

IL RISPARMIO

1 2008

IL RISPARMIO

1

Anno LVI - n. 1 gennaio - marzo 2008

Rivista trimestrale dell'ACRI - Associazione di Fondazioni e di Casse di Risparmio Spa

Poste Italiane Spa Sped. in abb. post. 70% DCB Roma - com. 20 lett. c - Art. 2 legge 662 del 23/12/96 - Filiale di Roma - Romanina



IL RISPARMIO

Editor

Nicola Mattoscio (University of Chieti-Pescara)

Administrative Editor

Stefano Marchettini (ACRI, Rome)

Editorial Board

Emmanuele Emanuele (ACRI, Rome)

Adriano Giannola (University of Naples "Federico II")

Giuseppe Guzzetti (ACRI, Rome)

Valentino Larcinese (London School of Economics)

Mario Nuzzo (LUISS, Rome)

Antonio Patuelli (ACRI, Rome)

Dominick Salvatore (Fordham University of New York)

Pasquale Lucio Scandizzo (University of Rome "Tor Vergata")

1

Anno LVI - n. 1 gennaio - marzo 2008

Rivista trimestrale dell'ACRI - Associazione di Fondazioni e di Casse di Risparmio Spa



Redazione:
Piazza Mattei, 10 - 00186 Roma
Tel. 06.68.18.43.87 - Fax 06.68.18.42.23
elisabetta.boccia@acri.it
www.ilrisparmioereview.it
www.acri.it

Codice ISSN 0035-5615 (print)
Codice ISSN 1971-9515 (online)

Le opinioni espresse negli articoli firmati o siglati
impegnano unicamente la responsabilità dei rispettivi Autori.
La riproduzione dei testi è consentita, purché ne venga citata la fonte.

SOMMARIO

GIULIANO SEGRE

La cultura è davvero un fattore della produzione

Culture is truly a factor of production

5

GIAMPIERO DI PLINIO

Sulla Costituzione economica.

Contributo per una teoria degli effetti costituzionali dell'economia

On the economic constitution.

A contribution to theory of the constitutional effects of economy

23

GAETANO CUSIMANO, ERASMO VASSALLO

I divari Centro-Nord/Mezzogiorno nel costo del credito:

una nota sul ruolo di alcuni fattori esplicativi

The Centre-North/South-Islands gaps of interest rates to loans:

a note about the role of some explanatory factors

61

SEBASTIANO MAZZÙ

Il ruolo delle banche per lo sviluppo delle imprese meridionali

Banks' role in the development of the southern companies

79

SCHEDE BIBLIOGRAFICHE

BOOK REVIEWS

a cura di Elisabetta Boccia

101

**LA CULTURA È DAVVERO
UN FATTORE DELLA PRODUZIONE**
CULTURE IS TRULY A FACTOR OF PRODUCTION

Giuliano Segre

*Professore ordinario nella Università Ca' Foscari di Venezia
Presidente della Fondazione di Venezia*

*Ordinary Professor Ca' Foscari University of Venice
Chairman of the Venice Foundation*

L'approccio economico alla cultura si consolida all'interno di un dibattito contemporaneo che non riguarda la produzione di cultura, ma la sua fruizione. La tesi di questo lavoro (non propriamente riservato agli economisti) riguarda l'attribuzione di un ruolo di vero e proprio fattore economico alla eredità culturale nella funzione di produzione dell'impresa. La teoria dei fattori della produzione ha una storia fondamentale nella teoria economica, e definisce il prodotto come una funzione dei fattori produttivi immessi nel processo produttivo. L'eredità culturale, se è un fattore produttivo o anche se solamente qualifica i tradizionali fattori produttivi, entra pertanto direttamente nel processo produttivo dal lato dell'offerta, mentre non sempre qualifica la funzione di domanda dei mercati: i prodotti made in Italy vengono accolti nel mercato globale non per l'eredità culturale dei consumatori, ma per l'eredità culturale immessa nel processo di produzione.

Essa dunque appartiene al novero degli assets produttivi e l'impresa dovrebbe collocarla fra le poste dell'attivo, anche se la contabilità aziendale fa molta fatica a introdurla nel bilancio, perché non è consentita logicamente, contabilmente e (soprattutto) fiscalmente la determinazione dell'ammortamento. Tuttavia se essa è un fattore della produzione dovrebbe essere compensata come tutti gli altri fattori ed entrare nel calcolo economico con norme accettabili circa la detraibilità del costo del fattore culturale e quindi il suo ammortamento nel tempo.

Dunque per l'impresa for profit l'eredità culturale è un indubbio fattore della produzione, anche se di incerta valutazione, poiché necessità di uno specifico documento ove rendicontare l'attività non contabilizzata dell'opzione etica; viceversa nell'impresa non profit l'heritage culturale connota il soggetto economico stesso, raggiungendo nel caso delle fondazioni bancarie la dignità di esplicito e contabilizzato fattore della produzione.

PAROLE CHIAVE: CULTURA · APPROCCIO ECONOMICO · FATTORE · PRODUZIONE · PATRIMONIO

The economic approach to “culture”, in the contemporary debate, concerns the exploitation of culture rather than its production. The thesis of this paper (not exclusively reserved to economists) considers the attribu-

tion of an economic role to the factor “cultural heritage” in the production function of a company.

The theory of the production factors is fundamental in economic theory and defines the product as a function of the factors introduced in a productive process. Cultural heritage, as a productive factor or as a qualification of the traditional productive factors, takes its place directly in the productive process of supply although the market demand is not necessarily equally qualified: the products made in Italy are accepted by the global market, not because of the consumers’ cultural heritage but because of the cultural heritage incorporated in the process of production.

This cultural heritage factor, therefore, belongs to the intangible assets and the company must list it in the total assets, even although the accounting system of the company may have some difficulty in referring to it in the financial statements since it is not possible - logically, financially and (above all) fiscally - to determine the charges of maintenance. However, if cultural heritage is a factor in the production process it must be remunerated like all other factors and take its place in the economic calculation with acceptable rules and regulations regarding the fiscal deductibility of the cost of the cultural factor and therefore its amortisation in time.

Therefore for the for profit businesses, cultural heritage is undoubtedly a factor of the production, even if of uncertain evaluation, since it necessitates specific documentation to account for the not financially-accounted-for activity of the ethical options; vice versa in the non-profit organisations, cultural heritage describes the actual economic subject and, in the case of Italian foundations created by the law on privatisation of banks, attains the dignity of the explicit, financially-accounted-for factor of production.

PAROLE CHIAVE: CULTURE · ECONOMIC APPROACH · FACTOR · PRODUCTION · CULTURAL HERITAGE AND RESOURCES

La cultura conta (?)

Non solo l’esplicitazione, ma addirittura l’individuazione dell’esistenza di legami funzionali fra le attività economiche e quelle artistiche ha molto tardato a far parte della strumentazione degli economisti,

tanto quanto a lungo il legame è sembrato un non-senso in campo artistico. Eppure il comportamento economico e l'intero impianto culturale (non solo quello delle arti riconosciute) innervano tutte le età dell'uomo e tutte le società che le hanno accolte nel loro seno, dando luogo a teorie e discipline accademiche così come a comportamenti quotidiani.

Nella non paludata prefazione di un testo ormai centrale sull'argomento¹, David Throsby ha antropizzato questi due protagonisti dello scontro epistemologico, disegnando una esaustiva cornice filosofica del tema tramite una traccia così leggera, eppur così penetrante, da poter anche essere il copione di una popolare fiction televisiva. Presentati l'un l'altra ad una festa il signor Economia e la signora Arte hanno una decisiva occasione di contatto fra loro. Il sig. Economia da sé una immagine ovvia e prevedibile: è certamente sovrappeso, ipocondriaco, chiacchierone e trasandato; una persona non molto gradevole in breve. La sig.ra Arte d'altra parte appare una donna elegante, non giovanissima, ma assai femminile, imprevedibile e misteriosamente intrigante. Throsby lascia i suoi protagonisti alla loro prima stretta di mano, chiedendosi cosa ne nascerà: un "affair" o un reciproco ignorarsi?

Quelli che Throsby qualche pagina dopo definisce "two unlikely bedfellows", in realtà poi una storia la hanno avuta e non è una storia da poco. Intanto continua, si rafforza e si svolge nel mondo ed ormai possiamo seguirla nei suoi tumultuosi passi abbandonando la (peraltro geniale) metafora dell'autore australiano. Nove anni fa una città dedicata al bello e agli affari come Firenze ce ne ha dato pubblica conoscenza ospitando una sorta di Stati Generali della cultura riuniti nell'ottobre 1999 per una conferenza² dedicata a cultura e sviluppo sostenibile, che innalzava una orgogliosa insegna: "Culture counts, la cultura conta".

Oggi in Italia, ma non solo, la cultura conta invece le sue ferite, originate dalla brusca riduzione delle disponibilità finanziarie che il settore

-
- 1) Cfr. Throsby D. *Economics and culture*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001; trad.it. *Economia e cultura* (a cura di W. Santagata), Il Mulino, Bologna, 2005.
 - 2) *Culture Counts: A Conference on Financing, Resources and the Economics of Culture in Sustainable Development*, Conferenza organizzata da Banca Mondiale, Unesco e Ministero italiano per i Beni e le Attività Culturali a Firenze, 4-7 ottobre 1999.

pubblico mette a sua disposizione e dal rallentato decollo di quell'intervento privato, ritenuto ormai da tempo dietro l'angolo, ma che i mercati apprezzano con grande difficoltà e che comunque dipende in maniera consistente dalla generale congiuntura economica. Il tema va trattato con freddezza; quella che purtroppo manca agli attori della vicenda, che sovente drammatizzano gli eventi, con una straordinaria autoreferenzialità, che forse deriva dal mestiere o forse nasce da intolleranza intellettuale.

È quindi giunto il momento di analizzare la questione introducendo due nuove categorie di dibattito: la cultura come autonomo fattore della produzione (e il conseguente relativo trattamento fiscale) e il percorso per individuarne i contorni scientifico-economici.

Con un'ulteriore premessa metodologica: quello che segue³ è un intervento di un economista e usa le categorie logiche - e purtroppo talvolta quelle gergali - delle scienze economiche: in questo senso porta un contributo disciplinare esplicitamente astratto, inteso a far rientrare nella razionalità teorica un momento di forte propensione al sentimento, anche politico, lasciando però al decisore operativo, pubblico o privato, la responsabilità delle scelte concrete. Non è detto che questa dicotomia non si consolidi in una sola persona, ma non per ciò è costruito questo contributo. Esso tende invece a colmare uno spazio sovente lasciato vuoto fra cultura ed economia: per provarci tanto vale partire da note reali per poi giungere a conclusioni di metodo.

3) Il testo che segue è la fusione di diversi apporti finora mai pubblicati: una prima versione apparve come *working paper* in "Note di lavoro del Dipartimento di scienze economiche dell'Università Ca' Foscari di Venezia", n. 09/2006; successivamente parzialmente presentato come *lectio magistralis* il 12 marzo 2007 per la prolusione all'apertura a Feltre dell'anno accademico 2006-07 dello IULM di Milano e infine altrettanto parzialmente reso come *lectio magistralis* il 5 dicembre 2007 per la prolusione all'apertura a Fermo dell'anno accademico 2007-08 della facoltà di Beni culturali dell'Università degli studi di Macerata. Le due *lectio* non sono state pubblicate anche se di esse esiste una documentazione video. La natura composita delle destinazioni si riflette con evidenza nel multiforme approccio disciplinare, della cui composizione e scomposizione sono l'unico responsabile, anche se diversi sono stati i suggerimenti per i quali comunque ringrazio Paolo Legrenzi, Massimo Montella e Gianni Pugliesi.

Notturmo nero e oro

Il 15 novembre 1878 iniziò a Londra in Corte d'Assise, dinnanzi ad una speciale giuria, l'udienza del caso Whistler contro Ruskin. Il processo ha acquisito un ruolo inaspettatamente eccedente la vicenda in contenzioso, imponendo importanti riferimenti nella epistemologia della storia dell'arte, tanto che tra i conoscitori di Whistler è spesso citato, mentre ovviamente trova minor attenzione fra gli studiosi dell'opera di Ruskin⁴.

Infatti gli atti del processo sono molto noti per quanto riguarda l'annoso dibattito tra arte in atto e critica d'arte, che da sempre tormenta gli artisti e non sembra invece preoccupare affatto i critici. Vi si evince il non razionale approccio del critico (espressione normalmente di una professionalità diversamente maturata nel tempo) portato a giudicare un'opera seguendo i propri canoni, tradizionali e privilegiati, nel caso specifico, un realismo paludato e accademico.

Ma dagli atti del processo promana anche una fondamentale illustrazione di un regola finanziaria, centrale nella teoria economica tanto quanto lo è la comprensione del meccanismo della formazione dei valori di mercato: in questo caso del mercato dei beni culturali.

John Ruskin fu un critico d'arte apprezzatissimo ed assai famoso, professore ad Oxford con cattedre in diverse altre scuole, articolista per i giornali più rinomati e conteso da tutti i salotti che contano. Ed è all'apice di questa sua fama di critico, ricco socialista e verboso moralista, che il pittore e dandy anglo-americano James Abbott MacNeill Whistler lo trascina in tribunale, intentandogli una causa, con richiesta di risarcimento di 1.000 sterline, per diffamazione a seguito di una critica così riportata nei giornali dell'epoca: “... *non mi sarei mai aspettato che un buffone chiedesse duecento ghinee per sbattere un barattolo di vernice in faccia al pubblico*”. Il barattolo di vernice versato sulla tela è il – da allora – noto “Notturmo in nero e oro: il razzo cadente”, dipinto nel 1875⁵.

4) Una recente ripresa dell'argomento, centrata sul ridicolo non percepito dalla società contemporanea nella vicenda, si trova in West S., *Laughter and the Whistler/Ruskin Trial*, in *Journal of Victorian Culture* (12), n. 1, 2007, pp. 42-63. Comunque ogni testo di storia dell'arte nella seconda metà del XIX secolo in Inghilterra riporta la vicenda originale.

5) Oggi al DIA (Detroit Institute of Art), Detroit (USA).

Gli atti del processo sono noti anche perché Whistler non si tirò indietro dal pubblicarli⁶, ma la promessa di una lettura con occhi da economisti si realizza nell'analisi delle seguenti due battute, fra il presidente della corte, che chiede quanto tempo è occorso per dipingere il quadro della disputa, e il pittore che risponde indicando al massimo due giorni.

“Oh, due giorni! È, dunque, per due giorni di lavoro che chiede duecento ghinee!” prorompe il Presidente. *“No, le chiedo per il sapere accumulato in tutta la vita”* è la pronta risposta dell'artista.

Per l'economista la risposta è esemplare: il prezzo (domandato) rappresenta la capitalizzazione del lavoro di una vita intera. All'economista dunque appaiono chiari i contorni teorici della vicenda, anche se gli mancano gli strumenti di misura (quale è il tasso di capitalizzazione applicabile e soprattutto quanto vale il lavoro quotidiano dell'artista?). Il valore che l'artista attribuisce al suo prodotto è dunque – dicendola più succintamente – la somma di tutto quanto egli riesce a mettere nell'opera traendolo dalla sua esperienza artistica e culturale acquisita fino al momento della realizzazione del prodotto artistico.

Da ciò possiamo partire per un'analisi più complessiva del rapporto fra cultura ed economia.

Processo economico di un bene culturale

Siamo immersi nella cultura, noi stessi siamo la cultura che ci genera; qualsiasi sia la definizione di cultura essa investe in pieno la società, sia come singoli individui che come organizzazione complessa. Dunque non dovrebbe essere difficile sintetizzare il concetto di cultura in una definizione sufficientemente generale ed astratta, tale da permettere di individuare il senso della parola ed ad esso applicare i modelli di lettura e di analisi che connotano la letteratura economica.

6) Whistler vince la causa, ma il risarcimento che ottiene è di un solo nichelino che non compensa le ingenti spese legali; egli allora tenta inutilmente di recuperare qualche guadagno dalla vendita del volume, che però fu snobbato dal pubblico, che narra la vicenda. cfr. MacNeill Whistler J.A., *The Gentle Art of Making Enemies*, London, 1890, rist. nel 1976 da Courier Dover Publ.; trad. it. *L'arte cortese di crearsi nemici*, Novecento, Palermo, 1988. In precedenza Whistler (sempre a sue spese) aveva già esibito la sua avversione ai critici in *Art & Art Critics*, Chatto e Windus, London, 1987.

Eppure non è facile: con la solita (forse mal riposta) fiducia epistemologica di chi si avventura su un terreno non suo, attrezzato però dei suoi strumenti di lavoro, qui tentiamo un primo approccio.

Innanzitutto proviamo ad ispezionare un percorso classico del mondo contemporaneo: la cultura non è un prodotto, ma un processo. Certamente sarebbe forse più semplice accettare la definizione deterministica in senso statico e alcuni autori si avvicinano grandemente ad un risultato positivo. Cultura come insieme di modi, credenze, usi e costumi, valori e consuetudini comuni o condivisi da un gruppo, di qualsiasi composizione ovvero come insieme di prodotti che hanno a che fare con gli aspetti intellettuali, morali ed artistici della vita umana, sono due definizioni⁷ canoniche che si ripetono facilmente. Ma hanno il difetto di isolare l'oggetto dal suo percorso, di farne un totem da guardare piuttosto che un vissuto quotidiano: insomma di separare cultura ed umanità, essenze per definizioni indivisibili. Viceversa sono individuabili due momenti della filiera del fenomeno "culturale".

1. Produzione del bene culturale (prodotto nuovo o recupero di un bene testimone del passato, materiale o immateriale, ormai uscito dalla sfera economica perchè scomparso)
2. Consumo (o fruizione) del bene culturale, anche sotto la forma di evento o eventi collettivi

Il processo quindi si esplicita prima dal non essere all'essere e poi all'essere percepito, per il filosofo. Dalla produzione al consumo, per l'economista. A ognuno il suo mestiere.

Il primo momento (la produzione) trova espressione economica e definizione finanziaria nel mercato di scambio della proprietà del bene (prodotti delle arti visive, testi letterari, scritture musicali, immagini riproducibili e anche performances; oltre ai medesimi beni recuperati dal passato e, se del caso, restaurati); i prezzi di scambio possono essere anche molto elevati (in antico corrisposero talvolta al mante-

7) Le definizioni riprendono una tipologia definitoria presentata da David Throsby: "a set of attitudes, beliefs, mores, customs, values, and practices which are common to or shared by any group," ovvero "the products of certain activities which have to do with the intellectual, moral and artistic aspects of human life". Cfr. Throsby D., op.cit., p. 4.

nimento a vita di un artista), ovvero sono accompagnati da ulteriori costi commerciali (oggi fondamentali nella componente ricoperta dagli intermediari operanti nel mercato dell'arte, ma ricordiamo pure anche il ruolo delle incisioni del Visentini nella vendita dei quadri di Canaletto). Tuttavia essi trovano comunque un equilibrio di mercato che fissa il prezzo del bene nell'incontro fra domanda e offerta, avuto riguardo al valore capitalizzato dell'idea e del percorso artistico del "produttore" come abbiamo appena visto guidati dalle ingenue parole di Whistler. Poi i movimenti del mercato possono far variare con una certa volatilità, anche abbondante, il prezzo sul mercato dei diritti reali.

In quest'ambito l'opportunità di un intervento pubblico è assai ridotta, pena la determinazione di fenomeni di "cultura di stato"⁸, a meno della necessaria acquisizione a prezzi di mercato, inclusi gli oneri per espropri e prelazioni, di beni significativi da conservare e tutelare nel circuito demaniale o museale pubblico.

Il secondo momento (il consumo) è funzione del primo e si esplica nel mercato d'uso del bene culturale, che è sovente abbinato anch'esso a impegnativi costi di transazione (trasporti, assicurazioni, vigilanza, comunicazione, ...) che accompagnano l'atto di consumo; i prezzi di offerta quindi crescono e faticano a trovare equilibrio con quelli di domanda, tanto che la quantità della fruizione viene limitata.

Tuttavia sovente proprio per la natura dei beni culturali, la loro fruizione viene considerata un "bene meritorio", come vennero definiti nel 1959 da Richard Musgrave⁹ i beni ad alta produttività sociale verso il consumo dei quali c'è una propensione pubblica positiva. È pertanto evidente che in questo ambito vi è spazio per un diffuso intervento pubblico: questi beni vengono politicamente facilitati nei prezzi di vendita, ma proprio perciò sono alimentatori di un disavanzo che poi "qualcuno" (altro) dovrà ripianare.

8) Il rischio è enorme e ha trovato storicamente effettiva realizzazione sociale nel c.d. "realismo socialista", quella tendenza letteraria ufficiale, adottata nel 1934 in occasione del primo congresso degli scrittori sovietici e fondata su una risoluzione del 1932 del Comitato centrale del Pcus, che propugnava l'idea che lo scrittore dovesse partecipare direttamente alla costruzione del socialismo quale ingegnere della cultura, secondo un dogma elaborato nelle sue linee generali dal musicista Andrej Zadanov. A questo percorso culturale si fa riferimento in generale per illustrare il paradigma impossibile della fusione virtuosa fra arte e istituzioni.

9) Musgrave Richard, *The Theory of Public Finance*. Mc Graw Hill, New York, 1959

Questo secondo aspetto è oggi nel nostro paese al centro di un dibattito originato da alcune iniziative legislative¹⁰. Purtroppo il dibattito è costellato dei soliti luoghi comuni sulla obbligatorietà civile del finanziamento pubblico della cultura, nella orgogliosa convinzione che “la cultura abbia una propria vocazione al passivo economico”¹¹, un pensiero che assai spesso ha prodotto vere e proprie bancarotte finanziarie, decapitando in ultima analisi proprio i valori culturali¹².

Cultura ed economia

Ad alcuni di noi pare un dibattito fra sciocchi e così ormai sempre più frequentemente ci stiamo provando a coniugare insieme le due parole: “economia / cultura”, all’apparenza opposte, quasi un ossimoro. È un percorso iniziato qualche anno fa fra quei pochissimi economisti che hanno applicato i loro strumenti disciplinari - in verità recenti, un paio di secoli più o meno - ad un bene che tutti conosciamo come fattore distintivo degli uomini e fra gli uomini, ma soprattutto come motore millenario dello sviluppo umano: la cultura.

Ricondurre sotto l’unico ombrello dei modi economici un insieme di pensieri e di atti che definiscono il concetto di cultura non è forse troppo difficile per gli economisti¹³, ma è di difficile comprensione per chi di quell’insieme ha fatto paradigma assoluto, non commisurato ad altre regole che a quelle interne all’insieme stesso. Così il

10) A partire dall’art. 33 della legge finanziaria 2002 si è sviluppato un percorso sia amministrativo che legislativo, ancora ampiamente incompiuto, inteso a facilitare l’assetto economico delle attività di fruizione culturale all’interno di una definizione generale del settore che per il momento è concentrata nel Codice dei beni culturali e del paesaggio, promulgato con il d. lgs. 22 gennaio 2004, n. 41, pubblicato in G.U. n. 45 del 24.2.04

11) Il pensiero è molto diffuso; qui lo abbiamo tratto da una affermazione di Anna Coliva, direttore della Galleria Borghese, sul Corriere della Sera del 17 febbraio 2002;

12) Senza ombra di equivoci bisogna comunque dire che il prodotto strettamente culturale non sarà mai il luogo dell’accumulazione capitalista, ma che esso merita una considerazione finanziaria più cosciente di quanto oggi gli sia concesso. Un prodotto che - guarda caso - si può anche vendere se c’è una domanda: è questa che va semmai aiutata ad esprimersi, permettendole di acquisire quella assimilazione collettiva, che non può essere imposta dal dotto, preveggenze per tutti, ma deve nascere dalla autocoscienza. Perciò, senza timori di mercimonio, nella fruizione culturale o si imbecca la via della partecipata gestione del presente o si resterà nella elitaria custodia di un passato che quindi non potrà mai essere maestro del presente.

