

RISTRUTTURAZIONI, PRIVATIZZAZIONI E LIBERALIZZAZIONI DINANZI ALLA SFIDA DEL MERCATO GLOBALE¹

*Sergio Alagna**

SOMMARIO: 1. Premesse. Il sistema dell'impresa di fronte alle sollecitazioni della modernità – 2. La ristrutturazione come matrice logico-giuridica idonea a ricomprendere le varie forme di riassetto delle imprese pubbliche e private. I diversi tipi di ristrutturazione – 3. Indirizzi economici e giuridici delle imprese private e pubbliche italiane nell'epoca della globalizzazione – 4. L'impresa pubblica tra liberalizzazioni effettive e privatizzazioni solo formali – 5. Verso una nuova stagione di regole – 6. Continua. Un obiettivo comune per i tecnici: la promozione di un mercato globale a tutela dei più deboli.

1. - Nell'epoca della mondializzazione economica, si assiste ad una serie continua di operazioni aziendali che hanno come obiettivi da un lato l'ingresso o la permanenza delle imprese nel mercato globale, dall'altro il confronto tra soggetti economici orientati a competere – utilizzando i migliori mezzi (pure giuridici) disponibili – sia nel mercato interno sia in quello globale².

¹ Questa nota riprende, con qualche necessario aggiustamento e adattamento, la relazione svolta a Santiago De Compostela in occasione dell'*Encuentro internacional sobre reestructuración de empresas y trabajadores transfronterizos* (6-7 novembre 2008).

Per salvaguardare l'immediatezza del testo ed evitare appesantimenti nell'esposizione, si è ommesso di corredare la relazione con le usuali note a piè di pagina. Il lavoro è stato comunque corredato da una appendice bibliografica finale, in cui si da conto di alcune letture essenziali a supporto delle tesi sostenute.

* Ordinario di Diritto Commerciale presso l'Università di Messina.

² Riferimenti bibliografici: ALAGNA, *Merchant banking*, in *Contratto e impresa*, 1990, 231 ss., *passim*.; ALAGNA, *The privatizations in Italy: legal profiles*, in *Privatizzazioni e riconversioni industriali – Profili economici, aziendali e giuridici* (Atti del Forum italo-polacco di Cracovia, 4-5 maggio 1999), in *Annali Economia Messina (Supplemento)*, XXXVII, 1999, Messina, 2000, 13 ss., *passim*.; ALAGNA, *Mercato globale e diritto dell'impresa*, Padova, 2009, *passim*.; ALPA, *La c.d. giuridificazione delle logiche dell'economia di mercato*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1999, 725 ss.; ALPA, *La competizione tra ordinamenti: un approccio realistico*, in ZOPPINI (a cura di), *La concorrenza tra*

