rappresenterebbe meglio di altri la solidità di questa crescita ovvero quello relativo alla dimensione delle imprese. Nel complesso del nostro sistema economico la dimensione media ha subito nel decennio tra i due censimenti una ulteriore contrazione, scendendo da 4 a 3,6 addetti per unità locale. Questa contrazione si deve a tutti i settori dell’economia, con poche eccezioni (la dimensione è lievemente cresciuta nel commercio al dettaglio, nei pubblici esercizi, nei “servizi dei trasporti” e nella “gomma e plastica”). Cosa è successo, invece, alle imprese della cooperazione?

Le cooperative partivano già nel 1991 da una dimensione media nettamente

più elevata (10,6); negli anni successivi, la dimensione media è ancora cresciuta, portandosi a 12,2 addetti per unità locali. Inoltre, nel 1991 le cooperative assorbivano soltanto poco più del 3% degli addetti relativi al totale delle imprese grandi e medio-grandi. Dieci anni più tardi, le cooperative (unità locali) con più di 250 addetti erano diventate 274 e occupavano 128.258 addetti, cioè il 7,9% del totale delle imprese della stessa classe. La crescita maggiore (grafico 2.1) si era registrata nella classe delle imprese con oltre 500 addetti (le cooperative passavano dall' 1,9% al 7%, mentre nella classe inferiore si saliva comunque dal 5% all'8,8%).



### *2.2.2 La cooperazione umbra e l'evoluzione dell'economia regionale*

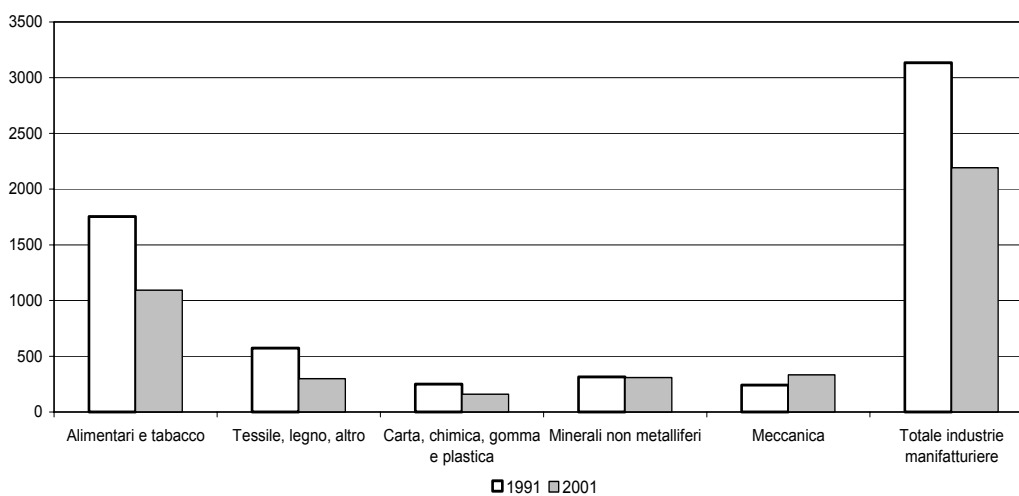
Come avevamo avuto modo di constatare nella prima edizione di questo rapporto, in un decennio, tra il 1991 e il 2001, le imprese cooperative in Umbria avevano raggiunto le 604 unità, secondo un ritmo di crescita lievemente inferiore a quello che aveva portato dalle 145 unità del 1971 alle 341 del 1981, alle 553 del 1991. In termini di addetti, il peso della cooperazione era cresciuto. Avevano contribuito a questa crescita sia le cooperative tradizionali (+2828 addetti), sia le

cooperative sociali (103 nuove imprese per 4049 addetti). Nel 2001, le cooperative sociali dell'Umbria erano arrivate a pesare il 2,7% sul complesso della cooperazione sociale nazionale. Le cooperative tradizionali erano passate dall'1,7% all'1,6% rispetto all'insieme della cooperazione nazionale.

Il peso della cooperazione umbra (esclusa la cooperazione sociale) sul totale dell'economia privata della regione si era portato dal 4,6% al 5,3%. Nello stesso periodo, come abbiamo appena visto, nella media italiana, le cooperative passavano dal 3,8% al 5,0%, mentre nel Centro Italia arrivavano al 4,5% partendo dal 3,1%. Considerando nel totale delle imprese anche le istituzioni non profit e nelle cooperative anche le cooperative sociali, il peso della cooperazione in Umbria si portava su un valore del 7,4%, contro il 5,7% della circoscrizione centrale (comprendente anche l'Umbria) e il 5,8% della media nazionale.

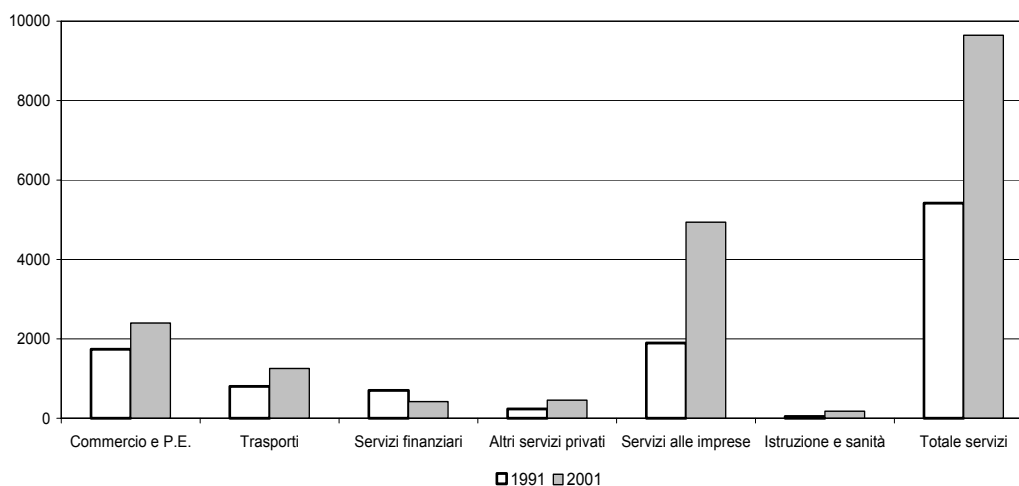
Le imprese cooperative, nel 1991, erano concentrate per circa un terzo (32,4%) nel settore manifatturiero, mentre i servizi alle imprese avevano già raggiunto una quota di un quinto (19,9%) degli addetti complessivi della cooperazione. A distanza di un decennio, la morfologia della cooperazione si era completamente trasformata. Le cooperative del manifatturiero rappresentavano solo il 17,5% dell'insieme degli addetti, mentre le cooperative dei servizi alle imprese, così come accaduto nella media dell'economia regionale, avevano raddoppiato il proprio peso (raggiungendo il 39,6%). Il settore delle costruzioni vedeva dimezzarsi il suo peso (dal 6,6% al 3,3%) così come anche il settore bancario (dal 7% al 3,3%). Risultavano incrementate, invece, le quote di commercio e pubblici esercizi, istruzione, sanità e "altri servizi". All'interno del manifatturiero, il calo degli addetti riguardava tutte le branche produttive escluse quelle della meccanica, che vedevano accresciuta di oltre un terzo la numerosità dei propri organici (grafico 2.2). Tra i servizi, invece, emergeva la forte espansione del ramo dei servizi alle imprese, i cui livelli occupazionali aumentavano di oltre 3000 unità (grafico 2.3).

Grafico 2.2 - Numero degli occupati nelle imprese cooperative umbre - Industrie manifatturiere



Fonte: elaborazioni Cer su dati Istat

Grafico 2.3 - Numero degli occupati nelle imprese cooperative umbre - Servizi



Fonte: elaborazioni Cer su dati Istat

Che significato assumeva questa trasformazione nella dinamica dell'economia regionale? In un decennio il peso del manifatturiero umbro si ridimensionava ma l'Umbria rimaneva una regione a forte presenza manifatturiera (32,1% contro il 26,4% del resto dell'area centrale). Le costruzioni crescevano molto e arrivavano a sfiorare il 12% in termini di quota di addetti. Infine, in un quadro di sostanziale stabilità dei servizi tradizionali, si assisteva a un vero e proprio decollo dei servizi alle imprese (il settore guadagnava più di 14.000 occupati, raddoppiando la sua

dimensione) e a una crescita significativa di istruzione e sanità e altri servizi alla persona. Diceremo allora con riferimento all'insieme dell'economia umbra: "A distanza di dieci anni, l'Umbria non ha perso, almeno in termini relativi, la sua connotazione di regione imperniata sul manifatturiero, anche se il settore ha perso circa 2.500 occupati. Questa perdita è stata più che compensata dal settore delle costruzioni...; ... a imprimere la maggiore accelerazione all'economia regionale sono stati i servizi: sia alcuni dei servizi tradizionali (commercio e pubblici esercizi) sia, soprattutto, i servizi più moderni alle imprese e alla persona. Nel manifatturiero... hanno ceduto terreno settori come il tessile (in linea con gli andamenti nazionali) e l'alimentare; hanno fatto progressi tutti i segmenti favoriti dalla domanda del settore delle costruzioni (legno, produzioni di metallo e oggetti in metallo, lavorazione dei minerali non metalliferi). Nel settore delle macchine (sia meccaniche che elettriche o di ufficio) la posizione della regione si è consolidata". Concluderemo poi: "Se le costruzioni hanno esercitato un ruolo di traino nei confronti del manifatturiero, l'insieme del manifatturiero ha indubbiamente favorito lo svilupparsi di un forte comparto di servizi alle imprese... Per il resto, il settore dei servizi si è sviluppato in ragione di una trasformazione dei modelli di consumo interni, orientandosi verso i servizi alla persona (istruzione, sanità e altri servizi privati) e i servizi di intermediazione immobiliare. In definitiva, nel modello umbro, tutti i casi di successo sembrano avere trovato un essenziale punto d'appoggio nella domanda interna: un fattore di stabilità, ma anche, in prospettiva, un elemento di concentrazione del rischio".

Come effetto di queste dinamiche parallele (quelle della cooperazione e dell'insieme dell'economia privata), le cooperative perdevano terreno nel manifatturiero (dal 4% del 1991 al 2,9% del 2001), più di quanto fosse avvenuto nel resto del Centro Italia e nella media nazionale, ma atterrando su una percentuale sensibilmente superiore. Vi erano pochi settori manifatturieri in cui il peso delle cooperative in termini di addetti cresceva, anche se tra questi vi erano la gomma e plastica, la lavorazione dei prodotti in metallo, le macchine elettriche e d'ufficio, cioè un settore in forte crescita nell'economia nazionale e due settori in

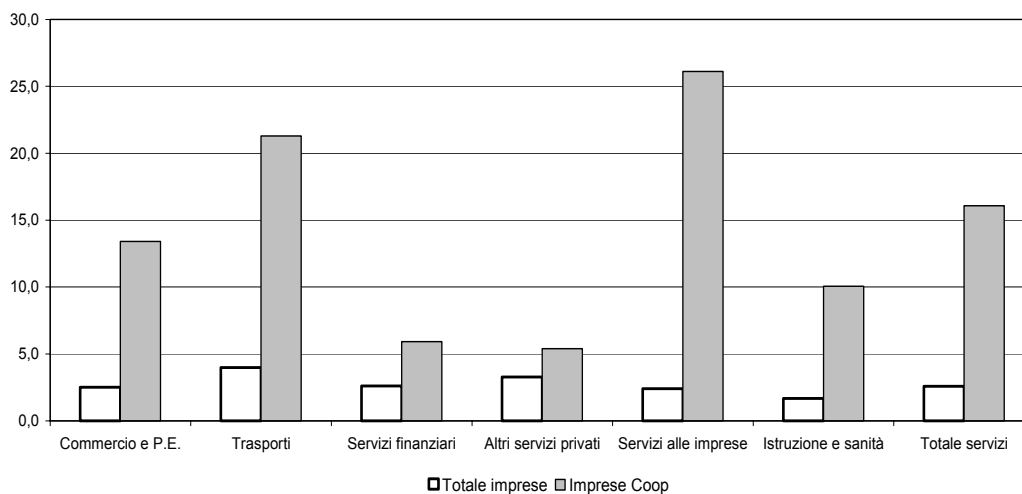
ascesa nell'economia umbra. La cooperazione, inoltre, cresceva di peso in 7 settori di servizio su 10. Cresceva in modo molto significativo nei due settori più dinamici: i servizi alle imprese (dal 14% al 18,7%) e i servizi dei trasporti (dal 23% al 35,4%), così come in misura non trascurabile nei comparti istruzione-sanità (dall'1% al 3,3%) e altri servizi (dal 2,9% al 4,5%). Nel commercio, le cooperative facevano progressi, arrivando a una quota settoriale del 3,8%. Nel settore bancario e finanziario il peso delle cooperative si dimezzava (dal 10,3% al 5,6%). Nelle costruzioni, in forte crescita nella regione, le cooperative perdevano, invece, decisamente d'importanza (dal 2,8% all'1,5%).

Sotto il profilo dimensionale, la trasformazione delle imprese cooperative andava in direzione della crescita dimensionale. Le imprese con più di 250 addetti assorbivano quasi il 20% degli addetti totali della cooperazione umbra, mentre erano il 2,9% nel 1991. Le imprese con addetti compresi tra i 20 e i 250 perdevano solo 2,5 punti percentuali rispetto al passato, mentre perdevano nettamente d'importanza le imprese con meno di 20 addetti (scese sotto il 30% del totale). La dimensione media delle imprese cooperative saliva da 10,2 a 13,7 addetti per unità locale.

Un accresciuto peso delle imprese sia di grandi sia di medie dimensioni riguardava soprattutto i servizi alle imprese, dove la dimensione media saliva da 15,6 a 25,5 addetti per unità locale, e i trasporti, in cui la dimensione media passava dal 16,4 al 21,3 (grafico 2.4). Le imprese di medie dimensioni guadagnavano spazio anche nel commercio e nei pubblici esercizi, con notevoli incrementi della dimensione media (da 6,3 a 13,4). Nel settore manifatturiero (in contrazione), si erano ridotte proprio le presenze di maggiori dimensioni, e tenevano soltanto le imprese con addetti compresi tra 20 e 100; la dimensione media scendeva significativamente da 15,4 a 12,3 (grafico 2.5).

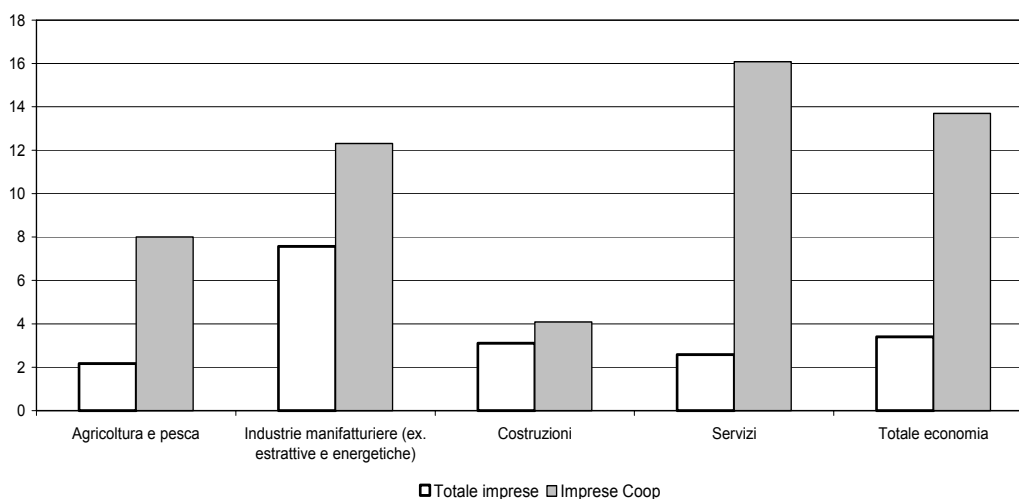
Per il totale delle imprese, il decennio 1991-2001 coincideva invece con la crisi delle imprese di grandi dimensioni (passate dal 14% all'8,1% degli occupati); ne risultava una erosione della dimensione media, già sensibilmente inferiore a quella delle imprese cooperative, che passava da 3,7 a 3,4. Solo in alcuni settori, la

Grafico 2.4 - Dimensione media (addetti per unità locale) delle imprese umbre - 2001



Fonte: elaborazioni Cer su dati Istat

Grafico 2.5 - Dimensione media (addetti per unità locale) delle imprese umbre - 2001



Fonte: elaborazioni Cer su dati Istat

disgregazione della grande impresa era compensata dal buon consolidamento di una fascia di imprese di media dimensione (certamente nel blocco settoriale collegato alle costruzioni e nelle macchine). Per cogliere una dinamica di crescita nelle grandi dimensioni, si doveva guardare al settore dei servizi, ma limitatamente al comparto dei servizi alle imprese.

Per effetto di queste dinamiche differenziate il peso delle imprese cooperative è sensibilmente cresciuto tra le imprese di dimensioni maggiori (tavola 2.4): nelle

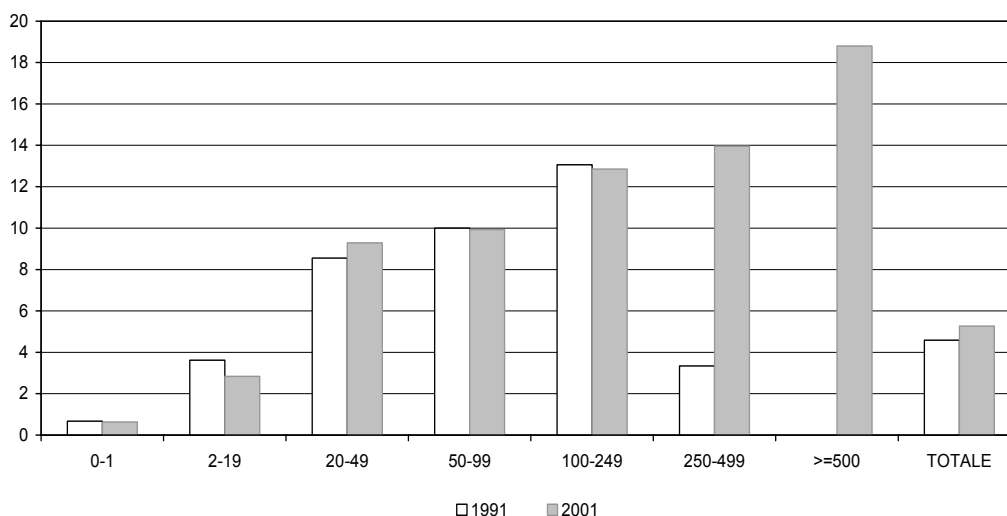
imprese con addetti compresi tra 250 e 500 la quota, in termini di occupati, è salita dal 3,3% al 14%, mentre nella classe delle imprese con oltre 500 addetti la quota, partendo da zero, è salita al 18,8% (grafico 2.6). Nei servizi, le sole due imprese con più di 500 addetti sono cooperative e occupavano, alla fine del 2001, 1.432 addetti.

**Tavola 2.4 - Peso della cooperazione in Umbria (in termini di addetti)  
Totale economia**

Settori		Classi di addetti			Totale
		0-49	50-249	>=250	
Agricoltura e Pesca	1991	22,6	100,0	n.d.	29,7
	2001	20,1	n.d.	n.d.	20,1
Industrie estrattive e energetiche	1991	2,2	0,0	n.d.	1,0
	2001	0,3	0,0	n.d.	0,2
Industrie manifatturiere	1991	4,2	7,5	0,0	4,0
	2001	3,0	4,1	0,0	2,9
Costruzioni	1991	2,5	10,3	n.d.	2,8
	2001	1,3	3,7	n.d.	1,5
Servizi	1991	3,8	20,4	8,4	5,2
	2001	3,9	24,2	50,0	7,5
Totale economia	1991	3,9	11,4	1,4	4,6
	2001	3,4	11,4	16,4	5,3

Fonte: elaborazioni CER su dati Istat

**Grafico 2.6 - Peso della cooperazione in Umbria (in termini di addetti)**



Fonte: elaborazioni Cer su dati Istat

### 2.3 Le imprese cooperative aderenti alla Legacoop dell'Umbria

I dati relativi alle cooperative umbre aderenti alla Lega Regionale Cooperative e Mutue dell'Umbria, consentono di estendere al periodo più recente, pur con qualche cautela, alcune delle analisi tracciate sulla base dei dati censuari (tavola 2.5). Le imprese della Legacoop, infatti, pur non coprendo l'intero universo delle imprese cooperative ne rappresentano un sottoinsieme molto ampio: nel 2001 esse impiegavano oltre 11 mila addetti, vale a dire oltre i due terzi dell'intera occupazione assorbita dal settore cooperativo umbro (che conta 16.543 addetti, comprensivi degli addetti delle cooperative sociali).

Il primo importante elemento che deriva dalla lettura dei dati più recenti è la capacità delle imprese cooperative di difendere e incrementare i propri livelli occupazionali. Nel 2002 il numero complessivo degli addetti è aumentato del +2,3%, un valore leggermente inferiore al dato annuale medio relativo al decennio compreso tra le ultime due rilevazioni censuarie (+2,6), ma è soprattutto nel 2003 che i livelli occupazionali hanno fatto registrare una netta impennata, guadagnando in un solo anno oltre 1000 unità (pari al +9,4%). Il dato deludente del 2004, pressoché pari a zero, è spiegato dal fatto che due imprese cooperative hanno trasferito la propria sede legale in altre regioni, pur mantenendo in Umbria le proprie attività e gli organici. Al netto di tale spostamento, i livelli occupazionali delle imprese cooperative umbre sono aumentati del +2,5%, mentre i dati di pre-consuntivo per il 2005 indicano un confortante +3,7%.