13) Vedi Baumol W., Baumol H., (eds) *Inflation and the Performing Arts*, New York University Press, New York, 1984.

fiume di parole, quasi sempre dotte, non si arresta, come se costituisse l'ultima difesa del bene della cultura rispetto al male dell'economia: il timore che questa voglia sottomettere quella si concretizza in previsioni catastrofiche sul clima intellettuale futuro. Proviamo un percorso diverso.

Il dibattito contemporaneo in argomento non riguarda la produzione di cultura, ma la sua fruizione: su questo equivoco si vanno tormentando intelletti di livello e burocrazie influenti. Viceversa la questione è assai semplice, anche se occorre rifarsi a pensiero e terminologia economici. Del resto proprio di temi economici si discute nel tormentone italiano, che in effetti dura da anni¹⁴, sul passaggio ai privati delle gestioni (intere o parziali) del servizio museale nel nostro paese. È quindi vero che “il sapore dell'economia si è infilato dappertutto”, notano spesso i giornali dei dotti¹⁵, ma come farne a meno? Si tratta di un intingolo necessario, come il sale, per rendere commestibili - a tutti - le delicatezze dell'intelletto umano contemporaneo e antico.

Così l'approccio economico alla cultura prosegue e si consolida, ma l'equivoco non si è ancora dissipato: la fruizione riguarda essenzialmente l'esistente e non incide sulla produzione di cultura, se non per quella evoluzione di secondo grado che deriva ripensamenti e sistemazioni dalla fruizione. L'esistente è il deposito di produzioni passate, più o meno lontane, che vengono oggi riutilizzate per conoscere, per sistemare, per perfezionare, per rettificare, per progettare prodotti culturali nuovi, insomma per localizzarsi in quel mercato che produce il valore d'uso dei beni, un “prezzo” che non prevede scambio dei diritti di proprietà, ma solo l'utilizzo dei beni, quel prezzo che per una casa si chiama normalmente affitto e che sappiamo essere ben diverso dal prezzo di compravendita.

Gli attuari non insorgano, ma nel campo dei beni culturali il legame ferreo “rendimento / valore capitale” è meno finanziario e più concettuale: comunque il consolidato del valore d'uso è il patrimonio culturale - e in letteratura viene infatti chiamato “cultural heritage” - anche se non è detto che misuri un valore economico o che il mercato glielo riconosca.

14) cfr. Guerzoni G., Stabile S., *I diritti dei musei*, Etas, Milano, 2003

15) cfr. Andrea Emiliani fondo su *Il Giornale dell'Arte*, genn. 2002, p.1

Impresa e cultura

Percorriamo quindi un nuovo passo, uscendo provvisoriamente dall'Economia della cultura ed entrando nell'Economia dell'impresa per studiarne le radici culturali, il patrimonio di conoscenze accumulato nell'attività dei suoi addetti, la eredità culturale appunto, sia in termini simbolici che di vero e proprio fattore economico.

L'espressione "eredità culturale" è di difficile definizione¹⁶: essa si riferisce alla cultura che si eredita, ovvero si tramanda nel tempo mediante un oggetto, un luogo, una memoria, una storia ed allo stesso tempo ha caratteristiche proprie di materialità se visibile e tangibile (un sito, un incunabolo, un reperto) ed anche di immaterialità (una tradizione, un dialetto, un mito). L'impresa vive la questione nella grande maggioranza dei casi da spettatore, ad eccezione di quelle (poché) inserite operativamente proprio nella filiera produzione-consumo degli oggetti culturali stessi, ma non vi è dubbio che l'assetto di pensiero industriale, consolidato nello specifico "oggetto sociale", il luogo di produzione, la storia nel vissuto aziendale come nel contesto generale, rappresentano un potente elemento di politica imprenditoriale, che si può davvero definire "eredità culturale" e che all'analista economico si presenta come un decisivo fattore della produzione.

La teoria dei fattori della produzione ha una storia fondamentale nella teoria economica, e definisce il prodotto (output) come una funzione dei fattori produttivi (input) immessi nel processo produttivo¹⁷. L'eredità culturale, se è un fattore produttivo o anche se solamente qualifica i tradizionali fattori produttivi incorporandosi nella funzione di produzione, entra pertanto direttamente nel processo produttivo dal

16) Sulla definizione del termine di "eredità culturale" in diversi documenti dell'Unesco si afferma: "non è facile tracciare i confini di quanto è chiamato eredità culturale dell'umanità". Il termine "cultural heritage" è entrato diffusamente nell'uso contemporaneo, soprattutto perché le nuove politiche dello sviluppo sostenibile intendono valorizzare tutto ciò (e la parte culturale è certamente una delle maggiori componenti) che è stato tramandato all'attuale generazione dalle precedenti per trasmetterlo a quella futura. Vedi anche Blake J., *On defining the cultural heritage*, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 49, 2000 e Greffe X., *Arts et artistes au miroir de l'économie*, Unesco/Economica, 2002

17) Fra tante fonti, quella tipicamente di riferimento è rappresentata dalle pagine di Schumpeter sullo schema classico del processo economico: cfr. (nell'edizione italiana a cura di Claudio Napoleoni), Schumpeter J.A., *Storia dell'analisi economica*, Boringhieri, Torino, 1968, pp. 206-222.

lato dell'offerta, mentre non sempre qualifica la funzione di domanda dei mercati. I prodotti made in Italy vengono accolti nel mercato globale non per l'eredità culturale dei consumatori, ma per l'eredità culturale trasmessa ai prodotti nel processo di produzione.

Essa dunque appartiene al novero degli *assets* produttivi e l'impresa potrebbe leggerla [qui si arriva al gergo, inevitabile] nel proprio stato patrimoniale fra le poste dell'attivo. È vero che la contabilità aziendale fa molta fatica a determinare la valorizzazione di bilancio dell'eredità culturale, anche perché non vi è consentita logicamente, contabilmente e (soprattutto) fiscalmente la determinazione dell'ammortamento. Tuttavia se l'eredità culturale viene concepita come un marchio o come un'altra immobilizzazione immateriale, la sua concettualizzazione alla stregua di un fattore produttivo diviene più addomesticabile anche nei conti dell'impresa. D'altra parte non occorre una puntuale registrazione nella partita doppia aziendale per comprendere ed evidenziare l'esistenza di un moltiplicatore culturale fra i fattori produttivi.

Dunque la conclusione (provvisoria) di politica economica è facile: se l'impronta culturale è un fattore della produzione va compensata come tutti gli altri fattori ed entra nel calcolo economico dei prodotti. Allora però va trattata come ogni altro aspetto della produzione che tende a far emergere il valore aggiunto, come differenza fra costo dei fattori utilizzati e valore della produzione che il mercato riconosce ai beni prodotti. Agli esperti aziendali e fiscali va dunque chiarita questa proposta affinché sia codificata in norme accettabili circa la detraibilità del costo del fattore culturale e quindi il suo ammortamento nel tempo. Per questa via il prodotto made in Italy può ritrovare una spinta concorrenziale a partire dal lato dell'offerta, senza la continua ricerca di nuovi e più difficili mercati nei quali il basso prezzo va facendo premio sulla qualità, con una logica diversa dalla pura difesa, magari daziaria, che come la storia insegna non regge a lungo.

Ma la proposta, per il momento, finisce qui, nella piena incertezza di metodo e di merito, poiché gli strumenti di lavoro di cui disponiamo sono ampiamente distorti in una procedura economica sottomessa alla funzione-obiettivo del profitto monetario, inteso come differenza algebrica fra costi e ricavi contabili. Dove invece è possibile analizzare

l'impatto dell'eredità culturale su una specifica macchina produttiva, interamente dedicata ad essa, senza il vincolo del profitto, è il campo di funzionamento delle fondazioni.

Eredità culturale e fondazioni

La definizione generale di fondazione che tutti gli ordinamenti accettano è rappresentata da una semplice espressione, peraltro piena di valenze giuridiche: la fondazione è “un patrimonio per uno scopo”, intendendo - in origine - una figura giuridica nella quale il patrimonio si separa dal suo naturale titolare per assurgere ad autonomo soggetto giuridico proprietario di se stesso, indirizzato però ad un fine lasciategli dall'antico proprietario come unica ragione di vita e formalmente definito nelle tavole fondative o più modernamente nello statuto. I due termini (patrimonio e scopo) acquisiscono quindi una valenza dinamica e programmatica, perché oltre a definire la forma di una fondazione, ne indicano il percorso operativo obbligatorio, determinandone le modalità di attuazione. Esse si sviluppano attraverso le due uniche politiche esistenti nel mondo finanziario: l'utilizzo diretto del patrimonio ovvero l'utilizzo delle rendite del patrimonio stesso. Dunque il patrimonio funge nelle fondazioni da porta valori nel tempo ed assicura alla fondazione la sua stessa esistenza: la fondazione è in effetti l'unico soggetto giuridico che deve la sua presenza alla volontà cristallizzata in un unico atto del fondatore, che poi la affranca da ogni altra funzione che non sia la realizzazione dello scopo previsto dal suo statuto: perciò nella sua attività non vi è più manifestazione di volontà umana che non sia la mera ed esecutiva attività gestionale e amministrativa. Ma vi è evidente in ogni riga dello statuto l'eredità culturale del fondatore; e come tale essa viene conservata in un soggetto che in teoria è eterno (sempre che il patrimonio non svanisca). Contrariamente alle regole dell'impresa societaria, l'eredità culturale non connota di sé una speciale evoluzione del bilancio contabile, che - sotto il nome di bilancio sociale - da conto degli effetti sociali dell'attività dell'impresa, ma è inserita dall'origine nel rendiconto della fondazione. Questa infatti essendo tipicamente un soggetto non profit, non si preoccupa di mettere in evidenza il risultato economico, che o non c'è o non interessa perché non può essere distribuito; viceversa deve metter in evidenza il risultato fattuale, attraverso una

elaborazione che normalmente si chiama bilancio di missione e che si avvicina molto al bilancio sociale delle imprese, distinguendosi peraltro per la sua natura istituzionale originaria, diversa dalla opzione etica che porta l'impresa a redigere (anche) il bilancio sociale.

A noi, figli di poco più di duecento anni di pensiero economico smithiano, risulta difficile comprendere la grande differenza causale fra enti economici ed enti non profit¹⁸: i primi producono profitti, i secondi attuano attività. I primi massimizzano i ricavi e minimizzano i costi; i secondi massimizzano sia i ricavi che i costi. In particolare i primi pagano interventi di sponsorship per incrementare le vendite dei loro prodotti; i secondi, che non hanno nulla da vendere, possono invece ricevere donazioni per raggiungere i loro scopi.

Anche per gli enti non profit l'eredità culturale è quindi un fattore della produzione, anzi è probabilmente il fattore più importante: a ben vedere essa informa di sé le scelte statutarie e gestionali delle associazioni e delle fondazioni, uniche persone giuridiche che il nostro codice civile riconosce nel libro primo e quindi ben lontane dal libro quinto che regola i soggetti societari. Anche per esse tuttavia, in una contabilità tutta costruita sullo stampo dei soggetti economici dedicati al profitto, non vi è spazio di ammortamento per il valore della eredità culturale, che talvolta risiede addirittura nel nome e nell'insegna del soggetto non profit e che avrebbe tutti i diritti di essere contabilizzata fra gli asset dell'attivo patrimoniale.

Ma in tempi recenti nel nostro paese qualche passo avanti si è fatto anche sotto questo aspetto meramente ragionieristico.

Quando l'eredità culturale è esistenziale

Il fenomeno delle fondazioni bancarie italiane è recente, ma ha già informato di sé una svolta epocale, sia nel sistema bancario, ora inserito (quasi sempre) nella concorrenza del mercato, sia soprattutto nel mondo dei soggetti non profit: la attuale veste ordinamentale ricopre soggetti giuridici di complessa lettura, nell'insieme inediti sulla scena istituzionale, non solo italiana. La loro genesi giuridica risale a quin-

18) Cfr. Segre G. *Il profitto capovolto: epistemologia del non profit*, in Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze (LXV), n. 4, 2006, pp. 638-657

dici anni addietro¹⁹, come esito certamente secondario di una legge di riforma delle banche pubbliche; la effettiva nascita legale a qualche anno dopo, dal momento che le nuove strutture fondazionali si sono avviate con lentezza; la attivazione operativa è tuttora in corso ed anzi appare per certi versi ancora incompiuta. Fondazioni senza fondatore²⁰, originariamente considerate sostanzialmente un ente pubblico, esse hanno trovato solo recentemente nell'autunno del 2003 il loro modello di esistenza in due sentenze della Corte Costituzionale, che ne hanno definitivamente plasmato la natura fondazionale privata. La generica definizione archetipale “un patrimonio per uno scopo” si è dunque evoluta nella seguente formula: un patrimonio - originariamente costituito dal capitale sociale della impresa bancaria trasformata volontariamente in società per azioni e successivamente misurato dalle trasformazioni che il patrimonio originario ha assunto - indirizzato al duplice scopo di utilità sociale e di sviluppo economico, da raggiungere operando in determinati settori - definiti dalla legge - nei quali deve prioritariamente essere indirizzata l'attività della fondazione²¹.

-
- 19) Le Fondazioni bancarie nascono in Italia all'alba degli anni novanta con intenti strumentali lungo la via di un intervento a favore delle istituzioni creditizie. Per rafforzarne i capitali bancari, in un'epoca che si presentava difficile, era necessario aprire la scatola giuridica che ne conteneva i patrimoni, adottando finalmente per le banche pubbliche il modello societario. Un tale aggiornamento istituzionale era del resto ormai assolutamente reso necessario dalla globalizzazione dei mercati finanziari, che a loro volta non riuscivano ad intendere la reale natura patrimoniale di banche costituite nella forma di ente pubblico economico. Poiché però era necessario affidare, almeno temporaneamente, il titolo di proprietà sulle nuove azioni a qualche soggetto, scartate altre ipotesi, vennero «inventate» le Fondazioni bancarie. Per questo motivo l'invenzione delle Fondazioni bancarie italiane viene generalmente attribuita all'allora ministro del tesoro Giuliano Amato, supportato peraltro da analisi e libri bianchi prodotti all'epoca dalla Banca d'Italia. Per la verità nel decennio precedente l'argomento era comparso in qualche documento interno del mondo politico o bancario. In particolare risulta un progetto dell'allora direttore generale dell'Istituto San Paolo di Torino Luigi Arcuti inteso a separare l'azienda bancaria dall'ente pubblico in cui era connaturata, al fine di poter avviare un aumento di capitale dell'istituto creditizio a fini di rafforzamento patrimoniale. Parimenti nel dibattito avviato dall'AREL sul rafforzamento del sistema bancario italiano compare sotto l'impulso del presidente Beniamino Andreata l'ipotesi di esplicitare la natura fondazionale delle banche pubbliche, affidando loro una attività grant-making dedicata alla fornitura di beni pubblici.
- 20) Cfr. Segre G., *Fondazioni senza fondatore*, Relazione alla XXXIX riunione scientifica annuale della Società Italiana degli Economisti, ristampato in Filippini L., *Economia delle fondazioni*, Mulino, Bologna, 2000, pp. 199-232
- 21) Legrenzi P.– Segre G. *A cosa servono le fondazioni bancarie*, in Il Mulino, (LVI), n. 2, 2007, pp. 268-275

È assai facile intravedere in queste nuove creature giuridiche la messa in evidenza della eredità culturale derivata da secoli, in alcuni casi davvero molti, di storia soggettiva, che si incorpora nella voce - assai consistente nella sua misurabilità contabile - dell'attivo patrimoniale rappresentata dal valore dei titoli azionari acquisiti nell'operazione di scorporo dell'azienda bancaria, quei titoli creati per dare valore ad un soggetto di antica origine, ma di monca natura capitalistica e che ora valgono grosso modo tanto quanto un decimo della borsa italiana.

Dunque con questa esperienza il cerchio si chiude: se per l'impresa for profit l'eredità culturale è un indubbio fattore della produzione, anche se di incerta caratura aziendale, poiché necessità di uno specifico documento ove rendicontare l'attività non contabilizzata dell'opzione etica, nell'impresa non profit l'heritage culturale ne connota il fenomeno esistenziale stesso, raggiungendo nel caso delle fondazioni bancarie la dignità di esplicito e contabilizzato fattore della produzione. La strada che collega espressamente cultura ed economia ora è un po' più aperta.

**SULLA COSTITUZIONE ECONOMICA.
CONTRIBUTO PER UNA TEORIA DEGLI EFFETTI
COSTITUZIONALI DELL'ECONOMIA**

*ON THE ECONOMIC CONSTITUTION.
A CONTRIBUTION TO THEORY OF THE CONSTITUTIONAL
EFFECTS OF ECONOMY*

Giampiero di Plinio

*Professore ordinario di Diritto pubblico
Facoltà di Economia
Università "G. d'Annunzio" di Chieti/Pescara*

*Full professor of Public Law
Faculty of Economics
G. d'Annunzio University of Chieti/Pescara*

diplinio@alice.it

Esiste un rapporto giuridicamente rilevante tra grandezze macroeconomiche e istituzioni costituzionali? La dimensione “quantitativa” delle prime costituisce un limite “costituzionalmente” rilevante per la struttura, le funzioni, l’attività e la stessa configurazione delle seconde? Esiste, insomma, una costituzione economica?

Questioni del genere sono sempre state assolutamente legittime, addirittura normali e scontate, all’interno della teoria economica. Invece, tra i costituzionalisti, tali aspetti sono ancora, nel migliore dei casi, considerati con diffidenza.

Lo scopo di questo saggio è quello di verificare, al contrario, se, e con quali modalità, le leggi dell’economia influenzano il diritto costituzionale. Non si tratta di esaminare “gli effetti economici delle Costituzioni” (perché un tale compito spetta non ai giuristi ma agli economisti, che lo svolgono in modo eccellente), ma “gli effetti costituzionali dell’economia”, verificando il postulato che la Costituzione economica pone regole sostanziali e non solo procedurali, perché vincola direttamente (e giuridicamente) i contenuti, i fini e la sostanza delle scelte finanziarie dei governi.

Il saggio, sulla base di evidenze in due diverse fasi storiche, conclude che in ciascun ciclo storico dell’evoluzione dello Stato esistono regole macroeconomiche rilevanti per il diritto costituzionale. Tali imperativi economici non sono solo “oggetti” di studio o settori di normazione, ma sono componenti essenziali del nucleo della Costituzione e come tali costituiscono parametri per le funzioni pubbliche, compresa la funzione legislativa, vincolando i Governi, le Pubbliche Amministrazioni e la Giurisprudenza, ma anche per gli stessi Parlamenti.

PAROLE CHIAVE: COSTITUZIONE ECONOMICA · EFFETTI COSTITUZIONALI DELL’ECONOMIA · STATO SOCIALE INTERVENTISTA · COSTITUZIONE ECONOMICA SOVRANAZIONALE

Is there a legally relevant relationship between macroeconomic dimension and constitutional institutions? Does the “quantitative” dimension of the former constitute a “constitutionally” relevant limit for the structure, functions, activity and configuration of the latter? Essentially, does an economic constitution exist?

Issues of this kind have always been fully legitimate, and, in fact, taken for granted, in the context of economic theory. Instead, constitutionalists still usually consider them with some grade of distrust.

On the contrary, the aim of this paper is to verify, and describe, the influence of the economic rules on constitutional law. We do not have in mind to study “the economic effects of the Constitution” (indeed, economists are perfectly suited for such a task). Instead, we look at the “constitutional effects of the economy”, to show that the economic Constitution places substantial, and not just procedural, rules, by binding the Governments’ economic policies.

The paper, relying on various historical evidences, concludes the relevance of macroeconomic rules for the constitutional law, for every historical cycle of the State evolution. These “economic imperatives” are not only objects of study or lawmaking, but also essential parts of the core of Constitutions. Hence, they constitute parameters for public functions, including legislative function, binding on Governments, Public Administrations and Judiciary, and the Parliaments themselves.

KEYWORDS: ECONOMIC CONSTITUTION · CONSTITUTIONAL EFFECTS OF ECONOMY · INTERVENTIONIST WELFARE STATE · SUPRANATIONAL ECONOMIC CONSTITUTION

1. Il diritto costituzionale e l'economia.

Sulle pagine di questa Rivista, nel fascicolo dedicato agli atti della 83ª Giornata Mondiale del Risparmio, si può leggere l'intervento conclusivo in cui il Ministro dell'economia della XV Legislatura italiana ha detto testualmente «sentiamo una polifonia reclamare che le tasse devono essere abbassate, che la caduta del debito pubblico deve essere accelerata, che la spesa va tagliata, che i servizi pubblici devono essere sviluppati, che è necessario aumentare il capitale fisico e immateriale del Paese. Una moltiplicazione dei pani e dei pesci, la ricorrente illusione che lo stesso euro possa essere speso più volte per scopi diversi». E, ancora, «non è possibile soddisfare tutte le istanze; esistono vincoli e priorità: trovare la sintesi è compito dei Governi e dei Parlamenti ... Se non ci fossero vincoli non ci sarebbe 'economia' ... vivremmo in un mondo di beni liberi, illimitatamente a nostra disposizione; non ci sarebbe bisogno di

risparmiare. Ma quel mondo non esiste»¹.

Esistono davvero tali “vincoli”? E quale ne è la natura? Hanno “effetti giuridici”? Quali sono le relazioni costituzionali tra Stato ed economia? Esiste un rapporto giuridicamente rilevante tra grandezze macroeconomiche e istituzioni giuridiche? La dimensione “quantitativa” delle prime costituisce un vincolo “costituzionalmente” rilevante per la struttura, le funzioni, l’attività e la stessa configurazione delle seconde?

In altre parole, esiste, e ha rilevanza scientifica per il diritto costituzionale, una *Costituzione economica*?

Una questione del genere potrebbe essere fraintesa, e per questo ha bisogno di alcune precisazioni.

Non si tratta solo di fornire una descrizione o un’interpretazione della cosiddetta “parte economica” della Costituzione “formale”, ad esempio degli articoli dal 35 al 47 di quel documento ufficiale denominato *Costituzione della Repubblica Italiana*, approvato dall’Assemblea costituente nel 1947, entrato in vigore il 1° gennaio 1948, e sensibilmente modificato in particolare con l. cost. 3/2001.

Per chiarire meglio, si può ricordare che fra i vari significati che la dottrina giuspubblicistica assegna al termine “costituzione economica”², non ve n’è alcuno che riconosca valore “normativo” alle leggi dell’economia³.

Intendo verificare, al contrario, se, e in caso affermativo con quali modalità, le leggi dell’economia influenzano il diritto costituzionale. Vorrei dimostrare, più precisamente, che regole macroeconomiche quantitative sono da tempo, e in varie fasi storiche, entrate nel diritto costituzionale non solo come “oggetti” di studio o settori di normazione, ma come componenti essenziali del nucleo della Costituzione e come tali sono vincolanti e devono essere applicate dalle istituzioni di governo, dall’amministrazione e dalla giurisprudenza, sia a livello

1) T. Padoa-Schioppa, *Intervento conclusivo all’83ª Giornata Mondiale del Risparmio* (Roma, 31 ottobre 2007), in *questa Rivista*, 4/2007, 51 ss.

2) V. ad esempio, S. Cassese, *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, Laterza, 2000, 3 ss.