ordinamenti giuridici, Roma-Bari, 2004., 52 ss.; ALPA-DANOVI (a cura di), *Diritto contrattuale europeo e diritto dei consumatori. L'integrazione europea e il processo civile. Materiali del seminario del 12 luglio 2002*, Milano, 2003, *passim*; ANASTASI, *Globalizzazione, storia, lavoro, tutela sociale*, in *Tavolarotonda 2. Conversazioni di storia delle istituzioni politiche e giuridiche dell'Europa mediterranea*, Milano, 2004, *passim*; BONELL *The unidroit principles and transnational law*, in <http://www.unidroit.org/english/publications/review/articles/2000-2htm>, *passim*; BOCCHINI, *Introduzione al diritto commerciale nella new economy*, Padova, 2001 *passim*; DEAGLIO, *Italia, una nuvola nera e qualche "bordo d'argento"*, in DEAGLIO-FRANKEL-MONATERI-CAFFARENA, *Il sole sorge a Oriente*, Milano, 2005, 111 ss. e *passim*; DEZALAY, *Marchand de droit. La restructuration de l'ordre juridique international par le multinationales du droit*, Paris, 1992, *passim* (ed. it. *I mercanti del diritto*, Milano, 1997); FALZEA, *Complessità giuridica*, in *Enc. dir., Annali*, I, Milano, 2007, 212, 216 ss. e *passim*; FERRARESE, *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Bologna, 2000, *passim*; FERRARESE, *Il diritto al presente: globalizzazione e tempo delle istituzioni*, Bologna, 2002, *passim*; FERRARESE, *Diritto sconfinato. Inventiva giuridica e spazi nel mondo globale*, Roma-Bari, 2006, *passim*; GALGANO, *La globalizzazione nello specchio del diritto*, Bologna, 2005, 43 ss. e *passim*; GALGANO, *L'impresa transnazionale e i diritti nazionali*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2005, 39 ss., *passim*; GALGANO, *La globalizzazione e le fonti del diritto*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2006, 313 ss.; GALGANO-MARRELLA, *Diritto del commercio internazionale*, Padova, 2004, 79 ss. e *passim*; GUARINO, *Verso l'Europa, ovvero la fine della politica*, Milano, 1997, 72 ss.; HUNTINGTON, *The clash of civilizations and the remaking of world order*, 1996, pubblicato anche in edizione italiana *Lo scontro delle civiltà e il nuovo ordine mondiale*, IV ristampa, 2003, *passim*, spec. 177 ss.; IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, 1998, *passim*; IRTI, *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, Roma 2006, *passim*; JHA, *Il caos prossimo venturo. Il capitalismo contemporaneo e la crisi delle nazioni*, Vicenza, 2007, 21 ss. e *passim*; LIPARI, *Diritto, valori sociali, legalità condivisa e dignità della persona*, Roma, 2004, 66 s.; LIPARI, *Le fonti del diritto*, Milano, 2008, *passim*; MARRELLA, *La nuova lex mercatoria*, in *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia* diretto da GALGANO, XXX, Padova, 2003, *passim*; MATTEI, *A theory of imperial law: a study on U.S. hegemony and the latin resistance*, in *Global jurist frontier*, vol. 3, 2003, 6 ss., in www.bepress.com; MATTEI, *Dove mi sta portando la comparative law and economics? Piccola bibliografia ragionata su un cammino ventennale non solitario*, in BERTORELLO (a cura di), *Io comparo, tu compari egli compara: che cosa, come e perché?*, Milano, 2003, 177 ss., spec. 186 ss.; MONATERI, *Contratto eurocontinentale e contratto anglo-americano*, in DEAGLIO-FRANKEL-MONATERI-CAFFARENA, *Il sole sorge a oriente*, Milano, 2005, 169 ss.; MUSY, *La comparazione giuridica nell'età della globalizzazione. Riflessioni metodologiche e dati empirici sulla circolazione del modello nordamericano in Italia*, Milano, 2004, *passim*, spec. 43 ss.; OST, *Mondialisation, globalisation: s'arracher, encore et toujours, a l'Etat de nature*, in MORAND (a cura di), *Le droit saisi par la mondialisation*, Bruxelles, 2001, 19 s.; PELLINGRA CONTINO, *Privatizzazione formale, privatizzazione sostanziale e liberalizzazione: i nuovi assetti organizzativi nell'evoluzione della normativa, anche alla luce degli orientamenti giurisprudenziali*, 1 ss., *passim*, in *Norma*, Quotidiano elettronico di informazione giuridica, 3 luglio 2008, in <http://Norma.dbi.it/>; PIZZORNO, *L'ordine giuridico e statale nella globalizzazione*, in DELLA PORTA-MOSCA (a cura di), *Globalizzazione e movimenti sociali*, Roma, 2003, 221 ss.; PIZZORUSSO, *La problematica delle fonti del diritto all'inizio del XXI secolo*, in *Foro it.*, 2007, V, 39

Operatori e tecnici sono impegnati, giorno dopo giorno, in delicate e talvolta sofisticate manovre societarie e/o contrattuali dirette a conseguire sensibili vantaggi soprattutto in termini di modernizzazione, adeguamento dimensionale, internazionalizzazione. Si succedono importanti interventi sul patrimonio aziendale, sulla struttura operativa, sull'organizzazione del lavoro, sui costi produttivi, sui meccanismi di acquisto e di vendita: con occhio sempre particolarmente attento alle occasioni, economiche e giuridiche, offerte da una realtà circostante estesa ormai ben al di là delle frontiere geografiche e politiche nazionali.

L'angolo visuale dal quale sono affrontati gli argomenti in discussione è, naturalmente, quello italiano: con la consapevolezza tuttavia che i rilievi cui mi accingo possono divenire punto di partenza per un più ampio confronto, in una dimensione sopranazionale (quanto meno europea).

Le storia recente insegna che ristrutturazioni, liberalizzazioni e privatizzazioni sono sensibilmente aumentate con l'avanzamento della mondializzazione economica. Le esigenze di concorrenza globale e l'accresciuta attenzione per il profilo della competitività hanno determinato infatti numerosi interventi sia per ottenere la dimensione ottimale delle aziende, sia per accelerarne i meccanismi operativi, sia per adeguare le forme organizzative e razionalizzare i costi produttivi, sia per modernizzare gli strumenti di finanza aziendale, sia infine per recuperare i notevoli ritardi dell'impresa pubblica.

In queste direzioni sono state utilizzate le potenzialità insite negli strumenti normativi nazionali e sopranazionali (specie europei): aiuti di stato (quando consentiti), incentivazioni internazionali, *shopping* giuridico, nuova *lex mercatoria*, principi *unidroit*. Così, mentre si inaugurava timidamente la stagione delle privatizzazioni e si sperimentavano varie forme di liberalizzazione dell'economia pubblica, le imprese private hanno affrontato le sfide della internazionalizzazione e della innovazione, cercando un

ss.; PUGLIATTI, *Gli istituti del diritto civile*, I, *Introduzione allo studio del diritto*, Milano, 1943, 3 ss., spec. 5, ss.; ROSSI G., *Il conflitto epidermico*, Milano, 2003, *passim*, spec. 21 ss., 101 ss.; SEN, *Globalizzazione e libertà*, Milano, 2003, *passim*; STIGLITZ, *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Torino, 2002, *passim*; STIGLITZ, *La globalizzazione che funziona*, Torino, 2006, *passim*; STIGLITZ, *Economia e informazione*, Roma, 2006, 10 ss. e *passim*; TREMONTI, *La paura e la speranza. Europa: la crisi globale che si avvicina e la via per superarla*, Milano, 2008, *passim*; ZOLO, *Globalizzazione*, Roma-Bari, 2004, 82 ss.

proprio spazio nel mondo degli *affari senza frontiere*.