Il numero delle imprese aderenti alla Legacoop, che nel triennio 2001-2003 era rimasto sostanzialmente stabile, l'anno successivo è sceso di quasi venti unità per effetto di un numero elevato di cessazioni di attività (ben 18), dovute in parte a fusioni e in parte a liquidazioni. Di conseguenza, la seconda importante indicazione che possiamo trarre dalla lettura dei dati è che la dimensione media delle aziende cooperative, che già nel corso degli anni novanta aveva mostrato una chiara tendenza al rialzo, tra il 2001 e il 2004 si è ulteriormente accresciuta, passando da 57 a 71 addetti per impresa (tavola 2.6).

**Tavola 2.5 - Dati relativi alle cooperative umbre aderenti alla Lega Regionale Cooperative e Mutue dell'Umbria**  
Valori assoluti

Settori	Numero aziende				Numero addetti				Valore produzione (mln.euro)			
	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004
Agricolo	34	35	35	29	852	858	791	767	140	150	157	138
Consumo	4	4	3	2	2.459	2.189	2.523	2.015	577	590	648	598
Prod. lavoro	32	30	30	27	940	941	1.009	962	164	174	188	186
Dettaglio	3	3	3	3	362	380	424	436	931	1.024	1.243	1.388
Servizi-Turismo	104	103	105	102	6.459	6.955	7.645	8.220	207	225	249	261
- di cui sociali	36	37	39	41	2.893	3.063	3.429	3.865	66	81	93	103
Abitazione	17	17	16	12	16	23	26	26	17	15	18	20
Altro	0	0	0	1	0	0	0	5	0	0	0	1
TOTALE	194	192	192	176	11.088	11.346	12.418	12.431	2.035	2.178	2.504	2.592

Fonte: elaborazioni CER su dati della Legacoop Umbria

**Tavola 2.6 - Dati relativi alle cooperative umbre aderenti alla Lega Regionale Cooperative e Mutue dell'Umbria**  
Valori unitari

Settori	Numero addetti per azienda				Valore produzione (mln.euro)			
	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004
Agricolo	25	25	23	26	164	175	199	180
Consumo	615	547	841	1.008	234	270	257	297
Prod. lavoro	29	31	34	36	174	185	186	193
Dettaglio	121	127	141	145	2.572	2.694	2.933	3.183
Servizi-Turismo	62	68	73	81	32	32	33	32
- di cui sociali	80	83	88	94	23	26	27	27
Abitazione	1	1	2	2	1.049	659	700	761
Altro				5				195
TOTALE	57	59	65	71	183	192	202	208

Fonte: elaborazioni CER su dati della Legacoop Umbria

In Umbria, nel triennio 2002-2004, la dinamica reale del prodotto interno lordo è risultata in media inferiore al punto percentuale (+0,8%), nonostante il buon risultato del 2004 (+2,8%). In questa fase critica del ciclo produttivo, caratterizzata da una netta caduta dei livelli di crescita del prodotto, le imprese aderenti a Legacoop sono riuscite ad accrescere in misura sostanziale il valore della produzione: nello stesso triennio 2002-2004 il tasso di crescita si è attestato mediamente al +8,5%, valore che sale al +9,3% se tra le imprese cooperative umbre includiamo le due aziende che nel 2004 hanno trasferito in altre regioni la

propria sede legale, mentre il dato di pre-consuntivo per il 2005 indica una espansione del +5,8%. Per tutto il periodo, quindi, la crescita degli aggregati espressi a prezzi correnti ha superato ampiamente il tasso d'inflazione, fermo su livelli di poco superiori ai due punti percentuali, determinando inoltre un aumento dell'indicatore di produttività (il valore della produzione per addetto è salito da 183 a 208 migliaia di euro tra il 2001 e il 2004).

Si è poi ampliata la base proprietaria. Includendo nell'aggregato le due imprese cooperative umbre che nel 2004 hanno trasferito in altre regioni la propria sede legale, nel triennio 2002-2004 il numero dei soci delle cooperative aderenti a Legacoop è cresciuto di quasi centomila unità (da 374 mila a 472 mila unità), vale a dire di otto punti percentuali all'anno. E' aumentato, quindi, anche il numero di soci per impresa, passato da 1929 a 2651 unità.

Per quanto riguarda la disaggregazione settoriale, nel biennio 2002-2003<sup>1</sup> la crescita dell'occupazione ha avvantaggiato principalmente le branche dei servizi (+18,4%) e del commercio al dettaglio (+17,1%), caratterizzate anche da una dinamica particolarmente sostenuta del valore della produzione, rispettivamente pari al +20,5% e al +33,6%. Le cooperative sociali in soli due anni hanno accresciuto del +18,5% il numero degli addetti e del +40,5% il valore della produzione.

Infine, quanto alla dimensione media delle imprese, il quadro settoriale risulta estremamente eterogeneo. Escludendo il dato anomalo del settore abitativo, dove l'ampiezza dell'impresa si può esprimere esclusivamente in termini di numerosità dei soci, nel 2004 si va da un minimo di 26 addetti per azienda nelle cooperative agricole, fino ad un massimo di 1008 nelle cooperative di consumo. Ma a prescindere dalle diversità strutturali, con la sola esclusione dell'agricoltura, in tutti i settori la dimensione media si è accresciuta sensibilmente tra il 2001 e il 2004.

<sup>1</sup> Non si sono considerati i dati relativi al 2004, poiché l'esclusione delle due imprese cooperative umbre che hanno trasferito in altre regioni la propria sede legale altera sensibilmente la struttura settoriale delle variabili esaminate.

## 2.4 I settori della cooperazione umbra

### 2.4.1 *La cooperazione fra consumatori e la cooperazione fra dettaglianti*

#### 2.4.1.1 *La cooperazione fra consumatori*

Coop Centro Italia è la più piccola delle nove cooperative di grandi dimensioni che compongono la “galassia” Coop<sup>2</sup> (le altre otto sono Unicoop Firenze, Coop Adriatica, Coop Estense, Coop Nord Est, Unicoop Tirreno, Coop Lombardia, Novacoop, Coop Liguria) e opera in Umbria (Perugia, Terni), in Toscana (Arezzo, Siena) in Abruzzo (L’Aquila) e nel Lazio (Rieti).

A fine 2004, Coop Centro Italia ha raggiunto i 374.565 mila soci e i 2.344 addetti (1380 donne, 655 contratti *part time*, 332 contratti a termine). Per la fine del 2005, si prevede che il numero dei soci arrivi a sfiorare i 400.000. Le vendite totali sono arrivate a 576 milioni di euro (di cui il 54% realizzato in Umbria), per un utile della gestione commerciale di 12 milioni di euro.

Anche Coop ha risentito nel 2004 della cattiva congiuntura sul versante dei consumi, fortemente influenzati dal tono depresso della fiducia delle famiglie: le vendite sono cresciute del 2%, ma sono rimaste inferiori alle aspettative. Del resto, in tutto il settore della grande distribuzione, nel periodo più recente, le imprese crescono poco a “rete omogenea”, mentre ampliamenti del fatturato derivano da acquisizioni o costruzione di nuove strutture. L’inasprirsi della competizione su questo versante è segnalato da un dato su tutti: nel 2004, i concorrenti di Coop Centro Italia hanno aperto nel territorio di pertinenza oltre 16.000 metri quadrati di superficie (equivalenti a un terzo della rete Coop Centro Italia).

<sup>2</sup> Con una quota di poco inferiore al 18% (dati 2003) la Coop è leader nel mercato della grande distribuzione italiana. Di recente, inoltre, attraverso gli accordi con Sigma e una parte dei *partners* Despar, Coop va costituendo una centrale di acquisti che vale circa il 24% del mercato italiano. Fanno parte di Coop oltre 150 cooperative di consumo, con circa 6 milioni di soci, oltre 11 miliardi di euro di fatturato, 1280 punti vendita e 52.000 dipendenti.

Il primo e più tradizionale parametro in base al quale misurare la significatività economica della presenza di Coop Centro Italia nei territori di riferimento è naturalmente quello dei prezzi. Secondo quanto si afferma nella Relazione sulla gestione di Bilancio del 2004, a fronte di una inflazione media nazionale del 2%, la Coop Centro Italia ha garantito, invece, ai suoi clienti una riduzione media di circa lo 0,8%. Sempre in base ai dati riportati nella Relazione, i prezzi dei prodotti venduti sarebbero stati inferiori del 2,5% a quelli della concorrenza nei supermercati e del 3,5% negli ipermercati.

Il contributo di Coop Centro Italia nello sviluppo economico della regione Umbria si legge anche nel ruolo che gioca e può continuare a giocare nel trainare il manifatturiero, segnatamente quello agroalimentare locale (le vendite del settore alimentare rappresentano oltre l'85% del fatturato complessivo).

Questo ruolo è cresciuto nei fatti, senza interventi di politica industriale (per attrezzare e far maturare le imprese fornitrici), né comportamenti soggettivi di protezione dell'industria locale, che potrebbero rappresentare, oltre un certo limite, un "tradimento" del socio consumatore.

La questione è stata analizzata con ampiezza in una recente ricerca curata da Luca Ferrucci<sup>3</sup>. In realtà, sono le imprese nazionali a costituire la maggioranza dei fornitori di merci di Coop Centro Italia (l'82% delle oltre 2.100 imprese fornitrici con l'81% del fatturato complessivo), mentre le imprese locali rappresentano il 18,7% in termini di fatturato (circa 95 milioni di euro) e il 16% in termini numerici (340 imprese)<sup>4</sup>. Tuttavia, questa quota è di gran lunga superiore a quella che si dovrebbe registrare in base al peso economico delle imprese del bacino territoriale in questione rispetto al totale nazionale. Se ne conclude che la politica degli acquisti è volta "a privilegiare, nel caso in cui ve ne siano i presupposti, il rapporto con i fornitori locali". A ciò si aggiunga che circa il 20% degli acquisti di

<sup>3</sup> Luca Ferrucci (a cura di) "Coop Centro Italia. Il valore economico del radicamento territoriale", Il Mulino, Bologna, 2005.

<sup>4</sup> La quota di fornitori esteri è minima, intorno al 2% in termini di numerosità delle aziende.

attrezzature, impianti e arredi e quasi il 50% degli acquisti di servizi professionali si rivolge a fornitori locali.

Secondo i risultati di una indagine campionaria<sup>5</sup> su 94 dei 340 fornitori locali (48 operanti nel settore industriale, 24 nell'artigianato, 15 nel settore agricolo e 9 del commercio all'ingrosso) la collaborazione con Coop Centro Italia favorisce la crescita del fatturato dei fornitori, stimola l'innovazione e la diversificazione della loro offerta, favorisce il miglioramento delle loro competenze aziendali, ha positivi effetti sulla stabilità finanziaria delle imprese e ne aumenta gli addetti (il rapporto tra occupati Coop e occupati diretti nelle imprese fornitrici del campione era di 1/3 nel 2003). L'effetto di traino riguarda prodotti da commercializzare, strumentazioni di supporto all'attività amministrativa e dirigenziale, servizi professionali quali consulenze legali, servizi pubblicitari e logistici, servizi finanziari. Tra gli aspetti più interessanti messi in evidenza dall'indagine campionaria vi è poi quello che riguarda le caratteristiche delle transazioni. Oltre l'85% delle imprese fornitrici del campione esaminato ha dichiarato, per esempio, di poter fare affidamento su un rapporto di fornitura stabile. Orbene la stabilità dei rapporti (con i fornitori, con i dipendenti, con i finanziatori) non può essere considerata in sé un fattore positivo: la rinuncia a praticare la diversificazione delle forniture in mercato aperto può comportare, infatti, il pagamento di prezzi eccessivi, mentre non è detto che ne derivino quei vantaggi di lungo periodo che dalla stabilità dovrebbero derivare. Si tratta di un problema classico per i distretti e anche per le filiere; le inefficienze che crescono al caldo della stabilità possono arrivare a superare ciò che si risparmia in termini di costi di transazione o ciò che si guadagna in termini di investimento comune di fornitore e cliente sulla qualità del prodotto. Una cartina di tornasole, che consente di stabilire quali effetti prevalgano, è costituita dall'indipendenza commerciale delle imprese fornitrici

<sup>5</sup> L. Ferrucci, L. Zanni, A. Picciotti e M. Gigliotti "Coop Centro Italia: la ricerca empirica presso i fornitori locali", in Luca Ferrucci (a cura di) "Coop Centro Italia. Il valore economico del radicamento territoriale", Il Mulino, Bologna, 2005.

(rispetto al cliente Coop): l'indice di dipendenza commerciale dei fornitori leader è dell'8,6%, quello del totale dei fornitori del 12,7% (mediamente realizzano con Coop circa il 13% del fatturato).

E' questa una importante indicazione indiretta della solidità della filiera produttiva alimentata da Coop. Il fatto che le imprese produttrici abbiano una forza di mercato autonoma rende difficile ipotizzare che quello con la Coop Centro Italia sia un rapporto "protetto" (a meno che non si coltivi l'idea un po' cervellotica di un sussidio incrociato tra vendite alle Coop e vendite ad altri clienti)<sup>6</sup>.

### *I valori differenziali*

Come in altri Paesi europei, anche in Italia la cooperazione di consumo nasce dalla combinazione di una molteplicità di elementi, fra i quali la reazione alle posizioni monopolistiche del commercio tradizionale. E' la fase in cui il numero limitato di soggetti e l'interesse comune al superamento di situazioni di rendita assicurano una immediata coerenza tra la volontà dei soci consumatori e la strategia e i comportamenti perseguiti dalla cooperativa.

Proprio l'obiettivo di garantire ai propri soci consumatori i prezzi più bassi spinge, in una seconda fase, a realizzare strutture moderne, caratterizzate da elevate superfici di vendita e rende indispensabile la commercializzazione dei prodotti anche ai non soci (passaggio alle cooperative aperte). Le cooperative dei consumatori assolvono poi a un ruolo pionieristico nell'attenzione alla qualità dei prodotti alimentari e ai servizi accessori.

Oggi, tutte queste missioni continuano a sussistere e, come abbiamo visto, la cooperazione non manca di sottolineare le *performance* differenziali rispetto alla concorrenza in termini di prezzi e di qualità dei prodotti.

<sup>6</sup> Osserva al riguardo L. Sicca: "... se il leader è protetto non è da escludere che l'intero sistema di offerta se ne avvantaggi a spese del consumatore finale" (L. Sicca, *Lo straniero nel*

Tuttavia, quando si ragiona, come si fa spesso oggi, ignorando l'esistenza di poteri di mercato e di coaguli monopolistici, una nozione un po' astratta della concorrenza porta a considerare precarie queste specificità: in una situazione concorrenziale – si sostiene - il consumatore è il punto di riferimento obbligato anche per le imprese capitalistiche e se queste non effettuano le scelte più efficienti è solo per temporanea incapacità gestionale. La cooperazione avrebbe, quindi, un ruolo storico (di stimolo della competizione)<sup>7</sup> ma non anche una diversità teorica. Anzi, vi sarebbe una chiara tendenza all'assimilazione, alla "confusione" nell'unico modello della proprietà capitalistica<sup>8</sup>.

L'argomento è così rilevante da avere spinto a valorizzare elementi tradizionali di differenziazione quali, proprio, la mutualità e il primato del consumatore socio su quello non socio. Si pensi, per esempio, che nel caso della Coop Centro Italia le iniziative promozionali riservate ai soci avrebbero raggiunto nel 2004 un valore di 21 milioni di euro<sup>9</sup>. Altri elementi di differenziazione sono rappresentati dagli investimenti nella realtà locale (iniziative, per esempio, come Saperecoop, educazione al consumo consapevole ed educazione alla cittadinanza, che ha coinvolto oltre 15 mila ragazzi), nell'espansione dello stesso movimento cooperativo (investimento del fondo di solidarietà per la crescita del movimento cooperativo), nelle relazioni verticali con i fornitori esteri (la filiera del processo etico).

A ben vedere, queste diversità attengono a scelte inerenti in prevalenza la distribuzione piuttosto che il processo di produzione della ricchezza. Ma

piatto, Egea, Milano, 2002). Nel caso specifico, ammessa e non concessa la protezione, sembra proprio che non sia così.

<sup>7</sup> Si veda ancora L. Ferrucci "Il ruolo e le peculiarità di Coop nella distribuzione commerciale moderna", in Luca Ferrucci (a cura di) "Coop Centro Italia. Il valore economico del radicamento territoriale", Il Mulino, Bologna, 2005.

<sup>8</sup> "...quasi che le formule commerciali sviluppate dalla cooperazione avessero qualcosa di diverso da quelle degli imprenditori "capitalisti" (forse, semmai, le sole differenze sono in termini di efficienza e di efficacia" (L. Sicca, "Lo straniero nel piatto", Egea, Milano, 2002).

<sup>9</sup> Coop Centro Italia, per esempio, è una cooperativa a "mutualità prevalente" (secondo le nuove formule normative) che svolge la propria attività prevalentemente a favore dei soci (le vendite a soci sono oltre l'80% del fatturato).

importanti differenze esistono anche su questo piano.

Il primo ordine di differenze riguarda tutto l'impianto motivazionale dei dirigenti e le relazioni industriali. “.. in queste imprese cooperative, i dirigenti sono disponibili a ricevere strutturalmente un trattamento salariale inferiore a quello presente nelle imprese capitalistiche concorrenti; nonostante ciò, inoltre, essi solamente in rari casi offrono le loro competenze professionali ad imprese concorrenti, dove potrebbero ricevere remunerazioni maggiori”. Messo a sistema con un'altra caratteristica dello “stile” cooperativo, ovvero la tendenza a non scaricare sui lavoratori i costi delle ristrutturazioni (e, quindi, a instaurare rapporti di lavoro di lungo periodo), questo peculiare modello produce un alleggerimento dell'esigenza di controllo sui dirigenti (che godono di una doppia reputazione positiva) e, al contempo, non comprime i livelli retributivi dei livelli gerarchici più bassi al di sotto dei livelli di mercato. Il differenziale di remunerazione dei dirigenti non rappresenta un vantaggio competitivo sul piano dei costi (come sarebbe se un vantaggio del genere si concentrasse nei livelli inferiori della gerarchia aziendale); identifica, invece, in contropiede un modello e uno stile imprenditoriale. Lo stesso stile implica la cessione di informazioni strategiche ai dipendenti e, quindi, delinea un modello di gestione decisamente ispirato alla “cooperazione”, anche se non alla cogestione.

Il secondo ordine di differenze è quello sintetizzato nella formula del radicamento territoriale, che non corrisponde né a una scelta necessitata dalla principale missione aziendale (la tutela del socio consumatore), né a un'aperta violazione di quella (la protezione del fornitore).

Bene, proprio questi due ordini di differenze identificano una strategia peculiare, basata sì sulle radici della cooperazione, ma espressa in originali opzioni strategiche. Le imprese private capitalistiche possono arrivare a mimetizzarsi sino a entrare in competizione con la cooperazione sul terreno della socialità, ma non sembrano in grado di seguire il modello cooperativo nella scelta di opzioni paragonabili. Sofferamoci ancora sulla questione del radicamento.

Come si osserva nella prefazione al lavoro che abbiamo più volte

richiamato<sup>10</sup>, “Il radicamento territoriale è prima di tutto una scelta politica e una filosofia d’impresa”. E’, insomma, un elemento di identità strategica dell’impresa, una scelta su cui possono fondarsi particolari e inarrivabili vantaggi competitivi, ma che trae le sue motivazioni anche dal fatto che i consumatori di un determinato bacino territoriale sono essi stessi lavoratori e produttori. E’ appena il caso di notare che sugli stessi presupposti si basa la politica industriale (se potessimo ragionare solo da consumatori saremmo totalmente indifferenti alla crisi delle nostre esportazioni, ma per essere consumatori dobbiamo essere anche produttori, e allora ci poniamo il problema di come mettere le nostre imprese nelle condizioni di vincere nella competizione).

*La governance e le strategie di crescita*

La cooperazione di consumo ha una proprietà diffusa. Lo statuto della Coop Centro Italia prevede a partire dal 2002 un organismo composto dai soci eletti nelle sezioni soci: gli Stati Generali. Questo organismo esprime i pareri richiesti dal Consiglio di Amministrazione e formula proposte. L’attività di proposta è decollata nel corso del 2004 con un progetto di solidarietà esterna (Centro per la pace a Tulkarem). Coop Centro Italia ha istituito, inoltre, il “Consiglio dei 90”, un organismo consultivo composto dai rappresentanti dei dipendenti che esprime pareri nei confronti del Consiglio di Amministrazione sulle scelte strategiche dell’assemblea. La creazione di questi organismi sembra costituire una risposta originale, di cui verificare la congruità, al bisogno di colmare il vuoto che si crea nelle società a capitale diffuso tra dirigenti e soci, senza mettere in discussione il tratto positivo di autonomia che deriva ai primi dalla stabilità degli assetti proprietari. Questo arricchimento degli organismi di rappresentanza, che fa leva sia sui soci consumatori sia sui soci produttori (nella sola qualità di lavoratori dipendenti della cooperativa), non consente di indurre oggi una risposta univoca

<sup>10</sup> Giorgio Raggi, Prefazione a Luca Ferrucci (a cura di) “Coop Centro Italia. Il valore

all'interrogativo che ci si pone circa le strategie di crescita dell'impresa cooperativa di consumo.