3) Curiosamente, questo aspetto è ampiamente sviluppato dallo stesso Autore citato nella precedente nota 3 in altre sedi (v. ad esempio, S. Cassese, *La Costituzione europea*, in *Quad. cost.*, 3/1991, 487 ss.).

statale che a livello transnazionale, a qualsiasi scalino della *Multilevel Constitution*.

Non si tratta di esaminare “gli effetti economici delle Costituzioni” (perché un tale compito spetta non ai giuristi ma agli economisti, che lo svolgono in modo eccellente⁴), ma “gli effetti costituzionali dell’economia”, verificando il postulato che la Costituzione economica – nei suoi sottoinsiemi rappresentati da Costituzione del mercato, Costituzione monetaria e Costituzione finanziaria⁵ – pone regole non solo procedurali⁶, perché vincola direttamente (e giuridicamente) i contenuti, i fini e la sostanza

-
- 4) Mi riferisco in particolare agli sviluppi della *public choice literature* (a partire ad. es. da J.M Buchanan, G. Tullock, *The Calculus of Consent*, Ann Arbor, University of Michigan Press., 1962, per giungere alle recenti rivisitazioni di W.C. Mitchell, *The Old and New Public Choice: Chicago versus Virginia*, in W.F. Shughart & Laura Razzolini (eds.), *The Elgar Companion to Public Choice*, Cheltenham, Edward Elgar 2001; D.C. Mueller, *Public Choice III*, Cambridge & New York, Cambridge University Press, 2003; B. Grofman, *Reflections on Public Choice*, in *Public Choice* 118(1-2)/ 2004, 31 ss.), fino a impostazioni e metodologie “rivoluzionarie” (T. Persson e G. Tabellini, *The Economic Effects of Constitutions*, Cambridge (MA), MIT Press, 2003; la ricerca prosegue e completa diversi lavori precedentemente pubblicati dagli stessi autori: *Separation of Powers and Political Accountability* (con G. Roland), in *Quarterly Journal of Economics*, 1997, vol. 112, 310 ss.; *The Size and Scope of Government: Comparative Politics with Rational Politicians*, in *European Economic Review*, 1999, vol. 43, 699 s.; *Comparative Politics and Public Finance* (con G. Roland), in *Journal of Political Economy*, 2000, vol. 108, 1121 ss.; *Political Economics: Explaining Economic Policy*, Cambridge (MA), MIT Press, 2000. Si vedano anche D. Acemoglu, *Constitutions, Politics and Economics: A Review Essay on Persson and Tabellini's The Economic Effects of Constitutions*, in *Journal of Economic Literature*, 2005, XLIII (Dec.), 1025 ss.; D.C. Mueller, *Torsten Persson and Guido Tabellini, The Economic Effects of Constitutions*, in *Constitutional Political Economy*, 2007, vol. 18, 63 ss.; T. Persson e G. Tabellini, *Electoral Systems and Economic Policy*, in B. Weingast and D. Wittman, (eds.), *Handbook of Political Economy*, Oxford University Press, 2006; T. Persson, G. Roland, G. Tabellini, *Electoral rules and government spending in parliamentary democracies*, in *Quarterly Journal of Political Science*, 2007, Vol. 2, n. 2; L. Blume, J. Müller, S. Voigt, C. Wolf, *The Economic Effects of Constitutions: Replicating – and Extending – Persson and Tabellini*, June 2007, CESifo Working Paper Series n. 2017, www.cesifo-group.de).
- 5) Sia consentito rinviare a G. di Plinio, *La costituzione economica europea e il progetto di Trattato costituzionale*, in J. Pérez Royo et al. (cur.), *Derecho Constitucional para el Siglo XXI*, Navarra, Editorial Aranzadi, 2006, t. I, 2489 ss.: Id., *La costituzione economica nel processo costituente europeo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1/2004.
- 6) Come s’ingegnano in tutti i modi a dimostrare alcune correnti di pensiero giuspubbliciste (per tutti e recentissimo cfr. G. Rivosecchi, *L’indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, Cedam, 2007), ‘inciampando’ in continuazione, come vedremo approfonditamente più avanti, sui limiti sostanziali e i vincoli contenutistici di cui è disseminata la funzione di determinazione e di attuazione di quella surreale entità che alcuni continuano a chiamare “indirizzo politico”, nella sua sottospecie di indirizzo politico finanziario.

delle scelte finanziarie dei governi.

Il postulato di effetti 'normativi' delle grandezze quantitative nelle interazioni tra istituzioni ed economia è sempre stato considerato assolutamente legittimo, talora addirittura normale e scontato, all'interno della teoria economica, anzi, si può dire che la dimensione 'costituzionale' fa parte del *core* epistemologico della scienza economica⁷.

Invece, tra i costituzionalisti tali aspetti sono trascurati: valori quantitativi, come crescita economica, prodotto interno lordo, deficit di bilancio, non hanno mai fatto veramente parte delle loro strumentazioni metodologiche e interpretative⁸. Se gli architetti nascono con la sindrome dell'*horror vacui*, i giuristi in genere e i giuspubblicisti in particolare sembrano avere un'allergia congenita per tutto ciò che sa di quantitativo, specie se il quantitativo si presenta sotto forma di valore costituzionale sostanziale, cioè quando essi realizzano che una Costituzione economica non può che funzionare (o meglio effettivamente funziona) ponendo vincoli alla Costituzione politica e a tutti i suoi corollari.

Sono perfettamente consapevole che si tratta di un approccio devastante per la teoria giuridica classica dell'indirizzo politico come "libertà assoluta dei fini" e per i "costituzionalismi valutativi" di ogni tipo; esso tuttavia non entra in collisione con i parametri del costituzionalismo classico⁹.

Di seguito, cercherò di dimostrare, ponendo a raffronto due storici e consecutivi assetti costituzionali del sistema economico, che gli imperativi

-
- 7) G. Brennan, J.M. Buchanan, *The Reason of Rules: Constitutional Political Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985.
 - 8) I costituzionalisti prestano poca o affatto attenzione ai meccanismi fondamentali di lettura e interpretazione della costituzione economica (moneta, occupazione, liquidità, mercato, finanza pubblica, spesa, debito pubblico) e allo svolgimento di *principi e valori costituzionali* come il principio antinflazionistico, il divieto di disavanzi strutturali e di indebitamento eccessivo, il divieto di aiuti e incentivazioni alle imprese, il principio di condizionamento finanziario dei diritti sociali, il principio di concorrenza e di libera circolazione dei lavoratori, delle merci, la libertà di stabilimento delle imprese, e così via (v. i riferimenti in G. di Plinio, *Diritto pubblico dell'economia*, Milano, Giuffrè, 1998).
 - 9) Riassumibili nel dogma della limitazione del potere di fronte ai diritti di libertà e nei suoi corollari, esattamente nel senso in cui lo interpreta C. H. McIlwain, *Constitutionalism: Ancient and Modern*, Ithaca, Cornell University Press, 1947. Sul punto v. A. Pace, *Le sfide del costituzionalismo nel XXI secolo*, in *Dir. pubbl.*, 3/2003, 887 ss.; A. Di Giovine, *Le tecniche del costituzionalismo del '900 per limitare la tirannide della maggioranza*, in G.M. Bravo (cur.) *La democrazia tra libertà e tirannide della maggioranza nell'Ottocento*, Torino, Olschki, 2004.

economici condizionano e plasmano le costituzioni, hanno valore contenutistico e non solo procedurale, sono rivolti ai titolari dell'indirizzo politico, cioè ai Governi e ai Parlamenti, limitandone le scelte e vincolando le funzioni pubbliche, compresa quella legislativa, e la stessa sovranità statale¹⁰.

2. Genesi di un'icona

Le prime formalizzazioni di una teoria della Costituzione economica videro la luce in quell'immenso laboratorio di mutamento culturale che fu la Repubblica di Weimar¹¹.

Le dottrine della *Wirtschaftsdemokratie* e della *Sozialverfassung*¹² si sparsero in tutta Europa e riconfluirono, nel secondo dopoguerra, nell'operazione di elaborazione della Bonner Grundgesetz¹³, ma non solo: non siamo di fronte a un *Sonderweg*, a un'isolata eccezione, perché esse furono alla base un po' di tutto il ciclo costituente intorno a quel periodo.

In letteratura le ragioni di questo successo generalizzato del modello sono

-
- 10) Per la metodologia e alcuni sviluppi sia consentito il rinvio a G. di Plinio, *Diritto pubblico dell'economia*, cit.; Id., *Il common core della deregulation. Dallo Stato regolatore alla costituzione economica sovranazionale*, Milano, Giuffrè, 2005; Id., *La costituzione economica europea e il progetto di Trattato costituzionale*, cit.; Id., *Costituzione economica e regole elettorali*, in A. Barbera e G. Guzzetta (eds.), *Il governo dei cittadini. Referendum elettorali e riforma della politica*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007.
 - 11) P.C. Caldwell & W.E. Scheuerman (eds.), *From Liberal Democracy to Fascism: Legal and Political Thought in the Weimar Republic*, Boston/Leiden, Humanities Press, 2000; J.P. McCormick (ed.), *Confronting Mass Democracy and Industrial Technology: Political and Social Theory from Nietzsche to Habermas*, Durham / London, Duke University Press, 2002.
 - 12) L'onda lunga della costruzione 'professorale' della Grundgesetz weimariana fu sviluppata in queste direzioni e con questi linguaggi da giuristi 'di sinistra', quali Hugo Sinzheimer, Franz Neumann, Ernst Fraenkel (v. ad esempio W.E. Scheuerman, *Social Democracy and the Rule of Law: The Legacy of Ernst Fraenkel*, in Caldwell & Scheuerman (eds.), *From Liberal Democracy to Fascism*, cit., 74 ss; M. Iser & D. Strecker (eds.), *Kritische Theorie der Politik. Franz L. Neumann – eine Bilanz*, Baden-Baden, Nomos, 2002) ma anche, con stili differenti, da alcuni che, partendo da queste posizioni, giungevano a conclusioni più 'realiste', vicine alla *Realpolitik* bismarckiana, come Hans J. Morgenthau (sul quale si veda la rivisitazione di W.E. Scheuerman, *Realism and the Left: the case of Hans J. Morgenthau*, in *Rev. Int'l. St.*, 34/2008, 29 ss.).
 - 13) P.C. Caldwell, *Is a Social Rechtsstaat Possible? The Weimar Roots of a Bonn Controversy*, in Caldwell & Scheuerman (eds.), *From Liberal Democracy to Fascism*, cit., 136 ss.

state variamente indagate¹⁴, ma le ipotesi più convincenti sono quelle che fanno più o meno consapevolmente leva sulla capacità del modello teorico di rappresentare un'esigenza, una forza materiale 'oggettiva', che spinge ineluttabilmente verso una precisa riconfigurazione dei rapporti tra economia, società e Stato.

In sostanza, fin da Weimar, la teoria aveva uno scopo preciso, quello di dimostrare che le esigenze di redistribuzione tra le classi e d'intervento statale per la stabilizzazione macroeconomica e il sostegno della domanda globale non erano solo espressione di rivendicazioni politiche ma avevano un fondamento normativo, e per di più di rango 'superiore' rispetto alla legge e al "potere costituito". Dottrina del *Welfare* e teoria keynesiana, insomma, tentarono con successo di assumere la veste di Costituzione¹⁵, per presentarsi come ineluttabilmente vincolanti per le istituzioni e per la società, e porre le basi per un *Wirtschaftsverfassungsrechts*, un "diritto costituzionale dell'economia" fondato sugli imperativi economici che avevano generato l'interventismo statale del Novecento. Sostengo fermamente che l'operazione fu più che legittima, non tanto

-
- 14) Per M. Loughlin (*Rights, Democracy, and Law*, in T. Campbell, K. Ewing & A. Tomkins (eds.), *Sceptical Essays on Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 1992, 42) lo scopo supremo della democrazia è «to provide the conditions for the full and free development of the essential human capacities of all the members of the society»; partendo da questo assunto, si fa derivare la conseguenza che la democrazia «needs to be something more than the existence of a few basic political procedures. By bringing the idea of 'social' into the frame, we then begin to address the wider issues by incorporating the social and economic aspects of society into our understanding of democracy. However, as this involves making normative claims in relation to democracy, it is widely felt that this stretches the understanding of democracy too far» (R. Burchill, *The EU and European Democracy – Social Democracy or Democracy with a Social Dimension?*, in Canadian J. L. & Jur., Special issue: Social Democracy, vol. XVII, 1/2004, 185-186). Ciò significa che, attraverso l'incorporazione degli aspetti sociali ed economici dominanti in quel determinato ciclo storico dentro il "frame" della democrazia, la "costituzionalizzazione" formale diventa lo sbocco naturale delle pressioni economiche oggettive e delle trasformazioni giuridiche che queste pressioni hanno via via prodotto nel diritto materiale, dal mutamento delle prassi commerciali e amministrative all'evoluzione della giurisprudenza, dalle trasformazioni del diritto privato alle grandi riforme finanziarie e monetarie. Insomma, la Costituzione "prima" compare nella storia, e "dopo" viene scritta.
- 15) Con giustificazioni culturali differenti e confluenti: dottrine sociali cristiane e teoremi di democrazia sociale andavano a convergere con ordo-liberalismo e calcoli di lungo periodo di frazioni illuminate della borghesia. In arg.: P. Koslowski (ed.), *The Theory of Capitalism in the German Economic Tradition: Historism, Ordo-Liberalism, Critical Theory, Solidarity*, Berlin – Heidelberg - New York - Tokyo, Springer, 2000; C. Joerges, *What is Left of the European Economic Constitution? A Melancholic Eulogy*, in Eur. L. Rev., 30/2005, 461 ss.

culturalmente o politicamente, quanto soprattutto dal punto di vista scientifico, ma solo a patto di inquadrare la questione in una prospettiva storicistica; infatti, se si ammette che in un ciclo storico un diritto costituzionale dell'economia non possa che fondarsi su una Costituzione 'keynesiana', si deve anche ammettere che un diverso diritto costituzionale dell'economia soppianti il primo, quando a causa del mutamento storico nella configurazione degli imperativi economici sia radicalmente mutata la Costituzione economica "materiale".

Sfuggirebbe a ogni parametro di razionalità scientifica l'osservatore che sostenesse che i fenomeni storici e oggettivi valgono solo quando coincidono con i suoi desideri.

Questi aspetti sono agevolmente dimostrabili se si tiene conto che la Costituzione economica fondata su interventismo, socialità e *welfare* esisteva ancor prima che fosse formalizzata in testi costituzionali più o meno democratici e sociali, e persino nei regimi autoritari del Novecento. Infatti, l'essenza della Costituzione economica keynesiana non è mai stata introdotta e imposta dai vari "fiori di carta" che si sono succeduti nel tempo – dalla Grundgesetz di Weimar alla Costituzione italiana del 1948 – ma è sempre stata saldamente insediata nella prassi materiale dell'interventismo statale in economia, a sua volta innescato e legittimato da fenomeni oggettivi legati alla crisi di sistema delle economie (e delle costituzioni) liberali. Esemplifichiamo con l'esperienza italiana (ma considerazioni analoghe valgono in misura più o meno simile in tutti gli Stati industriali del '900): le prime prove generali di *deficit spending*, dopo la creazione da parte di Depretis del Ministero del Tesoro, risalgono alla fine dell'ottocento, come pure le prime legislazioni di incentivazione; la tutela del lavoro dagli infortuni fu avviata da un conservatore, anche se particolare come Rudinì, a fine secolo. Giolitti, a partire dal 1903, vara un complesso di riforme, con l'Istituto Nazionale delle Assicurazioni – il primo ente pubblico economico italiano –, un progetto di intervento nel Mezzogiorno, la nazionalizzazione delle ferrovie, le municipalizzazioni, ponendo le premesse per l'avvio di una solida teoria dei pubblici servizi in senso "soggettivo"; la "funzione sociale" delle proprietà dei suoli risale alla legge per il risanamento di Napoli del 1885, passando per i decreti di guerra del 1916-17 con cui furono sostanzialmente nazionalizzate miniere e cave, e la prima teorizzazione compiuta dell'istituto fu magistralmente rappresentata da Salvatore Pugliatti in pieno fascismo. Il sistema

delle partecipazioni statali nasce nel 1920 con le prime crisi bancarie e la creazione del Consorzio sovvenzioni Valori Industriali, ed esplose negli anni trenta con la creazione dell'IRI e la "funzionalizzazione" del sistema bancario, e negli stessi periodi la moneta manovrata e il controllo pubblico sulle Banche centrali erano già fenomeni "normali", mentre Giuseppe Bottai, tecnocrate e gerarca fascista, faceva i primi esperimenti di programmazione economica e sicurezza sociale¹⁶.

Tutto questo non è "Costituzione economica" keynesiana e interventista? Non è "governo dell'economia"? E si noti che la Costituzione formale sotto la quale questo avveniva era nientemeno che lo Statuto albertino, una carta "octroyée", breve, senza diritti sociali e interventismo pubblico, con la struttura tipica delle prime Costituzioni liberali, forse meno aperta e più autoritaria delle altre.

E 'tutto questo' ha continuato a esistere, anzi è cresciuto a dismisura, dopo la "scrittura" della Costituzione repubblicana, mostrando che la Costituzione vivente, quella "materiale" affonda le sue radici in luoghi ben più profondi della crosta della politica e delle sottoculture¹⁷. L'apparato statale, e specialmente quello di governo dell'economia e la relativa legislazione sono transitati in modo indolore, a parte poche epurazioni,

16) Per dettagli e documentazione rinvio a G. di Plinio, *Diritto pubblico dell'economia*, Milano, Giuffrè, 1998, anche per riferimenti bibliografici diffusi.

17) Ad esempio, sul versante del diritto privato, si provi a spiegare l'ultravigenza in età repubblicana del codice civile "fascista" del 1942 senza far ricorso a una teoria oggettiva della "costituzione economica", o, se si vuole, a una «concezione dei rapporti economici applicata al regime fascista» e non ad una «concezione fascista dei rapporti economici» (G. Zagrebelsky, *Premessa*, in C. Mortati, *La costituzione in senso materiale*, Milano, Giuffrè, 1998, rist.). V. anche l'ancor più lucida ricostruzione di A. Barbera, *Dalla Costituzione di Mortati alla Costituzione della Repubblica*, introduzione al volume *Una e indivisibile*, Milano, Giuffrè, 2007.

nella Prima Repubblica¹⁸, e hanno proseguito la vertiginosa crescita, per altri cinquant'anni, sino alle soglie dell'euro e della globalizzazione.

Una lettura storicistica dello svolgersi delle relazioni tra economia e Stato mostra chiaramente che non è la Costituzione del 1948 che ha introdotto la Costituzione economica sociale e interventista, ma è quest'ultima che, fluendo attraverso la teorizzazione del nucleo dei 75 alla Costituente, ha configurato l'impianto sociale ed economico delle bellissime architetture giuridiche della Costituzione formale italiana. E processi analoghi a quello sommariamente qui descritto sono avvenuti, con le debite differenze di stili e di tempi, in Germania, in Francia, nel Regno Unito, in Austria e persino, anche se in forme temporanee e meno marcate, nell'America del *market failure* e del *New Deal* rooseveltiano¹⁹.

Mi pare di averlo già detto, ma queste cose è meglio ripeterle: gli economisti hanno sempre tratto lezioni dalla storia, i costituzionalisti no, ostinandosi a credere che sono le Carte, la 'bella' politica, il volontarismo e i pubblici poteri a creare e modellare i confini economici e il ruolo dello Stato nelle grandi fasi storiche dell'economia.

Vorrei pertanto provare, da costituzionalista, a sviluppare e applicare i teoremi che scaturiscono dalla storia, attraverso tre scansioni, alle

18) Per fare un solo esempio tra mille, si pensi all'origine dei comitati interministeriali in Italia, legata alle vicende della crisi finanziaria degli anni venti e trenta, e alla creazione dell'ordinamento sezionale del credito, al cui vertice fu posto il CICR al fine di realizzare un'unica struttura di comando del credito, in ossequio formale a un disegno statalista del fascismo (M. S. Giannini, *Relazione di sintesi*, in M. Porzio (cur.), *La legge bancaria. Note e documenti sulla sua "storia segreta"*, Bologna, 1981, 238) ma nella sostanza frutto dell'intuizione tecnica complessiva del gruppo dirigente dell'IRI (S. Cassese, *Documenti sulla preparazione della riforma bancaria del 1936*, in Id., *La formazione dello stato amministrativo*, Milano, 1974, 127 ss.), e di un modello addirittura di derivazione anglosassone. E non a caso gli sviluppi del secondo dopoguerra furono caratterizzati dalla proliferazione del sistema dei comitati – anche per la necessità di offrire una legittimazione formale alla frammentazione dell'interventismo pubblico nelle "amministrazioni parallele" e nel sistema di "potere per enti" – che culminò nell'istituzione del CIPE, immaginato come di unificazione dell'intervento pubblico in economia mediante un modello di centralizzazione della programmazione economica (teorizzato con metodo radicale dal Quadri, "*Gabinetto economico*" e *indirizzo politico economico*, cit.) che affondava direttamente la sua giustificazione nel terzo comma dell'art. 41 della Costituzione del 1948 (sia consentito ancora il rinvio a G. di Plinio, *op.ult.cit.*, e, per un quadro sintetico dell'evoluzione costituzionale italiana e riferimenti, a G. Di Plinio, T.E. Frosini, G. Parodi, *Corso di diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 2008, 77).

19) Cfr. J. Kohl, *L'evoluzione della spesa pubblica nell'Europa Occidentale e nell'America del Nord*, in P. Flora e A.J. Heidenheimer (cur.), *Lo sviluppo del Welfare State in Europa e in America*, Bologna, Il Mulino, 1983, 367 ss.

quali corrispondono altrettanti salti nell'evoluzione 'moderna' delle relazioni tra potere politico ed economia.

Il primo, già sepolto dalla storia, scaturì dalla crisi di sistema dell'economia liberale e vide il consolidamento di una Costituzione economica "sociale e interventista", in cui si coniugava il controllo politico delle grandezze macroeconomiche con *welfare*, redistribuzione e interventismo dentro il livello dello Stato nazione.

Il secondo, attualmente vigente, figlio della rivoluzione scientifica e tecnologica e della globalizzazione, ha forgiato una Costituzione economica "sovrnazionale" separando la regolazione macroeconomica dal *welfare*, lasciando questo agli Stati nazione e sottraendo loro la prima, spostandone le leve in sede sovranazionale mediante la riconduzione delle politiche nazionali al rispetto di *vincoli oggettivi e quantitativi* (non manipolabili dai poteri politico-rappresentativi) sulle funzioni di regolazione del mercato, di manovra della moneta, e di controllo del bilancio.

Il terzo salto, che ancora non c'è ma del quale molti dichiarano di intravedere fattezze e impellente necessità, viene immaginato come ricomposizione a livello europeo / sovranazionale delle istanze sociali e della regolazione dell'economia. Solo i primi due passaggi possono essere discussi su basi sicuramente scientifiche; il terzo ha ancora la consistenza e il sapore di una malinconica poesia²⁰.

3. La Costituzione economica dello Stato interventista.

Nel Novecento, la risposta degli Stati a Costituzione liberale ai problemi sociali e strutturali del capitalismo è più o meno uniformemente rappresentata dall'*intervento sistematico dello Stato nell'economia*.