Sono state naturalmente le imprese maggiori a entrare per prime nell'agone universale. In particolare le multinazionali hanno utilizzato tutte le occasioni offerte dal mercato e dalla normativa di settore, dando vita a ristrutturazioni (non solo formali) e ad originali strategie aziendali. Il che ha determinato un generale processo di crescita dei settori trainanti dell'economia e un sensibile *effetto trascinamento* per le economie minori, interessate ad una espansione produttiva fisiologica così come al miglioramento della qualità ed allo sfruttamento delle potenzialità del *made in Italy*.

Ristrutturazioni, liberalizzazioni e privatizzazioni hanno interessato, nel tempo, numerose imprese primarie. Ci si riferisce soprattutto alle radicali trasformazioni susseguite in campo bancario ed assicurativo, nonché nell'ambito di alcuni gruppi industriali di riferimento (quali Fiat, ENI, ENEL, Finmeccanica), ovvero in interi comparti industriali (telefonia mobile, radiotelevisione privata, abbigliamento e accessori, editoria). In tutti questi settori si sono registrate novità tecniche, finanziarie e giuridiche che hanno cambiato il volto e la struttura aziendale di singole imprese e/o di gruppi, proiettandoli nel mercato universale.

Non meno industrioso, come si è accennato, il mondo della media impresa, impegnato in una serie di difficili scommesse in direzione della modernizzazione, dell'ampliamento dimensionale e della internazionalizzazione: con notevoli sforzi organizzativi e intelligente propensione verso le novità economico-finanziarie e giuridiche (si pensi alla Piaggio, a Merloni, a Cementir, al settore turistico, divenuto comparto di punta per l'economia nazionale).

Più difficile la posizione delle piccole imprese, per lo più emarginate dai processi di crescita globale tranne quando sono riuscite a eccellere per novità o per qualità. In molti casi esse hanno tuttavia "fatto sistema", supplendo alla loro debolezza istituzionale con diverse forme di aggregazione e di supporto reciproco: con sguardo sempre attento alle occasioni offerte, tanto su piano economico quanto giuridico, dalle possibili ristrutturazioni aziendali, anche in vista delle economie di scala indispensabili per garantire la loro permanenza nel mercato e la proiezione verso nuovi obiettivi strategici.

2. – Prima di procedere oltre, conviene a questo punto – per evitare equivoci e fraintendimenti – soffermarsi per un istante su qualche preliminare precisazione lessicale, chiarendo così che in linea di massima il termine ristrutturazione suole essere riferito, preferibilmente, alle vicende relative alle imprese private; mentre di liberalizzazioni e privatizzazioni si parla generalmente quando si abbiano presenti operazioni relative al settore pubblico.

Sennonché questa sorta di *summa divisio* è solo convenzionale e descrittiva, mancando di effettivi supporti normativi. Il concetto di ristrutturazione è anzi, per sua natura, talmente ampio e generico da consentire una utilizzazione tanto con riferimento ai fatti e alle vicende dell'impresa privata quanto dell'impresa pubblica; e dovrebbe, almeno nella maggior parte dei casi, implicare una successione nei rapporti giuridici coinvolti, stante che, appunto, configura una operazione interna all'impresa (o alle imprese) considerata(e).

Insomma, tanto nel linguaggio comune quanto in quello tecnico il termine ristrutturazione, proprio a causa della sua genericità, appare appropriato per evocare una serie di fenomeni, vari e complessi, che coinvolgono momenti diversi della vita dell'impresa. Se ne trova riscontro nella legislazione di settore, e più specificamente nell'ambito delle norme di sostegno alle attività produttive e/o di riassetto delle imprese pubbliche: con una serie di implicazioni, dirette e indirette, pure sui rapporti di lavoro.

Il concetto è utilizzato, d'altronde, indiscriminatamente nella prassi operativa, là dove indica qualsiasi tipo di riorganizzazione (strutturale, economica, finanziaria), rifacimento, ricostruzione, sistemazione, ma anche (e per quel che qui interessa maggiormente) una trasformazione societaria, una fusione, una scissione, la creazione di una *holding*, lo scorporo di un settore aziendale, etc.; sino a un salvataggio, una dismissione, un intervento sul patrimonio aziendale, la riorganizzazione del lavoro, il riassetto della struttura economico-finanziaria. Ristrutturazioni sono infine, come si diceva, pure la liberalizzazione di un settore economico e la privatizzazione di una o più imprese pubbliche.