Coop Centro Italia è oggi una realtà fortemente concentrata sotto il profilo territoriale, sebbene un processo di espansione non episodico si sia avviato quantomeno sul piano nazionale. Questo processo, auspicabile per ragioni di efficienza e di sopravvivenza sul mercato nazionale e internazionale, incontra ancora degli ostacoli: "...Coop, per la sua natura istituzionale, trova particolarmente difficile perseguire un processo di crescita per vie esterne tramite acquisizione di imprese di tipo capitalistico operanti a livello locale e regionale... Ne consegue che la localizzazione di Coop in queste nuove realtà regionali tende a realizzarsi per vie esterne essenzialmente nel caso in cui preesista una cooperativa di consumatori a livello locale oppure, più frequentemente, per vie interne, tramite la localizzazione dei propri punti vendita"<sup>11</sup>.

Tuttavia, come avvenuto in passato in fasi importanti di modernizzazione e concentrazione, non sembra che la sfida della crescita nazionale e internazionale possa essere accantonata. Nel breve periodo sembra esserci una contraddizione tra il DNA della cooperazione di consumo (una genesi ogni volta autonoma e radicata nelle comunità locali) e l'idea di esportare il modello anche laddove non ve ne sono i presupposti storici. Nel lungo periodo, una strategia puramente conservativa espone al rischio, tante volte evitato in passato, di relegarsi su livelli di efficienza non ottimali. Il nodo da sciogliere, quindi, rimane quello finanziario, ma con il vincolo di traghettare oltre tutte le caratteristiche positive del modello cooperativo.

#### *La cooperazione con le istituzioni*

Ciò che si discute oggi è se la cooperazione di consumo finisca per confluire in una formula indifferenziata di stampo globale, solo frenata sul piano della

economico del radicamento territoriale", Il Mulino, Bologna, 2005.

crescita dagli impacci della formula cooperativa (peraltro chiamata a misurarsi con le nuove opportunità offerte dal diritto societario), ovvero se possa continuare a esprimere attingendo alla missione originaria un approccio al mercato di carattere diverso, più in sintonia con una lettura di lungo periodo degli interessi dei consumatori.

Tale questione non si pone in astratto, ma in relazione a una ulteriore accelerazione delle trasformazioni che il settore conosce alla scala europea e internazionale. Di fronte a queste trasformazioni ci si torna a chiedere se la grande distribuzione non sia ormai diventata un settore strategico per la crescita del Paese e se un ulteriore avanzamento dei processi di internazionalizzazione passiva non rappresenti qualcosa di più di una resa settoriale della nostra economia.

Le due realtà cooperative sembrano oggi dare risposte diverse sul versante della internazionalizzazione. Ma sarebbe desiderabile portarle a unità? E quale posta dovrebbe mettere a disposizione l'operatore pubblico? Oppure vi è il modo di farle coabitare nell'ambito di una "strategia Paese" più articolata? Si tratta di interrogativi che superano la stessa politica economica regionale, ma di cui è bene che questa sia pienamente consapevole, poiché le implicazioni a scala territoriale non riguardano soltanto un contributo sul piano della normativa del commercio ma, per esempio, anche un intervento di politica industriale in grado di incentivare la crescita delle imprese agricole, agroindustriali e industriali, un intervento che non avrebbe senso pensare al di fuori di un'azione concertata con le grandi imprese cooperative della distribuzione.

Appena compiuto qualche passo avanti sul versante di una più moderna normativa regionale del commercio, resta da comprendere se i poteri pubblici (la Regione o le Regioni) possano in qualche modo coadiuvare l'impegno delle Coop sul territorio con una politica di sostegno e di accompagnamento della crescita,

<sup>11</sup> L. Ferrucci "Il ruolo e le peculiarità di Coop nella distribuzione commerciale moderna", in Luca Ferrucci (a cura di) "Coop Centro Italia. Il valore economico del radicamento territoriale", Il Mulino, Bologna, 2005.

quantitativa e qualitativa, delle imprese fornitrici. La domanda di Coop verso queste imprese non può che essere esigente (produzioni e tempi di fornitura di eccellenza) e richiede, quindi, il conseguimento di qualità, dimensioni e organizzazioni adeguate.

Dal punto di vista dei poteri pubblici nazionali, invece, la Coop rappresenta uno dei pochi riferimenti rimasti nel settore strategico della grande distribuzione, in cui è forte il rischio di vedere la presenza di multinazionali estere di grandissime dimensioni arrivare a un punto di non ritorno, con cospicui e irreversibili danni sia per l'agricoltura che per l'industria nazionale. Se questa situazione debba essere o meno considerata nel quadro delle possibili misure di una "politica industriale" del governo centrale è questione che in questa sede ci si limita ad accennare. Certo è che sarebbe sorprendente vedere le ultime catene di proprietà privata-familiare passare nell'indifferenza generale a gruppi esteri, per il solo fatto di incontrare nel più importante gruppo italiano una sorta di strozzatura finanziaria che gli impedirebbe di essere protagonista sul mercato delle acquisizioni.

#### *2.4.1.2 La cooperazione fra dettaglianti*

L'esperienza delle cooperative di dettaglianti trova origine nel nostro Paese in un contesto nel quale le imprese della grande distribuzione capitalistica non sono ancora una minaccia. Al contrario, in presenza di un quadro legislativo di settore non ideale per la diffusione della grande distribuzione, la cooperazione di dettaglio si sviluppa per un certo periodo libera dalle pressioni competitive cui è sottoposta in altri sistemi europei. Quando però, a partire dagli anni Ottanta, comincia a svilupparsi anche in Italia la grande distribuzione privata, la cooperazione di dettaglianti modifica il proprio modello di sviluppo. Conad passa dalla fase di crescita essenzialmente quantitativa del ventennio precedente (è nata nel 1962) a una crescita di natura qualitativa, basata sulla modernizzazione, la sempre più attenta selezione dei soci, la riorganizzazione della rete di vendita. Negli anni

Novanta al processo di modernizzazione e di riorganizzazione si accompagna un processo di consolidamento, attraverso le concentrazioni tra cooperative, anche di province diverse, e la specializzazione dei centri distributivi.

Oggi sono otto i grandi gruppi cooperativi nati dal processo di consolidamento del settore. Fra questi gruppi compare PAC2000A, cooperativa nata in Umbria nel 1972 (ed ancora umbra è la struttura dirigenziale) con il proposito di tutelare ed accrescere la redditività delle imprese associate e renderle più vicine, per servizio e qualità a consumatori più evoluti e avvertiti. La peculiarità della cooperativa PAC2000A è la multicanalità (ipermercati, discount, medie e piccole superfici). Le diverse tipologie di punti di vendita operano attraverso diverse insegne: E.Leclerc-Conad, Cross Superstore Conad, Conad, Margherita Conad, Prime Cash&Carry, Todis.

In circa trent'anni di storia PAC2000A ha esteso le proprie attività nel Lazio e in Campania e, recentemente, anche in Calabria, fornendo ai soci assistenza per l'acquisto e il rifornimento delle merci, per l'elaborazione di strategie di business, per la progettazione e ristrutturazione degli esercizi, per la realizzazione di campagne di comunicazione e la formazione degli addetti. L'allargamento della base associativa di PAC2000A in Campania e in Calabria, e il conseguente positivo impatto che ci si può attendere sulla crescita delle imprese fornitrici locali, sta facendo assumere al gruppo cooperativo umbro anche un rilevante peso nella promozione dello sviluppo dell'economia del Mezzogiorno. Nelle valutazioni dei dirigenti buona parte del successo è consistita nell'aver coinvolto gli operatori locali e averli fatti crescere: valorizzazione dei prodotti locali e investimenti non prevaricanti rispetto a gli operatori locali sono le regole seguite.

Negli ultimi anni Conad dà corso a una strategia di incontro con i migliori gruppi europei e, in questo quadro, si sviluppano il grande progetto di alleanza con Leclerc, e quello firmato a fine 2004 con il gruppo tedesco di hard discount Rewe, secondo in Europa nel settore, che ha portato la controllata Rewe Italia ad essere il nono socio di Conad.

Nell'accordo con Leclerc si scambiano e viaggiano competenze (quella

italiana nel fresco, quella francese in molti altri aspetti) ma anche prodotti (molti prodotti italiani stanno arrivando, per questa via, negli ipermercati e nei supermercati francesi, dove si inaugura la “settimana italiana”, così come vediamo comparire la “settimana francese” nei nostri ipermercati). Grazie all’accordo con Leclerc, Conad ha potuto aderire alla Lucie, una centrale d’acquisto internazionale costituita da Leclerc e Système U, e lanciare insieme con il partner francese l’iniziativa di una partnership fra trenta cooperative europee. La Cooperativa Europea di Distribuzione, con sede a Bruxelles, opererà in sei Paesi europei (Italia, Francia, Spagna, Portogallo, Polonia e Slovenia). La vendita incrociata di prodotti tipici da parte delle reti distributive dei partner della Cooperativa Europea di distribuzione rappresenterebbe per le imprese fornitrici di PAC2000A una nuova opportunità di sbocco sui mercati stranieri.

Molti prodotti umbri e nazionali hanno il marchio Conad. Accordi bilaterali con le associazioni di produttori agricoli e industriali rientrano nel quadro del Patto dello Sviluppo. Ma Conad lamenta la frammentazione del tessuto produttivo. La distribuzione può fungere da traino ma non può “proteggere” dall’inadeguatezza e dall’inefficienza spesso associate alle piccole dimensioni. Vi è quindi un virtuale punto d’incontro con i poteri pubblici tra le possibilità aperte dal rapporto con un mercato più ampio e l’esigenza di investimenti nella crescita e nella formazione delle imprese produttrici (anche a carattere cooperativo).

Merita di essere menzionata una iniziativa di PAC2000A-Conad che si muove nel pieno della tradizione cooperativa (creare imprese a partire da bisogni sociali). Si tratta del progetto “Emporio” che nasce nell’aprile del 2003 con l’intento di contribuire a salvaguardare e riqualificare il tessuto sociale ed economico dei piccoli centri umbri particolarmente carenti di servizi. Inizialmente il progetto è stato sperimentato in 8 punti vendita Margherita-Conad nei quali è stato installato un angolo tecnologico, per consentire di navigare in internet, trasmettere fax, fare fotocopie o stampe di file, inviare e-mail, creare documenti word e excel, controllare prezzi e promozioni del punto vendita. Il progetto ha riscosso risultati così interessanti da far decidere, grazie anche al contributo della Regione Umbria,

di proseguire l'esperienza in altri 10 punti vendita Margherita-Conad identificati nell'ambito del Programma Integrato Aree Terremotate. La seconda fase del progetto ha l'obiettivo di far diventare Emporio un centro di contatto, uno strumento di mediazione tra il cittadino e i servizi della rete pubblica. Oggi l'obiettivo principale del progetto è quello di entrare nei canali d'accesso della rete pubblica previsti dai piani di *e-governement* regionali, riuscendo a fornire ai cittadini ulteriori servizi quali: richiesta di certificati comunali, pagamento utenze e ticket, prenotazione visite mediche, prenotazione eventi e altri servizi inclusi nei progetti regionali della Pubblica Amministrazione.

Infine, in poco più di tre anni è diventata una realtà molto interessante la Gespac, la società ad azionariato diffuso (372 soci a fine 2004) cui si devono già alcune interessanti esperienze innovative nell'organizzazione delle strutture di consumo. Gespac è una rete di gestione diretta del gruppo che consente anche ai soci che gestiscono piccole strutture di cogliere, attraverso la partecipazione a questa società, le opportunità che ancora si dischiudono nel segmento dei grandi supermercati e degli ipermercati. Come si dice nella Relazione al Bilancio del 2004, Gespac è e diventerà sempre più la punta di diamante del gruppo, poiché le giovani, ma notevoli strutture, realizzate non potranno che divenire sempre più redditizie ..". Nel 2004 il fatturato si è attestato poco sopra i 47 milioni di euro, con un utile di 400 mila euro. Attualmente la quota detenuta in Gespac Srl dalla cooperativa capogruppo (PAC2000A) è ancora molto elevata (76%), ma dovrebbe scendere con l'ingresso di nuovi soci.

Le vendite di PAC2000A sono passate dai 720 milioni di euro circa del 2003 agli 800 milioni di euro del 2004. Il risultato operativo è stato di circa 30 milioni di euro, di poco inferiore a quello realizzato nel 2003; l'utile d'esercizio ha sfiorato i 18 milioni di euro. I mezzi propri ammontano a circa 130 milioni di euro. L'organico è passato dalle 416 unità del 2003 alle 427 del 2004. I soci hanno raggiunto a fine 2004 il numero di 1226: gli associati, che erano 823 nel 1996, sono cresciuti molto nel 1999 (passando a 1013) e nel 2002 (arrivando a 1186).

### *La cooperazione con le istituzioni*

PAC2000A ha sempre sostenuto la necessità di una revisione della normativa sul commercio in Umbria e non soltanto in Umbria (l'attesa è per revisioni normative in Campania, Calabria, Lazio). Intervenuta una nuova legge regionale, non si può dire, peraltro, completamente esplorato il terreno per un'azione più ampia di collaborazione tra pubblico e privato, che consenta di contribuire alla crescita dell'economia. Lo scambio positivo che si intravede è quello tra un impegno della Regione sul versante della formazione (di dirigenti e imprenditori) e della crescita delle imprese agricole e manifatturiere e un maggior impegno della cooperativa nella valorizzazione delle produzioni locali.

Frutto di un approfondimento comune tra Regione e imprenditori cooperativi dovrebbero poi essere eventuali nuove iniziative nel campo delle strutture organizzate di consumo. Tra le questioni da affrontare vi è, a nostro avviso, quella degli spazi aperti nel settore delle grandi strutture di consumo monotematiche. Il nostro Paese subisce i prodotti di grandi multinazionali svedesi perché subisce la superiorità di un nuovo modo di consumare, eppure in alcuni comparti - nel comparto dell'arredo per la casa, per esempio - ci potrebbero essere i margini per iniziative di carattere nazionale o interregionale con forte presa e appoggio sull'indotto. Su temi come questi le grandi cooperative dovrebbero mettere a disposizione della collettività il loro bagaglio di esperienza e professionalità, anche quando ciò non implicasse l'assunzione di responsabilità imprenditoriali dirette. La capacità di innovazione dimostrata da Gespac-PAC2000A con nuovi format (il "supermercato del fresco", la suddivisione per "mondi" anziché per reparti all'interno del supermercato) e lo stesso progetto Emporio sono la prova di un notevole dinamismo manageriale e di una forte propensione all'innovazione. Sicuramente queste attitudini si incrementeranno attraverso lo sviluppo delle collaborazioni con i grandi gruppi esteri, ma potrebbero produrre frutti ancora più importanti se messo in relazione con altre risorse imprenditoriali della regione (o di più regioni) e con la capacità di coordinamento dei poteri pubblici.

#### *2.4.2 La cooperazione di produzione e lavoro*

Al 2003 le cooperative di produzione e lavoro (il 15% delle imprese cooperative ombre in termini di numerosità) generavano il 7,5% del totale del valore della produzione delle cooperative aderenti alla Lega Regionale Cooperative e assorbivano l'8,1% degli addetti. Quest'area della cooperazione ombra è estremamente differenziata al suo interno, anche se si possono individuare tre macrocomparti: Progettazioni, Industria (manifatturiero, tessile, grafico) e Costruzioni. In tabella 8 riportiamo alcuni dati della struttura settoriale delle cooperative ombre di produzione e lavoro al 31 dicembre 2004.

In termini di numerosità delle imprese prevalgono certamente le eterogenee attività del settore industriale. Nel 2004 la parte della cooperazione di produzione e lavoro attiva nel settore industriale contava 416 soci, 16 imprese e 572 addetti (equivalenti all'82,1% dei soci, al 64,0% delle imprese, e al 78,5% degli addetti totali delle cooperative del comparto).

Il settore delle attività industriali ha un peso assai rilevante nell'ambito delle cooperative di produzione e lavoro anche, ovviamente, in termini di fatturato e valore della produzione (circa 155 milioni di euro). In termini di numero medio di addetti per impresa, la dimensione delle cooperative industriali raggiunge un valore di 35,8, ben superiore rispetto alle costruzioni (25,5) e alla progettazione (11,0).

Questi dati vanno tuttavia considerati anche alla luce del fatto che nel settore industriale una sola impresa (la Vetreria Cooperativa Piegarese) vanta un giro d'affari di circa 95 milioni di euro e oltre 200 addetti. Se si escludono dal computo i dati di questa impresa, la dimensione media nella restante parte del settore industriale è di 25 addetti, paragonabile al valore medio delle imprese di costruzione che è di 26. Il valore medio della produzione per impresa diviene di 4 milioni di euro circa, contro i 5 milioni di euro delle costruzioni e i 2,3 milioni di euro della progettazione.

In termini di valore della produzione per addetto il dato del settore industriale al netto della Vetreria risulta pari a 167 mila euro (271 mila con la Vetreria),

mentre nelle costruzioni è pari a 194 mila euro e nella progettazione a 207 mila.

Tra le imprese industriali, oltre al caso già menzionato della vetreria, si segnalano imprese di dimensioni consistenti (Italiana Keller Grigliati, con 47 dipendenti e oltre 11 milioni di euro di fatturato), e imprese molto impegnate sul versante della ricerca e dell'innovazione (la CLAM), oltre a imprese che hanno preso vita dalla crisi di gestioni private (Stabilimento Tipografico la Pliniana, con 13 dipendenti).

Quanto al resto del settore, si tratta, in termini di numerosità di poche imprese. Nelle costruzioni si contano quattro cooperative. In Umbria, molte imprese hanno ben guadagnato con la ricostruzione. Ben poco di quella stagione si è tradotto, però, in una iniziativa imprenditoriale solida e duratura. Forse fanno eccezione proprio queste cooperative di costruzione che sono maturate come imprese e non hanno ceduto alle tentazioni della pura intermediazione; la maggiore è la Alto, con 66 dipendenti e 13,5 milioni di fatturato a fine 2004. Nel settore delle costruzioni è compresa anche la Co.Be.C. cooperativa di restauro costituita nel 1975, che ha ora 53 dipendenti e si affaccia sul mercato nazionale. Questa cooperativa gioca un ruolo rilevante nella formazione di personale in un settore di grande pregio e delicatezza nel nostro paese, ma, al pari di quanto succede per le imprese di servizio che lavorano con la pubblica amministrazione, si trova a fare i conti con regole di appalto che rischiano sistematicamente di penalizzare la qualità e le imprese migliori.

Vi è infine il settore della progettazione, con imprese di una certa importanza (come la Cooprogetti, che vanta un valore della produzione nel 2004 di circa 8 milioni di euro) o la più piccola Chiaromondo (che unisce comunque professionalità di alto livello nel settore sempre nel settore della consulenza).

Di regola, non esistono tra queste imprese rapporti privilegiati, neanche nell'accesso a servizi di interesse comune (se si eccettua l'accesso a taluni servizi comuni di carattere fiscale e finanziario), anche se forme di collaborazione si vanno costituendo tra le imprese di costruzione e quelle di progettazione. La crisi oggi riguarda più da vicino le imprese del comparto industriale (soprattutto il tessile, come nel resto del paese).

### *La governance*

In questo settore le cooperative sono cooperative di lavoratori e di imprenditori ad un tempo. Non c'è, quindi, un problema di governance, poiché la direzione delle imprese è, di regola, effettivamente in mano ai soci. Il governo immanente dei soci, ovviamente, si attenua al crescere della dimensione. Tuttavia, tendenzialmente il consiglio di amministrazione decide la strategia e sottopone le decisioni importanti all'assemblea (molte cooperative tengono un consiglio di amministrazione al mese e fanno un bilancio trimestrale). C'è, però, talvolta, come accade nelle aziende familiari, una crisi al momento del ricambio generazionale.

### *La cooperazione con le istituzioni*

Alcune delle proposte puntuali avanzate nel documento della Legacoop del marzo 2005<sup>12</sup> sono di carattere generale e molto orientate allo sviluppo di lungo periodo. Si tratta di proposte che scaturiscono da analisi largamente condivise sia nel mondo politico che in quello delle imprese (investimento in infrastrutture; ricerca e innovazione, formazione). Altre proposte o, per meglio dire, l'individuazione di altri obiettivi accomunano queste imprese alle cooperative di servizi (la semplificazione amministrativa, la legalità dei mercati, la crescita dimensionale) e guardano certamente a una prospettiva più immediata.

Tuttavia, ciò che appare più convincente è quanto si afferma sul piano metodologico per sollecitare un impulso e una mobilitazione straordinaria nel breve periodo: “Riteniamo comunque essenziale una grande iniziativa politica... dove pubblico e privato possano cooperare insieme per raggiungere quegli obiettivi che oggi non si intravedono, ma che saranno essenziali nel rispetto dei ruoli, per rilanciare, sviluppare e ridare fiducia a questo Paese”. Il punto è che se si investe troppo nelle politiche orientate al lungo periodo, nella generica

<sup>12</sup> Legacoop Umbria: “Conoscenza, competitività, coesione sociale: le proposte di Legacoop per una nuova fase di crescita economica, sociale e civile dell'Umbria”, Perugia, marzo, 2005.

fertilizzazione del tessuto economico, le risorse per concentrarsi su una reazione di impatto più immediato, più selettiva, vengono meno.