Se pure forme di ingerenza dei pubblici poteri si erano avute nelle precedenti forme di Stato, la *funzione* dell'intervento pubblico nell'economia in questa fase è profondamente diversa e incomparabile con qualsiasi altra, perché le condizioni materiali sono profondamente diverse: soltanto quando il processo di industrializzazione entra nella sua fase "matura" e la forma del diritto economico liberale è incapace di affron-

20) C. Joerges, *What is Left of the European Economic Constitution? A Melancholic Eulogy*, in *Eur. L. Rev.*, 30/2005, 461 ss.

tare le contraddizioni insanabili dell'economia liberale, cioè solo quando l'instabilità economica diviene *sistemica*, solo allora l'intervento dello Stato nell'economia assume una funzione unica che non è mai esistita in precedenza, di stabilizzazione coniugata con l'integrazione dei consumi e della domanda globale attraverso la generalizzazione dell'intervento in economia. Coniugando l'eccedenza di capitale con l'eccedenza di popolazione lo Stato sociale interventista diventa fattore di produzione, di regolazione e di consumo: un analogo fenomeno non si è mai verificato nella storia, perché appunto non si sono mai presentate le condizioni materiali necessarie per la sua configurazione²¹.

A questo punto, individuare il fondamento e la legittimazione della nuova Costituzione economica che si va formando, nei fallimenti del mercato appare addirittura banale. La dottrina del *market failure* è stata specificamente elaborata per spiegare l'avvento della *statutory regulation* nell'ordinamento americano²², ma viene spesso utilizzata come chiave di lettura dell'ampliamento della presenza e del controllo dello Stato sull'economia anche nei paesi dell'Europa continentale²³.

Al di là delle spiegazioni e dei dettagli sulle dottrine connesse alla nozione di *market failure*, non è difficile accettare il postulato che in questi casi si genera un fondamento "economico-costituzionale" all'intervento pubblico²⁴, applicabile a tutti i modelli e le forme di Stato. In effetti, la principale funzione della teoria, specie nella sua versione normativa²⁵, è stata quella di legittimazione degli interventi e delle regolamentazioni

21) J.J. O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State*, New York, St. Martin's Press, 1973; trad. it. *La crisi fiscale dello Stato*, Torino, Einaudi, 1977; C. Offe, *Contradictions of the Welfare State*, edited by J. Keane, Cambridge, Mass., The MIT Press, 1984.

22) F. Bator, *The Anatomy of Market Failure*, in *Quart. J. Ec.*, 1958, n. 72, 351 ss.; G. Akerlof, *The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism*, *ivi*, 1970, n. 84, 488 ss.; G. Toumanoff, *A Positive Analysis of the Theory of Market Failure*, in *Kyklos*, 4/1984, 529 ss.; ma v., su ciò che resta della teoria in età di globalizzazione, R.O. Zerbe Jr., H. McCurdy, *The Failure of Market Failure*, in *J. Pol. Analysis & Manag.*, 4/1999, 558 ss., e, degli stessi A., *The End of Market Failure*, in *Regulation*, n. 23, 2000, 10 ss.

23) V. ad es. M. Monti, *Concorrenza e regolazione nell'unione europea*, in Atti del Convegno su *Regolazione e Concorrenza*, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, cit.

24) Non essendo possibile risolvere il problema utilizzando gli strumenti del diritto privato (A. Ogus, *Regulatory Institutions And Structures*, in *Ann. Pub. & Cooperative Ec.*, 4/2002, 627 ss.).

25) V. diffusamente, anche per sviluppi critici, La Spina, Majone, *Lo Stato regolatore*, cit., 117 ss.

anche di alta intensità (dallo *Sherman Act* al *New Deal*) nell'ambito di un ordinamento a connotazione liberale come quello statunitense, così che alla fine è successo che una teoria seria è passata dal laboratorio degli economisti a quello dei costituzionalisti e poi alle arene della politica, seguendo in questo un comune destino diffuso anche al di qua dell'Atlantico.

Ma perché avviene tutto questo? Quali sono le radici strutturali della semplificazione teoretica qualificata come “fallimento del mercato”? Un metodo che consente di fondare su basi non soggettive la Costituzione economica dello Stato interventista è fornito dalla *teoria della crisi di sistema*, e alla contestuale configurazione dell'intervento pubblico come *Krisismanagement*²⁶; si noti che qui si fa riferimento non alle crisi parziali, di singoli settori economici o frazioni di essi, né alle cosiddette crisi cicliche in quanto tali, ma alla teoria che spiega le disfunzioni del capitalismo all'interno degli Stati nazionali (nella loro versione liberale) come esteriorizzazioni di profonde contraddizioni interne tra gli stessi elementi costitutivi generali del sistema, La cui manifestazione non è tanto la lotta di classe, quanto *l'arresto del processo di accumulazione*, che non è la causa né l'effetto, ma è *la crisi interna stessa che si esteriorizza*.

La crescita economica, in quanto accumulazione di capitale, si presenta nell'economia liberale come appropriazione individuale del plusvalore, e dunque come controllo (di frazioni) della produzione e controllo sullo scambio da parte di singoli capitalisti; la ricerca dell'incremento continuo dell'indice della ricchezza, cioè del plusvalore, implica in primo luogo la ricerca di una *maggiore produttività degli impianti*, mediante l'innovazione tecnologica, e *la riduzione dei costi* (mediante aumento del rendimento unitario dei lavoratori, riduzione dei salari, licenziamenti); ciò porta a un aumento della quantità di reddito prodotta dall'unità di capitale (cioè del plusvalore relativo), ma anche a una svalorizzazione del prodotto e alla caduta tendenziale del tasso unitario di profitto.

26) Il termine (si trovano in letteratura anche *Crisis Management*, *Krisenmanagement*, e altre forme) è stato molto utilizzato da alcune dottrine spesso qualificate neo marxiste (da Jurgen Habermas a Klaus Offe, James J. O'Connor e altri citati in questo lavoro). Sebbene la prospettiva qui seguita intende fondarsi su basi teoretiche qualificabili come “marxiane” (in particolare la concezione materialistica e dialettica della storia e delle istituzioni giuridiche), il richiamo delle suddette posizioni teoriche non ha particolari significati filosofici o ideologici.

D'altra parte la necessità dell'incremento del plusvalore rende necessario l'allargamento della base produttiva e/o l'incremento netto della competitività, specie attraverso l'innovazione tecnologica. In tutti e due i casi il processo di accumulazione aumenta la ricchezza sociale complessiva, ma non avviene altrettanto sul versante della utilizzazione (cioè del consumo) dei prodotti finali: come scrive Habermas, «da una parte in ogni nuovo stadio dell'accumulazione con la crescita del plusvalore aumenta anche la potenziale ricchezza sociale, ma d'altra parte il potere di consumo delle masse e di conseguenza la possibilità di valorizzazione del capitale potrebbero essere aumentati in pari misura solo se i proprietari di capitale rinunciassero a quote corrispondenti del loro plusvalore: il processo di accumulazione deve quindi finire col bloccarsi per mancanza di *possibilità* di realizzazione o per mancanza di stimoli all'investimento»²⁷.

Dentro la separazione tra il controllo individuale del profitto e il controllo collettivo degli aggregati macroeconomici, la contraddizione più grande è che il processo di accumulazione individuale d'impresa in regime liberale implica la tendenza del singolo imprenditore alla riduzione del salario fino al costo minimo di sopravvivenza del salariato, e alla sostituzione continua del salariato con la macchina, mentre il processo di accumulazione globale, cioè aggregato e integrato, necessita di una espansione della domanda correlativa alla espansione della produzione. In questa condizione il controllo automatico delle crisi da parte del mercato diventa impossibile. La crisi non si riassorbe, anzi tende ad aggravarsi, e comunque si presenta come sottoutilizzazione strutturale degli impianti e incremento delle scorte invendute, da un lato, e disoccupazione strutturale, eccedenza di manodopera di riserva, impoverimento progressivo dei redditi di lavoro dall'altro.

La crisi di *sovraproduzione*²⁸, in quanto interruzione del processo di accumulazione «assume – come scrive ancora Habermas²⁹ – la forma di distruzione del capitale; questa è la forma fenomenica economica del reale processo sociale che espropria i singoli capitalisti (fallimento) e che

27) J. Habermas, *La crisi di razionalità nel capitalismo maturo*, Bari, Laterza, 1975, 87.

28) Un quadro in P. Bell, H. Cleaver, *Marx's Theory of Crisis as a Theory of Class Struggle*, in *The Commoner*, 5/2002, 1 ss.

29) *Op. loc. ult. cit.*

priva le masse lavoratrici dei loro mezzi di sussistenza (disoccupazione). La crisi economica ... risulta da imperativi contraddittori del sistema e minaccia l'integrazione del sistema»; presentandosi come fenomeno *oggettivo* incontrollabile, è percepita come una «catastrofe naturale».

Se la ragione della crisi può essere descritta dalle irrazionalità e dalle contraddizioni di una economia liberale che ineluttabilmente produce una *doppia eccedenza*, da un lato di capitali, dall'altro di manodopera disoccupata³⁰, si può anche immaginare che essa possa essere fronteggiata ricongiungendo i due fenomeni (produzione e consumo) di cui il capitalismo separa il controllo. Se il sistema economico liberale si fosse ripiegato su se stesso, milioni di persone, un esercito di riserva di disperati, e gli stessi lavoratori occupati, con il salario a livello del costo, cioè della mera sussistenza, *sarebbero stati esclusi dal circuito della domanda totale* dei beni, che però il capitale accumulato era in grado di produrre in misure da capogiro, sempre crescenti.

Libera di svilupparsi l'economia liberale classica stava producendo gli strumenti per la sua dissoluzione: una classe sociale di persone potenzialmente "pericolose", continuamente sull'orlo di rivolte, ma anche un capitale immenso ma sterile, senza domanda e senza mercato. Un'economia di questo genere è una bomba nucleare, e tenta in continuazione di trasferire il suo malessere. Uno dei modi più semplici per scaricare la crisi è la conquista di altri mercati, che può avvenire con il commercio internazionale, ma più semplicemente con la guerra, che è il sistema più rapido ed efficiente per bruciare le eccedenze, sia di capitale che di persone.

L'economia liberale spinge in primo luogo le sue istituzioni politiche a fronteggiare la crisi utilizzando il monopolio della forza, la violenza militare, la repressione giuridica, ma è evidente che in questo modo affronta solo gli *effetti soggettivi* della crisi (le rivolte e i conflitti), mentre alla *oggettività* di questa necessita una terapia eziologica delle sue contraddizioni interne, che potevano essere spezzate soltanto in un modo, cioè razionalizzando in un nuovo modello costituzionale di interventismo e regolazione l'integrazione del ciclo della produzione con il ciclo del consumo, redistribuendo il plusvalore sociale e coniugando così l'eccedenza

30) O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State*, cit.

di capitale con l'eccedenza di mano d'opera³¹.

L'espansione del ruolo dello Stato riempie la lacuna, e soddisfa queste necessità. Lo Stato entra *dentro gli elementi della crisi*, ne diventa esso stesso un elemento che collega sistematicamente gli altri (produzione, accumulazione, eccedenza di capitale da un lato, e consumo, lavoro, eccedenza di manodopera dall'altro), procedendo a una riorganizzazione totale del diritto e dell'economia e cambiando la sua forma costituzionale materiale, all'interno della quale acquisisce la legittimazione ad allargare i suoi "confini" fin dentro le zone più intime del mercato e della libertà d'impresa.

Dal punto di vista delle istituzioni giuridiche nasce una *nuova* Costituzione economica, un nuovo diritto dell'economia, o meglio un nuovo diritto *tout court*, che dell'ordinamento liberale costituisce negazione e superamento³².

Se la funzione *prescrittiva* del diritto pubblico nello Stato liberale è costruita intorno al comando unico della borghesia, e il controllo della appropriazione del plusvalore è realizzato *al di fuori dello Stato e del diritto*, essendo completamente nelle mani dei singoli capitalisti, nello Stato sociale il controllo sulla *distribuzione del reddito nazionale* viene esercitato in forma pubblicistica, per consentire la gestione della crisi di sistema, e la funzione *prescrittiva* del diritto pubblico (dell'economia) è quella di *coniugare produzione e consumo e regolarne i processi*, all'interno del territorio dello Stato nazionale.

Ciò implica un ribaltamento dei valori e la costituzione di una serie di nuove teste di capitolo del diritto costituzionale: la proprietà non è più un diritto inviolabile, ma deve essere funzionalizzata allo sviluppo economico, la ricchezza sociale deve essere ridistribuita secondo l'imperativo del sostegno della domanda e della produzione, la mo-

31) La possibilità della realizzazione di questo compito è contenuta all'interno della contraddizione stessa: la crisi *oggettiva* di sistema si presenta *oggettivamente* risolvibile, a patto che siano cambiati i meccanismi di distribuzione delle ricchezze o che comunque siano forniti alle classi subalterne gli strumenti per entrare nel mercato, e trasformarsi in *consumatori*: la conquista della giornata lavorativa ridotta (a dieci ore), i miglioramenti salariali, sono timide emersioni di questa tendenza interna del sistema a sopravvivere. L'economia dell'egoismo è costretta a diventare economia dell'altruismo, come effetto di *biological needs of survival*, cioè di necessità oggettive.

32) In argom. v. anche Coccozza, *Profili di diritto costituzionale applicato all'economia*, cit., 14 ss.

neta non è più un semplice strumento di scambio di cui conservare nel tempo la stabilità, ma diviene oggetto di *manovra* da parte dei pubblici poteri per assestare gli sviluppi del ciclo congiunturale e per incentivare lo sviluppo della base produttiva. D'altra parte, il bilancio dello Stato dilata senza fine la sua dimensione, sia sul versante delle entrate, in cui affluiscono quote sempre maggiori di plusvalore sociale, sia sul versante della spesa, che tende a crescere ancora più velocemente, e si spande in tutti i settori, trasformandosi, dal punto di vista economico in allargamento della domanda e stimolo della produzione.

La Costituzione economica liberale e le sue frazioni interne ne risultano stravolte.

Se la Costituzione finanziaria degli Stati ottocenteschi poggiava su legalità (come centralità parlamentare) della spesa e dell'entrata, pareggio del bilancio e contenimento delle pubbliche amministrazioni ai livelli d'ordine essenziali, ora il suo *core* è rappresentato da *deficit spending* e indebitamento, accompagnati dal transfert del potere di bilancio dalle istituzioni parlamentari al potere esecutivo e dalla dilatazione senza fine degli apparati pubblici e dei trasferimenti finanziari alle imprese e alla collettività.

Mentre la Costituzione monetaria si fondava su stabilità della moneta, *gold standard* e divieto di inflazione, ora la Costituzione monetaria interventista si fonda sulla manovra della moneta e sulla funzionalizzazione delle politiche monetarie alla politica economica dei governi.

E, infine, la regolazione leggera ed esterna, di sola garanzia, delle costituzioni liberali è sostituita da una "Costituzione del mercato" ad altissima e penetrante regolazione. Nella misura in cui lo Stato interventista acquisisce la funzione di controllo delle crisi di sistema, le istituzioni nazionali di governo e amministrazione dell'economia divengono la sede naturale della *conformazione generale delle grandezze economiche*. La legge e la regolazione si sostituiscono alle libere forze del mercato, riorganizzandole e ridefinendole all'interno di procedure pubblicistiche. Lo Stato, o meglio l'apparato politico di governo, diviene la sede della progettazione e dell'allocazione delle risorse di bilancio, la finanza pubblica ne diviene la misura, e le istituzioni economiche ne divengono i custodi e i garanti. Le incentivazioni, le imprese pubbliche e i salvataggi industriali aboliscono il rischio

d'impresa; il controllo dei prezzi riprogetta il profitto; il principio di concorrenza è praticamente inattivo, perché le regole pubblicistiche e le conformazioni giuridiche dell'impresa, del contratto e dello scambio "razionalizzano" a monte il ruolo degli egoismi individuali; i servizi pubblici sono erogati dallo Stato; l'acquisizione dei fattori produttivi da parte delle imprese è minuziosamente e rigidamente disciplinata; una fitta regolazione protezionistica difende i confini di questo "giardino dell'economia" e le sue architetture, tanto belle e complesse quanto fragili.

Un primo elemento di questa fragilità è messo in luce dalle teorie che associano l'interventismo pubblico all'azione delle lobby, o più in generale agli sviluppi della partecipazione e alla negoziazione normativa, che produrrebbe una "legislazione per categorie"³³. Il fenomeno è stato precocemente riscontrato nella esperienza americana, in cui la dottrina da tempo ha evidenziato un effetto di "cattura" degli apparati pubblici dello Stato interventista da parte di gruppi sociali ed élites³⁴, e costituisce in sé una "critica materiale" della *public interest theory*. La radicale revisione critica della Scuola di Chicago, e dalle sue varianti, muovendo, piuttosto che dalle dichiarazioni formali dei pubblici poteri della regolazione, dalle finalità effettive degli interventi (*public choice theory*), evidenzia come *interventions* e *regulations* non sono introdotti nell'interesse pub-

33) Il ruolo dei privati nelle regolazioni è descritto in termini generali in J. Freeman, *The Contracting State*, in Florida St. Univ. L. Rev., 2001, 155 ss.; v. anche L. Salamon, *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, New York, Oxford Univ. Press, 2002.

34) M. Bernstein, *Regulating Business by Independent Commissions*, Princeton, Princeton Univ. Press, 1955; T.J. Lowi, *The End of Liberalism*, New York, W.W. Norton & Co., 1969; G. Stigler, *The Theory of Economic Regulation*, in Bell J. Ec. Man. Sc., 2/1971, cit., 3 ss.; R.A. Posner, *Theories of Economic Regulation*, *ivi*, 2/1974, 335 ss.; R.A. Harris, S.M. Milkis, *The Politics of Regulatory Change: A Tale of Two Agencies*, New York, Oxford Univ. Press, 1989; North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, cit. Un inquadramento teorico in G. Monateri, *Deregulation*, in *Dig. disc. priv.*, Sez. civ., vol. V, 302 ss. V. anche i vari contributi in R. Baldwin, C. McCrudden (eds.), *Regulation and Public Law*, London, Weidenfeld and Nicholson, 1987.

blico, ma “comprati” dalle lobby economiche³⁵.

La principale fonte di supporto della *public interest theory* è una forte fiducia “a priori” nella trasparenza e nell’efficacia dei processi di governo dell’economia. Se l’evidenza empirica dà ragione alle *private interest theories*³⁶, esse trovano fondamento teoretico anche nell’evoluzione del modello europeo continentale di Stato interventista.

La struttura classica dell’equilibrio finanziario costituzionale dello Stato liberale ottocentesco era fisiologicamente inadeguata per offrire uno spazio costituzionale alla lobbistica diffusa: in regime di suffragio censitario, eletti ed elettori sostanzialmente coincidevano. La progressiva incidenza delle lobby sui poteri statali, anche tramite l’allargamento del suffragio e in correlazione con il consolidarsi della Costituzione economica interventista, ebbe un effetto neoplastico sulla natura e sul ruolo della legislazione. In un crescendo senza fine, a partire dagli inizi del ventesimo secolo, ciascun gruppo di interesse, ogni ente o categoria di enti, si fa confezionare una sua *legge speciale*, spesso mediante l’ingegneria dell’amministrazione di settore sul procedimento legislativo³⁷; ciò offre copertura costituzionale alla spesa del settore e contemporaneamente introduce un nuovo vincolo di bilancio, che anno dopo anno viene

35) Scrive J.G. Stigler: «Regulation is acquired by the industry and is designed and operated primarily for its benefit» (*The Theory of Economic Regulation*, cit., 3); «every industry or occupation that has enough power to utilize the state will seek to control entry» (*ivi*, 5). La teoria spiega le decisioni economiche pubbliche come risposte politiche razionali alle richieste di gruppi di pressione organizzati, i quali a loro volta offrono supporto politico ai decisori (voti, contributi per le campagne elettorali, e altro) in cambio di regole e incentivi. È importante notare che la gestione strategica della regolazione e delle strutture antitrust da parte di lobby non rappresenta necessariamente un “abuso” del processo decisionale politico: la domanda di protezionismo e la relativa risposta politica sono considerati semplicemente comportamenti razionali all’interno di un particolare contesto di limitazioni istituzionali.

36) W.F. Shughart II, *Regulation and Antitrust*, in C.K. Rowley, F. Schneider (eds), *The Encyclopedia of Public Choice*, Vol. I, Dordrecht, Boston and London, Kluwer Academic Publishers, 2003, 263 ss.

37) L’incidenza del fenomeno fu naturalmente di intensità molto alta nei paesi a *civil law*, in cui i parlamenti e le forme della legislazione subirono un vero e proprio processo di *morphing*, meno evidente nei regimi di *common law*, in cui si doveva “semplicemente” trovare *buone ragioni* per giustificare interventi pubblici nell’economia. In argomento si vedano S. Cassese, *Amministrazione pubblica e interessi*, in *Dir. società*, 1992; C. Debbasch (cur.), *Groupes de pression et administration en Europe*, Paris, CNRS, 1993. Si veda anche il dossier *The Regulation of Lobbying*, curato da J. Greenwood, in *Parliamentary Affairs*, 4/998, 487 ss.

rifinanziato in aumento³⁸.

A questo punto non si può più invocare il pareggio del bilancio dello Stato, anche perché le stesse amministrazioni pubbliche non ne rispettano i vincoli quantitativi, impegnando, a fronte della massiccia domanda che proviene dalla società, più risorse di quante dispongano³⁹. Ciò rende estremamente visibile il legame strettissimo tra Costituzione finanziaria ed espansione dell'intervento dello Stato nell'economia. Si viene infatti a formare una doppia linea di collegamenti tra istituzioni, imprese di "set-tore", gruppi di interesse: da un lato, il settore (o il gruppo) è *regolato*, spesso nell'interesse delle stesse imprese al fine di difendere le posizioni acquisite sui mercati; dall'altro, il settore è *finanziato* (mediante risorse pubbliche, sempre più virtuali, in quanto acquisite con ricorso al debito pubblico, o alla politica monetaria). Per di più, le strutture politiche e le singole amministrazioni acquisiscono e stabilizzano una immagine di *razionalità* di fronte a quel tipo di *constituency* economica.

Ne risulta un formidabile *mix* di legittimazione dei pubblici poteri, della classe politica e, facendo le somme, dello Stato sociale interventista nel suo complesso. Una miscela potente ma instabile, che può resistere solo fino a quando il *game* tra *deficit*, debito e inflazione non viene rotto dalla globalizzazione, per poi implodere all'improvviso.

4. Crollo delle costituzioni keynesiane e crisi della sovranità economica nello Stato nazionale.

L'instaurazione negli Stati industriali delle «costituzioni keynesiane» si è accompagnata a una dilatazione abnorme di trasferimenti, intervento pubblico e apparati, senza una correlativa e proporzionale crescita della base produttiva. La condizione di stabilità della Costitu-

38) Sull'incrementalismo dei bilanci pubblici cfr. l'impostazione critica di A. Schick, *The Federal Budget, Politics, Policy, Process*, Washington, DC, The Brookings Institution, 1995; Id., *The Capacity to Budget*, Washington, DC, The Urban Institute Press, 1990, nei confronti di A. Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process*, Boston, Little, Brown, 1964; Id., *The New Politics of the Budgetary Process*, New York, Harper Collins Publishers, 1992; C.E. Lindblom, *The Science of Muddling Through*, in *Pub. Adm. Rev.*, 1969, 232 ss. V. anche W.D. Berry, *The Confusing Case of Budgetary Incrementalism: Too Many Measures for a Single Concept*, in *The J. Pol.*, 1990, 167 ss.; B.D. Jones, J.L. True, F.R. Baumgartner, *Does Incrementalism Stem from Political Consensus for from Institutional Gridlock?*, in *Am. J. Pol. Sc.*, 1997, 1319 ss.

39) Di Plinio, *Diritto pubblico dell'economia*, cit., 335.

zione economica interventista rispetto al tessuto del capitalismo in cui essa si muove è infatti la crescita economica continua e consistente al punto di riassorbire le dosi di *deficit* e di ripianare l'esposizione debitoria dello Stato.