La categoria generale è stata utilizzata altresì, da ultimo, nel settore delle

procedure concorsuali. Nell'ambito dell'amministrazione straordinaria (d. lgs. n. 270/1999) si parla ora, infatti, di un particolare tipo di *ristrutturazione industriale di imprese in stato di insolvenza* (d.l. 18 febbraio 2004, n. 39, successivamente modificato ed integrato dal d.l. 3 maggio 2004, n. 119, convertito in l. 5 luglio 2004, n. 166, e dal d.l. 29 novembre 2004, n. 281, convertito in l. 29 gennaio 2005, n. 6); e in sede di concordato preventivo trova spazio il nuovo *accordo di ristrutturazione del debito* (d.l. 14 marzo 2005, n. 35).

In conclusione, guardando specificamente alla fenomenologia giuridica, col medesimo termine sono identificate fattispecie diverse: ristrutturazione economica, finanziaria e giuridica; ristrutturazione d'impresa e d'azienda; sino alla più recente appena citata ristrutturazione dei debiti. Il che equivale a dire dai marginali aggiustamenti di carattere operativo sino a complicate operazioni societarie che possono portare alla liberalizzazione di settori economici precedentemente in mano pubblica, a concentrazioni e scorpori, alla nascita e alla scomparsa di imprese: con una serie di conseguenze che vanno spesso ben oltre la mera successione (a titolo particolare o universale) nei diritti e/o nelle posizioni giuridiche.

Tentando di mettere ordine nella complessa materia, può allora distinguersi a seconda che *le ristrutturazioni*:

1) *siano motivate da una crisi aziendale*: come accade quando debba supplirsi agli usuali problemi di sottocapitalizzazione ovvero occorra approntare mezzi idonei per far fronte ad una concorrenza particolarmente aggressiva, si renda necessario ottimizzare l'impiego delle risorse disponibili e/o razionalizzare i costi di produzione, sfruttando anche le occasioni offerte da un mercato economico e finanziario molto vivace, intervenendo sul capitale delle società, approntando altre forme di sostegno all'attività d'impresa o a determinati investimenti;

2) *dipendano invece da ordinarie vicende dell'impresa*, ad esempio in conseguenza di innovazioni di processo o di prodotto, di automazione di processi produttivi, esternalizzazione, internazionalizzazione, o, più semplicemente, di risistemazione strutturale e giuridica per una delle usuali cause che incidono, dall'interno o dall'esterno, sullo sviluppo delle piccole come delle grandi economie.

Concentrando l'attenzione sulle ristrutturazioni di quest'ultimo tipo, esse

possono tradursi in:

2^a) operazioni indispensabili per raggiungere la dimensione aziendale ottimale, mediante accorpamenti, fusioni, concentrazioni, ovvero, per converso, scorpori, vendite di rami d'azienda e quant'altro;

2^b) iniziative orientate a sollecitare innovazione e internazionalizzazione, utilizzando i numerosi meccanismi tanto societari quanto negoziali disponibili nel variegato panorama giuridico: dai contratti di finanziamento in vista dell'innovazione tecnologica, alle intese commerciali e societarie per l'incremento di collaborazioni nazionali e internazionali, dai patti per lo sfruttamento di marchi e brevetti agli accordi commerciali nazionali e sopranazionali, e così via;

2^c) manovre contabili, finanziarie, fiscali che – sfruttando le potenzialità del c.d. *shopping* giuridico – consentano di utilizzare le occasioni offerte da normative comunitarie e straniere (ad esempio il diritto di stabilimento);

2^d) infine, mere azioni di *lifting* societario studiate (prevalentemente, se non addirittura esclusivamente) allo scopo di costruire una migliore immagine esterna dell'impresa: trasformazione in società di altro tipo senza interventi sugli assetti organizzativi e finanziari, aumenti di capitale utilizzando risorse interne, quotazione in borsa per farsi conoscere meglio e “spingere” i prodotti in campo nazionale e internazionale, etc. Né – come si avrà modo di vedere più avanti – alla tentazione di mere operazioni di facciata è rimasto estraneo il settore pubblico.

Le ristrutturazioni possono coinvolgere:

- singole società e/o individuati apparati aziendali, con interventi circoscritti e più facilmente controllabili, generalmente connessi alle richiamate operazioni di internazionalizzazione, modernizzazione ed esternalizzazione;
- *holding* e grandi imprese, in qualche caso dominanti in determinati settori. Si pensi, per l'Italia, al comparto dell'auto, dove la Fiat è stata protagonista di una stagione di operazioni industriali e finanziarie che, com'è noto, hanno cambiato il volto del gruppo. Non meno significativo quanto è avvenuto in altri settori dell'industria privata (ad esempio il lusso, la moda, gli elettrodomestici), assurti ad un ruolo primario anche nella competizione globale;

interi settori industriali o commerciali ovvero categorie di imprese, pure nella prospettiva della liberalizzazione e/o della privatizzazione. Basti il richiamo, in chiave storica, alla dismissione delle ex partecipazioni statali e alle vicende dei comparti bancario, dell'energia, delle telecomunicazioni, etc.

3. - A prescindere dalla dimensione delle imprese, connotato comune alle economie più evolute è, come si diceva, la ricerca delle migliori forme di modernizzazione, innovazione, internazionalizzazione: all'ombra del fenomeno generale della mondializzazione economica, cui si accompagna, secondo parecchi commentatori, pure la globalizzazione giuridica.