### *2.4.3 Le cooperative agroalimentari*

#### *Il settore cooperativo nell'economia regionale*

Nel settore agricolo e agroalimentare la cooperazione umbra si caratterizza per la presenza nella trasformazione e commercializzazione dei prodotti e nei servizi alle imprese di produzione. Modesta è, invece, la presenza nella conduzione diretta. Molte sono, quindi, cooperative di trasformazione (il prodotto viene conferito alla cooperativa) e di servizio (lavori agricoli, mezzi tecnici, assistenza tecnica).

Nell'agroalimentare regionale, la cooperazione aderente alle Centrali Cooperative rappresenta il 90% nel lattiero caseario, il 65% nel vitivinicolo, il 60% nel tabacco, il 30% nel settore olivicolo, il 20% nel cerealicolo. Presenze significative si hanno nel settore mangimistico, molitorio, nella panificazione e nei prodotti da forno. Le esperienze in settori nuovi o relativamente nuovi riguardano le produzioni tipiche e biologiche, l'agriturismo, la formazione (Fattoria Scuola e Educazione Ambientale).

L'Associazione Regionale della cooperazione agricola nasce nel 1971. Nel 1979 le cooperative aderenti alla Lega nel settore agricolo sono 65 con 23 360 soci (23 con allevamenti di bovini, 6 di suini, 6 di ovini, 22 di conduzione terreni, 13 di servizio, una di mattazione e commercializzazione, 5 a prevalenza giovanile, a indirizzo zootecnico e di conduzione dei terreni, 13 di trasformazione e commercializzazione). Nel 1997, associa 33 cooperative con 16.924 soci e 653 occupati, un fatturato di 233 miliardi di lire. Nei settori di vino, olio, tabacco e latte la cooperazione, Lega e Confcooperative rappresentano ancora gran parte della produzione regionale, in altri settori (cereali, panificazione, mangimistica, servizi) sono fra le più importanti imprese umbre.

L'Anca Umbria (Associazione Nazionale delle Cooperative Agricole aderente

a Lega Nazionale delle Cooperative) comprende oggi 35 cooperative con oltre 13 mila soci, 791 addetti e un fatturato di circa 158 milioni di euro.

In generale, il problema che si è cercato di affrontare sistematicamente in questi anni è stato il sottodimensionamento. Le cooperative sono ancora impegnate su questo versante. Nella produzione zootecnica del latte, nel tabacco e nei servizi sono in fase di studio progetti di integrazioni tra le maggiori cooperative esistenti. Anche nel settore vitivinicolo, le cantine sono di regola di piccole dimensioni, sebbene alcune abbiano conseguito un elevato sviluppo, anche coordinando i progetti di riconversione dei vigneti.

Il tabacco rappresenta una ricchezza economica e sociale molto importante e in alcuni territori appare insostituibile con colture di eguale redditività, occupabilità, indotto. Ci sono presenze nell'ortofrutta, nella zootecnia bovina da carne e nella suinicoltura.

Esistono rapporti privilegiati tra le cooperative ma il riferimento è il mercato, anche quando, come nel lattiero caseario, la presenza cooperativa è fondamentale e gli allevatori sono i protagonisti dell'intera filiera produttiva.

#### *Le radici storiche*

La prima fase della cooperazione agricola umbra è quella che si sviluppa negli anni Cinquanta, fortemente influenzata dall'iniziativa politica e sindacale della sinistra (PCI, PSI, CGIL). La cooperazione nasce sulla scia di un'ampia mobilitazione sociale che mira a riequilibrare i rapporti di forza nelle campagne. Le prime esperienze sono quelle dei Molini Popolari. Il senso della costituzione dei molini è sicuramente sociale (emancipare gli agricoltori dalle storture e dalle iniquità del contratto di mezzadria), ma ha implicazioni immediatamente economiche (i molini cooperativi sono concepiti per dare una resa maggiore rispetto ai molini privati nella trasformazione in farina del grano tenero). Parallelamente nascono gli oleifici, anch'essi per emancipare gli agricoltori da una situazione di strutturale inferiorità rispetto agli acquirenti privati del prodotto. I molini generano presto i panifici. Anche qui, l'impulso iniziale viene da una

istanza di riscatto sociale, perché il panificio nasce per alleviare la fatica delle donne. Lungo una catena che va da 1 quintale di grano a 0,75 quintali di farina si arriva così a 120 filoni di pane da 1 kg, distribuiti nelle campagne.

Forte impulso politico, ampio radicamento sociale (tra il 1950 e il 1956 nascono sei molini e sei oleifici e le famiglie associate raggiungono le 12 mila unità), ricerca di risposte immediate nell'iniziativa collettiva piuttosto che nella semplice rivendicazione (sindacale o politica) sono i componenti di una miscela caratteristica della storia cooperativa, una miscela che secondo la vulgata liberale (esiste solo un tipo di impresa e solo una strategia buona per sopravvivere) dovrebbe produrre iniziative parallele al mercato e che, invece, spesso produce, come in questo caso, un impulso all'efficienza e alla modernizzazione dei rapporti economici.

Radicamento sociale e radicamento nell'economia del settore non immunizzano, naturalmente, dalle crisi. C'è quella di maggiore impatto che si ricollega a trasformazioni epocali della nostra economia. Già a partire dagli anni Cinquanta il settore primario subisce una fortissima emorragia di occupati e di superfici, sulla scorta di una riduzione dei prezzi relativi dei prodotti agricoli. La crisi raggiunge il suo acme nella seconda metà degli anni Sessanta, quando si ridimensionano cooperative di consumo e entrano in crisi alcuni molini.

Giocano, nelle crisi, condizioni esterne imm modificabili. Ma giocano anche fattori interni, come le difficoltà di adeguare il capitale sociale. Sono problemi che tornano, a distanza di anni, e che nell'ultimo decennio ricevono poi un'attenzione costante, memore delle crisi e dei fallimenti.

La prima svolta si ha già agli inizi degli anni Settanta. L'impulso politico, questa volta, gioca un ruolo essenziale dal versante istituzionale, con l'azione del primo governo regionale che rilancia l'agricoltura e assegna un ruolo importante alla cooperazione: si accelera così un importante passaggio culturale nella percezione che il movimento cooperativo ha della sua stessa iniziativa. La cooperativa può superare l'isolamento della piccola azienda coltivatrice e la piccola azienda associativa può contenere l'esodo e la disoccupazione. Diviene più

chiaro il legame con lo sviluppo economico. Per dirla con una formula, la cooperazione non è più solo un movimento di massa ma un movimento di imprese. Non si attenua, quindi, l'impegno a presidio del reddito dei lavoratori, ma non lo si considera più l'orizzonte entro cui possa essere contenuta l'azione dell'impresa cooperativa. Maturano così alcuni importanti cambiamenti organizzativi. I molini mutano gradualmente la propria funzione da strumenti di servizio a organizzatori della produzione dei soci. Molti molini in questo periodo arrivano a superare i 50 addetti, ma falliscono i progetti di unificazione, e anche le iniziative comuni (investimento nella produzione avicola) non hanno fortuna (l'esperienza dura tra il 1986 e il 1991). Al contempo si sviluppa la coltura del tabacco. Nascono le stalle sociali e si sviluppa (con i conferimenti) la produzione del latte.

Gli ultimi anni, in positivo e in negativo, sono fortemente segnati dalla evoluzione normativa, generale e specifica del settore: il nuovo diritto societario italiano e lo statuto europeo dell'impresa cooperativa da un lato, la riforma della politica agricola comune, il regolamento 1257/1999 sullo sviluppo rurale e la relativa attuazione a partire dall'anno 2000 (coprirà tutto il 2006, mentre è in approvazione il nuovo piano europeo) e, infine, la legge regionale 7 del 1999. La legge sollecitata dallo stesso movimento cooperativo (nel congresso dell'associazione regionale del 1997 si auspica un intervento che incentivi progetti unitari, anche se non necessariamente fusioni) promuove la crescita dimensionale.

#### *L'identità attuale*

L'identità cooperativa nel settore si caratterizza in tre direzioni:

- a) *Il contributo alla modernizzazione dell'agroalimentare attraverso l'incremento delle dimensioni aziendali*

Quella del superamento di una dimensione inadeguata è stata una occupazione costante dell'ultimo decennio, coltivata non in solitudine ma certamente con un impegno maggiore rispetto ad altre tipologie d'impresa, all'interno di un quadro reso difficile dal contingentamento di alcune produzioni

(tabacco, latte, uva, allevamento) e dalle tradizionali difficoltà nell'accumulazione connesse alla struttura finanziaria delle imprese cooperative.

Le risposte al problema dimensionale sono state trovate con una pluralità di azioni: di aggregazione, di piena valorizzazione delle produzioni attraverso percorsi di certificazione e rintracciabilità, di innalzamento del livello qualitativo dei servizi all'impresa di produzione agricola.

La cooperazione ha dato così un contributo essenziale alla modernizzazione del settore, con alcuni risultati importanti, come quelli ottenuti nel settore del latte, cerealicolo, tabacco e dei servizi.

Vi è stato anche su questo versante un valido supporto istituzionale (la legge regionale 7/1999 e l'attuazione del piano di sviluppo rurale). Proprio i successi ottenuti meriterebbero di essere ulteriormente consolidati affrontando talune questioni aperte. Esse sono in parte menzionate nei documenti ufficiali dell'Associazione e già all'attenzione delle autorità regionali.

Ma esistono terreni che meriterebbero di essere esplorati con più attenzione: da un lato, per esempio, lo strumento della fornitura di capitale di rischio per gli interventi della Regione, dall'altro quello dei rapporti con la grande distribuzione. Questi ultimi hanno fin qui agito da stimolo alla crescita dimensionale, ma non è un caso che le cooperative che si mostrano più preoccupate del processo unidirezionale di internazionalizzazione della grande distribuzione italiana siano proprio quelle del comparto agroalimentare (Congresso nazionale del febbraio 2005).

b) *Il contributo allo sviluppo dell'economia attraverso lo sviluppo di nuove iniziative in nuovi settori*

“Non pensiamo che il biologico sia la soluzione dei problemi ma può essere una risposta positiva alle esigenze di sicurezza dei consumatori.” Oggi in Umbria le aziende agricole biologiche sono molto numerose, e diverse sono di dimensione medio grande (e, quindi, non più di mera, ideologica, testimonianza); sono imprese che producono bene ma che hanno difficoltà nell'arrivare al mercato. Concepire forme moderne e originali di distribuzione di questi prodotti è un

compito elettivo della cooperazione che richiede la elaborazione di progetti seri e di lungo periodo. Nel caso specifico si tratta di sottrarre subito il prodotto a un'immagine salutista-snob, cinica e lussuosa, che, alla lunga, ne minerà la possibilità di sopravvivere, ma di non rinunciare a tutte le interconnessioni con la filiera della formazione, della cultura, dell'educazione alimentare, del turismo.

c) *La responsabilità sociale*

La cosiddetta responsabilità sociale si ritiene essere un punto di forza del settore, dato il ruolo cruciale della qualità nell'agro alimentare. Eppure questo è il versante su cui il vantaggio competitivo tende ad essere annullato più facilmente dalle altre tipologie d'impresa. Ciò che deve essere veramente identitario dell'impresa cooperativa, che ne deve costituire la reputazione, è qualcosa di più complesso: è la capacità di ricercare, anche quando il mercato non esercita una pressione in questo senso, innovazioni capaci di migliorare la soddisfazione del consumatore sotto il profilo dei prezzi o della qualità. Generalmente, nelle dichiarazioni dei operatori i due aspetti coesistono e vengono sovrapposti, mentre esigenze di comunicazione vorrebbero che fossero distinti, perché sul secondo il vantaggio competitivo è incolmabile da parte delle altre tipologie private d'impresa. “Abbiamo bisogno che si accresca la percezione di noi come soggetti economici trasparenti, affidabili, etici, distintivamente utili..., con una particolare attenzione ai più professionali e innovativi...”. Su un piano diverso, di portata più generale, si colloca la proposta di un codice etico per la governance dell'impresa cooperativa.

*La cooperazione con le istituzioni*

Il settore agroalimentare è in Italia quello maggiormente penalizzato dall'insufficiente proiezione internazionale della grande distribuzione nazionale. Ma non essendoci nulla che oggi induca un gruppo nazionale a comportarsi diversamente da una multinazionale straniera, l'enunciato va corretto dicendo che, in realtà, il settore è penalizzato da un'insufficiente proiezione internazionale della cooperazione. Solo l'impresa cooperativa, infatti, può introiettare una missione di

interesse generale sapendo interpretarla sul mercato e non in giustapposizione ad esso. Lo conferma non già l'ossequio ripetuto alle tante declinazioni possibili della responsabilità sociale, quanto l'apporto concretamente dato alla modernizzazione di settori importanti della nostra economia, alla esplorazione di nuovi segmenti e possibilità. Pensare tuttavia che spetti alla cooperazione di consumo trainare la cooperazione agroalimentare è fuori dalla logica di sviluppo del movimento cooperativo che è attento, in questa come in altre filiere, a non coltivare comportamenti protezionistici che, ancorché favorevoli al mondo dei produttori, finirebbero per penalizzare quello dei consumatori.

Pure, se tutti attribuiscono così grande importanza allo strapotere che Stati Uniti, Germania e Francia esprimono nel settore distributivo non è certo per le dinamiche intrinseche del settore ma per il suo ruolo chiave di cerniera, di grande esportatore del resto dell'economia di questi paesi. Ciò significa che quando sosteniamo doverci essere un rapporto strettamente di mercato con i produttori non abbiamo ancora detto nulla; perché sul mercato si commercializzano prodotti di diversa qualità, perché di diversa qualità sono le relazioni che possono legare la grande distribuzione ai suoi fornitori, perché sul mercato alcuni prodotti possono anche non arrivare mai.

Per tutte queste ragioni mentre sono le strategie cooperative nella grande distribuzione che producono una spontanea attenzione al territorio, debbono essere le politiche pubbliche a sostenere la crescita e l'adeguamento dei produttori, in modo tale che essi possano confrontarsi con gli standard di fornitura richiesti da quella, o addirittura ricercare forme autonome e originali di rapporto con il mercato. Queste indicazioni possono tradursi nella elaborazione di parametri selettivi per la concessione di incentivi agli investimenti. In parte, vanno già in questa direzione le proposte fatte da Anca Umbria, in sede di gestione della legge 7/1999. Di questa legge, in particolare, si vogliono ridefinire i parametri selettivi, nel senso di dare priorità a quei progetti che prevedono la costituzione di un nuovo soggetto societario cooperativo stabile e completo rispetto a quelli nei quali il nuovo soggetto contempla solo in parte le attività delle cooperative interessate. Insomma, si tratta di

mettere in comune una strategia e non semplicemente dei costi.

La Regione potrebbe interrogarsi sulla tipologia di strategie di crescita che le sembrano più coerenti con lo sviluppo economico regionale e fissare di conseguenza dei parametri. Potrebbe anche far tesoro di questo esercizio costante di collaborazione pubblico-privato che sussiste in materia di cooperazione agroalimentare per promuovere in istanze maggiori (interregionali, nazionali) la questione di una politica industriale per il settore.

Un secondo versante su cui sembra che le istituzioni territoriali potrebbero impegnarsi è quello di favorire l'afflusso di capitale di rischio alle cooperative, sfruttando da un lato le possibilità offerte dal nuovo diritto societario e dall'altro le possibilità offerte dalla costruzione di strumenti quali fondi chiusi e fondi di garanzia regionali. Citiamo ancora dai documenti congressuali: "Nel settore del latte la competizione sarà sempre più difficile e decisivo sarà non tanto produrre a costi competitivi, quanto la struttura patrimoniale e finanziaria delle singole imprese e la loro capacità di attrarre capitali per finanziare lo sviluppo. Occorre consolidare la cooperativa Grifo, discutere di una sua diversa architettura societaria, che valorizzi il patrimonio aziendale e attragga nuovi capitali, indispensabili per crescere".

L'Associazione ha sempre espresso un notevole apprezzamento per la gestione dell'istituzione regionale (negli anni di attuazione del regolamento 1257/1999 sullo Sviluppo Rurale 2000-2006, vi è stata la capacità di mobilitare e utilizzare risorse finanziarie, anche quelle non spese da altre regioni, e tutte le domande per investimenti presentate dalle cooperative sono state finanziate). Meno positivo è il giudizio sui nuovi regolamenti dell'Unione Europea, laddove prevedono che le spese eleggibili siano solo quelle successive alla concessione del finanziamento pubblico e non al momento della domanda o laddove prevedono che il sostegno agli investimenti andrebbe rivolto solo ad alcune tipologie dimensionali di imprese. Su questi punti le valutazioni dell'Associazione sono assolutamente condivisibili, anche se toccano materie su cui il nostro Paese non è tradizionalmente in grado di assumere una posizione autorevole, finendo nei fatti

perfino per sopravvalutare l'ostilità dell'Unione, che pure sussiste, per politiche industriali regionali e nazionali di una qualche consistenza.

#### *2.4.4 La cooperazione nei servizi*

##### *I servizi e la cooperazione sociale*

Le prime cooperative di servizi si costituiscono in Umbria nella prima metà degli anni Settanta. Gioca un ruolo importante anche in questo caso l'impulso politico istituzionale che segue alla formazione del primo governo regionale. Si trasformano le carovane di facchini, si organizzano su sollecitazione dei Comuni le donne che fanno le pulizie. Prima del 1975 nascono 14 cooperative. Ne nasceranno poi 38 nel decennio successivo, 22 tra il 1986 e il 1995, ancora 33 tra il 1996 e il 2004. Queste cifre comprendono le cooperative sociali che si sviluppano a partire dagli anni Ottanta (nei primi anni ottanta le cooperative sociali non sono più di 5 o 6), anche in risposta ai blocchi del *turnover* nel settore pubblico (in un secondo momento esse stesse promuoveranno nuovi servizi), e a cui viene riconosciuta una prima legge regionale con la 29/1982, nazionale 381/1991 e le successive leggi regionali 12/1993 e 9/2005.

Oggi delle 107 imprese cooperative di servizi, 24 sono cooperative sociali di tipo A (socio-sanitaria) e 18 sono cooperative sociali di tipo B (inserimento di lavoratori svantaggiati). In prospettiva le maggiori possibilità di crescita nel comparto sociale dovrebbero essere a vantaggio delle cooperative sociali B, stante le diverse potenzialità nei confronti del mercato privato.

Negli ultimissimi anni (tra il 2002 e il 2004), l'incremento del numero delle imprese sembra aver rallentato (5 nuove cooperative di cui 3 sociali). Tuttavia non si è spenta la dinamica di ampliamento della base sociale (i soci sono passati da 6.386 nel 2002 a 6.977 nel 2004) né quella degli occupati, cresciuti tra il 2002 e il 2004 di oltre 300 unità, sino a 8.334, né quella del valore della produzione che ha superato i 250 milioni di euro.

Circa la metà degli occupati appartengono a cooperative sociali (un totale di

3.786). Al 31/12/2004 gli occupati delle cooperative di tipo A sono 2786 (asili nido, assistenza domiciliare, centri estivi, attività ricreative, animazione terapeutica, assistenza in strutture semiresidenziali e residenziali, turismo sociale, gestione di comunità terapeutiche), 1.000 quelli delle cooperative di tipo B (ristorazione, mense, pulizie industriali, facchinaggio, lavori edili, pulizie, servizi turistici, raccolta rifiuti, legatoria, grafica, servizi museali, servizi di hostess).

Molta parte dei soci (circa 2 mila) e degli occupati (circa 3 mila) sono ascrivibili al periodo di espansione della cooperazione sociale nella regione (1993-2000). Tuttavia, ancora negli anni Novanta, l'impulso alla nascita di imprese non è venuto solo dalla cooperazione sociale, bensì anche da settori innovativi, quali i servizi turistici, culturali e ambientali.

Oggi nel settore "Turismo-cultura-ambiente" si contano 22 cooperative che assorbono 268 occupati e fatturano circa 12 milioni di euro di servizi. Si tratta dell'ultima generazione delle cooperative di servizi, già alle prese con i problemi della frammentazione e del sottodimensionamento, ma anche testimonianza tra le migliori della grande capacità di questa tipologia di imprese di muoversi su segmenti molto innovativi e creativi, legati anche alla soddisfazione di bisogni della persona più articolati ed evoluti rispetto a quelli tradizionali (servizi turistici, gestione cinema e teatri, formazione, educazione doposcuola, produzioni alimentari, produzioni teatrali, restauro e catalogazione dei beni culturali, restauri e ristrutturazioni, servizi contabili e archiviazione, servizi museali, gestione impianti sportivi).

Anche in settori tradizionali, come quello del trasporto di persone, la cooperazione umbra ha sviluppato una esperienza originale (altrove prevale l'impegno nel trasporto privato, in Umbria nel trasporto scolastico, turistico, di linea). Va detto però che nei trasporti di persone e di merci il dato occupazionale è cedente; nel primo settore si sono perse circa 60 unità tra il 2003 e il 2004 (arrivando a 147); nel secondo circa 25 (arrivando a 174). Il peso della ristorazione equivale oramai alla somma dei segmenti trasporti. Ma anche questo segmento di attività, dopo essere molto cresciuto nei primi anni Duemila, ha subito un piccolo

ridimensionamento. Di ben altra dimensione, paragonabile e anzi superiore a quella della cooperazione di tipo A, è il settore delle cooperative Multiservizio-Ecologia (3.232 occupati nel 2004). Dopo un 2003 molto vivace, si assiste nel settore a un riallineamento sui valori del 2002. Le cooperative in questione (pulizie industriali e in case private e condomini, facchinaggio, manutenzione del verde, movimentazione merci, logistica, parcheggi, servizi di hostess) rappresentano “un elemento di sicura qualità sia sul versante del trattamento dei lavoratori che in quello dei servizi resi alle stazioni appaltanti” (Ancst, Rapporto sociale di sistema 2004). Proprio queste caratteristiche, tuttavia, rendono le imprese cooperative particolarmente vulnerabili rispetto alla concorrenza di aziende non strutturate e non qualificate.