Invece, gli Stati interventisti hanno iniziato a finanziare in misura sempre maggiore se stessi, ma in presenza di una interruzione della funzione di accumulazione. Indipendentemente dalle motivazioni (se il costo dei diritti e della socialità impedisca o meno l'efficienza macroeconomica dell'intervento pubblico) è comunque certo che la produttività in termini di accumulazione non vi è stata, e quindi la razionalità e la legittimazione del disavanzo di bilancio sono venute sempre più a cadere, trascinando nel crollo il modello costituzionale keynesiano, e anche lo Stato, nella misura in cui l'integrazione economica mondiale e il progresso tecnologico hanno portato gli Stati-nazione di fine millennio a confrontarsi sull'arena mondiale della globalizzazione.

La crisi interna della Costituzione economica interventista non colpisce un aspetto particolare, e nemmeno l'eccesso o le deviazioni dell'intervento pubblico, ma ne mette violentemente in discussione la stessa *razionalità* e la stessa *legittimazione*.

Non si tratta soltanto della crisi dello "Stato sociale" inteso nell'accezione ristretta di erogatore di diritti sociali. La crisi investe lo Stato "interventista" in senso lato⁴⁰, cioè tutti gli elementi del *Krisismanagement* che hanno come unità di misura e legittimazione il bilancio e l'espansione della *spesa pubblica*⁴¹

In particolare a partire dagli anni ottanta, la crisi si manifesta come ineso-

40) L'espressione *Stato sociale* (in senso ampio) corrisponde a un lessico giuridico diffuso (di cui sono più o meno equivalenti le espressioni *Stato (o Costituzione) democratico sociale*, *Stato a economia mista etc.*), la cui scientificità dipende dai presupposti che di volta in volta si fissano; in alcuni ambienti si è utilizzata la formula *Stato nel tardo capitalismo*, o *capitalismo maturo* (v. ad esempio C. Offe, *Bürgerinitiativen und die Reproduktion der Arbeitskraft im Spätkapitalismus*, in H. Grossmann (Hg.) *Bürgerinitiativen. Schritte zur Veränderung?*, Frankfurt a. M., 1971); quest'ultimo concetto (*Spätkapitalismus*) evoca nell'immaginario politico di estrema sinistra un valore di decadenza, di avvio al declino, di imminente caduta. La storia successiva, tuttavia, ha insegnato che non era il capitalismo a essere *maturo* in questo senso, bensì lo Stato.

41) Oltre al *Welfare*, regolazioni, incentivazioni, politiche infrastrutturali, politiche del lavoro, intervento diretto mediante imprese pubbliche, servizi pubblici, politiche fiscali e monetarie, cioè praticamente tutte le funzioni economiche dello Stato contemporaneo.

rabile tendenza alla *riduzione* dell'intervento pubblico, contraendo drasticamente la possibilità degli Stati di finanziare il *deficit spending*, fino allora coperto mediante la dilatazione del debito pubblico e le politiche monetarie⁴². In sostanza avviene che l'espansione stessa della spesa, al di là di una certa soglia e in presenza di particolari condizioni, divora la ragione di esistenza dello Stato interventista, cioè il sostegno del processo di accumulazione e di sviluppo. Il *Krisismanagement*, come controllo sistematico dell'economia, non riesce più a controllare se stesso; da protezione *contro* la crisi, l'intervento pubblico dell'economia diviene *fattore di crisi*.

Storicamente, controllo delle crisi e sostegno dello sviluppo si sono presentati come mediazione tra gli apparati statali e l'economia reale. Tali funzioni hanno assunto connotazioni politiche e giuridiche: in ciascuno degli apparati statali in cui fluisce una frazione della spesa pubblica, e la corrispondente frazione della funzione di intervento, si è innestata anche una funzione di *legittimazione*⁴³. Inoltre, fino a quando il sistema degli apparati pubblici, comunque strutturato, e il flusso di funzioni e di spesa che lo collega all'economia, hanno garantito le necessità strutturali della accumulazione e quelle soggettive della *constituency economica*, gli apparati statali, e di conseguenza lo Stato nel suo complesso, sono stati caratterizzati da un ampio grado di *razionalità* nei confronti del sistema socioeconomico⁴⁴.

La razionalità del sistema si valuta con chiarezza guardando le entrate del bilancio dello Stato, tra le quali solo quelle *tributarie* e quelle corrispondenti comunque a forme di *produzione di reddito* (gestione del

42) C. Offe, *Lo Stato nel capitalismo maturo*, Milano, Etas Libri, 1977; Id., *Contradictions of the Welfare State*, London, 1984; P. Taylor-Gooby, *The Future of the British Welfare State*, Kent, 1987.

43) Scrive O'Connor (*The Fiscal Crisis of the State*, cit.): «uno Stato che utilizzasse apertamente le proprie forze di coercizione per aiutare una classe ad accumulare capitale a spese di altre classi perderebbe legittimità e minerebbe le proprie basi di lealtà e di consenso. Ma uno Stato che ignorasse la necessità di stimolare il processo di accumulazione del capitale correrebbe il rischio di inaridire la fonte stessa del proprio potere: la capacità dell'economia di generare un plusvalore, e le imposte prelevate su questo».

44) La razionalità dell'intervento può considerarsi massimizzata quando esso produce sviluppo e crescita economica in misura tale da consentire, allargando la base produttiva, di finanziare in termini reali le risorse e le strutture istituzionali pubbliche destinate all'intervento stesso.

patrimonio, tariffe di servizi pubblici, redditi di imprese pubbliche) rappresentano una frazione del prodotto interno lordo e la misurazione di un effettivo allargamento della base produttiva, mentre le altre forme di finanziamento della spesa pubblica (debito ed emissione di moneta) non hanno un controvalore in termini di prodotto interno lordo, e costituiscono sostanzialmente per la collettività una forma, convenzionale o imposta, di tassazione di redditi non effettivamente prodotti. Le spese pubbliche sono economicamente razionali soltanto in quanto il loro effetto sull'economia risulti *stabilmente* espansivo; solo in questo caso, infatti, l'allargamento della base produttiva consente maggiori entrate fiscali, con le quali teoricamente si possono coprire i costi dell'indebitamento, fronteggiare l'inflazione dovuta all'uso dell'offerta di moneta per le politiche economiche e mantenere posizioni di forza nei parametri delle transazioni internazionali (tassi di cambio, bilancia dei pagamenti).

Nella maggioranza degli Stati si è assistito invece a una dilatazione progressiva dell'intervento pubblico e degli apparati, senza che ciò abbia indotto una correlativa e proporzionale crescita della base produttiva; lo Stato sociale, dunque, ha iniziato a finanziare in misura sempre maggiore se stesso, in presenza di interruzioni della crescita economica, e a sottrarre risorse ai privati, senza correlativi incrementi di *performance economica* delle istituzioni⁴⁵.

Più in dettaglio, la crisi dello Stato in età di globalizzazione si è presentata: a) come *crisi fiscale*, cioè come "lacuna strutturale" tra le due parti del bilancio, in quanto le spese statali sono aumentate più rapidamente dei mezzi atte a finanziarle⁴⁶; b) come *crisi di razionalità*, per l'incapacità della forma e della struttura degli apparati pubblici di spesa e di intervento di assicurare la stabilità e la continuità della crescita economica, con la conseguenza che lo Stato stesso si presenta, piuttosto che come *manager*

45) J.K. Moudud, Z. Ajit, *Whiter the Welfare State? The macroeconomics of Social Policy*, in Pub. Pol. Brief, 61/2000, 7 ss.

46) O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State*, cit., *passim*.

della crisi, come *produttore di crisi di sistema*⁴⁷; c) come *crisi di legittimazione*, perché il corpo sociale interpreta i segni diretti dell'arresto di accumulazione (disoccupazione, inflazione, caduta della produttività, inefficienza dei servizi) come responsabilità indistinta dei pubblici poteri, e apre un conflitto con le istituzioni dello Stato sociale interventista⁴⁸. E se la crisi fiscale rode dall'interno la Costituzione economica interventista, l'internazionalizzazione dell'economia e la *deregulation* la smantellano dall'esterno⁴⁹, attivando meccanismi di "competizione tra ordinamenti" o di "scelta del diritto" mediante arbitraggio tra interi ordinamenti giuridici, o settori normativi, o singole istituzioni di differenti Stati (o anche entità sub-nazionali)⁵⁰.

In termini di valutazione comparata degli impatti istituzionali dell'ecces-

-
- 47) Come afferma Habermas «essendo stata bloccata e trasformata in un sistematico aggravio eccessivo dei pubblici bilanci, la crisi economica si è spogliata del manto di fatalità sociale naturale. Se il *management* statale confrontato con la crisi fallisce, esso ricade dietro pretese programmatiche *che esso stesso ha fatto valere*, e ciò è punito con una sottrazione di legittimazione, sicché il margine di azione si restringe proprio nei momenti in cui dovrebbe essere ampliato» ((J. Habermas, *La crisi della razionalità nel capitalismo maturo*, Bari, Laterza, 1975; C. Offe, *Lo Stato nel capitalismo maturo*, cit.).
- 48) J. Habermas, *Legitimationsprobleme in spätkapitalismus*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1973; Id., *Legitimation Crisis*, Boston, Beacon Press, 1975).
- 49) Di Plinio, *Il common core della deregulation*, cit., *passim*.
- 50) A. Zoppini, *La concorrenza tra ordinamenti giuridici*, in Id. (cur.), *La concorrenza tra ordinamenti giuridici*, Roma-Bari, Laterza, 2004; M. Gnes, *La scelta del diritto. Concorrenza tra ordinamenti, arbitraggi, diritto comune europeo*, Milano, Giuffrè, 2004. In genere si evidenzia come il fenomeno genera forme di "race-to-the-bottom": D. Drezner, *Globalization and Policy Convergence*, in *Int'l St. Rev.*, 2001, 3 ss.; P. Swire, *The Race to Laxity and the Race to Undesirability*, in *Yale J. Regulation*, 1996, 67 ss.; una diversa esperienza in D. Vogel, *Trading Up: Consumer and Environmental Regulation in a Global Economy*, Cambridge (Mass.), Harvard Univ. Press, 1995. È stato correttamente sottolineato che le due forme sono solo apparentemente simili, e non sono equivalenti, essendo la prima una delle possibili conseguenze o reazioni cui può dar luogo la seconda, considerata fattispecie più ampia (Gnes, *La scelta del diritto*, cit., in part. 12 ss., 22 s., 460). In effetti la considerazione teoretica di tali fenomeni conduce al rilievo di una macroscopica difficoltà, dato che la scelta del diritto è azione riconducibile al soggetto regolato che cavalca diversi ordinamenti statali, mentre la concorrenza tra ordinamenti è la risposta degli Stati alla scelta del diritto, collegata alla crisi dei regolatori nazionali, sui quali agisce una pressione a livello di costituzione economica. I regolatori nazionali percepiscono la scelta del diritto come perdita di sovranità economica e legittimazione costituzionale, e pertanto reagiscono o introducendo misure repressive dell'arbitraggio, o adattandosi darwinisticamente alla crisi mediante *deregulation* e riforme della regolazione in grado di migliorare il proprio *appeal*, al fine di attrarre risorse e investimenti. Come in uno specchio, dalla cattura dei regolatori da parte dei regolati la concorrenza tra ordinamenti genera il bisogno della cattura dei regolati da parte dei regolatori.

siva regolazione e dei dislivelli di regolazione tra gli Stati, in genere, si riscontra una progressione: una prima tendenza alla competizione, una seconda alla convergenza, ed una successiva alla integrazione in modelli di regolazione sovranazionale, il tutto al seguito del processo di integrazione transnazionale delle economie statali⁵¹; d'altra parte, in dottrina, i casi maggiormente studiati di arbitraggio tra ordinamenti si sono in genere presentati all'interno di sistemi regolatori multilivello⁵², sull'onda di meccanismi di armonizzazione o modelli di *mutual recognition*⁵³.

Di fronte a tali processi le risposte unilaterali degli Stati sono effimere. Le norme repressive degli arbitraggi non funzionano; le tecniche giuridiche per attuarle sono rozze e inadeguate. La rete degli obblighi internazionali in materia economica e commerciale ne blocca l'applicazione ai cittadini stranieri⁵⁴; l'applicazione ai soli residenti è inefficiente, contraddittoria e

51) D.C. Esty & D. Geradin (eds.), *Regulatory Competition and Economic Integration*, Oxford, Oxford Univ. Press, 2001.

52) Alludo sia alle unità sub-statali (C. Tiebout, *A Pure Theory of Local Expenditures*, in *J. Pol. Ec.*, 1956, 416 ss.), sia agli Stati federali (W.L. Cary, *Federalism and Corporate Law: Reflections Upon Delaware*, in *Yale L. J.*, 1974, 663 ss.), sia agli ordinamenti sovranazionali: un quadro per l'UE in C. Barnard & S. Deakin, *Market access and regulatory competition*, in C. Barnard, J. Scott, (eds.), *The law of the single European market*, Oxford, Hart, 2002, 197 ss.; per il WTO: P. Holmes, *The Wto and Domestic Regulation*, in E. Amann (ed.), *Regulating development*, Cheltenham, Edward Elgar, 2006, 39 ss.

53) Uno dei casi più studiati è quello della regolazione mediante conformazione normativa delle società di capitali. Secondo alcuni la qualità del diritto societario, in un contesto istituzionale efficiente, ha effetti positivi sullo sviluppo economico di uno Stato (R. La Porta, F. Lopez De Silanes, A. Shleifer, R. Vishny, *Law and Finance*, in *J. Pol. Ec.*, vol. 106, 1998, 1113 ss.); altri ne hanno al contrario sottolineato l'assoluta inutilità (B.R. Cheffins, *Does Law Matter? The Separation of Ownership and Control in the United Kingdom*, in *J. Legal Studies* vol. 30, 2001, 459 ss.), mostrando come effetti positivi si hanno con la *deregulation* brutale (J.C. Coffee, JR, *The Rise of Dispersed Ownership: The Roles of Law and the State in the Separation of Ownership and Control*, in *Yale L.J.*, vol. 111, 2001, 1 ss.), e/o con un buon sistema giurisdizionale (S. Johnson, R. La Porta, F. Lopez De Silanes, A. Shleifer, *Tunnelling*, in *American Economic Rev.*, vol. 90, 2000, 22 ss.; L. Enriques, *Do Corporate Law Judges Matter? Some Evidence from Milan*, in *European Business Organization L.Rev.* 3/2002, 769 ss.). D'altra parte, se le norme imperative non funzionano, anche un diritto societario formato interamente da norme cedevoli rispetto a statuti e contratti è del tutto inutile (B.S. Black, *Is Corporate Law Trivial?: A Political and Economic Analysis*, in *Northwestern Un. L. Rev.* vol. 84, 1990, 542 ss.; M.J. Roe, *What Corporate Law Cannot Do*, in C.J. Milhaupt (ed.), *Global Markets, Domestic Institutions. Corporate Law and Governance in a New Era of Cross-Border Deals*, New York, Columbia Univ. Press, 2003, 107 ss.).

54) C. Dordi, *La discriminazione commerciale nel diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 2002.

penalizzante per la stessa economia interna, che si divincola dalla stretta mediante *black markets*, elusione militante, delocalizzazioni produttive e trasferimenti finanziari⁵⁵.

L'altra risposta unilaterale possibile, cioè l'attuazione di riforme interne della regolazione per fronteggiare la concorrenza istituzionale e normativa, rischia di essere efficace solo "al ribasso", quando la regolazione nazionale viene allineata a quella degli ordinamenti più deregolati⁵⁶, o ancora più sotto. Ma anche in questi casi il rimedio unilaterale può risultare inefficiente (la *deregulation* implica comunque perdita di sovranità e discrezionalità nel controllo dell'economia), o effimero (di fronte a continui rilanci al ribasso), o talora inefficace (l'abbassamento del "tono" regolatorio, da solo, non necessariamente produce gli effetti desiderati in termini di attrattività e competitività), e a volte controproducente (se la *deregulation* causa perdite economiche non sempre i benefici della maggiore competitività riescono a compensarle)⁵⁷.

Va ancora osservato che, se la globalizzazione spinge alla convergenza dei sistemi di regolazione, il processo è cieco e non annulla totalmente le differenze tra gli standard nazionali, derivanti più dalle sovrastrutture culturali che da reali esigenze strutturali. Sul piano concreto, l'intensificazione della concorrenza tra le regolazioni ha mostrato l'insufficienza di questa risposta in riferimento alla tutela di interessi "globali", cosicché la semplice *deregulation* assume le fattezze di un rimedio tanto ineluttabile quanto disperato e insufficiente.

Infatti, se da un lato per gli Stati è impossibile venir fuori dalla spirale competitiva e dal ricatto degli arbitraggi senza cedere sul terreno della sovranità economica e della discrezionalità nella regolazione, d'altra parte, qualsiasi punto di vista si assuma, *il livello nazionale non è comunque sufficiente* a contenere entro i propri confini il controllo e la regolazione dell'economia globalizzata.

L'armonizzazione sovranazionale costituisce la forma più efficace di

55) Sottolinea l'inefficacia dell'inasprimento delle sanzioni Ogus, *Corruption and Regulatory Structures*, cit., 329 ss.; v. anche Baldwin, *The New Punitive Regulation*, cit., 351 ss.

56) Gnes, *La scelta del diritto*, cit., in part. 466.

57) È stato evidenziato inoltre che, come la regolazione imperativa, anche la competizione per *deregulation* produce costi e rendite per specifici gruppi di interesse (v. ad esempio J.R. Macey, G.P. Miller, *Toward an Interest-Group Theory of Delaware Corporate Law*, in *Texas L. Rev.*, vol. 65, 1987, 469 ss.).

questa tipologia: ad esempio, la predisposizione di standard minimi blocca la *race-to-the-bottom* nei settori sensibili; procedure equilibrate, partecipate, e per quanto possibile oggettive consentono di tener conto degli interessi nazionali e prevenire i conflitti; i processi di normalizzazione tecnica, i modelli transnazionali di *better regulation* e analisi di impatto delle regolazioni, e gli strumenti interattivi sul tipo della *mutual recognition* possono avere effetti estremamente positivi per la trasparenza del mercato e la crescita economica. Gli Stati, piuttosto che subire impotenti l'impatto di crisi fiscale, globalizzazione, competizione e *deregulation*, lasciano che le proprie prerogative fluiscono verso sedi ultrastatali, entro le quali trovare la più razionale difesa contro quelle forze.

Una controprova è rappresentata dal “puzzle cinese”, che coniuga un livello assolutamente eccezionale di performance economica con un apparente “tasso zero” di diritti politici e istituzioni democratiche. Va peraltro sottolineato che l'exploit cinese si è sviluppato in parallelo al suo velocissimo adattamento alle regolazioni internazionali dell'economia. Come ha notato Jefferson, «Through the process of international economic treaty making, China has adopted a set of pre-commitment devices that is effectively meeting the rising standards of predictability and accountability required to attract new rounds of investment and technology»⁵⁸.

Quindi, indipendentemente da quello che è scritto sulla sua Costituzione formale, la abilissima tecnica cinese di incorporare un sistema di regole e obblighi necessario per la competizione economica internazionale si è sviluppata principalmente sul piano effettuale e materiale, così che la Cina appare sempre più dotata di una solida Costituzione economica (materiale) che non solo non configge con gli standard occidentali ma risulta addirittura sempre più attraente nelle arene transnazionali dell'economia e del commercio⁵⁹. In un certo senso, questa Costituzione economica costituisce insieme rottura e completamento sul piano informale/effettuale della Costituzione formale cinese. Vediamo come.

Ovviamente il framework regolatorio in ambito internazionale delle

58) G.H. Jefferson, *China's evolving (implicit) economic constitution*, in *China Econ. Rev.*, 2002, vol. 13, issue 4, 394 ss..

59) *Ibid.*

materie monetarie, finanziarie e commerciali viene stabilito, ai vari livelli, dalle “istituzioni della globalizzazione”: Fondo Monetario Internazionale (IMF), Banca Mondiale (WB), e Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO). La Cina ha aderito a WB e IMF nel 1980. Nel dicembre 2001 la Cina ha aderito alla WTO, ma già dal 1988 era entrata a far parte dell’Agenzia Multilaterale di Garanzie sugli Investimenti (MIGA). L’esempio di come tali membership hanno cambiato la Costituzione (materiale) cinese è particolarmente illuminante. In base allo statuto della MIGA (secondo un prototipo/modello in sostanza poi recepito nell’ordinamento della WTO), quando sorge un contrasto tra un investitore straniero e un governo nazionale, la questione è deferita ad un meccanismo speciale di soluzione delle controversie, che comprende una fase negoziale, e, in caso di persistenza del contrasto, il deferimento della controversia ad un organismo collegiale arbitrale. Se la MIGA accerta che la nazione ospite ha torto ed è responsabile del danno subito dall’investitore straniero, essa onora automaticamente il suo contratto assicurativo con questo, e si rivolge al governo nazionale per il rimborso.

È palese che un tale sistema spiana la strada per la più completa uniformizzazione delle regole interne del paese aderente alle discipline internazionali, che a loro volta riflettono l’evoluzione comune delle regolazioni commerciali e finanziarie del neocapitalismo occidentale. Sebbene la regolazione dell’investimento estero sia una prerogativa delle istituzioni sovrane degli Stati, nella misura in cui si accingeva ad acquisire l’associazione alla MIGA la Cina dovette accettare limitazioni alla sua sovranità economica, e di conseguenza mise mano a una revisione della sua legislazione commerciale interna⁶⁰: in base all’articolo 142 del Codice civile cinese nella formulazione stabilita dalla riforma del 1986, in caso di conflitto tra la legge cinese e i trattati internazionali stipulati dalla Cina, questi ultimi prevalgono sulla prima, fatta eccezione per le riserve specificamente stipulate in sede di negoziazione internazionale. In tal modo, gli obblighi internazionali della Cina e l’impegno al rispetto dei diritti dell’investitore estero, nel quadro legale della regolazione internazionale della MIGA (ma processi analoghi si sono avuti nell’esperienza

60) Y. Feng, *China and the Multilateral Investment Guarantee Agency*, Policy Research Working Paper n. 1763. Washington, D.C., World Bank, 1997.

dell'ingresso nel WTO, che ne ha costituito una naturale evoluzione), vengono a sovrapporsi ai più rilevanti principi della Costituzione formale cinese, compresi i lapidei riferimenti alla supremazia del "sistema socialista"⁶¹.

Ovviamente, esistono profonde ragioni che hanno in una certa misura imposto alla Cina tali adattamenti costituzionali materiali. Jefferson⁶² offre una spiegazione in termini di legittimazione costituzionale delle istituzioni di governo, che non dispongono di una legittimazione democratico/rappresentativa in senso stretto, ma basano la loro leadership sull'efficienza dei risultati dell'azione di governo, valutata in ordine a tre finalità di rango costituzionale. Si tratta della necessità di una crescente prosperità economica, della stabilità sociale e della conservazione della propria integrità territoriale, e, com'è facilmente comprensibile, il primo di questi obiettivi è il più importante, a causa della sua strumentalità rispetto al conseguimento degli altri due. Attualmente, commercio internazionale e investimento estero si muovono su scala mondiale a velocità inusitata, con una altissima frequenza di transazioni che richiedono standard elevati di stabilità istituzionale, *accountability*, credibilità, che possono essere garantiti solo attraverso una piena partecipazione nell'arena transnazionale, e con le regole di questa, pena l'isolamento commerciale e finanziario. Il governo cinese ha compreso questa rilevanza del modello internazionale di Costituzione economica attraverso un «learning process»⁶³, che ha portato a una costruzione graduale delle istituzioni del mercato.