In questa prospettiva era ed è inevitabile la nascita di una tendenza ad utilizzare, ove possibile, strumenti negoziali sopranazionali forgiati dalle *law firms* e/o promossi dalle grandi centrali internazionali degli affari come il WTO. Le *law firms* si trovano peraltro molto spesso in prima linea anche nell'organizzazione e nel governo di ristrutturazioni aziendali e perfino di liberalizzazioni e privatizzazioni. Sotto forma di studi di consulenza, esperti di contratti internazionali, *advisors* legali e finanziari, intervengono direttamente sulla disciplina dei negozi, sul regolamento delle principali operazioni economico-finanziarie-giuridiche, sulla conduzione delle vicende essenziali delle multinazionali e delle transnazionali.

Di queste ristrutturazioni, liberalizzazioni e privatizzazioni hanno talvolta subito conseguenze molto pesanti i lavoratori, coinvolti in esiziali operazioni di riorganizzazione, quando non anche in riduzioni di personale, cassa integrazione e quant'altro. E, poi, non può dimenticarsi che alla ristrutturazione ha spesso fatto da contraltare la deindustrializzazione del sistema produttivo dei paesi più evoluti e la neo-industrializzazione dei paesi in via di sviluppo, coi noti effetti sull'occupazione. Né può sottacersi che in molti casi l'ingresso nel mercato globale ha indotto le imprese a esternalizzare parecchi servizi ed attività, quando non addirittura a trasferire all'estero intere linee produttive e centri servizi (come i *call-center*).

Ci si è mossi, com'è evidente, su un piano totalmente diverso da quello dei rami di azienda e si è preferito dar vita a soggetti giuridici nuovi e diversi dalle società controllanti. In qualche caso si è preferito addirittura – piuttosto che far nascere una società del gruppo – affidare a un soggetto

diverso e completamente autonomo l'attività o il servizio esternalizzati, quasi a individuare una specie di cottimo tra imprenditori! Altro che successione nelle imprese!

Il neoliberalismo economico – che ha ispirato le scelte degli ultimi decenni e ha creato un ambiente favorevole per multinazionali e transnazionali – ha subito l'influenza dei modelli industriali e finanziari americani. E pure su piano giuridico si è registrata una sorta di *americanizzazione degli strumenti operativi dell'impresa*, particolarmente dei contratti. Anche se parecchi studiosi della globalizzazione hanno sottolineato la perdurante “capacità di resistenza” del localismo di fronte alla “tentazione” di costruire un diritto universale per gli affari senza frontiere. E' stata denunciata altresì quella sorta di neocolonialismo giuridico che, con l'uso di delicate alchimie tecniche, sembrava capace di legittimare la graduale (inarrestabile?) rincorsa alla uniformità di strumenti e di discipline voluta dai ceti commerciali e industriali dominanti.

A queste sollecitazioni non è rimasto certo insensibile il mondo italiano dell'impresa che, come si è accennato, ha vissuto anch'esso una intensa stagione di ristrutturazioni, tanto ad opera di soggetti privati quanto pubblici: i primi preoccupati soprattutto di non perdere le possibilità della modernizzazione e della internazionalizzazione, i secondi impegnati particolarmente nel recupero di ritardi e *gap* economico-giuridici accumulati nel tempo, specie per la loro scarsa competitività ed economicità.

L'impegno tanto delle imprese pubbliche quanto di quelle private è stato supportato, quando non addirittura *pilotato*, da numerosi interventi legislativi che hanno fornito agli operatori benefici ed agevolazioni, in vista di una serie di obiettivi generali coerenti con le programmazioni economiche annuali e pluriennali nonché con le scelte strategiche fissate in sede europea. In linea di massima può dirsi che alle imprese private è stata indicata la strada dell'innovazione e della razionalizzazione delle risorse (anche in vista della possibilità di posizionarsi nel mercato globale); mentre a quelle pubbliche è stato assegnato l'obiettivo delle privatizzazioni. Le quali ultime sono state anzi viste – e in certa misura continuano ad esserlo – come una sorta di panacea per tutti i problemi accumulati in un cinquantennio di assistenzialismo e di ausili di stato.

Nonostante gli sforzi compiuti, il divario tra pubblico e privato non è

stato colmato. Sicché, se da un lato si colgono già alcuni interessanti risultati degli ingenti investimenti effettuati per agevolare il consolidamento dell'impresa privata in direzione di una maggiore e più incisiva competitività interna ed internazionale; da un altro lato non si è ancora riusciti a rimuovere lacci e laccioli che da sempre condizionano tempi e modalità di sviluppo dell'impresa pubblica, ancora restia, nonostante tutto, ad accettare la logica dell'economicità.

Nemmeno le importanti innovazioni in tema di efficienza e produttività degli enti pubblici e degli enti locali introdotte (nelle more della pubblicazione di questo lavoro) dalla riforma della Pubblica Amministrazione (c.d. legge Brunetta: l. 4 marzo 2009, n. 15 e d. lgs. n.150/2009) sembrano sufficienti a modificare realmente la situazione pregressa, anzitutto perché in effetti le liberalizzazioni e privatizzazioni susseguitesi negli ultimi decenni hanno dato luogo a mere ristrutturazioni formali; in secondo luogo perché questa riforma incide su altri profili della complessa materia.