### *La differenza*

Parlare di differenze nel caso di una forma fortemente originale di imprenditoria quale la cooperazione sociale è semplice solo in apparenza. D'altra parte lo stesso confine rispetto alla cooperazione tradizionale è stato oggetto di infiniti dibattiti. Oggi, la decantazione del tema dei diritti dei lavoratori - che giustamente viene progressivamente recuperato entro una dimensione di normalità - la tendenza a fuoriuscire da protezioni eccessive, sia pure nel riconoscimento che le regole della competizione non possono non portare in evidenza elementi di qualità, portano a ricondurre la cooperazione sociale più vicina a un modello tradizionale di cooperazione. Questo modello si caratterizza in due direzioni.

Da un lato, nel punto in cui si produce il passaggio dalla semplice mutualità all'interesse generale. In questo caso, infatti, esso non si situa nella speciale attenzione alle varie declinazioni della responsabilità sociale, ma più precisamente nella esplorazione del nuovo, in una evidenziazione di attività vicine ai bisogni espressi e latenti, consolidati e futuri della collettività, stante la oggettiva posizione di segnalatore a contatto con la società civile. Questa dimensione plurale (è impressionante, e abbiamo cercato di darne conto, la varietà delle

attività implicate) avvicina fortemente le cooperative dei servizi e la cooperazione sociale. Se si pensa che su questi segmenti spesso l'offerta profit è del tutto assente o si manifesta nelle forme destrutturate e frammentarie delle catene di contratti, si capisce che il ruolo assolto non è affatto contingente ma, proprio attraverso l'organizzazione imprenditoriale e la stabilizzazione dei rapporti di lavoro, contribuisce a tenere viva una trama di possibilità dello sviluppo economico e sociale del futuro.

L'altro versante su cui il modello si caratterizza è quello di una *governance* quasi immanente, dovuta alla quasi assoluta continuità della figura di socio e di imprenditore. E' vero che in Umbria queste cooperative tendono ad assumere dimensioni abbastanza ampie (anche per avvantaggiarsi nelle relazioni con la committenza pubblica), ma il modello rimane quello, con i suoi pregi e i suoi difetti, con le sue assemblee molto partecipate e i consigli di amministrazione meno liberi di osare (il cambiamento radicale del gruppo dirigente non è un fenomeno eccezionale).

E' questa forse una contraddizione in attività che spesso richiedono grande professionalità e creatività, anche nella definizione dei modelli organizzativi. Viene da chiedersi: sono i soci a richiedere una sempre maggiore integrazione con le altre imprese, o sono i dirigenti a indicare questa strada per superare i limiti di un approccio troppo conservativo nella base sociale?

*Un mercato regolato, nessuna protezione, una politica per la crescita delle imprese*

Non sfugge nelle analisi dei operatori del settore il ruolo cruciale che avrebbe per una ulteriore espansione una ripresa del settore industriale. Si tratta di un'analisi del tutto corretta. Se per alcuni servizi alla persona, di welfare tradizionale o di impianto più moderno (cultura, turismo), la domanda è comunque destinata ad espandersi (anche se non sicuramente corredata del necessario potere d'acquisto), la crisi persistente del settore industriale crea oggettive difficoltà a un terziario avanzato moderno, capace, in prospettiva, di affacciarsi anche fuori dal territorio regionale.

Al contempo una parte molto rilevante del fatturato di queste imprese viene realizzato con una committenza molto particolare, la pubblica amministrazione. Da qui l'attenzione alla legislazione in materia di appalti e al processo di armonizzazione delle norme nazionali a quelle comunitarie previste dalla Direttiva Unificata "Lavori, servizi e forniture". Le procedure concorrenziali per ottenere il diritto a servire un mercato o per assicurarsi una fornitura pubblica non hanno un carattere di neutralità tecnica. Quando prevalgono procedure e criteri che non contemperano il criterio del prezzo con quello della qualità i mercati si deteriorano, la moneta cattiva scaccia quella buona, le imprese si destrutturano e muoiono. Al contempo non si può più pensare a corsie preferenziali, aree di riserva, al riparo da una ragionevole minaccia concorrenziale.

La strada più corretta sembra quella che combina regole esigenti sulla qualità dei servizi, una effettiva apertura concorrenziale, e un forte impegno nel favorire la crescita e il rafforzamento oggettivo delle imprese locali. La questione, insomma, non si risolve soltanto nell'ambito di una legge regionale per la fornitura di servizi, ma deve trovare in una continua attenzione alla crescita del sistema imprenditoriale l'altro, indispensabile, punto di riferimento.

Questa attenzione alla formazione e allo sviluppo di soggetti imprenditoriali sembra già esistere per il caso delle cooperative sociali, alla luce della finalità pubblica esterna che è loro attribuita. E' in questa prospettiva che si giustificano il Tariffario per lo svolgimento di servizi socio, sanitari ed educativi e le rette fissate dalla Regione per altri servizi, nonché, nel bilancio della Regione, e poi dei Comuni e aziende sanitarie, una quota di beni e servizi da acquistare dalla cooperazione sociale di tipo B (disposizione, peraltro, non pienamente applicata). In questo caso, la competizione si sviluppa soltanto sulla qualità. D'altra parte, non si possono confondere politiche pubbliche capaci di conseguire una maggiore efficienza con semplici riduzioni forzose (fuori mercato verrebbe da dire) del costo del lavoro. La questione di come contemperare i diversi obiettivi è ancora aperta. E' del tutto evidente, e appare senz'altro condivisibile, che il risparmio nel settore del welfare non possa essere realizzato pagando male il lavoro.

### *2.4.5 Le cooperative di abitazione*

#### *Il ruolo nell'economia regionale*

In Umbria, contribuiscono a rinnovare la domanda di abitazioni diverse tipologie di fabbisogno:

- a) quello di case in affitto per immigrati, studenti, fasce a reddito basso;
- b) quello di case di proprietà per giovani coppie e fasce sociali a reddito medio-basso;
- c) quello di un rinnovo della qualità delle abitazioni in relazione alle esigenze degli anziani (sicurezza) e della collettività (risparmio energetico).

A ciò si aggiunga, naturalmente, che la dinamica dei tassi d'interesse ha generato negli ultimi anni un forte incremento della domanda anche a fini di investimento del risparmio.

In questo mercato in evoluzione la cooperazione può continuare a giocare un ruolo essenziale. Attualmente, la cooperazione di abitazione vanta in Umbria oltre 6 mila soci (6.235 nel 2003). Si tratta, quindi, di una delle realtà cooperative a base sociale più ampia.

La cooperativa di maggiori dimensioni (alla fine del 2004 circa 4.408 soci, 4.242 nel 2003 e 4.058 nel 2002), che raccoglie circa il 75% dell'intera base sociale del settore, è Coop Umbria Casa. Per la dimensione e il peso di questa esperienza nonché per l'ampia mole di informazioni messa a disposizione del pubblico attraverso il "Bilancio sociale" (disponibile anche sul sito della cooperativa) e il bollettino trimestrale "Abitare in Umbria" nel seguito faremo ampio riferimento a questa realtà. Cominciamo da alcune cifre d'insieme che consentono di collocarla nell'economia e nella società umbre. Considerando solo l'ultimo quinquennio (tra il 2000 e il 2004), Coop Umbria Casa ha assegnato in media ogni anno 80 alloggi (con un massimo di 132 nel 2000 e un minimo di 43 nel 2004) a vario titolo giuridico (una media di 70 in proprietà, altri a titolo di locazione o con patto di futura vendita). Circa il 54% dei soci è in età tra i 30 e i 45 anni, mentre solo l'11% ha meno di trent'anni. Più rilevanti sono tuttavia le percentuali che riguardano i flussi dei nuovi ammessi. In media nell'ultimo quinquennio, il 34% dei nuovi

ammessi aveva meno di trent'anni, mentre circa il 50% aveva un'età compresa tra i 30 e i 45 anni. Si tratta di quote abbastanza stabili. Negli ultimi due anni vi è stato, però, un piccolo cedimento della quota dei più giovani, se si fa un confronto con il biennio precedente.

Il risparmio medio ottenuto dai soci della Cooperativa rispetto ai prezzi di mercato, valutato su superfici omogenee, è risultato di circa il 23% per le assegnazioni effettuate nell'esercizio 2004. La media su più anni viene stimata intorno al 20%.

Il settore abitativo è legato da un lato alla società (il fabbisogno di case) dall'altro all'economia, perché la sua domanda si rivolge ad altri settori, sia industriali (le costruzioni e il loro indotto) sia di servizio (le società di progettazione e di consulenza).

Nel Bilancio sociale di Coop Umbria Casa si dà evidenza di questi legami sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo. Se si confrontano i dati del triennio 2000-2002 con quelli del triennio 2002-2004, si osserva un certo ridimensionamento dell'indotto creato nel settore delle costruzioni (il fatturato passivo della cooperativa di abitazione passa da una media di 5,5 milioni di euro annui a una media di 4,2 milioni circa, e da 62 occupati a tempo a 43). Naturalmente, queste cifre non rappresentano una stima completa dell'impatto sull'indotto industriale, che dovrebbe includere, poi, i legami tra imprese di costruzioni e imprese fornitrici di materiali per l'edilizia. E' facile, invece, aggiungere, il numero di dipendenti occupati direttamente dalla cooperativa di abitazione (che sono passati a 11 nel 2004) e l'indotto diretto sul settore delle professioni (che ruota intorno alle 40 unità).

Si tratta di una domanda tutta rivolta verso l'economia umbra? Quali sono le politiche della cooperazione al riguardo?

Vi è naturalmente un virtuale conflitto di interessi tra i soci che mirano a ottenere dalla cooperativa il miglior rapporto qualità prezzo e un eventuale privilegio accordato ai fornitori presenti sul territorio. Del resto, non si vedono qui vantaggi comparati acquisiti una volta per tutte da parte di imprese radicate

territorialmente. Di conseguenza, come è ovvio, su questo versante tutto l'impegno della cooperativa di abitazione è rivolto a ottenere il massimo in favore dei propri associati, ferma restando una particolare attenzione al rispetto dei diritti dei lavoratori che operano al servizio delle ditte di costruzione.

Con il Sistema Qualità certificato ISO 9001:2000, la Cooperativa ha razionalizzato le procedure relative alla selezione dei fornitori (incluse ovviamente le imprese di costruzione) che devono essere scelti esclusivamente tra quelli inclusi negli "albi" istituiti appositamente. "L'albo dei fornitori qualificati è costantemente aggiornato con l'iscrizione delle nuove imprese che hanno superato la valutazione di merito o la cancellazione di quelle che hanno dimostrato una scarsa affidabilità e/o competenza tecnica" (Bilancio Sociale 2004).

Il risultato dell'applicazione di metodologie così rigorose non è necessariamente un elevato turnover dei fornitori, poiché, di converso, anche per lunghi periodi, una valutazione di affidabilità e reputazione può ampiamente compensare i costi di transazione e le eventuali "sorprese" legate a reiterate comparazioni di mercato. Vi è spazio, quindi, anche per la stabilizzazione di un indotto endogeno di qualità.

In altri termini, in modo ancora più netto di quanto succede nella cooperazione di consumo, vi è qui l'opportunità di trainare una filiera, sfruttando la domanda endogena, non per generare imprese protette, ma al contrario per rafforzare un tessuto produttivo capace poi di giocare anche su altri mercati. In questa prospettiva, peraltro, la cooperativa di abitazione, non può giocare un improprio ruolo di collante della filiera (a spese e rischio degli associati, che sono anche interessati allo sviluppo del territorio, ma che hanno come motivazione fondamentale la casa), mentre sicuramente già fornisce un contributo con la sua spinta all'innovazione (bioedilizia); è, infatti, per questa via che può generare collegamenti a monte con la ricerca universitaria e provocare anche a valle la nascita di nuove iniziative imprenditoriali sia nel campo della consulenza che della costruzione. Per attivare davvero una filiera e godere di tutti i vantaggi di un gioco

di squadra occorre però fare entrare in campo anche altri attori, e, in primo luogo quello pubblico.

### *La missione storica*

Le cooperative di abitazione si sviluppano in Umbria tra la fine degli anni Sessanta e l'inizio del decennio successivo; nascono sulla base di una iniziativa che si sviluppa nelle sezioni sindacali o di partito e, naturalmente, sulla scorta di una forte domanda di abitazioni. La prima cooperativa aderente alla Lega è del 1971.

Inizialmente anche per le cooperative di abitazione tutti i vantaggi vengono trasferiti al socio senza ricercare nell'accumulazione interna le premesse di una solidarietà intergenerazionale.

Nel 1975 si costituisce il consorzio Edilcooper che fornisce servizi professionali. Nel 1984 l'Associazione Regionale delle Cooperative di abitazione dà vita a un nuovo soggetto, Coop Umbria Casa, per superare le modalità operative frammentarie e non programmate di tante piccole cooperative. La Cooperativa è operativa a partire dal 1986 e, negli anni successivi, diviene la realtà cooperativa più importante del settore abitativo. Alla fine del 2004 i soci sono 4.408. L'altra esperienza significativa è quella della cooperativa "Case per Lavoratori" di Marsciano, una delle prime cooperative sorte in Umbria. Le due imprese sono espressione di una storia e di un'evoluzione molto diverse e si divaricano anche su come assicurare continuità all'attività.

La cooperativa di Marsciano punta, per sviluppare le proprie attività, su risorse pubbliche, e si patrimonializza con interventi in locazione.

Mentre per Coop Umbria Casa i bandi di edilizia residenziale pubblica sono opportunità per sviluppare parte dell'attività. Da questa impostazione deriva che il patrimonio di Coop Umbria Casa è formato sia da immobili (case da assegnare in locazione) che da riserve (5.176.000 euro nel 2004, 4.673.638 euro nel 2003 e 3.983.637 nel 2002), derivanti da utili non distribuiti. Questa patrimonializzazione consente alla Coop Umbria Casa di approvvigionarsi sul mercato delle aree in autofinanziamento, oltre che a realizzare interventi in locazione.

### *La missione attuale*

Per Coop Umbria Casa rimane ancora quella di “soddisfare le aspettative dei soci attuali e potenziali assegnando loro, in proprietà, in locazione o in patto di futura vendita case con il miglior rapporto qualità prezzo”. Ma subentrano obiettivi che fanno parte del modo evolutivo di interpretare questa missione, non soltanto connessi a una nozione convenzionale di responsabilità sociale ma sempre più coerenti con finalità di interesse generale:

- a) Realizzare interventi con forti connotati di innovazione (per migliorare la qualità dell’abitare) nella costruzione, ristrutturazione e riqualificazione di parti della città. Dare risposte ai bisogni e alle aspettative dei cittadini con la realizzazione di programmi compatibili con l’ambiente finalizzati a uno sviluppo urbano sostenibile.
- b) Sviluppare con rigore imprenditoriale attività e azioni a favore dei soci e della collettività ponendo come base i valori fondanti della cooperazione.

Lasciamo da parte per brevità, le azioni che si inquadrano in un disegno di solidarietà esterna pura e che contribuiscono alla reputazione della cooperativa (punto b), ma non danno conto della sua più complessa e interessante natura.

Nel Bilancio sociale 2004 di Coop Umbria Casa si afferma: ”L’impegno costante rivolto dalla Cooperativa alla ricerca di nuove soluzioni tecnologiche per ottenere il miglioramento del confort abitativo ha trovato riscontro nell’accresciuto grado di soddisfazione manifestato dai soci assegnatari degli alloggi”. E’ tuttavia evidente che il fabbisogno dei soci si esprime, in prima battuta, in modo generico come avviene sul resto del mercato immobiliare. Se, quindi, le caratteristiche innovative delle abitazioni vengono innanzitutto ricercate nel campo della sostenibilità ambientale e del risparmio energetico, con il prevedibile effetto di produrre economie esterne rispetto alla stretta sfera economico-giuridica dei soci, lo si deve più propriamente all’interpretazione evolutiva della missione imprenditoriale cooperativa. Così la medesima cooperativa nasce rispettosa dell’interesse di una collettività e finisce per cercare di rispettare la collettività (non è la domanda a premere, ma l’offerta a proporre). Da

qui nasce la scelta di collaborare con l'Università di Perugia: per sviluppare il filone dell'edilizia sostenibile la Cooperativa ha commissionato uno studio alla Facoltà di Ingegneria al fine di contenere i consumi energetici. I risultati della ricerca sono tali che le nuove abitazioni di Coop Umbria Casa possono dotarsi di un certificato energetico che attesta consumi inferiori di almeno un 30% di quelli previsti dalla normativa.

Che ciò sia nell'interesse generale è indubbio. Che produca una differenziazione profonda rispetto ad altra tipologia di impresa è altrettanto indubbio (l'amministratore delegato di un'impresa privata che si autoimpone il rispetto di norme più cogenti rispetto a quelle esistenti potrebbe avere dei problemi con i soci che lo hanno nominato). Così come è chiaro che comporta nell'immediato qualche costo in più. Si può ancora aggiungere che tutto ciò va nell'interesse di medio e lungo periodo dei soci e dei loro figli. Ma cosa consente ai dirigenti di una cooperativa di essere così lungimiranti?

#### *La governance*

La partecipazione dei soci in quanto aspiranti proprietari o locatari è massima soprattutto quando si presentano i programmi edilizi. Esaurita quella fase sono pochi i soci che recedono dalla cooperativa (59 nell'ultimo quinquennio, a fronte di 922 nuovi ammessi). E' chiaro, però, che, in qualità di assegnatari già soddisfatti, vi è poi un calo d'attenzione (alle assemblee annuali di bilancio la partecipazione è molto bassa).

Nelle cooperative di abitazione di dimensione media o medio grande non prevale il progetto proprietario, anche se si ricerca un grande coinvolgimento dei soci e la trasparenza è decisamente superiore a quella fornita nella generalità dei casi da altre tipologie d'impresa. Nel caso della Coop Umbria Casa i soci ricevono un giornale di informazioni sulle attività della cooperativa ogni tre mesi. Ma la cooperativa redige, inoltre, il Bilancio sociale ogni anno.

La direzione della cooperativa non soffre, quindi, il morso della proprietà o del mercato finanziario. I dirigenti della Cooperativa sono stimolati dal Consiglio

di Amministrazione, che fissa gli obiettivi da conseguire per rispondere in modo adeguato alla missione aziendale. Tale impostazione viene naturalmente verificata ogni anno in sede di Assemblea dei soci. Il consiglio di amministrazione è di carattere operativo e il collegio sindacale è formato da professionisti. E' il consiglio di amministrazione che prende le decisioni strategiche sulla base delle proposte dei dirigenti operativi. Il rapporto con i soci è un rapporto di supporto per il bisogno (quando c'è un problema di costruzione c'è una interlocuzione diretta), ma non genera una pressione immanente sulla direzione.

La Cooperativa ricerca una maggiore partecipazione dei soci anche nei momenti "istituzionali" dell'azienda attraverso lo strumento delle Assemblee Separate per zone geografiche.

Il rischio, però, è che questa maggiore libertà strategica non possa essere correttamente esercitata quando manchino opportunità di reimpiego del patrimonio coerenti con la missione originaria. "E' giusto crescere quando ci sono delle opportunità. E' inutile andare in un posto se non c'è una base di riferimento. Non si occupano territori con il solo marchio". La questione diviene in quale misura sviluppare l'attività in nuove realtà territoriali e quindi fare usufruire dei servizi della Cooperativa un numero superiore di cittadini.

#### *La cooperazione con la Regione*

Rientra pienamente nei compiti di una completa ed efficace politica economica regionale una particolare attenzione al livello della domanda interna e alle possibilità di soddisfarla con produzioni endogene, senza però accedere a provvedimenti di protezione dispendiosi e di corto respiro. E' un tema che le cooperative del settore non sollevano direttamente, ma che, alla luce di quanto abbiamo osservato nel primo paragrafo di questa disamina settoriale, si avrebbe ragione di porre. A giudizio dei operatori ve ne sono, infatti, le condizioni dal lato della domanda. A nostro avviso, si potrebbero creare le condizioni dal lato dell'offerta.

Naturalmente alla testa della filiera c'è il bisogno di abitazioni e la necessità di

rendere solvibile una domanda potenziale che ha spesso come protagonisti ceti sociali più deboli (giovani, immigrati, anziani) o, talvolta, ceti intermedi (lavoratori occupati singoli o in coppia). Orbene, se la cooperazione può farsi carico senza troppa fatica di obiettivi di sviluppo economico e di interesse generale (è il suo modo proprio di stare nel mercato e si risolve, alla lunga, in un vantaggio competitivo), non appare proprio, invece, gravarla di un onere redistributivo diretto sulla sua attività ordinaria (non si parla qui della redistribuzione, importante ma simbolica, associata agli impieghi solidaristici di parte degli utili).