Seguendo i modelli di Buchanan⁶⁴ e North⁶⁵, Jefferson e Rawski hanno costruito una convincente spiegazione delle riforme istituzionali cinesi a partire dagli anni ottanta, fondata su un modello di processo cumulativo, intorno a un circolo virtuoso di innovazioni normative a loro volta consistenti in dosi progressive di concorrenza e deregulation⁶⁶, e hanno

61) Jefferson, *China's evolving (implicit) economic constitution*, cit., 398.

62) Ibid. 398-399.

63) Ibid. 399.

64) J. Buchanan, *What Should Economists Do?*, Indianapolis, Liberty Press, 1979.

65) D. North, *Economic Performance Through Time*, in *Am. Econ. Rev.*, 84/1994, 359 ss.

66) G.H. Jefferson, & T.G. Rawski, *How Industrial Reform Worked in China: The Role of Innovation, Competition, and Property Rights*, in *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, Washington, D.C., World Bank, 134.

concluso che «although official documents rarely use terms like ‘ownership reform’ or ‘privatization’ to describe these changes, recent initiatives amount to a policy of endogenous or induced privatization”⁶⁷.

Ciò consente ulteriori e più generali riflessioni. L’esperienza cinese costituisce un’evidenza peculiare della globalizzazione del diritto attraverso l’estensione del *common core* della nuova sovranità nella regolazione dei rapporti economici⁶⁸. Se la forza degli imperativi categorici di quella che possiamo ora definire *Costituzione economica sovranazionale* è stata in grado di infrangere la “grande muraglia”, sia pure per motivi di vitale interesse per l’economia cinese, a maggior ragione essa fluisce all’interno delle Costituzioni viventi degli Stati industrializzati occidentali, dove esiste una già naturale predisposizione al modello⁶⁹, ma anche delle economie emergenti nelle loro varie configurazioni, per le quali essere dentro il processo di mondializzazione degli scambi è ancora più vitale⁷⁰.

A questo punto la storia della Costituzione economica entra in un terreno drasticamente nuovo rispetto a quello delimitato dai confini della sovranità degli Stati nazione. I poteri di regolazione e controllo dell’economia subiscono una traslazione verso l’arena sovranazionale e i suoi attori: come la sovranità fiscale si allinea alle esigenze quantitative della Costituzione finanziaria e monetaria, anche la sovranità sulla regolazione si spalma nell’universo pluridimensionale di una nuova Costituzione economica *multilivello*, il cui prototipo è rappresentato dall’architettura costituzionale europea.

5. Oltre lo Stato: la Costituzione economica sovranazionale

Simmetricamente a quanto è avvenuto per le costituzioni liberali di fronte alla crisi di sistema del capitalismo industriale, le costituzioni economiche interventiste e ad alta regolazione, indipendentemente dai vincoli formali derivanti da trattati o altri accordi commerciali internazionali,

67) Ibid., 150.

68) Di Plinio, *Il common core della deregulation*, passim.

69) Di Plinio, *La Costituzione economica europea*, cit.

70) Sia consentito il rinvio a G. di Plinio, *Su alcuni presupposti strutturali della performance dei processi di democratizzazione nelle aree economiche deboli*, in R. Orrù & L. Sciannella (cur.), *Limitazioni di sovranità e processi di democratizzazione*, Atti del Convegno di Teramo 27-28 giugno 2003, Torino, Giappichelli, 2004.

sono da tempo sottoposte a stress dall'azione di fenomeni *oggettivi* di dimensione ultrastatale, innestati dai processi di globalizzazione⁷¹, che dispongono una forza materiale di trasformazione delle costituzioni economiche e di convergenza dei modelli costituzionali; questa forza viaggia da sola, e nessun atto di volontà è in grado di invertirne la direzione. Le *regole* che le istituzioni economiche internazionali o la Comunità europea e l'Unione economica e monetaria stabiliscono per i governi esistevano, sotto forma di *imperativi economici materiali*, prima che i Trattati le formalizzassero: allargamento e liberalizzazione del mercato, denazionalizzazione, privatizzazioni, *deregulation*, stabilità finanziaria, equilibrio monetario, hanno il fondamento comune in un processo materiale che riduce la sovranità economica degli Stati e aggrava la crisi delle costituzioni "keynesiane"⁷².

Il nucleo fondante di tali regole non è politicamente controllabile a nessun livello né in alcun modo influenzabile dai pubblici poteri. La sanzione per la loro violazione è la *crisi fiscale*, con la conseguente perdita di ricchezza, di sovranità d'identità.

Secondo un'autorevole dottrina, il percorso obbligato per fronteggiare questi processi passa per l'Unione europea⁷³, perché la traslazione di sovranità verso l'Europa non è un aspetto della globalizzazione, ma è la risposta ad essa, così come il dominio della Costituzione economica europea sulle costituzioni nazionali non è un effetto oggettivo e ineluttabile ma la migliore difesa degli Stati membri contro i rischi della globalizzazione⁷⁴.

Una prospettiva di questo tipo, nel contesto delle prove teoretiche

71) J. Habermas, *The European Nation-State and the Pressures of Globalization*, in N. Left Rev., 235/1999, 46 ss.; J.E. Stiglitz, *Globalization and its Discontents*, London, Allen Lane, 2002.

72) J.M. Buchanan & R.E. Wagner, *Democracy and Keynesian Constitutions: Political Biases and Economic Consequences*, in P. Peretz (ed.), *The Politics of American Economic Policy Making*, New York, M.E. Sharpe, 1996, 249 ss.; A. Baldassarre, *Globalizzazione e internazionalizzazione delle decisioni*, in S. Labriola (cur.), *Ripensare lo Stato*, Milano, Giuffrè, 2003, 84.

73) G. Guarino, *Pubblico e privato nell'economia. La sovranità tra costituzione e istituzioni comunitarie*, in *Quad. cost.*, 1992; *Id.*, *La grande Rivoluzione: l'Unione europea e la rinuncia alla sovranità*, in *Convivenza nella libertà*, Scritti in onore di Giuseppe Abbamonte, II, Napoli, Jovene, 1999, 765 ss.

74) J. Habermas, *The European Nation-State*, cit.; *Id.*, *La costellazione postnazionale. Mercato globale, nazioni e democrazia*, Milano, Feltrinelli, 2002.

precedentemente considerate, consente di fondare una teoria della Costituzione economica europea indipendentemente dalla formalizzazione di una Costituzione europea.

L'Europa⁷⁵, indipendentemente dagli esiti del c.d. processo costituente e dalla costruzione di una «cultura costituzionale» dell'Unione⁷⁶, ha da tempo una Costituzione, il cui nucleo ha una dimensione prepotentemente economica, e può essere scomposto in tre contesti analitici: una costituzione del mercato unico, una costituzione monetaria, una costituzione finanziaria. La prima è fondata sul principio dell'unità del mercato e dell'eguaglianza senza discriminazione di nazionalità⁷⁷, sulla transnazionalità della regolazione⁷⁸ e sul corollario della protezione dell'*acquis*⁷⁹; la seconda sulla stabilità monetaria⁸⁰; la terza sull'equilibrio finanziario e sulla crescita economica⁸¹. Ciascun contesto racchiude differenti aree o frazioni della sovranità degli Stati e dell'Unione: mercato, moneta, bilancio. Mentre nella prima e nella terza area esiste un grado di condivisione

-
- 75) S. Cassese, *La costituzione europea*, cit., 487 ss.; I. Pernice e F.C. Mayer, *La Costituzione integrata dell'Europa*, in G. Zagrebelsky (cur.), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Roma, Laterza, 2003, 43 ss.; P. Häberle, *Per una dottrina della costituzione europea*, in *Quad. cost.*, 1/1999, 3 ss; T. Oppermann, *Il processo costituzionale dopo Nizza*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2/2003, 354; N.D. MacCormick, *Questioning Sovereignty*, Oxford, Oxford University Press, 1999; I. Pernice, *The European Constitution*, in *Europe's constitution - a framework for the future of the Union*, 16th Sinclair House Debate, May 11 - 12, 2001, Bad Homburg v.d. Höhe, Herbert-Quandt-Foundation, 2001, 18 ss.).
- 76) Su questo ordine di questioni v. ad esempio F. Snyder, *EMU Revisited. Are we Making a Constitution? What Constitution are we Making?*, Firenze, IUE, *WP Law* 98/6, 1998, 4; D. Grimm, *Una costituzione per l'Europa?*, in G. Zagrebelsky, P. Portinaro, J. Luther (cur.), *Il futuro della Costituzione*, Torino, Einaudi, 1996, 339 e ss.; P. Craig, *Costituzioni, costituzionalismo e l'Unione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2-3/2002, 357 e ss; J. Habermas, *Perché l'Europa ha bisogno di una Costituzione?*, in G. Bonacchi (cur.), *Una Costituzione senza Stato*, Bologna, Il Mulino, 2001, 145 e ss.
- 77) S. Cassese, *La costituzione economica europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 6/2001, 911.
- 78) C. Joerges, *The Market without the State? The 'Economic Constitution' of the European Community and the Rebirth of Regulatory Politics*, in [http:// eiop. or. at / eiop / texte / 1997-019a. htm](http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-019a.htm).
- 79) E.J. Mestmaecker, *De la Communauté économique à l'Union économique et monétaire*, in *Rev. Aff. Eu.*, 1/1995, 111 s.
- 80) S. Ortino, *La Banca centrale nella costituzione europea*, in *Le prospettive dell'Unione europea e la costituzione*, Atti Conv. AIC, Milano, 4-5 dicembre 1992, Padova, Cedam, 1995.
- 81) G. Della Cananea, *Il patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 4/2001, 5 ss.

in forma sussidiaria con gli Stati membri, nel caso della funzione monetaria la sovranità è interamente traslata sul livello europeo⁸².

La costituzione economica europea è confluita, grazie soprattutto alla giurisprudenza della Corte di giustizia e delle Corti nazionali⁸³, in forme e gradi di intensità differenti, nelle costituzioni degli Stati membri, collegando i due livelli costituzionali e creando continuità fra essi. Al processo di comunitarizzazione del controllo sul mercato unico si è sommato, in pochi anni, l'effetto esplosivo della nuova costituzione monetaria europea, che ha accentuato e le trasformazioni, ha elevato l'equilibrio monetario e il pareggio tendenziale di bilancio a livello di valori costituzionali primari, ha sottratto agli Stati la sovranità monetaria e quella finanziaria⁸⁴, ha escluso la finanziabilità della politica economica con la manovra monetaria⁸⁵, ha agganciato la spesa pubblica e le grandezze macroeconomiche ad un elemento quantitativo, il prodotto interno lordo, costituzionalizzando di conseguenza l'obbligo di rientro e di produttività della spesa.

Mercato unico e stabilità (monetaria e finanziaria) sono divenuti fondamenti di nucleo della costituzione economica; la sovranità econo-

82) P. Häberle, *Dallo Stato nazionale all'Unione europea: evoluzioni dello Stato costituzionale*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2/2002, 458; v. anche N. MacCormick, *The Maastricht-Urteil, Sovereignty Now*, in *Eur. L. J.*, 1995, 265. Sulle questioni connesse, v. anche R. Welter, *L'indipendenza della BCE. La prospettiva tedesca*, in F. Belli e V. Santoro [cur.], *La Banca centrale europea*, Milano, Giuffrè, 2003, 26 ss.; E. Paparella, *Governo della moneta in Europa: la «convergenza normativa» in materia di banche centrali*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2/2001, 333 ss.; A. Malatesta, *La Banca centrale europea*, Milano, Giuffrè, 2003, in part. 86 ss.. Alla sovranità monetaria non si può applicare il modello *multilevel*; per l'Eurozona ciò vale anche sul piano formale, mentre per gli Stati *opt-out* si possono ipotizzare effetti equivalenti sul piano materiale (G. di Plinio, *I modelli di Maastricht e la costituzione finanziaria e monetaria britannica*, cit.).

83) H. Rasmussen, *On Law and Policy in the European Court of Justice: A Comparative Study in Judicial Policymaking*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1986; Id., *The European Community Constitution. Summaries of Leading EC Court Cases*, København, Handelshøjskolens Forlag, 1989; Id., *The Court versus State Sovereignty*, in I. Cameron e A. Simoni (cur.), *Dealing with Integration: Perspectives from Seminars on European Law 1995-1996*, I, Uppsala, Iustus, 1998, 183 ss.; Id., *The European Court of Justice*, Copenhagen, GadJura, 1998; G.F. Mancini, *The Making of a Constitution for Europe*, in *C. Mkt L. Rev.* 1989, 595 ss.; Id., *Attivismo e autocontrollo nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Riv. dir. eur.*, 2/1990, 229 ss.; M.P. Maduro, *'We the Court' - The European Court of Justice and the European Economic Constitution*, Oxford, Hart Publishers, 1998.

84) G. Della Cananea, *Il Patto di stabilità*, cit., 584.

85) S. Ortino, *La Banca centrale nella costituzione europea*, op. loc. cit.

mica degli Stati è stata conseguentemente limitata da un contesto di vincoli funzionali alla protezione e al rafforzamento dell'equilibrio economico complessivo.

In concreto, il controllo di queste grandezze avviene all'interno delle procedure di bilancio, attraverso varie limitazioni e accorgimenti tra le quali in particolare l'obbligo dello Stato di costruire la decisione finanziaria sulla base della preventiva determinazione di un "saldo" netto di bilancio – che rappresenta il differenziale tra le spese pubbliche e le entrate fiscali o patrimoniali di tutte le pubbliche amministrazioni, sia a livello statale che a livello regionale e locale – la cui misura va parametrata al PIL e costituisce il limite di indebitamento complessivo del settore pubblico e contemporaneamente un vincolo costituzionale per tutti i pubblici poteri interni.

In termini riassuntivi, risulta costituzionalizzato il principio di *condizionamento finanziario* di tutta l'organizzazione e di tutta l'azione dei pubblici poteri, compresa la spesa per *welfare* e diritti, e compresa la loro conformazione legislativa .

L'effetto, nella situazione italiana in particolare, è una pressione che mira a una *riduzione netta* in termini assoluti della *dimensione economica* delle pubbliche amministrazioni. L'impossibilità di continuare a finanziare la spesa con debito e manovra monetaria, oltre a costituire uno choc culturale per la classe politica, mette radicalmente a nudo la divaricazione tra le dimensioni raggiunte dagli apparati e la loro *sostenibilità* in termini fiscali, avviando un processo di delegittimazione economica delle pubbliche amministrazioni, sia dal punto di vista strutturale, sia in relazione alle funzioni⁸⁶. Una conseguenza cruciale consiste nel fatto che ai governi e alle pubbliche amministrazioni viene imposto un *vincolo di produttività*, a causa del progressivo agganciamento della spesa pubblica al prodotto interno lordo.

Tutto questo, d'altra parte, non vuol dire che gli Stati sono ridotti a ragionieri e le politiche pubbliche a software di contabilità. Date le regole superiori della Costituzione finanziaria in età di globalizzazione, ciascuno Stato ha le sue specificità, il suo stile giuridico costituzionale,

86) Di Plinio, *Il common core della deregulation*, cit., *passim*. La pressione di queste grandezze pesa come un macigno sulla stessa Costituzione politica, sulla forma di governo e sul sistema elettorale (Id., *Costituzione economica e regole elettorali*, cit.).

le sue vie e i suoi meccanismi per governare economia e società in modo personalizzato, ma in armonia con i paletti della Costituzione economica sovranazionale e post-interventista⁸⁷.

6. Per non concludere: una Costituzione economica per il terzo millennio?

Non si dovrebbe mai dimenticare che il *Krisismanagement* dello Stato sociale interventista è nato nel novecento come risposta a problemi strutturali profondi e laceranti dell'accumulazione capitalistica: crisi di sovrapproduzione, separazione tra domanda globale e offerta globale, contraddizione tra un processo di sviluppo elevato, con "eccedenze di capitale" da un lato, e, dall'altro, una immensa quota della popolazione senza reddito, alla quale è precluso il mercato, e della quale il mercato avrebbe un disperato bisogno, in termini di domanda e di sbocchi.

Queste ragioni esistono ancora, anche se assumono oggi, ovviamente, dimensioni e caratteri correlati ai tempi⁸⁸.

Chi si occuperà del *Krisismanagement* nel terzo millennio?

Il nodo da sciogliere è se la costruzione europea, e, in prospettiva, mondiale, di un nuovo "diritto costituzionale" porti in sé qualcosa di più di una nuova storica variazione delle forme di potere e di una stabile Costituzione economica multilivello, e se sia in grado di costruire diritti, socialità e redistribuzione accanto alle intoccabili fortezze d'acciaio costituite dal principio di concorrenza, dalla stabilità finanziaria, dalla produttività economica dell'intervento pubblico, dal divieto di disavanzi

87) Paletti insuperabili, la cui applicazione precoce ha reso il Regno Unito (che pure non vi è costretto avendo esercitato l'*opting out*) il Paese più stabile e macro-economicamente efficiente dell'UE (G. di Plinio, *I modelli di Maastricht e la Costituzione finanziaria e monetaria britannica*, in A. Torre e L. Volpe (cur.), *La Costituzione Britannica / The British Constitution*, Torino, Giappichelli, 2005) e ai quali neppure l'efficientissima e super-performante Svizzera si è potuta sottrarre, anche senza essere direttamente assoggettata ai vincoli di Maastricht e all'*acquis* comunitario, come dimostrano gli eventi riformatori di fine millennio della Costituzione federale elvetica (K.A. Vallender, *The Swiss economic constitution and its concretisation by the legislator: a sketch of economic constitutional and economic administrative law*, Bern, Stämpfli, 2003).

88) U. Allegretti, *I diritti fondamentali fra tradizione statale e nuovi livelli di potere*, in C. De Fiore (cur.), *Lo stato della democrazia*, Milano, Franco Angeli, 2002, in part. 82.

eccessivi e dalla fine della moneta manovrata⁸⁹.

Si tratta come ho già osservato di oggetti ancora difficilmente manovrabili sul piano scientifico, anche perché si tratta di specificare molto accuratamente i significati quando si parla di diritti in un contesto di ventisette (per ora) differenti culture giuridiche ed economiche⁹⁰. Nessuno dovrebbe dimenticare, tuttavia, le “dure repliche della storia” alla teoria allegra di *deficit spending, debito e welfare* al livello degli Stati nazionali; con l’occhio attento a quanto è già avvenuto e continua ad avvenire, appunto, a questo livello, la *riunificazione* di Costituzione economica e diritti sociali dentro le Istituzioni dell’Unione, *quando non sarà più un’utopia*⁹¹, dovrà evitare gli errori del passato, e maneggiare con cautela estrema forze immense e delicate, come la moneta, la finanza e il mercato, che possono in ogni momento, se non sono tenute sotto controllo, impazzire, e distruggere in breve tempo quanto si è faticosamente costruito.

89) M.P. Maduro, *The Balance Between Economic Freedom and Social Rights in the European Union*, in East West Rev. Lab. L. & Social Pol., 8/2003.

90) G. di Plinio, *La Carta dei diritti nel processo di integrazione europea*, in G.F. Ferrari (cur.), *I diritti fondamentali in Europa*, Milano, Giuffrè, 2001.

91) W. Streeck, *From Market Making to State Building? Reflections on the Political Economy of European Social Policy*, in S. Leibfried & P. Pierson (eds.), *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, Washington, DC, Brookings Institution, 1995, 389 ss.

**I DIVARI CENTRO-NORD/MEZZOGIORNO
NEL COSTO DEL CREDITO:
UNA NOTA SUL RUOLO DI ALCUNI
FATTORI ESPLICATIVI***

*THE CENTRE-NORTH/SOUTH-ISLANDS GAPS OF INTEREST RATES TO
LOANS: A NOTE ABOUT THE ROLE OF SOME EXPLANATORY FACTORS*

Gaetano Cusimano – Erasmo Vassallo

*Dipartimento di Contabilità Nazionale e Analisi dei Processi Sociali,
Università degli Studi di Palermo*

*Department of National Accounting and Social Processes Analysis
University of Palermo*

cusimano@unipa.it – erasmo.vassallo@unipa.it

* Lavoro svolto con il supporto finanziario ex 60% (prof. G.Cusimano) anno 2006.

Il sistema bancario italiano ha subito una profonda trasformazione a partire dagli anni novanta. I divari creditizi tra Centro-Nord e Mezzogiorno appaiono oggi molto diminuiti ma permangono alcune significative differenze e, tra queste, un più alto costo del credito nelle regioni meridionali. In particolare, i dati provinciali dei tassi attivi elaborati dall'Istituto Tagliacarne evidenziano un persistente divario tra Nord e Sud del Paese. In questo lavoro, utilizzando la banca dati provinciale dell'Istituto Tagliacarne per l'anno 2006, si applica un modello non lineare additivo generalizzato per cogliere con maggiore precisione la relazione che esisterebbe tra i tassi attivi ed alcuni fattori esplicativi di specifico interesse. Il risultato della stima indica un chiaro ruolo per i livelli di bancarizzazione e segnala un effetto più complesso per la produttività fisica degli sportelli, per la rischiosità ed il disagio economico e sociale delle 103 province. Il territorio influenza certamente l'attività bancaria, ma le banche in alcuni casi potrebbero maggiormente ridurre i tassi attivi nelle aree più depresse della nazione.

PAROLE CHIAVE: COSTO DEL CREDITO · DIVARI TERRITORIALI · MODELLI ADDITIVI GENERALIZZATI

The Italian banking system has recorded a deep transformation beginning from the nineties. The credit system discrepancies between Centre-North and South-Islands appear today very decreased but some significant differences remain and, among these, a higher cost of the credit in the southern regions. Particularly, the provincial data of the interest rates to loans elaborated by the Istituto Tagliacarne underline again a persistent discrepancy between North and South. In this paper, using the provincial databank of the Istituto Tagliacarne for the year 2006, it is applied a non linear generalized additive model to understanding with greater precision the relationship that would exist between the interest rates to loans and some specific explanatory factors. The result of the estimate points out a manifest role for the banking presence in areas and indicates a more complex effect for the physical productivity of the branches, for the risk of default and for the economic and social underdevelopment of the 103 pro-

vinces. The specific area certainly influences the banking activity but in some cases the banks could even more reduce the interest rates to loans in the poorer regions.

KEYWORDS: INTEREST RATES TO LOANS · TERRITORIAL GAPS · GENERALIZED ADDITIVE MODELS

1. Introduzione

È noto che il sistema bancario italiano ha subito una profonda trasformazione a far data all'incirca dalla metà degli anni '90 (Panetta, 2004). La recessione economica nazionale, l'abolizione dell'intervento straordinario, la sostanziale modifica della politica di promozione degli investimenti pubblici, le inchieste Mani Pulite, hanno generato nei primi anni '90 una condizione di particolare criticità dell'economia meridionale e di converso delle più inefficienti banche meridionali (Mattesini e Messori, 2004).

Il nuovo assetto normativo del sistema bancario, definito proprio in questo periodo, non poteva perciò che realizzarsi in una profonda trasformazione che vedrà, a distanza di alcuni anni, la sostanziale scomparsa delle banche meridionali locali ad opera di più dinamici ed efficienti intermediari del Centro-Nord. Ciò non è stato un male: sembra che questo nuovo assetto abbia migliorato la gestione bancaria, introdotto maggiore efficienza ed efficacia del processo, non indebolito il supporto alle imprese locali, nonché offerto ottimali condizioni per la promozione dello sviluppo economico delle realtà depresse (Bongini e Ferri, 2005). In buona sostanza, le numerose analisi empiriche svolte nel corso del tempo hanno dimostrato un ruolo sostanzialmente positivo pur in presenza di alcune ombre ed il raggiungimento di obiettivi inferiori alle attese.