In definitiva, sino a quando resterà in mano pubblica l'*appartenenza* delle imprese e sino a quando non muteranno le regole gestorie e verranno sostituiti i complicati meccanismi di nomina di amministratori e sindaci, e saranno cambiati i criteri e i metodi del controllo sull'attività, le ristrutturazioni si limiteranno a vuote alchimie giuridiche, prive di effetti sostanziali quanto ad efficacia ed efficienza della Pubblica Amministrazione.

Quanto poi alla opzione per il meccanismo successorio, non sembra potersi tracciare una linea di tendenza omogenea. Infatti né i riassetto delle imprese private, né le liberalizzazioni e privatizzazioni di imprese pubbliche hanno seguito un indirizzo costante. In molti casi la successione è stata anzi esclusa anche formalmente, per volontà dell'imprenditore o del medesimo legislatore: si da creare una vera e propria cesura tra l'impresa preesistente e quella derivante dalla ristrutturazione. Con ciò scongiurando eccessivi appesantimenti burocratici ed economici e lasciando "mani libere" alla *new company*, senza pericolose "eredità" giuridiche ed economiche. Si pensi a quanto avvenuto, da ultimo, nel caso Alitalia, con lo scorporo della *parte sana* (convogliata nella *newco*) e il mantenimento nel patrimonio iniziale (a meri fini liquidatori) di quella *malata*.

4. - Nonostante la tendenza a ricondurre anche le liberalizzazioni e le privatizzazioni nell'ambito della categoria delle ristrutturazioni, le vicende più direttamente connesse alle imprese pubbliche meritano qualche cenno a parte. Dovrà allora sottolinearsi anzitutto che, come si è avuto modo di accennare indietro, spesso – a causa della mancanza di volontà dello Stato e/o degli enti territoriali e di altri enti di rimettere sul mercato i patrimoni delle imprese pubbliche – la dismissione annunciata è rimasta sulla carta. Come, ad esempio, allorché il trasferimento formale in favore di una società di diritto privato (generalmente una società per azioni) non ha comportato la cessione dell'intero pacchetto azionario (o della sua maggioranza) in favore di privati; ovvero quando l'abbandono dello schema dell'impresa pubblica e l'adozione di forme privatistiche non ha prodotto comunque modifiche reali e sostanziali nella gestione e nel controllo. Ecco perché (in entrambi i casi) sembra potersi parlare, secondo lo schema precedentemente proposto, di mere operazioni di *lifting societario*.

Certo, le privatizzazioni hanno incontrato talvolta difficoltà oggettive. In altre ipotesi il processo ha urtato però contro le reticenze degli enti pubblici, restii a privarsi dei poteri di nomina (di amministratori e sindaci) o della supremazia economica e giuridica sull'attività. Per non parlare dell'inevitabile riluttanza alla perdita di direzione e governo su veri e propri sistemi di lavoro dipendente, di collaborazioni esterne, di consulenze e quant'altro. E' accaduto così che in alcuni settori (si pensi ai comparti dei trasporti, delle poste, in parte dell'energia e dell'informazione) sono state costituite società (rimaste sostanzialmente o prevalentemente in mano pubblica) cui sono state trasferite solo formalmente le attività e le aziende, ma che hanno sostanzialmente mantenuto (se non la veste giuridica quanto meno) l'impostazione generale pubblicistica, e comunque sono rimaste soggette a modelli gestori e di controllo tipici della P.A. Ci si trova, allora, di fronte a un vero e proprio "mascheramento" a danno delle regole interne ed europee della libera concorrenza e della trasparenza e a discapito del fondamentale principio dell'economicità dell'attività d'impresa.

Al contrario, già alcuni decenni addietro si è proceduto alla privatizzazione delle banche pubbliche e di interesse nazionale, cui hanno fatto seguito le riforme delle casse di risparmio e delle banche popolari.

Limitandosi, per evidenti motivi, ad alcune rapide battute in argomento, sembra sufficiente rammentare che in questo settore – forse perché gli interessi alla privatizzazione sono stati davvero consistenti – la dismissione è stata effettiva. La modernizzazione dell'intero apparato, l'internazionalizzazione del mercato e la convinta condivisione delle regole della concorrenza hanno portato a radicali trasformazioni che hanno visto tappe essenziali prima nella rinascita della banca universale e, da ultimo, nelle concentrazioni nazionali e internazionali.

Evidenti i vantaggi di una evoluzione di questo tipo; ma da essa sono anche nati i presupposti per l'ulteriore marginalizzazione della clientela debole, l'aumento del rischio connesso alla forte espansione degli strumenti finanziari, probabilmente la crisi universale del 2008: coi suoi altissimi costi economici e sociali.