Costi eccessivi delle aree (rendita) o insufficiente potere d'acquisto dei privati (fasce deboli) sono questioni che riguardano innanzitutto i poteri pubblici. Che poi su questi mercati giochino soggetti che hanno una funzione obiettivo molto più complessa del profitto puro è un fatto che può aiutare a innestare un circolo virtuoso, ma, anche considerando l'operare di un principio pieno di sussidiarietà, non appare corretto addossare a collettività circoscritte oneri da redistribuzione del reddito di cui è giusto che i poteri pubblici valutino e determinino la portata. La questione si è posta in Umbria in relazione al piano triennale della Regione per l'edilizia residenziale pubblica 2004-2006. Il piano ha puntato sugli affitti, prevedendo per gli operatori privati "un canone concordato". Ma se le aree corrispondenti – si osserva in un documento di Legacoop Umbria – non vengono messe a disposizione dai comuni a prezzi calmierati – non si raggiunge un equilibrio economico. In passato, nel programma denominato "20.000 alloggi in affitto le risorse originariamente previste dallo Stato sono state diminuite di oltre il 50%... Coop Umbria Casa ha pertanto ricevuto quote per la costruzione di soli 20 alloggi", il consiglio di amministrazione, peraltro, "ha deciso di attivare programmi per 54 alloggi finanziando quindi in parte gli interventi con risorse proprie". La costruzione logica di questi argomenti appare condivisibile. La cooperazione tradizionale esprime il meglio di sé operando pienamente nel mercato, rompendone gli equilibri, allungando gli orizzonti, ma chiamarla a un ruolo sociale diretto significa riportarla al di qua del mercato, per giocare un ruolo altrettanto rispettabile, ma di significato assai più limitato e convenzionale.



## Capitolo terzo

# I vincoli sulla finanza pubblica regionale e lo sviluppo dei mercati di qualità sociale

### 3.1 La manovra finanziaria per il 2006 e il deterioramento dei conti pubblici

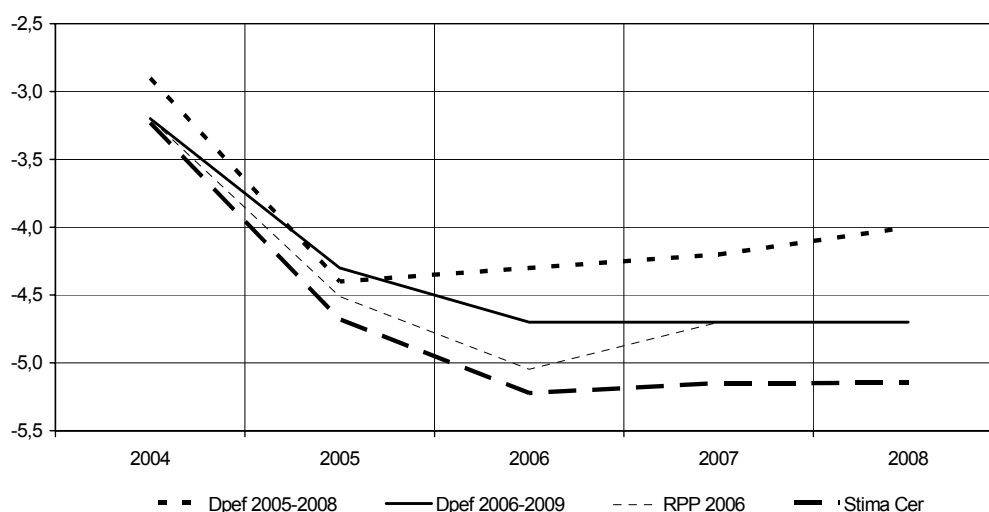
Le dimensioni della manovra di finanza pubblica per il 2006 sono progressivamente lievitate nel corso della sessione di bilancio. La correzione da apportare ai saldi è passata, su iniziativa dello stesso governo, da 11,5 a 20,3 miliardi di euro, ossia dallo 0,8 all'1,4% del Pil. Non è invece mutato l'obiettivo della manovra: ricondurre l'indebitamento netto delle Pubbliche Amministrazioni al 3,8 per cento del Pil, dal 4,3 per cento stimato per il 2005<sup>1</sup>. Le revisioni in corso d'opera sono cioè conseguite da una sottostima iniziale del disavanzo (grafico 3.1), a cui si è posto rimedio aumentando l'entità delle misure correttive, mentre l'obiettivo rimaneva immutato anche per la pressione esercitata in tal senso dalla Commissione europea<sup>2</sup>.

E' comunque difficile che, pur accresciuta nelle sue dimensioni, la correzione proposta porti ai risultati annunciati. Secondo le stime del Cer (tavola 3.1), l'indebitamento netto rimarrebbe pari al 4,5 per cento del Pil per tutto il periodo di riferimento, a fronte di un avanzo primario ormai scomparso (0,5% del Pil) e di un debito nuovamente in aumento (oltre il 108 per cento).

<sup>1</sup> Nel Programma di stabilità 2006- 2008, l'obiettivo di indebitamento è stato ribassato al 3,5 per cento. Il documento non fornisce spiegazioni sui motivi che consentirebbero di rivedere le dinamiche del saldo in senso più ottimistico rispetto a quanto assunto dal Parlamento a conclusione della sessione di bilancio.

<sup>2</sup> I conti pubblici italiani sono sottoposti, dalla scorsa primavera, a una procedura per disavanzo eccessivo. Ciò impone di concordare un sentiero di rientro con la Commissione europea e di accettare un rafforzamento della sorveglianza sulle misure correttive proposte.

**Grafico 3.1 - La revisione dell'indebitamento tendenziale delle PA  
(in % del Pil)**

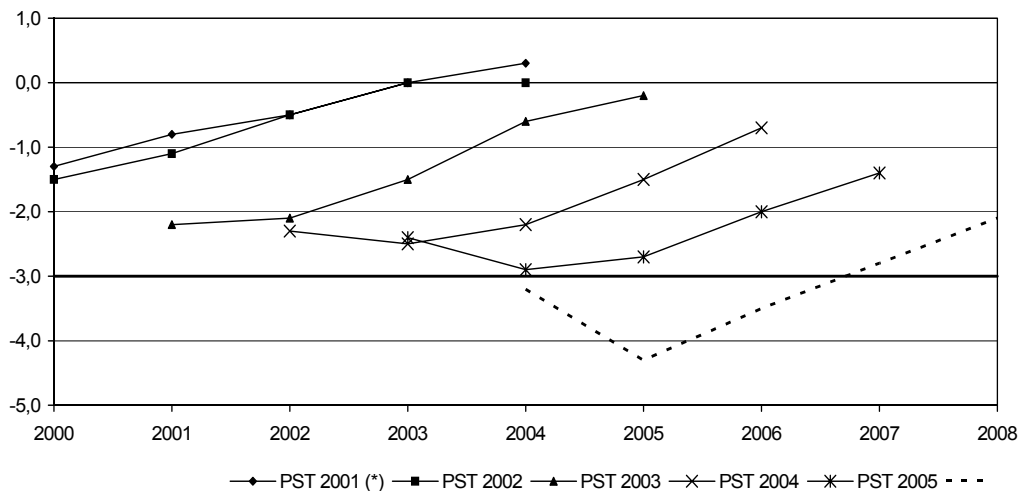


**Tavola 3.1 - I saldi di finanza pubblica**

	2004	2005	2006	2007	2008
Milioni di euro					
<b>PUBBLICA AMMINISTRAZIONE</b>					
Indebitamento netto	-43.652	-61.761	-65.104	-68.254	-73.261
Avanzo primario	24.782	6.860	5.997	6.549	6.442
Spesa per interessi	68.434	68.621	71.101	74.803	79.703
Saldo corrente	-1.097	-7.837	-10.485	-9.203	-13.331
Debito (definizione Ue)	1.439.755	1.497.189	1.562.891	1.631.528	1.704.336
In % del Pil					
<b>PUBBLICA AMMINISTRAZIONE</b>					
Indebitamento netto	-3,2	-4,5	-4,5	-4,5	-4,7
Avanzo primario	1,8	0,5	0,4	0,4	0,4
Spesa per interessi	5,1	5,0	4,9	5,0	5,1
Saldo corrente	-0,1	-0,6	-0,7	-0,6	-0,9
Debito (definizione Ue)	106,5	108,3	108,4	108,7	109,9

In questo contesto di accentuata difficoltà nella gestione dei conti, appaiono poco significative le misure adottate a sostegno dei redditi delle famiglie e delle imprese. Gli interventi si limitano, in sostanza, alla distribuzione di un cosiddetto “bonus bebè” e una lieve riduzione degli oneri contributivi. La portata degli interventi è troppo contenuta, nell’uno e nell’altro caso, per poter sperare in un

**Grafico 3.2 - La revisione del Programma di stabilità dell'Italia  
(indebitamento netto in % del Pil)**



(\*) Ultimo Programma della passata legislatura

significativo impulso sui comportamenti degli operatori e, quindi, in una qualche conseguenza sulla crescita economica.

Ben più rilevante, anche per le conseguenze che potrà avere sulle aspettative di famiglie e imprese, è lo sfioramento dei parametri europei, che giunge a conclusione di un periodo di progressivo allontanamento dall'obiettivo di bilancio in pareggio. I sentieri programmatici di finanza pubblica annunciati a partire dal 2001, di cui si dà illustrazione nel grafico 3.2, evidenziano il mutamento di enfasi registrato dalla politica di bilancio negli ultimi anni. Se nel Programma del 2002 ancora si annunciava l'intenzione di conseguire l'obiettivo di pareggio entro il 2003, riproponendo il percorso già delineato nella precedente legislatura, i valori di riferimento successivi sono stati collocati sempre più vicino alla soglia massima consentita dalle regole europee.

Su queste evoluzioni hanno pesato, naturalmente, le difficoltà dell'economia italiana. Ma il peggioramento dei conti non può essere addebitato alla sola congiuntura economica. Si puntava sulla riduzione della pressione fiscale sulle famiglie per determinare un'accelerazione della crescita, in grado di generare le risorse necessarie alla conservazione degli equilibri di bilancio. La scommessa non ha dato gli esiti sperati.

### 3.2 Il conflitto fra livelli di governo

L'insuccesso della strategia di finanza pubblica ha posto sotto tensione il sistema di incentivi che dovrebbe regolare i rapporti fra lo Stato centrale e le Amministrazioni locali. Mentre il primo è infatti portato a ricavare comunque il massimo beneficio dal programma di riduzione della pressione fiscale, le seconde, che quel programma non hanno condiviso, si trovano nelle condizioni di pagarne il costo nella forma di un decadimento, quando non di una cancellazione vera e propria, dei servizi forniti ai cittadini.

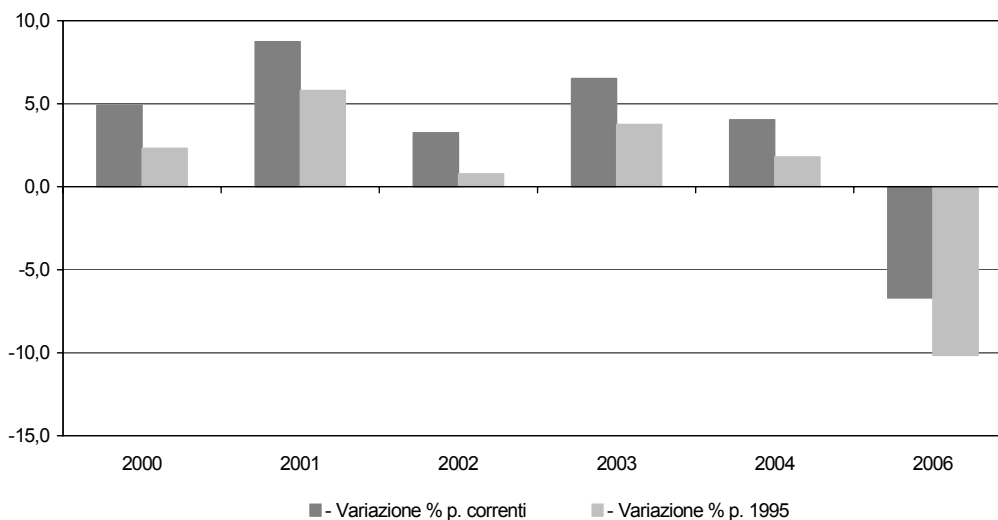
La manovra di bilancio per il 2006 acuisce questo conflitto, scaricando sulle Amministrazioni decentrate circa due terzi della correzione da realizzare sul lato delle spese. Nel dettaglio, le Regioni sono chiamate a comprimere del 3,8 per cento il livello di spesa corrente raggiunto nel 2004<sup>3</sup>; la diminuzione sul 2005 dovrà essere implicitamente più elevata. Per Province e Comuni con più di 5000 abitanti, l'ammontare della correzione, ugualmente riferita al 2004, è innalzata a un valore compreso fra il 6,4 e l'8 per cento<sup>4</sup>. L'andamento discendente della spesa rispetto ai suoi valori storici dovrà essere mantenuta fino a tutto il 2008.

La misura della correzione è ingente e, qualora realizzata, segnerebbe una subitanea inversione degli andamenti storici. Nella media 2000-2004, l'aumento delle spese sottoposte all'inasprimento del vincolo è stato del 5,5 per cento. E' ora richiesta una contrazione nell'ordine del 10 per cento in termini reali e di tre decimi di punto in termini di Pil (grafico 3.3).

<sup>3</sup> La correzione non si applica sull'intera spesa, rimanendo escluse dal vincolo le spese sociali, spese per il personale, per la sanità, i trasferimenti agli altri enti della PA, interessi passivi, calamità naturali e oneri derivanti dall'esercizio di funzioni trasferite e delegate. Per il solo 2006 sono inoltre escluse le spese in conto capitale derivanti da interventi cofinanziati dall'Unione europea.

<sup>4</sup> La dimensione della correzione varia fra i due estremi a seconda che l'amministrazione interessata abbia o meno contenuto, nel triennio 2002- 2004, le proprie spese al di sotto della media pro-capite della classe demografica di appartenenza.

Grafico 3.3 - Spese enti locali e patto di stabilità interno  
(variazione % annua)



Secondo le valutazioni disponibili<sup>5</sup>, la manovra ridurrebbe di 15 milioni di euro le risorse gestite direttamente dalla Regione Umbria e di 18 milioni le disponibilità dei comuni. Ulteriori riduzioni sono connesse al minore incremento ammesso per la spesa sanitaria (circa 40 milioni di euro) e al mancato finanziamento del Fondo sociale (8,5 milioni di euro).

Come già negli anni passati, la severità dell'intervento viene motivata sulla base di una presunta incapacità di controllo delle spese da parte delle Amministrazioni decentrate. In realtà, le stesse cifre fornite dal governo sembrerebbero confutare questa lettura. La tavola 3.2 confronta i valori di spesa corrente ammessi in base al Patto di stabilità interno del 2005 (a legislazione vigente) con quelli stimati nella relazione tecnica posta alla base della finanziaria 2006 (tendenziale Finanziaria). Si osserva una sostanziale coincidenza fra i due valori (pari a circa 16 miliardi di euro), a significare di un avvenuto rispetto degli obiettivi assegnati.

Questo comportamento virtuoso non vale a evitare una nuova stretta finanziaria, dettata dalla più generale urgenza di ripristinare il controllo sui saldi di bilancio.

<sup>5</sup> Regione Umbria, Documento annuale di programmazione 2006- 2008, Novembre 2005.

**Tavola 3.2 - Patto di stabilità interno e vincolo del 2%**

	Dati storici		Obiettivi 1. finanziaria 2005		Stima relazione tecnica alla 1. finanziaria 2006	Differenza (b)-(a)
	2003	2004	2005	2006 (a)	2006 (b)	
Spese correnti vincolate delle Regioni	15.435	15.673	16.176	16.499	16.436	-63
- variazioni %		1,5	3,2	2,0		
Spese correnti vincolate dei Comuni e delle Province	22.826	23.776	24.063	24.544	24.557	13
- variazioni %		4,2	1,2	2,0		

### 3.3 Fra decentramento amministrativo e regole europee

Il conflitto fra i diversi livelli di governo riflette l'operare di due forze istituzionali contrapposte.

Da una parte sta l'approfondimento del processo federalista, che amplia il ruolo dei soggetti locali nella definizione delle politiche pubbliche, attraverso l'attribuzione di responsabilità dirette nel finanziamento di molte spese. Una misura immediata dell'avanzare del processo federalista sta appunto nell'aumento della spesa gestita direttamente a livello locale. Come si mostra nella tavola 3.3, tra il 1990 e il 2004 la quota di spesa riconducibile all'Amministrazione centrale è

**Tavola 3.3 - Uscite complessive netto trasferimenti e dismissioni immobiliari (in % del Pil)**

	1990	1998	2000	2001	2002	2003	2004
Amministrazioni centrali	49,2	40,5	36,3	36,7	35,2	35,0	32,8
Amministrazioni locali	27,1	27,1	29,0	29,7	30,4	30,3	31,9
Enti previdenziali	24,6	33,3	35,4	34,3	35,1	35,2	35,7

scesa dal 49,2 al 32,8%, mentre quella di competenza delle Amministrazioni locali è salita dal 27 a quasi il 32%<sup>6</sup>.

Il decentramento amministrativo interessa molti paesi oltre all'Italia, nel presupposto che esso possa condurre a una migliore efficienza allocativa e amministrativa delle risorse. Si ritiene infatti che i governi locali siano più facilmente *controllabili* dagli elettori (principio dell'*accountability*) e che la concorrenza fra enti locali possa inoltre favorire lo sviluppo di “*best practice*”, capaci di contribuire alla costruzione di un modello generale di buona amministrazione<sup>7</sup>. Proprio in considerazione di questi principi, il decentramento amministrativo è divenuto in Italia parte integrante della strategia di riforma del settore pubblico<sup>8</sup>. In particolare, le riforme degli anni Novanta hanno cercato di dare attuazione al principio del federalismo fiscale, secondo il quale le amministrazioni locali assumono su di sé la responsabilità del finanziamento delle proprie spese, ricorrendo a tributi propri o utilizzando la parte spettante del fondo perequativo nazionale. Questo passaggio, fondamentale per accrescere la *controllabilità* delle scelte pubbliche, resta in larga misura da completare.

Dall'altra parte agisce il vincolo di massimo indebitamento imposto, a livello europeo, dal Patto di Stabilità e Crescita. Chiaramente, la presenza di un simile limite quantitativo sottopone la realizzazione degli obiettivi del federalismo a forti restrizioni di natura finanziaria. Anche in questo caso, l'esperienza italiana non costituisce un caso isolato. In molti paesi, le regole fiscali chiamano le amministrazioni decentrate a dare un contributo diretto al contenimento dei

<sup>6</sup> I dati sono calcolati al netto dei trasferimenti fra enti pubblici. Il consolidamento che si ottiene in questo modo non è perfetto, in quanto rende impossibile computare poste minori come gli interessi passivi pagati dagli enti locali, ma determina un'approssimazione inferiore all'uno per cento.

<sup>7</sup> Per una ricognizione delle tendenze federaliste nei maggiori paesi industrializzati si veda Jourmand I.- P.M.Komgrund, *Fiscal relations across government levels*, Oecd, Economic Department Working Papers, n.375, Paris, Dicembre, 2003..

<sup>8</sup> Si veda a riguardo l'ampia ricognizione svolta in Bibbee A.-Goglio A., *Public spending in Italy: Policies to enhance its effectiveness*, Oecd, Economic Department Working Papers, n. 324, Paris, March, 2002.

disavanzi pubblici<sup>9</sup>. Una soluzione imprescindibile laddove si consideri che di fronte all'autorità europea le Amministrazioni centrali sono le sole responsabili del rispetto degli obiettivi di indebitamento. In mancanza di regole concordate, ciò determinerebbe negli Enti locali un incentivo a trasferire sul centro l'onere del risanamento (problema del *free riding*). Istituzionalmente, la risposta italiana a questo tipico problema dell'azione collettiva è stata la definizione, a partire dal 1999, del Patto di stabilità interno, con il quale le amministrazioni decentrate sono chiamate al conseguimento di obiettivi intermedi di risparmio, funzionali al rispetto dell'obiettivo generale definito in sede europea<sup>10</sup>.

La presenza di queste forze contrapposte rimanda alla necessità di sviluppare procedure di coordinamento con cui assicurare la coerenza fra le misure decise a livello locale e i grandi obiettivi generali che ispirano l'azione dello stato centrale<sup>11</sup>. In Italia, la definizione delle procedure di coordinamento è attuata, oltre che attraverso il Patto di stabilità interno - che peraltro risponde a una più contingente esigenza di controllo finanziario - per il tramite del sistema delle Conferenze (Stato - Regioni; Stato - Autonomie locali; Conferenza unificata), appunto le sede deputata al

<sup>9</sup> Jourmand – Korngsgrund, (2003), cit.

<sup>10</sup> Le origini, le funzioni e i limiti del Patto di stabilità interno sono esaminati in Balassone F. D. Franco, *Fiscal federalism and the Stability and Growth pact: A difficult union*, in Banca d'Italia, *Fiscal rules*, Roma, 2001.