Il sistema bancario italiano ha certamente compiuto alcuni significativi passi avanti, ossia è divenuto più competitivo, ha raggiunto una dimensione che meglio del passato consente di competere nei mercati mondiali, è divenuto più efficiente, ha registrato una riduzione dei divari creditizi Nord-Sud, etc. Per alcuni commentatori non è abbastanza (Cusimano, 2006). In effetti, è tuttora evidente la differenza tra le più ricche regioni settentrionali e le più povere del Sud: per esempio,

i tassi attivi nelle seconde sono ancora molto al di sopra di quelli praticati nelle altre aree del Paese; basti pensare che il tasso di interesse a breve termine delle 103 province al 31 dicembre 2006 oscilla tra il minimo di 5,46% di Trento ed il massimo di 9,32% di Cosenza a fronte di una media nazionale di 6,43%¹.

Non vi è dubbio che tali differenze possano trovare una loro parziale giustificazione nel divario economico dei territori e quindi nella maggiore fragilità del tessuto produttivo del Mezzogiorno ma, d'altro lato, anche le banche giocano un ruolo nella riduzione dei costi del processo di intermediazione, nel favorire una maggiore concorrenzialità, migliorare le procedure di credit scoring, offrire alla clientela servizi sempre più numerosi e di più elevata qualità, spingere più in alto l'efficienza dei processi (Vassallo, 2006). È un vecchio tema, sempre attuale: quanto le banche sono condizionate dal contesto e/o quanto lo condizionano? Ed ancora, è lo sviluppo economico che determina lo sviluppo finanziario e bancario o semmai il contrario? Forse sono vere entrambe le cose (Alessandrini et al., 2003; Bianco et al., 2005; Guiso et al., 2004a e 2004b).

L'argomento è ampio e complesso e, come rileva la letteratura teorica ed empirica, privo di univoche conclusioni, dipendenti peraltro dal tipo di analisi o dettaglio del dato scelti per gli studi (Cannari e Panetta, 2006).

In questo contributo, si focalizza l'attenzione solo su un aspetto della questione. In particolare, ci si chiede se il divario Nord-Sud nel costo del credito trovi ancora adeguato supporto empirico in alcune delle motivazioni tuttora privilegiate da parte della letteratura. Da un lato, la riflessione si è nel tempo indirizzata sulla diversa composizione strutturale dei prenditori di fondi meridionali e sulla loro maggiore rischiosità (già, D'Amico et al., 1990); dall'altro, sul ruolo di rilievo giocato dal contesto economico e sociale (Guiso, 2006). L'una non escluderebbe l'altra. Inoltre, il minor numero di banche e sportelli presenti nel Mezzogiorno ed in genere minori possibilità di alti volumi di intermediazione, potrebbero contribuire ad un costo del finanziamento più elevato.

1) Si rimanda alla ricostruzione diffusa dall'Istituto Tagliacarne (2007) su dati Banca d'Italia. Alla data in cui si scrive non sono disponibili i dati provinciali aggiornati al 31 dicembre 2007.

Nello specifico, qui si vuole verificare se è plausibile sostenere che il costo del finanziamento nel Mezzogiorno è ancora oggi più alto anche perché: in questa area la bancarizzazione è inferiore; la produttività degli sportelli è più contenuta; la rischiosità degli impieghi è più alta; il disagio economico e sociale è maggiore. In sostanza, si predilige un approccio territoriale che mette in confronto le province italiane da un punto di vista macro, racchiudendo nel complesso del dato spaziale tutte le specificità che insistono nell'area e che sono ben evidenti per esempio nella distinzione tra Centro-Nord e Mezzogiorno.

Le quattro ipotesi di analisi appena enunciate corrispondono ad alcune linee di ricerca tuttora perseguite nei lavori applicati; ve ne sono naturalmente altre, ma proprio queste sono forse tra le più interessanti. Nel primo caso, si ipotizza che una minore bancarizzazione determini di fatto un minore livello concorrenziale e ciò attribuisca alle banche un potere contrattuale più elevato e maggiore capacità di imporre alla clientela tassi attivi maggiori. Invece, se la produttività fisica degli sportelli è più contenuta, vi sono minori margini di profitto che la banca cercherà di recuperare accrescendo il prezzo del finanziamento. Se l'istituto di credito opera in un contesto economico-produttivo fragile, per cui il prestito diventa più rischioso, ne alzerà il prezzo; allo stesso modo accadrà se l'area di riferimento ha alti livelli di corruzione, di criminalità, di disoccupazione, etc, poiché l'intermediario si troverà ad operare in un contesto sfavorevole e costoso (per esempio maggiore tempo e difficoltà nel recupero di finanziamenti insolventi). In aggiunta, è interessante comprendere quanto le relazioni ipotizzate siano influenzate dalla scala del fenomeno; in altri termini, ipotizzare, come tuttora larga parte della letteratura, l'esistenza di relazioni prettamente lineari può generare grossolane approssimazioni. Per tale motivo, qui, in cross-section per le 103 province italiane nell'anno 2006 (ultimo periodo disponibile quando si scrive), si ipotizza un semplice modello esplicativo dei tassi d'interesse a breve in cui i fattori sopra menzionati sono introdotti come funzioni additive. Nei fatti, un rilevante elemento di criticità sta nell'individuare le variabili e costruire gli indicatori che meglio possano rappresentare queste quattro dimensioni da inserire in quello che viene definito un modello additivo generalizzato (GAM) (Hastie e Tibshirani, 1990). Il riferimento alle ultime informazioni disponibili per fine anno 2006

nelle 103 province italiane costringe ad alcune semplificazioni non prive di utilità: per rappresentare la bancarizzazione si considera il rapporto tra dotazione di sportelli e popolazione residente (spoab); la produttività è invece misurata dalla produttività fisica degli sportelli, data approssimativamente dal rapporto tra la somma di impieghi e depositi ed il numero di sportelli (prodspo); la rischiosità è rilevata per mezzo del rapporto tra sofferenze ed impieghi (soffimp), mentre il disagio economico-sociale è sintetizzato dalla più rilevante proxy di sviluppo qual è il PIL pro capite (pilpro). Infine, per i tassi si ricorre alla stima provinciale del tasso attivo a breve diffusa dall'Istituto Tagliacarne (2007)².

2. Il credito nel Mezzogiorno

Tra il 1995 e il 2006, 476 banche sono state interessate da fusioni ed acquisizioni, ben il 70% dell'intero sistema; ciò ha determinato anche una consistente riduzione del numero di istituti da 970 nel 1995 a 793 nel 2006. Particolarmente bassa nel Mezzogiorno è la presenza di banche locali, anche in ragione della fragilità del sistema produttivo meridionale. Anche il costo del credito nel Mezzogiorno è più elevato. Varie le cause, come una maggiore difficoltà di accesso al finanziamento, una maggiore rischiosità della clientela, una minore attenzione alla legalità ed alle relazioni formali, un contesto economico sfavorevole, etc.. D'altro lato, un efficiente sistema finanziario e bancario (in Italia e soprattutto nel Sud il sistema è fondamentalmente bancocentrico) è essenziale per stimolare lo sviluppo. È allora interessante tracciare un quadro aggiornato di alcuni aspetti del divario Centro-Nord/Mezzogiorno nel sistema creditizio italiano.

La Tab.1 riporta i valori mediani ed i coefficienti di variazione delle due distribuzioni Centro-Nord/Mezzogiorno dei dati provinciali nell'anno 2006 per alcuni indicatori di specifico interesse.

È subito evidente come il divario territoriale sia ancora ampio e persistente: si notano sensibili differenze nei tassi attivi, nella bancarizzazione, nell'incidenza delle sofferenze e nella intensità del rappor-

2) Tutti i dati, invero, sono di fonte Tagliacarne e ricostruiti dall'Istituto in coerenza con le stime provinciali del tasso attivo a breve. Nell'occasione, gli Autori ringraziano l'Istituto Tagliacarne per aver cortesemente messo a disposizione l'intera banca dati.

to tra impieghi e depositi tra il Centro-Nord ed il Mezzogiorno. In quest'ultima area il valore mediano dei tassi attivi è più elevato di 0,80 punti rispetto al Centro-Nord, il grado di bancarizzazione è inferiore persino della metà, mentre la quota di sofferenze su impieghi raggiunge valori percentuali mediani circa due volte e mezzo più elevati.

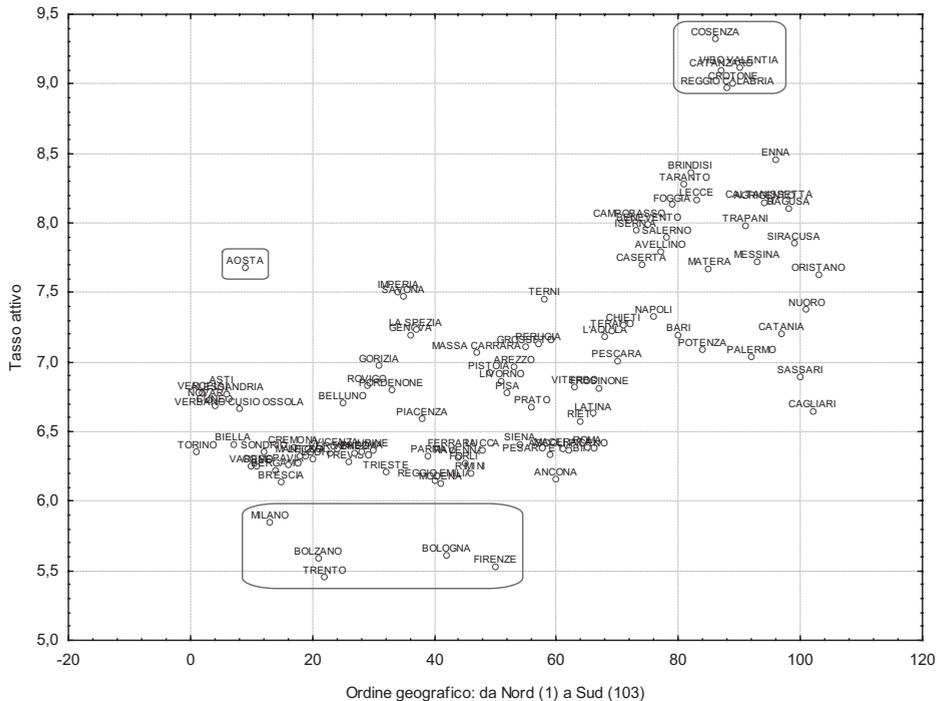
Tab. 1 – Valore mediano e coefficiente di variazione tra le province del Centro-Nord (67) e del Mezzogiorno (36) per alcuni indicatori del sistema bancario, dati al 31 dicembre 2006

	TASSO DI INTERESSE A BREVE TERMINE (%)	SPORTELLI PER 10.000 ABITANTI (UNITÀ)	DEPOSITI SU SPORTELLI (MIGL.EURO)	IMPIEGHI SU SPORTELLI (MIGL.EURO)	SOFFERENZE SU IMPIEGHI (%)	IMPIEGHI SU DEPOSITI (INDICE)	IMPIEGHI DELLE IMPRESE SUL TOTALE DEGLI IMPIEGHI (%)	SOFFERENZE SU SPORTELLI (MIGL.EURO)	IMPIEGHI PIÙ DEPOSITI SU SPORTELLI (MIGL.EURO)
Valori mediani									
Centro-Nord	6,4	6,8	16789,0	31496,0	2,9	1,9	64,8	981,7	47871,0
Mezzogiorno	7,9	3,6	18156,5	26562,0	7,3	1,4	56,6	1896,3	44028,5
Coefficienti di variazione (indice)									
Centro-Nord	0,0689	0,1891	0,3573	0,3925	0,6965	0,1994	0,1320	0,6433	0,3663
Mezzogiorno	0,0853	0,2429	0,1989	0,2332	0,2871	0,1515	0,1183	0,2639	0,2083

Fonte: ns. elaborazione su dati dell'Istituto Tagliacarne (2007)

Inoltre, è utile osservare come la dispersione dei valori provinciali sia generalmente più elevata nelle province del Centro-Nord con la rilevante eccezione del costo del credito e dell'indice di bancarizzazione; nello specifico, le sofferenze su impieghi mostrano una dispersione più elevata nel Centro-Nord di quasi due volte e mezzo. Particolarmente interessante appare la distribuzione spaziale dei tassi; la Fig.1 ne riporta i valori per le 103 province italiane rappresentate da sinistra a destra in base alla collocazione geografica da Nord (1) a Sud (103).

Fig. 1 – Tassi attivi a breve termine, ordinamento geografico da Nord a Sud, dati al 31 dicembre 2006



Fonte: ns. elaborazione su dati dell'Istituto Tagliacarne (2007)

Da un lato, le province di Cosenza (dove il tasso raggiunge il massimo di 9,32), Vibo Valentia, Catanzaro, Crotone e Reggio Calabria, tutte nel Sud, registrano tassi molto elevati; in qualche modo anomala è posizione di Aosta, giustificabile con la minore intensità dei fenomeni creditizi che insistono sul suo territorio. Dall'altro lato, le province di Milano, Bolzano, Bologna, Firenze e Trento (dove il tasso è il minimo 5,46) occupano le migliori posizioni. La relazione tra livello dei tassi e collocazione Nord-Sud delle province è dunque ben evidente.

Conclusioni analoghe possono condursi per gli altri indicatori utilizzati in questo studio. In buona sostanza, le 103 province hanno una

rilevante eterogeneità che può essere quasi del tutto interpretata alla luce della nota distinzione tra Centro-Nord e Mezzogiorno. Questo non significa che non siano degne di nota alcune differenze tra Nord-Ovest e Nord-Est oppure all'interno delle regioni del Sud, ma il modello di sintesi che emerge nettamente è quello dualistico. L'esempio tipico potrebbe riguardare la relazione tra i tassi e le sofferenze: essa è crescente ma sino ad un livello di sofferenze su impieghi di circa il 10%, oltre manifestando una strana inversione di direzione. Invero, una relazione lineare avrebbe nascosto questa particolarità: infatti, la correlazione è significativa e positiva con un valore di 0,59, mentre per il solo Centro-Nord si ottiene uno 0,32 e per il Mezzogiorno un valore non significativo di 0,07. In effetti la rischiosità dei crediti, se misurata tramite la quota di sofferenze sugli impieghi, è solo una determinante del costo del credito sul quale l'incidenza del contesto appare tanto più elevata quanto maggiore è il disagio economico e sociale segnalato dal territorio. Un passo in avanti è allora la costruzione di un modello che includa alcuni dei fattori già discussi enfatizzando il panorama informativo offerto da relazioni non lineari.

3. L'influenza di alcuni fattori sui valori di tassi attivi

La forte eterogeneità delle 103 province, risolta sostanzialmente nella sintesi Centro-Nord/Mezzogiorno, suggerisce il ricorso a modelli non lineari qui particolarmente utili per il corretto approfondimento di alcune relazioni tra andamento dei tassi attivi e specifici fattori esplicativi.

Una forma conveniente è quella di una funzione additiva del tipo seguente (Hastie e Tibshirani, 1990):

$$f(X_1, X_2, \dots, X_J) = a + \sum_{j=1}^J \beta_j f_j(X_j) \quad (1)$$

Nel caso di una tradizionale regressione lineare è

$$f_j(X_j) = X_j$$

Ovviamente, quanto più complessa è l'espressione matematica di f , per esempio una polinomiale di grado elevato, tanto più difficile è l'interpretazione delle stime del modello; in tale caso, non di rado, si preferisce rappresentare graficamente il valore teorico della variabile dipendente (il tasso attivo) risultante dai valori osservati di un fattore tenuti costanti tutti gli altri. Ciò, nel nostro caso, consente di capire come si muove il tasso attivo per effetto di un fattore esplicativo tenendo in debito conto l'influenza degli altri tre.

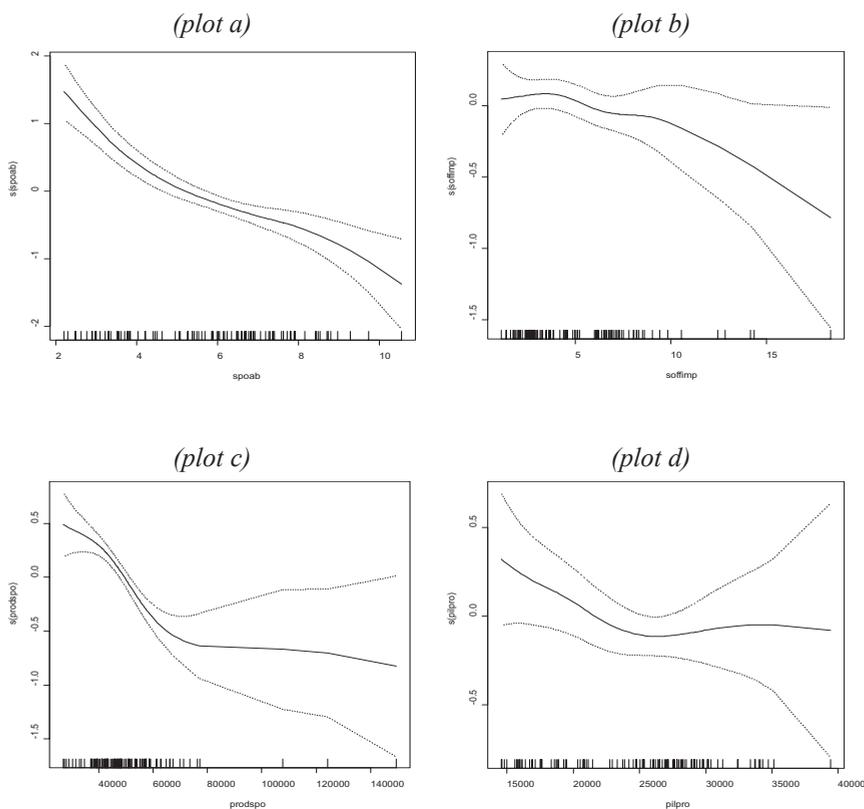
Il vantaggio della flessibilità del fitting dei modelli additivi, in grado di cogliere complesse rappresentazioni del fenomeno che mal si adattano ad evoluzioni lineari, si accompagna allo svantaggio di una difficile interpretazione delle stime dei coefficienti polinomiali ed al problema del bias-variance trade-off: quale grado di complessità scegliere? Il ricorso a modelli complessi (di alto grado) genera overfitting e produce bassa distorsione ed elevata varianza; al contrario modelli non complessi (di basso grado) generano underfitting con elevata distorsione e bassa varianza. Trovare la soluzione migliore non è affatto semplice. In genere, quindi, la funzione f è uno smoother s ottenuto con procedure opportune. Inoltre, se si dovesse ipotizzare una qualche dipendenza tra le X_j , si dovrebbero aggiungere ulteriori dimensioni nel modello e ciò complicherebbe enormemente la stima. Il limite si può risolvere immaginando una sostanziale indipendenza tra i fattori esplicativi (un'ipotesi, per così dire, classica e che non si allontana troppo dall'approccio lineare tradizionale) ricorrendo ad una formulazione nota appunto come modello additivo generalizzato con la presenza di una funzione-link parametrica che collega la somma delle funzioni alla variabile dipendente:

$$E(Y | X) = f(X_1, X_2, \dots, X_J) = G \left(a + \sum_{j=1}^J s_j(X_j) \right) \quad (2)$$

L'additività del modello permette un procedimento di stima relativamente semplice poiché le funzioni sono tutte univariate, anche se le non parametriche s_j non sono note e pertanto occorrerà procedere a tecniche di stima iterativa.

L'applicazione del modello (2) ai dati ed alle variabili qui considerati consente di rappresentare gli effetti dei quattro fattori esplicativi finora considerati (Fig.2): la bancarizzazione (plot a), le sofferenze (plot b), la produttività (plot c) ed il livello di "disagio" del territorio (plot d). La figura riporta la stima (e la banda di confidenza) dell'effetto di questi quattro fattori sul livello medio del tasso attivo.

Fig. 2 – Effetti dei quattro fattori esplicativi sul tasso attivo medio tramite un modello non lineare di tipo GAM, dati al 31 dicembre 2006



Fonte: ns. elaborazione su dati dell'Istituto Tagliacarne (2007)

Controllando per il diverso livello di rischiosità, di produttività e di disagio economico, la relazione tra livello di bancarizzazione e tasso attivo tra le 103 province italiane appare nettamente decrescente senza cambi di direzione di specifico rilievo (plot a). Ciò significa, in buona sostanza, che la presenza della banca sul territorio gioca un ruolo fondamentale, ancor di più, come vedremo, degli altri fattori nell'influenzare il costo del finanziamento; si può immaginare che quanto più sportelli e banche sono presenti nella stessa area, tanto più ci saranno offerte competitive, prodotti simili e di fatto una maggiore concorrenza che in qualche modo spingerà verso il basso il tasso attivo. E' utile evidenziare che ciò vale sia nel Centro-Nord che nel Mezzogiorno.

D'altro lato, però, la minore presenza degli sportelli nel Mezzogiorno non sembra avere una chiara connessione con la minore dimensione del mercato o le più difficili condizioni del contesto. In effetti, il mercato creditizio del Sud continua ad apparire appetibile e la minore produttività fisica degli sportelli non sembra in grado di giustificare, se non in misura limitata, le differenze nel costo del credito (plot c). In particolare, ricordando che la relazione è sempre ottenuta controllando gli effetti degli altri indicatori, emerge una relazione negativa (riduzione del tasso attivo con crescita della produttività) soltanto quando la produttività fisica degli sportelli si muove da un livello basso verso uno medio, perdendo di significatività con maggiori intensità del fenomeno (tipicamente nelle province del Centro-Nord, ma va notato in questo caso anche il maggiore errore di stima, ossia banda di confidenza più ampia).

Particolarmente interessante è l'esito degli effetti delle sofferenze e del disagio economico. Nei fatti, non emerge quanto ci si può ragionevolmente attendere: il costo del credito, tenendo in debito conto il ruolo degli altri fattori qui considerati, non mostra alcuna specifica relazione positiva con il grado di rischiosità del territorio (plot b) o, meglio, questa associazione positiva sembra presente soltanto quando livelli di sofferenza si spostano da livelli molto bassi a livelli bassi mentre, paradossalmente, rischiosità via via maggiori non si accompagnano a tassi più alti. In effetti, un tasso più alto può ottenere l'effetto contrario, allontanare i buoni debitori e spingere una parte dei finanziamenti verso la sofferenza. Una relazione lineare avrebbe

nascosto questo diverso comportamento segnalando semplicemente una associazione sempre positiva tra tasso e sofferenza; la realtà è invece più complessa come mostra l'esito della stima non lineare. Analoga considerazione vale per il PIL pro capite (plot d): uno sviluppo maggiore tende a far ridurre il tasso attivo. Con la stima non lineare, ciò appare ammissibile ancora una volta quando si passa da livelli bassi a medi di sviluppo (dunque tra le province del Mezzogiorno), mentre non vale per contesti migliori come tipicamente tra le province settentrionali dove, evidentemente, agiscono principalmente altri fattori.

In conclusione, nelle province italiane la relazione tra costo del finanziamento, condizioni del mercato creditizio e contesto territoriale esiste, è significativa, ma è molto più complessa di quanto una semplice relazione lineare (per quanto metodologicamente avanzata e robusta) possa mettere in luce. Non vi è dubbio che la banca che opera nel Mezzogiorno è immersa in un contesto economico e sociale più difficile, ma appare che non tutto il maggiore costo del finanziamento trova una sua piena giustificazione al di fuori delle scelte e delle politiche perseguite dagli stessi istituti di credito.