Tutto ciò ha riaperto, anche in Italia, il dibattito sui controlli e sui limiti alla libertà operativa delle banche, nonché sulle modalità di emissione dei prodotti finanziari. Si è sostenuto al riguardo che solo il mantenimento di idonee tutele della clientela e di adeguate garanzie di solvibilità del sistema può salvaguardare l'integrità e l'affidabilità dell'apparato creditizio, supportando l'auspicata ripresa ed evitando o attenuando ulteriori future crisi.

Il modello italiano – che ha mantenuto una sufficiente rete di limiti, divieti, autorizzazioni e controlli – sembra avere retto meglio di altri alla crisi finanziaria internazionale; ed ha mostrato, in definitiva, i punti di debolezza di quel neo-liberismo di stampo statunitense che ha governato lo sviluppo degli ultimi decenni ed ha “cavalcato” la mondializzazione economica ed i tentativi di globalizzazione giuridica. Il che si è tradotto in una serie continua di fusioni, concentrazioni e trasformazioni varie, divenute talvolta “ristrutturazioni selvagge” dirette a evitare gli effetti della successione nell'impresa e a circoscrivere le ordinarie guarentigie dei lavoratori.

In questo quadro di riferimento, veramente emblematica appare l'ultima e più sofferta operazione di ristrutturazione messa in cantiere in sede governativa per evitare il crollo definitivo di uno dei capisaldi dell'immagine-Italia nel mondo. Ci si riferisce al “caso Alitalia - Airone”, in cui, come si è già accennato, la ristrutturazione dell'ex compagnia di bandiera e della società privata in crisi ha comportato l'attivazione di sofisticati strumenti

societari, tali da consentire il trasferimento alla nuova società esclusivamente delle cc.dd. parti sane delle due aziende con l'esclusione dei rapporti di lavoro e dei debiti. Con le evidenti conseguenze di avere consentito anzitutto il riassorbimento solo parziale (e a nuove condizioni rinegoziate) della precedente forza-lavoro e in secondo luogo di avere creato una cesura tra il patrimonio della nuova società e la pesantissima situazione debitoria pregressa. Con ciò superando a pié pari, ancora una volta, le regole in materia di successione nell'impresa, e aggirando il divieto (stabilito in sede comunitaria) degli aiuti di stato. Per non parlare poi degli inesplorati effetti in tema di (libertà di) concorrenza.

5. - Come ha denunciato il Ministro italiano dell'economia Tremonti in un suo recente *pamphlet*, la situazione odierna è ormai contraddistinta da evidenti punti di debolezza sia nel tessuto economico-finanziario sia in quello produttivo sia nel mondo del commercio. Non basta certo dire al riguardo che i fattori di involuzione sono in gran parte conseguenza della gravissima crisi globale. Occorre operare allora per evitare la temuta recessione, se non addirittura il definitivo crollo economico. Con pesanti esiti economici e sociali.

In pochi, a quanto risulta, hanno detto che questa crisi nasce anche dal profondo mutamento delle relazioni industriali e dalla trasformazione (involuzione?), più o meno consapevole, delle forze sindacali, troppo frequentemente interessate a svolgere un ruolo politico piuttosto che a difendere diritti e aspettative dei lavoratori.

Per comprendere quanto intende dirsi, basta richiamare ancora una volta, per l'Italia, la vicenda Alitalia, insieme alle vertenze della scuola e quelle per i rinnovi contrattuali. Per non parlare delle polemiche sugli aiuti all'economia e a singoli comparti industriali.

Ebbene, al di là dalle troppo facili speculazioni politiche (di destra quanto di sinistra) che qui non debbono trovare spazio alcuno, non posso fare a meno di chiedermi e di chiedere: è davvero credibile che alcuni sindacati, nell'opporsi strenuamente a qualsiasi accordo proposto in sede governativa (e comunque nella interlocuzione coi ceti imprenditoriali), si siano lasciati guidare solo dalle esigenze delle categorie coinvolte? Ovvero

hanno ceduto alla lusinga di supportare anzitutto e soprattutto l'opposizione politica? I risultati? La spaccatura della precedente unità sindacale e la legittimazione di contratti separati, con un sostanziale indebolimento del ceto salariato. I commenti sono facili, addirittura scontati; e ne sono state piene (e continuano ad esserlo) le cronache degli ultimi tempi.

Non sarebbe male però che di questa situazione comincino a interessarsi con consapevolezza e serietà anche i tecnici. Nel tentativo di recuperare credibilità al sindacato e restituirgli la forza e l'autorevolezza che sole possono garantire i lavoratori, specie in momenti di crisi. Altrimenti si corre il rischio di drogare ulteriormente il già invelenito dibattito tra imprese e lavoratori, finendo così col perdere di vista i termini reali dei problemi in discussione e col rendere ancora più difficile l'individuazione dei meccanismi per superare al più presto la crisi e costruire nuovi e più plausibili modelli di sviluppo.

E' probabilmente giunto il momento per lanciare l'idea di una sorta di patto fondante tra studiosi del diritto dell'economia e del diritto del lavoro, con l'essenziale collaborazione degli economisti d'azienda. Infatti, solo alla luce di una reale unità d'intenti sarà possibile individuare acconci strumenti per ottimizzare le forze vitali dell'impresa e del lavoro, sì da scongiurare peraltro il latente pericolo di accreditare ulteriormente false prospettive e falsi modelli imprenditoriali e finanziari.