<sup>11</sup> Si noti che l'esigenza del coordinamento nell'ambito del processo federalista prescinde dall'esistenza di vincoli finanziari esterni. Secondo le indicazioni della teoria economica, infatti, la massima efficienza nella fornitura dei servizi pubblici non è raggiunta per il tramite di una delega completa alle amministrazioni locali, bensì riservando allo stato centrale le materie relative alla funzione redistributiva e a tutte quelle tematiche che comportano effetti di esternalità. Nell'uno e nell'altro caso, l'assunzione di responsabilità da parte delle amministrazioni locali darebbe luogo a soluzioni inefficienti. Di qui, l'opportunità di creare sedi di confronto e procedure istituzionali di coordinamento, attraverso le quali dare corpo agli obiettivi condivisi che dovrebbero accomunare l'azione dell'Amministrazione centrale e degli Enti decentrati. La collaborazione fra i diversi livelli di governo risponde inoltre all'esigenza, avvertita in tutte le realtà federali, di ridurre il contenzioso. Questo aspetto rileva dal momento che in nessuna delle esperienze di ordinamento federale esistenti è stato raggiunto un bilanciamento perfetto fra la dimensione delle funzioni devolute e l'ammontare delle risorse proprie, le prime risultando sistematicamente eccedenti rispetto alle seconde. L'impossibilità di raggiungere un grado completo di autonomia finanziaria rafforza l'argomento a favore di un meccanismo cooperativo di distribuzione delle funzioni e degli oneri di bilancio fra i vari livelli di governo.

confronto fra il governo centrale e i vari livelli dell'Amministrazione locale<sup>12</sup>.

E' proprio questo principio cooperativo ad essere venuto meno nel corso della legislatura. L'orientamento ad assumere la riduzione della pressione fiscale quale obiettivo prioritario della politica di bilancio ha portato a spostare il vincolo del Patto di stabilità interno sulle sole spese, piuttosto che sul saldo complessivo. L'autonomia gestionale delle Amministrazioni decentrate è stata in tal modo limitata ed è incerta la coerenza di una simile evoluzione con i principi che dovrebbero presiedere all'attuazione del disegno federalista.

Occorre infatti considerare che il decentramento amministrativo può ben accompagnarsi a una diversificazione delle preferenze territoriali in merito alle priorità da assegnare all'azione di finanza pubblica. Ferma restando la necessità di conservare gli equilibri di bilancio, le singole amministrazioni dovrebbero poter decidere sull'estensione dei servizi resi ai cittadini e sui modi più opportuni per coprire le spese ritenute necessarie. Secondo il principio dell'*accountability*, il momento elettorale costituirebbe poi la sede naturale deputata a premiare o sanzionare le scelte compiute. E l'esperienza italiana mostra infatti come le amministrazioni locali abbiano fortemente diversificato le proprie politiche di bilancio ogni qual volta ne abbiano avuto l'opportunità.

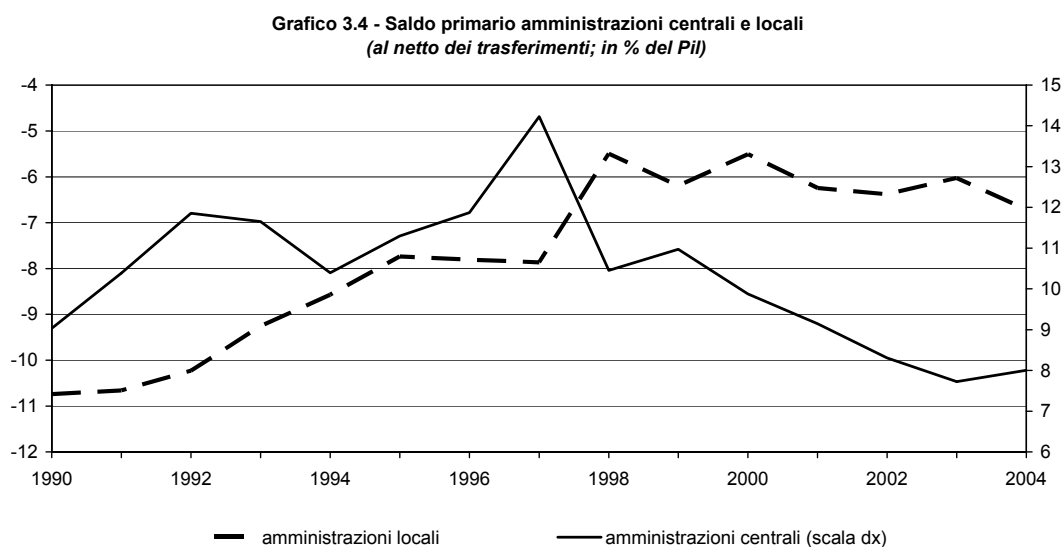
Non c'è da stupirsi, dovendosi anzi condividere l'osservazione per cui “le comunità locali possono avere aspettative diverse sia riguardo alla quantità di servizi pubblici da richiedere agli Enti locali sia riguardo alla tipologia di servizi attesi. Allo stesso tempo c'è anche probabilmente una diversa disponibilità a pagare imposte e tariffe, insieme a una diversa fiducia nella efficienza della pubblica amministrazione locale e a diverse concezioni riguardo ai ruoli che settore pubblico, terzo settore, volontariato, settore privato e famiglie devono svolgere nei principali ambiti di intervento economico- sociale a scala locale<sup>13</sup>”.

<sup>12</sup> Sull'argomento, vedi Morrone A., Lo stato regionale nella transizione, in Ceccanti S. – S. Vassallo (a cura di), Come chiudere la transizione, Il Mulino, Bologna, 2004.

<sup>13</sup> Lorenzini S. e G. Maltinti, *Un'analisi territoriale della finanza locale*, in Isae, Ires, Irpet, La

### 3.4 L'analisi per livelli di governo

Le diverse preferenze espresse in merito alla gestione della politica di bilancio possono essere dedotte dall'analisi dei dati disaggregati di finanza pubblica. Il grafico 3.4 scompone l'andamento del saldo primario con riferimento all'amministrazione centrale e agli enti decentrati<sup>14</sup>. Anche in questo caso, si osserva una forte diversificazione degli andamenti in corrispondenza del cambio di legislatura. Mentre il risanamento degli anni Novanta ha trovato espressione in un generalizzato miglioramento del saldo (cinque punti in percentuale di Pil, a livello sia centrale sia locale), negli anni più recenti gli andamenti si sono



diversificati. L'avanzo primario dell'amministrazione centrale si è contratto sensibilmente, scendendo nel 2004 all'8% del Pil, valore inferiore a quello del 1990. Il saldo delle Amministrazioni decentrate si è invece stabilizzato su livelli sostanzialmente immutati rispetto alla fine degli anni Novanta. Ciò significa che

Finanza locale in Italia, F. Angeli, Milano, 2006.

circa l'80% del deterioramento del saldo primario verificatosi nel corso dell'attuale decennio è riconducibile all'Amministrazione centrale, nonostante la devoluzione agli enti locali abbia posto a carico di questi ultimi il finanziamento di un maggior numero di funzioni.

La scomposizione del saldo primario nelle sue componenti (vedi Appendice), chiarisce come il risultato delle amministrazioni locali sia stato conseguito in virtù di un aumento di entrate, finalizzato a conservare i livelli di spesa. Per l'Amministrazione centrale, il deterioramento del saldo primario consegue invece a una riduzione di imposte, non compensata da una compressione delle spese.

### 3.5 La posizione dell'Umbria

Che l'Umbria sia fra le Regioni che fanno maggiore affidamento sull'azione pubblica sembra un dato incontrovertibile. A livello comunale, la spesa corrente pro-capite si attesterebbe a 814 euro, cifra sostanzialmente in linea con quella di alcune regioni limitrofe (Toscana, Lazio, Emilia), ma superiore a quanto registrato sia in alcune grandi circoscrizioni settentrionali (Lombardia, Piemonte) sia al valore medio prevalente nel Meridione. A livello provinciale il posizionamento dell'Umbria sarebbe anche più netto, con una spesa pro-capite di 208 euro, la più elevata, insieme a quella della Basilicata, fra le regioni a statuto ordinario.

In termini dinamici, il ruolo dell'azione pubblica in Umbria può essere misurato dall'aumento relativo delle spese correnti e delle entrate tributarie pro-capite, che nei confronti della media italiana sono rispettivamente cresciute del 10 e del 20 per cento<sup>15</sup>. Da questi dati, l'Umbria risulta essere, insieme alla Toscana,

<sup>14</sup> Nel saldo dell'Amministrazione centrale sono inclusi i risultati degli Enti previdenziali.

<sup>15</sup> I dati, tratti da Lorenzini e Maltinti, cit, si riferiscono al periodo 1990-2004, sono deflazionate e sono riferiti ai comuni. In questi anni le entrate comunali sono aumentate, a livello nazionale e in termini reali, dell'11 per cento, mentre le spese avrebbero registrato una flessione del 5 per cento.

la regione che più ha difeso i livelli di spesa raggiunti attraverso il ricorso alla leva fiscale.

Se questa è la storia passata, l'irrigidimento dei vincoli di bilancio posti dal centro pone oggi la Regione di fronte alla necessità di costruire un diverso mix di bilancio. Di ciò si dà conto nelle linee programmatiche definite all'inizio della nuova legislatura regionale<sup>16</sup>. Come si indica esplicitamente, “per assicurare la sostenibilità del sistema Regionale ai livelli attuali di copertura qualitativa e quantitativa dei bisogni e dei programmi di sviluppo nonché il sostegno ai processi di innovazione di cui la Regione ha bisogno, non sarà sufficiente continuare a migliorare l'azione già avviata di controllo e razionalizzazione delle procedure di spesa ma sarà necessario anche intervenire, in un'ottica di breve periodo, con processi di riorganizzazione e riforma strutturale nella sanità, nel complessivo sistema di *welfare* e nell'assetto strutturale dell'Amministrazione regionale ..”. Con riferimento alle entrate, l'obiettivo dichiarato è l'invarianza della pressione fiscale e tariffaria, anche se il ricorso a una variazione impositiva non viene escluso nel caso di un ulteriore aggravamento del quadro finanziario generale o per il conseguimento di altre finalità specifiche.

In questo quadro, può assumere rilievo particolare lo sviluppo dei cosiddetti mercati di qualità sociale. Esse non rappresentano una mera soluzione alle difficoltà finanziarie dell'operatore pubblico, ma dovrebbero essere visti come strumento atto a far emergere una domanda latente, che si esprime sia attraverso la ricerca di servizi di qualità non standardizzabili, sia attraverso la disponibilità a pagare una parte delle prestazioni altrimenti fornite gratuitamente dal settore pubblico. Si tratta, in altre parole, di un'attività di innovazione nella fornitura di servizi pubblici che potrebbe fornire un valido ausilio alle trasformazioni richieste alla finanza pubblica regionale.

<sup>16</sup> Vedi Regione Umbria, cit.

### 3.6 I nuovi protagonisti nel welfare non riformato

L'intervento pubblico, nel corso degli ultimi decenni, si è diffuso ampiamente nel settore dei servizi alla persona, consentendo attraverso il prelievo fiscale e la spesa pubblica, un trasferimento di risorse (a favore di settori ad alta intensità di lavoro) che certamente il mercato non avrebbe garantito in misura sufficiente. Per un lungo periodo, inoltre, non solo in Italia, "spesa pubblica" ha significato produzione pubblica diretta. La cosiddetta crisi fiscale dello Stato (l'insofferenza per una intermediazione pubblica sempre maggiore) ha poi ristretto i margini per proseguire con questa politica di trasferimento di risorse, ma, soprattutto, i classici inconvenienti della burocrazia (l'offerta amministrativa di servizi sottratta alla verifica esterna del rapporto tra offerta e domanda) e la stessa inadeguatezza di modalità standardizzate di erogazione delle prestazioni hanno contribuito ad erodere la legittimità di una produzione interamente pubblica.

La produzione pubblica ha mostrato la corda in modo particolare nei servizi caratterizzati da elevata specificità individuale e forte articolazione locale della domanda, nei servizi, cioè, che richiedono il massimo di flessibilità e adattabilità delle strutture di offerta.

Negli anni Ottanta la crisi fiscale dello Stato (espressa in un primo momento dai provvedimenti di blocco del *turn over* nella pubblica amministrazione) e l'insoddisfazione per la qualità dell'offerta pubblica, unite al prorompere di nuove emergenze sociali (la tossicodipendenza, la non autosufficienza, l'assistenza agli anziani) hanno quindi creato le premesse per l'emergere di nuovi protagonisti nel mondo dell'offerta di servizi alla persona.

E' in questo quadro economico e sociale che è sviluppata la cooperazione sociale cui, successivamente, nel 1991, il legislatore ha provveduto a fornire uno statuto normativo. E questa è stata, come abbiamo visto nel secondo capitolo, anche la storia umbra. L'irrobustimento normativo dei nuovi protagonisti del welfare ha consentito di costruire una prima risposta alle difficoltà che l'offerta pubblica incontrava sotto il profilo della qualità e dell'efficacia. Alla creazione e al

riconoscimento normativo di nuovi soggetti non è seguita, peraltro, una generalizzata e adeguata riforma delle regole.

Non si è sviluppato, insomma, in Italia, un ripensamento più ampio del welfare, capace di reagire, per esempio, alla stessa crisi di legittimazione dello Stato (espressa da una certa “sofferenza” fiscale), nonché di rispondere all’esigenza di rimediare a un altro fallimento, quello registrato sul fronte dell’efficienza, ovvero del rapporto tra risorse pubbliche impegnate e servizi resi.

Eppure, proprio i servizi di qualità sociale (quelli concepiti nella tradizione delle politiche sociali e quelli emergenti in relazione all’affermarsi di nuovi bisogni), in tutti i casi in cui ricorrono la specificità individuale e l’assenza di caratteristiche di bene pubblico in senso stretto, lasciano uno spazio alla costruzione di regole e incentivi che attivino un mercato. Perché questo ritardo?

Vi è da notare, in primo luogo, che, accanto agli asfittici circuiti del pubblico e del privato, ha agito massicciamente in Italia, un terzo, essenziale, prestatore di ultima istanza: la famiglia. La stima della domanda potenziale di welfare in situazioni di sostituzione integrale del ruolo delle famiglie ha portato a considerare con timore, l’idea di una piena liberazione della domanda. Come per altri settori del welfare (segnatamente la sanità), il “tutto pubblico”, con le sue conseguenze in termini di razionamento, è divenuto così, paradossalmente, la soluzione preferita in condizioni di declinante capacità finanziaria rispetto alla rischiosa emersione di tutta la domanda potenziale. In secondo luogo, la debolezza del nostro sistema fiscale (e le connesse difficoltà di misurazione della condizione reddituale e patrimoniale dei soggetti) hanno ostacolato nei fatti la sperimentazione su larga scala delle forme più grossolane di incentivazione della domanda. In effetti, l’incapacità di apportare un’equa correzione distributiva impedisce poi di corredare di potere d’acquisto la domanda potenziale, negando in radice la possibilità di attivare meccanismi di confronto tra domanda e offerta, utili a proteggere dall’iperconsumo o dal razionamento come dalla inefficienza.

Il quadro in cui sono stati chiamati a giocare i nuovi protagonisti dell’offerta di servizi è rimasto, quindi, spesso antiquato e inadeguato. I rapporti instauratisi con la

cooperazione sociale hanno oscillato fra gli estremi della costituzione di aree di riserva (protette dalla concorrenza, e con valide ragioni nella fase di nascita delle imprese) e l'introduzione di forme di concorrenzialità sui prezzi (per l'aggiudicazione del diritto a servire il mercato) che hanno messo a rischio l'equilibrio economico delle imprese e/o un'equa retribuzione del lavoro dipendente.

Come risultato di queste tendenze nazionali si sono ottenuti mercati del benessere ristretti, non si sono mobilitate risorse private, né nuove energie imprenditoriali. Qualche segnale di movimento si è potuto cogliere negli ultimi anni, solo al livello locale e solo in connessione a quel processo di aggiustamento della finanza pubblica a carico degli enti decentrati di cui si è detto nei paragrafi precedenti.

### **3.7 Da nuovi soggetti a nuovi mercati**

La legge di riforma dell'assistenza varata nel 2000 (legge 328/2000) ha fornito un importante quadro di riferimento per le sperimentazioni avviate a livello regionale e locale. La legge ha stabilito che “ la Repubblica assicura alle persone e alle famiglie un sistema integrato di interventi e servizi sociali, promuove interventi per garantire la qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione e diritti di cittadinanza, previene, elimina o riduce le condizioni di disabilità, di bisogno e di disagio individuale e familiare, derivanti da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia”. Le nuove norme costituzionali, ispirate ai principi di sussidiarietà verticale e orizzontale, hanno ulteriormente trasformato la cornice normativa in cui soggetti pubblici e privati sono chiamati a operare, ma hanno confermato il mantenimento in capo alla responsabilità pubblica della determinazione delle prestazioni di welfare: queste prestazioni possono essere rese con una pluralità di meccanismi e strumenti, pubblici e privati, ma la responsabilità finale resta in capo al potere pubblico quanto alla

determinazione del contenuto essenziale di ciascun diritto e quindi di ciascun servizio.

In questo quadro possono legittimamente svilupparsi non solo nuovi soggetti di offerta ma anche nuove regole per la costruzione di mercati del benessere.

Il primo obiettivo di una linea riformatrice deve essere quello di rispondere alla crisi di legittimazione dello Stato e ai vincoli sempre più stringenti di finanza pubblica. Il punto di partenza per perseguire questo obiettivo non può che essere una ridislocazione sulla spesa privata diretta di una parte dell'onere di finanziamento dei servizi che continui a tener conto delle esigenze redistributive, ma consenta l'emersione di una domanda effettiva. La risposta a questo complesso di esigenze si può ritrovare in particolari meccanismi di compartecipazione che consentano di rivelare le preferenze effettive. Per esempio, in alcuni casi di assistenza ai non autosufficienti si sono sperimentati “contratti incentivanti” in cui le famiglie dell'avente diritto alla prestazione partecipano alla definizione delle prestazioni effettive richieste sotto un vincolo di compartecipazione al pagamento<sup>17</sup>.

La compartecipazione, inoltre, deve essere differenziata in relazione alle condizioni economiche delle famiglie, al fine di evitare che l'insufficienza di reddito precluda l'accesso alle prestazioni.

Per parificare e potenziare il potere d'acquisto delle famiglie si può fare ricorso ai trasferimenti monetari o ai *vouchers*. Al contrario di quel che accade con un generico trasferimento in denaro, il ricorso ai *vouchers* consente di orientare effettivamente la domanda verso servizi specifici. Mentre, infatti, il trasferimento monetario non necessariamente si risolve in effettivo acquisto di servizi di assistenza e non necessariamente in acquisto presso soggetti erogatori dotati delle necessarie caratteristiche qualitative, il *voucher* ha una funzione molto più mirata. Il *voucher* riduce il prezzo relativo del servizio per le famiglie rispetto ai prezzi degli

<sup>17</sup> Ci riferiamo all'esperienza “Progetto anziani” della Fondazione del Monte di Bologna e

altri beni e servizi e quindi svolge la funzione di orientare la domanda; in questo modo, inoltre, aumentando lo “spessore” del mercato crea un quadro di convenienze più adeguato per indurre i soggetti di offerta ad acquisire la dimensione produttiva efficiente, sfruttando le possibili economie di scala.

Dal lato dell’offerta, del resto, va crescendo la consapevolezza dei vantaggi associati alle imprese rispetto ai rapporti di lavoro individuali. Le imprese sono in grado garantire la continuità dei servizi, rendendoli, solo a questo fine, meno legati a una sola persona fisica. Privilegiare le imprese significa però stabilire severi criteri di accreditamento, imporre rapporti di lavoro regolari e soglie minime di retribuzione, curare l’organizzazione di corsi di formazione per i lavoratori.

Nell’organizzazione dell’interazione tra domanda e offerta devono risultare premiate le migliori combinazioni di prezzi contenuti e alta qualità dei servizi.

L’incontro tra la domanda, resa esplicita da un contratto incentivante e sostenuta con il sistema dei *vouchers*, e l’offerta, condotta ad assumere forma di impresa dalle procedure di accreditamento, può essere organizzato da un sistema di regolazione concorrenziale che agisca sia sul prezzo sia sulla qualità.

Per servizi in cui è rilevante sia il prezzo sia la qualità, la teoria economica suggerisce due possibili criteri di aggiudicazione della gara: quello in cui vince l’impresa che ha presentato l’offerta economicamente più vantaggiosa, così giudicata sulla base di una valutazione ponderata di prezzo e qualità; l’altro, in cui vince l’impresa che, nel rispetto degli standard di qualità stabiliti nel bando di gara, presenta l’offerta di prezzo più bassa. L’offerta economicamente più vantaggiosa ha il pregio di combinare in sede di valutazione sia il prezzo che la qualità del servizio, al fine di evitare che la concorrenza al ribasso sul prezzo vada a scapito della qualità. Il secondo tipo di criterio di aggiudicazione – massimo ribasso nel rispetto degli standard di qualità stabiliti nel bando di gara – appare immune da queste difficoltà, anche se non induce le imprese a offrire standard di qualità

Ravenna, ampiamente commentata in un recente lavoro del CER curato da Claudio De Vincenti.

superiori a quelli prefissati.

Ancora con riferimento alla non autosufficienza si è sperimentato un sistema di doppia concorrenza<sup>18</sup>. Un primo bando di gara, con il vincolo di uno standard di qualità, attribuisce, sulla base del prezzo proposto dal concorrente, il diritto a servire il mercato. Ma vengono assegnati più diritti e le famiglie possono selezionare ulteriormente le imprese, spingendole a offrire una qualità superiore del servizio o un prezzo inferiore.