Dall'alleanza tra lavoratori, giuristi ed economisti d'impresa potrà venire rilanciata l'economia reale, su cui si è fondato lo sviluppo del mondo occidentale sino alla disastrosa comparsa della c.d. finanza innovativa. E da questa alleanza, dai frutti delle sue riflessioni e proposte potrebbe prendere spunto una nuova stagione delle regole, che dia spunto a un diverso processo di globalizzazione: una globalizzazione che funzioni, al contrario di quanto è avvenuto sinora. Una globalizzazione, dunque, che guardi ai valori reali, ai deboli, agli indifesi e agli emarginati; una globalizzazione che ridimensioni le aspettative dei ceti dominanti, delle multinazionali, degli stati più fortunati; una globalizzazione che garantisca il *local* e la diversità; una globalizzazione, dunque, che non sia a danno dei singoli e delle nazioni, ma a loro vantaggio, nell'ambito di un modello di sviluppo condiviso e sostenibile.

6. - Certo, risultati così ambiziosi richiedono l'impegno convinto di paesi, popoli ed organizzazioni internazionali. Occorre però che nessuno deleghi ad altri ciò che può e deve fare personalmente. E' questo il motivo per cui auspico ora l'intesa tra giuristi ed economisti dompresa: proprio al fine di individuare e additare le strade maestre da percorrere sulla via del progresso sostenibile e di uno sviluppo generale credibile e percorribile.

In questa prospettiva, già in altra occasione io stesso ho avuto modo di suggerire un obiettivo reale e facilmente raggiungibile, estremamente circoscritto e tuttavia idoneo, a mio avviso, a determinare importanti conseguenze e, perché no, a dare rinnovata forza a quanti intendono essere attori della nuova stagione delle regole. Perciò, anche in questa sede ritengo utile proporre il ridimensionamento delle *law firms*: vere e proprie multinazionali del diritto, costituite da illustri (e pagatissimi) avvocati che dai loro studi di New York, Londra, Parigi, Roma, Madrid (oggi anche Pechino, Nuova Delhi, Dubai, etc.), danno vita alle normative transnazionali, governano le maggiori e più significative ristrutturazioni, organizzano privatizzazioni e liberalizzazioni, supportano le multinazionali e i medesimi organismi internazionali, operano talvolta alle spalle delle banche centrali e degli Stati sovrani.

Nelle mani di questi professionisti – non a torto definiti *marchant de droits* – passa spesso il destino di intere popolazioni. Essi decidono dello sviluppo di Paesi ed etnie e giudicano degli interessi in gioco, costruendo modelli di contratti e di imprese adeguati alle istanze di una clientela economicamente forte e politicamente autorevole. Pilotano e supportano, in buona sostanza, le maggiori e più sofisticate scelte delle multinazionali e delle transnazionali, al fine di garantirne rafforzamento ed eventualmente ricollocamento, per agevolare acquisizioni, accorpamenti, scorpori, fusioni, accordi commerciali, negoziazioni di brevetti ed ogni altra operazione a servizio delle economie dominanti.

Le *law firms*, espressione diretta della mondializzazione economica, sono divenute fautrici ed artefici dei nuclei fondanti della globalizzazione giuridica. Anche ad esse va dunque imputata parte della responsabilità per la crisi globale del 2008. E' necessario allora fare macchina indietro per comprendere che la nuova stagione delle regole richiede diversi e più democratici strumenti contrattuali, impone il recupero delle dimensioni e dei

meccanismi operativi delle imprese tradizionali, suggerisce un'adeguata rivalutazione del *local* rispetto al *global*.

Solo così può sperarsi di rimettere in movimento commerci e finanza in un mondo che, pur dovendo prendere atto dell'inarrestabile superamento delle barriere e delle frontiere, non può e non deve abdicare alla garanzia e al rispetto dei diritti e delle aspettative dei più, alle naturali peculiarità di stati e di popoli, alle tutele dei deboli, dei poveri, dei diseredati.

Deve credersi a quanto sostengono con autorevolezza e credibilità alcuni premi Nobel (Stiglitz, Sen) che hanno studiato a fondo la globalizzazione e le sue prospettive. Essi hanno insegnato che una globalizzazione che funziona è possibile. Perché ciò si avveri occorre però tornare alla sovranità degli Stati, al potere della politica, al discernimento dell'esperienza generale. Occorre soprattutto muovere da scelte comuni, *plausibili e convincenti per i più*: avendo presenti gli sguardi sofferenti dei malati e degli affamati, le voci imploranti dei poveri e degli oppressi, e soprattutto gli occhi dei bambini che ancora riescono a esprimere speranza in un mondo che non può e non deve abbandonarli al degrado e alla disperazione.

A questi bambini meno fortunati dobbiamo impegnarci, tutti insieme, ad assicurare, già da subito, il cibo, la salute, la tutela familiare, l'istruzione, domani un lavoro decoroso.

Loro è il futuro. Nostro l'obbligo di garantirglielo.