### **3.8 L'ultima legge regionale di riforma della cooperazione sociale**

Con la legge 9 del 17 febbraio 2005 la Regione Umbria si è dotata di uno strumento legislativo volto a definire le norme che regolano l'operato delle cooperative sociali. La legge riconosce l'attività della cooperazione sociale nel perseguimento di obiettivi sociali (promozione umana e integrazione sociale dei cittadini) ritenuti di interesse generale della comunità e, a questo fine:

- a) dispone l'istituzione dell'Albo regionale delle cooperative sociali (articolo 2) articolato in tre sezioni (sezione A, dedicata alle cooperative sociali che gestiscono servizi sociali, sanitari ed educativi; sezione B, dedicata alle cooperative sociali la cui attività è volta all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate; sezione C, dedicata ai consorzi costituiti come società cooperative aventi la base sociale formata in misura non inferiore al settanta per cento da cooperative sociali);
- b) definisce le modalità di raccordo e di integrazione tra la programmazione regionale e la cooperazione sociale (articolo 3). A questo proposito il punto di maggiore interesse sta nel riconoscimento da parte della Regione della cooperazione sociale quale soggetto privilegiato per la promozione di uno sviluppo occupazionale in grado di coniugare

efficienza, solidarietà e coesione sociale. Oltre a ciò si definiscono i settori di intervento della cooperazione sociale nell'ambito dei piani e degli atti di programmazione regionale (si stabilisce ad esempio che le cooperative sociali possano realizzare interventi formativi a favore di persone svantaggiate purché compresi nei piani di formazione professionali previsti dalla Regione ovvero nell'ambito della programmazione regionale del Fondo Sociale Europeo). Inoltre si prevede che la Regione promuova l'individuazione del fabbisogno formativo e dei relativi profili professionali sentite le cooperative sociali e i loro consorzi;

- c) approva il tariffario regionale, il cui rispetto è condizione necessaria per l'affidamento dei servizi, stabilendo nel contempo i criteri qualitativi da rispettare. Tra questi spiccano le esperienze maturate nel settore, la capacità di rapporto con il territorio, la professionalità degli operatori, la possibilità di svolgere il servizio creando nuova occupazione e rispettando i diritti degli utenti.

Un altro aspetto qualificante della legge sta nella definizione dei criteri di valutazione della qualità della cooperazione sociale e sul suo monitoraggio che viene affidato agli enti pubblici (o a loro associazioni) che hanno stipulato contratti o convenzioni con le cooperative sociali (articolo 5). La legge prevede anche forme di sostegno da parte della Regione alla cooperazione sociale tra cui la concessione di agevolazioni fiscali su base locale e da determinare annualmente con legge regionale. Infine la legge prevede l'istituzione di una Commissione regionale per la cooperazione sociale definendone la composizione (articolo 7) e i compiti (articolo 8). Fanno parte della Commissione rappresentanti della Regione, tra cui l'assessore ai servizi sociali, rappresentanti delle cooperative con comprovata esperienza nel settore sociale, rappresentanti delle organizzazioni

<sup>18</sup> Ci riferiamo ancora all'esperienza di cui alla nota 17.

sindacali dei lavoratori, esperti in materia di cooperazione sociali designati dalla giunta regionale, rappresentanti delle associazioni degli utenti. La Commissione esprime il parere sulle domande di iscrizione e sulle richieste di cancellazione all'Albo; dispone indagini ispettive proponendo sistemi di controllo con particolare riferimento alla qualità degli interventi; propone il tariffario regionale in occasione dei rinnovi contrattuali.

### 3.9 Le possibili linee di sviluppo dell'esperienza umbra

Il modello umbro ruota intorno al tariffario regionale, ovvero a un sistema di prezzi delle prestazioni stabiliti sulla base dei contratti collettivi di lavoro e di un congruo ricarico a titolo di riconoscimento delle spese di funzionamento, ammortamento e gestione per le imprese che offrono il servizio. Basta uno sguardo alla normativa umbra sulla cooperazione sociale per capire come il modello regionale sia lontano dalle ipotesi più o meno evolute di mercati del benessere e sia rimasto, invece, ancorato, a un modello più tradizionale con affidamento esterno di alcuni servizi e una competizione che si limita alla fase di gara e al solo aspetto della qualità.

Non si tratta di una ragione sufficiente per auspicarne il superamento. Sotto il profilo dell'efficacia e della qualità delle prestazioni ogni sistema va innanzitutto valutato per la sua *performance* effettiva, poiché essa dipende da alcune regole fondamentali di *governance* ma anche da una miriade di convenzioni sociali, di consuetudini e regole informali, nonché dalla coerenza dell'insieme di tutti i meccanismi di incentivazione e di controllo economici e sociali. Nei modelli programmatori sono fondamentali l'accreditamento e i controlli ad esso connessi *ex ante* (in particolare circa la formazione del personale) ed *ex post* (verifiche della qualità da parte di soggetti incaricati dall'amministrazione), nonché in molti casi l'attività di tutoraggio svolta da responsabili nominati dalle amministrazioni per aiutare le famiglie nella scelta dei soggetti e nel controllo qualitativo delle

prestazioni.

L'impianto di un quadro di regolamentazione proconcorrenziale non è privo di costi; occorre avere un'idea molto precisa dei margini di miglioramento che si intendono conseguire per introdurre innovazioni in un regime collaudato di pianificazione e controllo. Formarsi un'idea sui margini di miglioramento non è impossibile anche in mancanza di una concorrenza effettiva; la concorrenza può essere simulata guardando ai prezzi dei medesimi servizi prestati in altre regioni nell'ambito del medesimo quadro programmatico o in una cornice concorrenziale.

Le difficoltà incontrate nella riforma del tariffario regionale mostrano che esercizi di questo tipo potrebbero razionalmente ispirare una scelta tra una riforma in senso proconcorrenziale della regolazione o, al contrario, il consolidamento del sistema attuale.

Nel frattempo, una sperimentazione che, mantenendo una certa continuità col modello dell'offerta pubblica, introdurrebbe prime innovazioni è quella che prevede la possibilità per le famiglie di scegliere tra diverse imprese che forniscono il servizio, sempre pagato direttamente dal pubblico (si tratta di una modalità di intervento che ricalca i DRG dell'offerta ospedaliera): in questo modo si cerca di assicurare una maggiore libertà di scelta alle famiglie (la concorrenza tra le imprese si esercita solo sulla qualità dei servizi), anche se non si introduce una concorrenza di prezzo tra le imprese, né si sfruttano i vantaggi della compartecipazione privata. Quanto alla compartecipazione non si può che ripetere con riferimento all'Umbria quanto si è affermato in generale. E' essenziale che l'introduzione della compartecipazione sia saldamente ancorata a indicatori di situazione economica, altrimenti si rischia di far sparire la domanda (quando è mediamente troppo alta) o di ricadere nella scappatoia del razionamento per affrontare una domanda eccessiva.

Sempre nel quadro di aggiustamenti a breve che non allontanano dal modello dell'integrazione della cooperazione sociale nella programmazione pubblica, appare cruciale il rafforzamento del processo di condivisione di obiettivi e di

investimento sui nuovi settori delle politiche sociali. Sono questi gli aspetti più penalizzati a volte con l'introduzione di riforme fortemente proconcorrenziali; debbono essere valorizzati al massimo in un quadro di politica sociale più tradizionale.

## Appendice

### Entrate e uscite delle Amministrazioni pubbliche nel periodo 1990-2004: una disaggregazione per livelli di governo

Vengono di seguito esaminati gli andamenti disaggregati delle entrate e delle uscite delle Amministrazioni pubbliche, al fine di porre in evidenza le diverse scelte compiute, in materia di politica di bilancio, a livello centrale e locale.

Dal lato delle entrate (tavola A.3.1), tra il 1998 e il 2004, a una riduzione di 2,3 punti in percentuale di Pil per le amministrazioni centrali si contrappone un aumento di 1,1 punti per le amministrazioni decentrate. Se il confronto viene esteso al 1990, la riduzione della pressione fiscale centrale risulta diminuita di oltre due punti di Pil a livello centrale (dal 38,8 al 36,6% del Pil), mentre è aumentata di cinque punti nel riferimento alle amministrazioni decentrate (dal 3,4 all'8,5%).

All'interno del comparto delle entrate, il movimento appare ancora più ampio per le singole categorie: gli introiti di parte corrente dell'amministrazione centrale mostrano nel periodo 1998-2003 una riduzione di circa 2,5 punti percentuali, mentre di poco superiore all'uno per cento è l'incremento della corrispondente voce delle amministrazioni periferiche. Questa indicazione risulta mitigata per lo Stato centrale dall'evoluzione delle entrate in conto capitale, aumentate al 2003 di un punto percentuale a seguito dei forti introiti delle sanatorie fiscali, mentre per gli altri enti si registra un aumento contenuto a due decimi di punto.

Il ricorso a una maggiore tassazione è stato reso d'altronde necessario a causa del progressivo inaridimento dei trasferimenti. Se si considerano i soli enti locali, escludendo le regioni per le quali la ricostruzione dei dati presenta grandi difficoltà, si osserva come a fine 2005 il valore nominale dei trasferimenti a favore degli enti locali si sia consolidato a un livello di poco inferiore a quello del 1996 (grafico A.3.1). In termini nominali, ossia in percentuale del Pil, ciò equivale a una riduzione di cinque decimi di punto. Se al calcolo vengono aggiunti i trasferimenti in conto capitale, risulta una diminuzione dall'1,8 all'1,0 per cento del Pil, come dire che queste risorse hanno segnato nel periodo una contrazione di oltre il 40

per cento.

Dal lato delle spese (tavola A.3.2), l'incremento risulta concentrato sulle sole amministrazioni decentrate (+2,3 punti rispetto al 1998), mentre a livello centrale si ha una sostanziale invarianza. Disaggregando ulteriormente, fra uscite di parte corrente e in conto capitale gli enti decentrati continuano a mostrare una dinamica più sostenuta.

L'aumento della spesa delle Amministrazioni decentrate è in gran parte da attribuire alla componente sanitaria. Per le spese correnti, ad esempio, al netto di tale settore il comportamento delle gestioni periferiche, tra il 2001 e il 2004, appare in linea con il corrispondente aggregato delle amministrazioni centrali, che evidenziano nello stesso periodo un incremento di 0,2 decimi del prodotto a fronte dello 0,3 degli enti minori (tavola A.3.3).

Consideriamo infine un dettaglio più articolato della spesa, che consente di sottolineare due elementi di rilievo. In primo luogo, come già accennato, considerando il periodo 1999-2004, più della metà dell'incremento di uscite registrato dalle Amministrazioni locali (1,84 punti di Pil) è attribuibile alle Asl (1,07 punti), ossia alla dinamica della spesa sanitaria (tavola A.3.4). Si tratta di un dato importante, perché le prestazioni sanitarie hanno fino ad oggi manifestato una tendenza ad aumentare a saggi superiori a quelli del prodotto, indipendentemente dall'Amministrazione a cui è attribuita la responsabilità di spesa. In una società evoluta e a rapido invecchiamento come è la nostra, la sanità costituisce infatti un bene di lusso verso il quale si spostano i consumi della popolazione. Naturalmente, ciò non significa che adeguati interventi dai lati dei costi e più in generale dell'efficienza non siano desiderabili, in quanto capaci di abbassare il trend storico di crescita. Tuttavia, è chiaro che siamo di fronte a un fenomeno economico di ampia portata che non può essere affrontato semplicemente imponendo limiti di spesa alle amministrazioni responsabili.

In secondo luogo, emerge dall'analisi disaggregata come l'aumento dei consumi finali degli enti territoriali (regioni, province e comuni) derivi in realtà, per circa la metà dell'incremento, da una riduzione della produzione di servizi

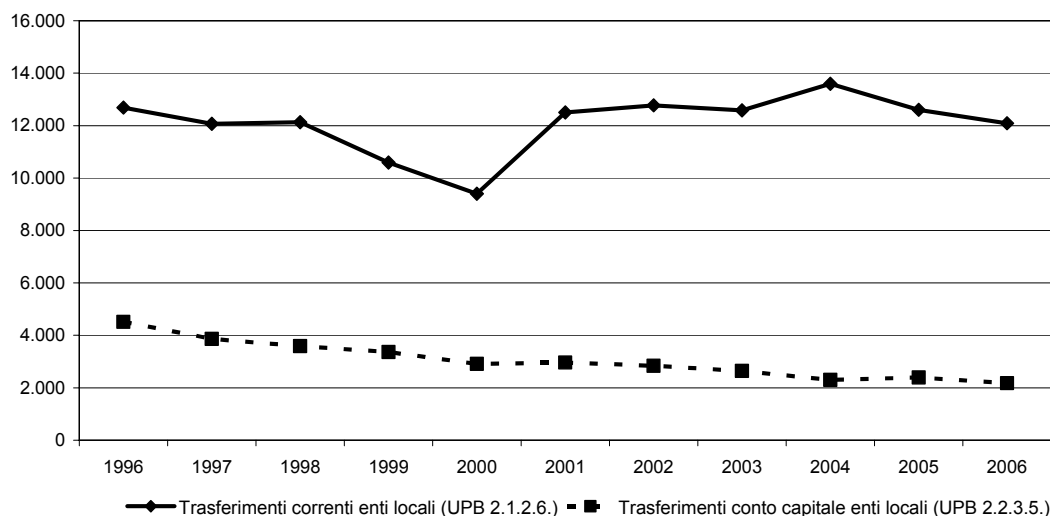
vendibili<sup>19</sup>. Sono racchiuse in questa definizione tutte quelle attività di servizio che l'amministrazione pubblica fornisce ai cittadini dietro un corrispettivo che sia almeno pari al 50 per cento del costo di produzione. Si tratta cioè di un insieme di servizi per i quali i cittadini sono disposti a pagare direttamente, abbandonando la logica di gratuità che in genere accompagna la fornitura dei servizi pubblici. Sviluppando questo tipo di produzione l'amministrazione pubblica riesce a far emergere nuovi bisogni, a creare nuovi mercati, a costruire i presupposti per trasferire al settore privato la fornitura dei servizi stessi. E' un campo nel quale massima può essere l'innovazione amministrativa e gestionale, ossia un altro dei portati virtuosi del federalismo. Purtroppo, la stretta imposta negli ultimi anni sembra avere bloccato questa attività di innovazione nella fornitura dei servizi, scambiando in tal modo dei risultati di breve termine con una modifica della struttura produttiva in grado di assicurare non solo risparmi di spesa permanenti, ma anche un rafforzamento delle prospettive di sviluppo legato alla creazione di nuovi mercati sociali.

**Tavola A.3.1 - Entrate Amministrazioni centrali e Amministrazioni locali**

	Entrate complessive			Entrate correnti			Entrate in c/capitale		
	PA	AC+EP	AL	PA	AC+EP	AL	PA	AC+EP	AL
<b>1990</b>	42,1	38,8	3,4	41,9	38,6	3,3	0,2	0,2	0,0
<b>1991</b>	43,4	39,9	3,5	43,0	39,6	3,5	0,3	0,3	0,0
<b>1992</b>	45,6	42,2	3,5	43,4	40,1	3,4	2,2	2,1	0,1
<b>1993</b>	47,0	43,0	4,1	46,1	42,2	4,0	0,9	0,8	0,1
<b>1994</b>	44,7	40,4	4,5	44,3	40,0	4,4	0,4	0,3	0,1
<b>1995</b>	45,2	40,8	4,5	44,3	40,1	4,3	0,9	0,6	0,2
<b>1996</b>	45,5	40,8	4,7	45,0	40,5	4,6	0,4	0,3	0,1
<b>1997</b>	47,7	42,8	5,0	46,7	42,0	4,8	1,0	0,8	0,2
<b>1998</b>	46,2	38,9	7,4	45,5	38,4	7,2	0,7	0,5	0,2
<b>1999</b>	46,5	39,6	7,1	46,0	39,3	6,9	0,5	0,3	0,2
<b>2000</b>	45,6	37,8	8,0	45,2	37,6	7,7	0,4	0,2	0,3
<b>2001</b>	45,4	37,6	7,9	45,1	37,5	7,8	0,3	0,1	0,2
<b>2002</b>	45,1	37,1	8,1	44,7	36,8	8,0	0,4	0,3	0,1
<b>2003</b>	45,8	37,3	8,6	44,0	35,8	8,3	1,8	1,4	0,4
<b>2004</b>	45,0	36,6	8,5	44,1	35,9	8,2	1,0	0,7	0,3
<b>2004-1998</b>	<b>-1,1</b>	<b>-2,3</b>	<b>1,1</b>	<b>-1,4</b>	<b>-2,5</b>	<b>1,1</b>	<b>0,3</b>	<b>0,2</b>	<b>0,0</b>

<sup>19</sup> Contabilmente, questa voce entra nei consumi finali con segno negativo. Un suo aumento riduce quindi i consumi finali e viceversa.

**Grafico A.3.1 - Trasferimenti a favore degli enti locali - Ministero dell'Interno**  
(in milioni di euro)



**Tavola A.3.2 - Uscite Amministrazioni centrali e Amministrazioni centrali**

	Uscite complessive			Uscite correnti			Uscite in c/capitale		
	PA	AC+EP	AL	PA	AC+EP	AL	PA	AC+EP	AL
<b>1990</b>	43,8	29,8	14,1	38,4	27,2	11,2	5,4	2,6	2,9
<b>1991</b>	43,7	29,5	14,2	38,8	27,3	11,4	4,9	2,2	2,7
<b>1992</b>	44,0	30,3	13,7	39,4	28,2	11,2	4,6	2,1	2,5
<b>1993</b>	44,6	31,2	13,4	40,3	29,2	11,1	4,3	2,0	2,3
<b>1994</b>	42,9	29,9	13,0	39,2	28,2	11,0	3,7	1,7	2,1
<b>1995</b>	41,6	29,4	12,3	37,0	26,7	10,2	4,6	2,6	2,0
<b>1996</b>	41,4	28,9	12,5	37,6	27,2	10,4	3,8	1,7	2,1
<b>1997</b>	41,4	28,5	12,8	37,9	27,2	10,7	3,5	1,3	2,2
<b>1998</b>	41,2	28,3	12,9	37,4	26,9	10,5	3,8	1,5	2,3
<b>1999</b>	41,7	28,5	13,2	37,7	27,0	10,7	4,0	1,5	2,5
<b>2000</b>	41,4	27,8	13,4	37,5	26,6	10,9	3,9	1,3	2,5
<b>2001</b>	42,5	28,4	14,1	37,9	26,4	11,5	4,5	1,9	2,6
<b>2002</b>	43,2	28,7	14,5	38,5	26,7	11,8	4,7	2,0	2,7
<b>2003</b>	44,1	29,5	14,6	39,4	27,5	11,8	4,7	1,9	2,8
<b>2004</b>	43,7	28,5	15,2	39,3	27,0	12,3	4,4	1,5	2,9
<b>2004-1998</b>	<b>2,5</b>	<b>0,2</b>	<b>2,3</b>	<b>1,8</b>	<b>0,1</b>	<b>1,7</b>	<b>0,7</b>	<b>0,1</b>	<b>0,6</b>

**Tavola A.3.3 - Uscite correnti al netto dei trasferimenti e degli interessi passivi**

	Regioni	Province Comuni	Enti territoriali	ASL	ET+Asl	Amm. locali
2001	1,4	3,2	4,7	6,0	10,6	11,5
2002	1,5	3,3	4,8	6,1	10,9	11,8
2003	1,5	3,4	4,9	6,1	10,9	11,9
2004	1,5	3,5	5,0	6,4	11,4	12,3
<b>2004-2001</b>	<b>0,1</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>0,4</b>	<b>0,7</b>	<b>0,8</b>

**Tavola A.3.4 - Uscite complessive (netto trasferimenti) delle Amministrazioni locali per sottosettore: 2004 - 1999**  
(in % del Pil)

	2004-1999					
	Regioni	Province e Comuni	Enti territoriali	ASL	ET+Asl	Amm. locali
Redditi da lavoro dipendente	0,05	0,01	0,06	0,24	0,30	0,34
Acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market	0,00	0,01	0,01	0,54	0,55	0,42
Consumi intermedi	0,02	-0,05	-0,03	0,25	0,22	0,29
Produzione servizi vendibili	0,00	0,14	0,14	0,02	0,16	0,16
<b>SPESA PER CONSUMI FINALI</b>	<b>0,09</b>	<b>0,21</b>	<b>0,30</b>	<b>1,07</b>	<b>1,37</b>	<b>1,46</b>
Contributi alla produzione	0,06	0,05	0,12	0,00	0,12	0,12
Interessi passivi	0,03	-0,08	-0,05	0,00	-0,05	-0,06
Prestazioni sociali in denaro	0,02	0,01	0,03	0,00	0,03	0,03
Trasferimenti correnti diversi	-0,05	0,06	0,01	-0,03	-0,02	-0,02
<b>TOTALE USCITE CORRENTI</b>	<b>1,09</b>	<b>0,24</b>	<b>1,33</b>	<b>1,09</b>	<b>2,42</b>	<b>1,57</b>
Investimenti fissi lordi	0,14	0,20	0,34	-0,02	0,32	0,36
Contributi agli investimenti	0,08	0,05	0,13	0,00	0,13	0,01
Altri trasferimenti in c/capitale	-0,20	0,02	-0,18	0,00	-0,18	-0,07
<b>TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE</b>	<b>0,03</b>	<b>0,24</b>	<b>0,27</b>	<b>-0,02</b>	<b>0,25</b>	<b>0,27</b>
<b>TOTALE USCITE COMPLESSIVE</b>	<b>1,11</b>	<b>0,47</b>	<b>1,58</b>	<b>1,07</b>	<b>2,65</b>	<b>1,84</b>