4. Conclusioni

Il costo del credito come rappresentato dal tasso attivo a breve termine è ancora oggi più elevato tra le province del Mezzogiorno d'Italia che non in quelle del Centro-Nord. In alcuni casi le differenze sono talmente elevate da raggiungere quasi i 4 punti percentuali. Come è possibile giustificare una così forte eterogeneità, peraltro ancora una volta sostanzialmente riconducibile alla sempre valida distinzione territoriale tra Nord e Sud d'Italia? Il maggiore costo del finanziamento è influenzato dalle peggiori condizioni del sistema creditizio meridionale? È dovuto alla maggiore rischiosità dei debitori? Dipende dalle peggiori condizioni del contesto economico e sociale, da un tessuto economico più fragile, all'inefficienza della macchina amministrativa e giudiziaria, alla maggiore criminalità, etc.? Vi può essere una responsabilità della banca stessa, magari in ragione di minori pressioni concorrenziali o minore capacità (od invece possibilità) di rendere produttivi gli sportelli? In accordo con autorevole letteratura che negli anni ha affrontato la questione senza peraltro raggiungere una

univoca e condivisa conclusione, si può affermare che sia il contesto che lo stesso comportamento delle banche hanno un ruolo, per quanto di diversa intensità, nello spiegare il maggiore costo del credito. La relazione dunque esiste, ma è molto più complessa di come talvolta i modelli statistici la rappresentano.

In particolare, la ricerca di un modello che possa spiegare almeno una parte della distribuzione cross-section nelle 103 province italiane del tasso attivo in funzione di alcuni fattori rilevanti, può subire in modo significativo la restrizione di linearità. Nello specifico, sono selezionati quattro fattori senza forti relazioni di interdipendenza statistica: il grado di bancarizzazione, la produttività degli sportelli, la rischiosità ed il livello di sviluppo. Il ricorso ad un modello non lineare additivo generalizzato consente di modellare in modo preciso la relazione tra il tasso ed i singoli fattori.

Contrariamente alle attese, dopo aver controllato per la diversa presenza nel territorio e la diversa produttività degli sportelli, emerge un ruolo non significativo del livello di sviluppo e, per alti livelli delle sofferenze, una relazione persino negativa di questi sui tassi: chiaramente non sono il divario economico-sociale e di rischiosità i fattori in grado di spiegare in modo soddisfacente la distribuzione dei tassi; c'è decisamente dell'altro. E' anche interessante notare la presenza di una relazione negativa tra produttività e tassi ma esclusivamente con bassi livelli di produttività, quindi tipicamente tra le province del Mezzogiorno. Un'unica relazione, quella tra tassi e bancarizzazione, evidenzia in modo non equivoco un effetto stabilmente negativo. In altri termini, pur tenendo conto dei divari territoriali di rischiosità e di sviluppo, nonché delle differenze di produttività, la minore presenza di sportelli (quindi nel Mezzogiorno) segnala un effetto significativo (e persistente) sui tassi, che pertanto tendono a rimanere più in alto anche in ragione di una qualche conseguente minore pressione concorrenziale.

Infine, non va comunque dimenticato che il lavoro per scelta consapevole e per scarsa disponibilità di dettaglio statistico, affronta solo un aspetto della questione poiché altri fattori ed anche altri indicatori dello stesso fenomeno, e magari in un contesto di analisi micro, potrebbero ulteriormente contribuire ed integrare l'analisi delle differenze nei tassi attivi provinciali.

Con queste cautele, si può dire in buona sostanza che il territorio incide significativamente sulla capacità di fare impresa bancaria, ma è altrettanto vero che gli istituti di credito possono compiere un ulteriore sforzo per sostenere la debole economia meridionale magari tentando, ove possibile, di ridurre ancora di più i tassi attivi a breve applicati alla clientela.

Riferimenti bibliografici

- Alessandrini P., Papi L., Zazzaro A. (2003), *Banche, territorio e sviluppo*, *Moneta e Credito*, 221, 3-43.
- Bianco M., Jappelli T., Pagano M. (2005), *Courts and Banks: Effects of Judicial Enforcement on Credit Markets*, *Journal of Money Credit and Banking*, 2, 223-244.
- Bongini P., Ferri G. (2005), *Il sistema bancario meridionale*, Laterza, Bari.
- Cannari L., Panetta F. (2006), *Il sistema finanziario ed il mezzogiorno*, Cacucci, Bari.
- Cusimano G. (2006), *Sul sistema bancario italiano tra il 1999 ed il 2005*, *Minerva Bancaria*, 6, 1-27.
- D'Amico N., Parigi G., Trifilidis M. (1990), *I tassi d'interesse e la rischiosità degli impieghi bancari*, in Galli G. (a cura di) "Il sistema finanziario nel Mezzogiorno", *Contributi all'analisi economica*, numero speciale, Banca d'Italia, Roma.
- Guiso L. (2006), *Perchè i tassi di interesse sono più elevati nel Mezzogiorno e l'accesso al credito più difficile?*, in Cannari L. e Panetta F. (a cura di) "Il sistema finanziario ed il Mezzogiorno", Cacucci, Bari.
- Guiso L., Sapienza P., Zingales L. (2004a), *Does Local Financial Development Matter?*, *Quarterly Journal of Economics*, 3, 929-969.
- Guiso L., Sapienza P., Zingales L. (2004b), *The Role of Social Capital in Financial Development*, *American Economic Review*, 3, 526-556.
- Hastie T.J., Tibshirani R.J. (1990), *Generalized Additive Models*, Chapman and Hall, New York.
- Istituto Tagliacarne (2007), *Dinamiche creditizie e tassi di interesse a livello provinciale*, Unioncamere-Tagliacarne, mimeo.

Mattesini F., Messori M. (2004), *L'evoluzione del sistema bancario meridionale*, Il Mulino, Bologna.

Panetta F. (2004), *Il sistema bancario italiano negli anni novanta*, Il Mulino, Bologna.

Vassallo E. (2006), *Performance dell'intermediazione creditizia nelle province italiane*, in Bracchi e Masciandaro (a cura di) "Banche e geografia", Fondazione Rosselli, Bancaria Editrice, Roma.

**IL RUOLO DELLE BANCHE PER LO SVILUPPO
DELLE IMPRESE MERIDIONALI***

*BANKS' ROLE IN THE DEVELOPMENT
OF THE SOUTHERN COMPANIES**

Sebastiano Mazzù

*Dipartimento di Discipline Economico – Aziendali
Università degli Studi di Messina*

*Department of Economic and Business Administration
Messina University*

sebastiano.mazzu@unime.it

-
- * Questo contributo qui rivisto e ampliato, è inserito nella raccolta su supporto digitale degli atti del Convegno Aidea 2006 “Finanza e industria in Italia” tenutosi a Roma il 28/29 settembre 2006.
 - * This article, now reviewed and extended, is available on Aidea’s Convention 2006 “Finanza e Industria in Italia” digital support. The convention was held in Rome on the 28th/29th of September 2006.

Il rilancio economico del meridione è legato alla diffusione di un tessuto imprenditoriale che valorizzi - nell'ottica di uno sviluppo dell'imprenditorialità, dell'innovazione e dell'internazionalizzazione delle imprese - le specificità del territorio. In questa prospettiva un ruolo propulsivo può essere svolto dalle banche locali il cui radicamento sul territorio rappresenta una condizione di indubbio vantaggio per l'individuazione delle esigenze finanziarie delle imprese nella fase di start-up e per la diffusione di una nuova cultura d'impresa. Altrettanto importante è il ruolo che possono svolgere le grandi banche extraterritoriali operanti nel meridione, la cui esperienza in contesti finanziariamente più evoluti permette di assistere le imprese nelle fasi di crescita e di maturità. Il lavoro partendo da tali presupposti analizza le peculiarità del tessuto economico meridionale e mette in evidenza le caratteristiche dell'offerta creditizia al Sud, eccessivamente incentrata sull'attività tradizionale di lending e carente di supporti qualificati per il miglioramento della gestione finanziaria delle imprese e il loro orientamento strategico. Sono, quindi, tracciate le possibili linee guida per una nuova politica di sviluppo delle imprese meridionali basata sull'efficacia dell'azione creditizia e sulla riqualificazione del rapporto tra banche, imprese e territorio.

PAROLE CHIAVE: MEZZOGIORNO · BANCHE · IMPRESE · CRESCITA · SVILUPPO

Southern economic re-launch is linked to the development of an entrepreneurial system which increases value of territory features from an entrepreneurial development, innovation and companies' internationalization point of view.

From this perspective a proactive role could be performed by local banks, which have the advantage of an extended territory knowledge and facilitates them in understanding companies' financial demands during start-up phase and in spreading around a new business culture.

It is also important the role that big extra-territory banks may have. Their experience in more developed financial contexts allow them to assist companies during their growing and maturity phases.

This article analyzes the peculiarities of the southern economic system

and highlights the features of southern credit offer. Moreover, this offer is focused on traditional lending activity and it lacks of qualified supports for the improvement of companies' financial management and strategy. Therefore the guidelines for a new southern companies' development policy are defined based on the efficiency of the credit business and on new relationship between banks, companies and territory.

KEYWORDS: SOUTHERN · BANKS · COMPANY · GROWTH · DEVELOPMENT

Introduzione

Il divario tra le aree meridionali e il Centro-Nord continua ad essere il tratto caratteristico dell'economia italiana, nonostante i numerosi interventi finalizzati allo sviluppo del territorio. Il sostegno pubblico all'economia, iniziato negli anni cinquanta con la costituzione della Cassa per il Mezzogiorno¹ e in parte proseguito con gli strumenti di programmazione negoziata, ha profondamente inciso sul radicamento di un modello "economico-culturale assistito", difficile, forse, da modificare. La politica di incentivazione industriale, attuata con il supporto finanziario alle imprese, non è stata sorretta da efficaci criteri di selezione degli investimenti. Ciò ha alimentato la creazione di un rapporto banca-impresa incentrato sull'utilizzo delle agevolazioni, che, in luogo di accrescere l'efficienza e la capacità competitiva delle imprese, ha dato origine ad un sistema produttivo dipendente dalle risorse pubbliche².

La teoria dello sviluppo afferma che la crescita economica non si realizza soltanto con l'immissione di risorse finanziarie ma con la combinazione di azioni efficaci, finalizzate alla rimozione degli "ostacoli

1 Sul tema si veda, De Rosa L. (1997), *Lo sviluppo economico dell'Italia dal dopoguerra a oggi*, in *Economia Italiana* n.3.

2 Lopes A. (2003), *Struttura finanziaria, sviluppo economico e dualismo nell'economia italiana* in Giannola A., Imbriani C., (a cura di) "Neo dualismo. Istituzioni, mercati e politiche d'intervento", Rubbettino editore, Catanzaro, p.180. Cfr. anche, Pepe F. (1998), *Il rapporto banca imprese nel Mezzogiorno*, in *Rassegna Economica* n.1.

esterni” che frenano l’evoluzione della vita economica³. Se l’efficacia dei modelli di sviluppo di un Paese deve essere valutata in un arco temporale medio-lungo, in modo che il giudizio non sia influenzato dalle fasi cicliche dell’economia⁴, a distanza di oltre un cinquantennio, può affermarsi che il modello del sostegno pubblico all’economia non ha consentito di sfruttare le opportunità del catching up per avvicinare il meridione alle aree più evolute del Paese e non ha contribuito alla diffusione di una “social capability” propulsiva allo sviluppo⁵. Rimangono aperti i problemi legati al gap infrastrutturale, alla scarsa efficienza della pubblica amministrazione, al degrado sociale, alla presenza di un elevato sommerso e alla carenza di una programmazione economica che valorizzi le specificità del territorio.

Accanto alle richiamate diseconomie ambientali, che creano un contesto sistemico di freno alla crescita, si riscontrano la presenza di un modello di specializzazione produttiva incentrato su settori tradizionali a scarso contenuto tecnologico e un tessuto imprenditoriale ancora piccolo e inadeguato per affrontare le sfide della crescente internazionalizzazione dell’economia⁶.

All’interno di questo quadro di riferimento, caratterizzato da notevoli e complesse questioni ancora irrisolte, sorge l’interrogativo intorno alle possibili vie da seguire e al ruolo che le banche possono svolgere per un concreto rilancio dell’economia meridionale. Le crisi che negli anni novanta hanno coinvolto i grandi istituti bancari meridionali e buona parte delle banche locali hanno influito in maniera determinante alla disgregazione del sistema bancario del Sud, oramai costituito da un esiguo numero di banche con quote di mercato marginali sia nella raccolta sia negli impieghi. Alla fine del duemilasei le banche con sede al Sud erano 148, in prevalenza appartenenti al segmento delle banche di credito cooperativo, con un numero di sportelli pari

3 Schumpeter J.A. (1946), *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung*, Bunker & Humblot, Berlin, trad. italiana “Teoria dello sviluppo economico” (2002), Etas, Milano, p. 65.

4 Solow M. Robert (2001), *Applying Growth Theory across Countries*, in *The World Bank Economic Review*, 15, 2, pp. 283-288.

5 Abromovitz M. (1990), *The Catch-Up Factor in Postwar Economic Growth*, in *Economic Inquiry*, 28, 1, pp.1-18.

6 Per un approfondimento sulla relazione tra processo di crescita e internazionalizzazione delle imprese si rinvia alle analisi condotte da Onida F. (2004), *Se il piccolo non cresce*, Il Mulino, Bologna.

al 44,3% dei totali presenti. La scomparsa delle “grandi banche meridionali di riferimento” e l’adozione da parte delle banche extraterritoriali di logiche operative e modelli di valutazione riferiti a contesti economicamente avanzati influisce sul disorientamento delle imprese piccole e medie, le quali se da un lato sono impreparate ad affrontare il modus operandi delle banche esterne al territorio, dall’altro lato non ricevono un adeguato supporto consulenziale in grado di migliorare i profili di managerialità e della gestione finanziaria. Questa circostanza pone il problema dell’inadeguatezza del rapporto tra le banche esterne all’area e le piccole realtà produttive che è limitato, ove l’impresa risponda ai parametri di affidabilità, alla mera erogazione di risorse senza il necessario accompagnamento della diagnosi dei fabbisogni finanziari e la produzione di soluzioni adeguate. In questo scenario le banche locali, piuttosto che riqualificare l’offerta creditizia, hanno continuato a concentrarsi sull’attività di lending tradizionale perdendo di vista l’evoluzione verso logiche gestionali orientate all’offerta di servizi e strumenti innovativi per la crescita qualitativa e dimensionale delle imprese. Il rilancio dell’economia del Sud passa anche dall’adozione di nuovi indirizzi di politica creditizia volti ad incoraggiare il valore del localismo bancario e la cooperazione tra le banche. La realizzazione di un disegno comune tra banche locali ed extraterritoriali per un’offerta creditizia diversificata e qualificata, rappresenta una via possibile per rimodulare l’attività bancaria al Sud arricchendola con strumenti e supporti adatti a comprendere le specificità del territorio e delle imprese.

1. Economia meridionale e fragilità delle imprese

L’ultimo studio della Svimez sulla competitività economica dei territori della UE rileva che il Mezzogiorno si colloca all’ultimo posto nell’indice di vitalità economica del sistema produttivo a causa della scarsa apertura verso i mercati esteri, del ridotto volume di investimenti fissi, del basso tasso di industrializzazione e della quasi assenza di investimenti diretti esteri⁷. Sulla debolezza competitiva delle

⁷ Svimez, *Rapporto 2007 sull’economia del Mezzogiorno*, Sintesi, Roma, Luglio 2007, pp.53-54,61.

aree meridionali incidono, inoltre, la carenza di specializzazione nei settori scientifici e la limitatezza di investimenti in ricerca e sviluppo, che spingono il Mezzogiorno al 24° posto in Europa nell'indice sintetico sull'innovazione (innovation scoreboard), rispettivamente a sette e dieci punti di distanza dal totale Italia e dal Centro-Nord. La pressione concorrenziale dei paesi asiatici nei settori tradizionali e quella dei paesi dell'est europeo nei settori della gomma, plastica, chimica e mezzi di trasporto, accrescono la vulnerabilità del sistema produttivo meridionale, i cui effetti si manifestano sul volume e sul mix delle esportazioni.

Nel periodo 2000-2006 la dinamica delle esportazioni meridionali verso i Paesi della UE - principale mercato di riferimento - evidenzia il progressivo indebolimento dei settori manifatturiero, degli apparecchi meccanici, degli elettrodomestici, dell'elettrotecnica e comunicazioni, il cui peso sul totale dei settori merceologici è inferiore di circa il 15% rispetto a quello del Centro-Nord (tab.1). I comparti principali dell'economia meridionale rimangono quelli degli autoveicoli e dei derivati dalla raffinazione del petrolio, che coprono oltre il 48% delle esportazioni. La dimensione, relativamente piccola, delle imprese riduce la vocazione esportativa delle aree meridionali, i cui volumi si attestano all'11% del dato complessivo nazionale. Netamente superiore e in continua crescita è, invece, l'ammontare delle importazioni che tra il 2000 e il 2006 sono aumentate del 16% in più rispetto al Centro-Nord⁸. Questa circostanza evidenzia il progressivo indebolimento delle aree del Sud sempre più dipendenti dall'esterno per l'approvvigionamento di beni e prodotti.

8 Ice - Istat, op. cit., vol. 1, p.292.

Tab. 1 - Esportazioni verso UE (valori %)

Settori merceologici	2000		2006	
	CN	Sud	CN	Sud
Prodotti dell'agricoltura, della silvicoltura e della pesca	1,5	6,3	1,4	3,4
Minerali energetici e non energetici	0,1	0,4	0,1	1,2
Prodotti alimentari, bevande e tabacco	5,1	7,4	5,1	5,2
Prodotti delle industrie tessili e dell'abbigliamento	7,0	1,6	10,4	3,8
Articoli di abbigliamento	3,6	3,5	2,8	2,0
Cuoio e prodotti in cuoio, pelle e similari	4,1	4,3	2,6	1,9
Legno e prodotti in legno, esclusi i mobili	0,6	0,4	0,4	0,2
Carta e articoli in carta, prodotti della stampa	2,9	1,3	2,3	1,1
Coke, prodotti petroliferi raffinati e combustibili nucleari	0,3	11,5	0,8	9,9
Prodotti chimici, fibre sintetiche e artificiali	9,2	9,0	8,5	8,6
Prodotti in gomma e in materie plastiche	4,6	4,0	3,9	3,5
Prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi	3,4	2,3	2,4	1,7
Metalli e prodotti in metallo	10,0	6,6	11,2	6,2
Macchine e apparecchi meccanici , elettrodomestici	19,2	6,3	15,7	3,7
Macchine elettriche e apparecchiature elettriche, elettroniche ed ottiche	10,3	8,7	7,9	4,7
Autoveicoli	9,1	20,8	7,2	17,5
Altri mezzi di trasporto	3,3	1,3	11,2	20,6
Mobili	3,4	3,5	2,3	2,2
Altri prodotti delle industrie manifatturiere	2,1	0,7	3,6	2,6
Energia elettrica, gas, acqua, altri servizi e merci non altrove classificati	0,1	0,1	0,2	0,1
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: nostre elaborazioni su dati Ice-Istat (2007), *Commercio estero e attività internazionali delle imprese 2006*, Vol.2.

Sulla fragilità dell'economia meridionale incidono la bassa produttività del lavoro e i vincoli strutturali delle imprese riconducibili, tra l'altro, all'inadeguatezza dei modelli di governance e alla forma giuridica, prevalentemente fondata su ditte individuali e società di per-

sone, che limita il ricorso a strumenti di finanziamento alternativi al credito bancario. E' del tutto ininfluyente la percentuale delle imprese meridionali quotate (circa lo 0,2%) così come l'ammontare di operazioni di private equity e venture capital effettuate al Sud pari al 2,4% del totale nazionale⁹. Il ridotto numero di operazioni nel capitale di rischio (n.13 nel 2006) se da un lato è riconducibile alla scarsa apertura delle imprese al mercato e al capitale di terzi, dall'altro lato è il risultato di un'offerta creditizia ancora basata sull'attività bancaria tradizionale, carente di stimoli e strumenti finanziari che permettano alle imprese meridionali di intraprendere nuovi percorsi di finanziamento per il rafforzamento patrimoniale e la crescita dimensionale. L'attuale processo di revisione delle tecniche di analisi e di gestione del rischio di credito, previsto da Basilea 2, renderà più selettivi i criteri di concessione degli affidamenti a cui potranno seguire politiche di razionamento del credito nei confronti delle imprese finanziariamente deboli. Dinanzi a questa possibile prospettiva il ricorso alle operazioni di private equity costituisce una importante opportunità per finanziare la crescita delle piccole imprese meridionali e per creare le condizioni di una gestione d'impresa informata a criteri di efficienza, di trasparenza delle dinamiche aziendali e miglioramento delle performance organizzative e finanziarie¹⁰. Nonostante i progressi degli ultimi anni, le imprese meridionali presentano ancora notevoli elementi di debolezza dal punto di vista finanziario. Oltre alla bassa capitalizzazione, comune comunque a quella delle altre imprese italiane, quelle meridionali presentano un elevato indebitamento verso il settore bancario da cui discendono rilevanti oneri finanziari che comprimono i margini di autofinanziamento, specialmente nelle imprese piccole e medie. L'analisi della Banca d'Italia sulla redditività e sulle condizioni finanziarie delle imprese per classe di addetti rileva che le imprese meridionali hanno attuato politiche di ricomposizione dell'esposizione creditizia dal breve al medio e lungo periodo e progressivamente migliorato la

9 Fonte: Aifi (2006), *Il mercato italiano del private equity e del venture capital*, www.aifi.it.

10 Sandri S. (1994), *Il venture capital come strumento di finanziamento delle piccole imprese*, in *Piccola Impresa/Small Business*, n.2, pp.87-99.

redditività e l'incidenza dei debiti finanziari sul valore aggiunto¹¹. I miglioramenti riguardano però le imprese appartenenti alla classe di addetti superiore ai 250, mentre nelle piccole e medie imprese – componente prevalente del tessuto economico meridionale – permangono condizioni di elevata fragilità finanziaria e di dipendenza dal credito bancario, pari a circa l'80% dei debiti finanziari complessivi. Emerge, pertanto, un dualismo tra le condizioni finanziarie delle imprese maggiori e quelle minori che richiama la necessità di immediati interventi di crescita dimensionale e di riconfigurazione della gestione finanziaria delle realtà produttive, in particolare medie e piccole.

2. Le necessità di cambiamento

I tratti caratteristici dell'economia meridionale e i limiti strutturali del tessuto imprenditoriale prospettano uno scenario futuro non certamente rassicurante. La necessità di un rapido cambiamento negli indirizzi di politica economica e il ripensamento del “modo di fare impresa” costituiscono priorità che in un'epoca di globalizzazione delle economie e crescita delle spinte competitive non possono essere disattese. Il raggiungimento di questi obiettivi sollecita azioni di rinnovamento e di rottura con il passato, che devono coinvolgere tutti gli attori: pubblica amministrazione, struttura imprenditoriale, sistema bancario.

Il miglioramento delle condizioni di contesto è un presupposto irrinunciabile per lo sviluppo, che passa attraverso azioni strategiche dello Stato nei settori più importanti della vita economica e sociale: adeguamento delle infrastrutture, specialmente quelle di trasporto, lotta alla criminalità, efficienza della pubblica amministrazione, politiche fiscali di stimolo alla crescita e all'innovazione. Condizioni ambientali favorevoli accrescono la vitalità imprenditoriale e la capacità del territorio di attrarre operatori nazionali ed esteri, soprattutto¹².

11 Banca d'Italia (2007), *Questioni di economia e finanza, L'economia delle regioni italiane nel 2006*, Roma, p.125.

12 Gli investimenti esteri diretti possono essere considerati un indicatore del grado di attrazione del territorio. Le rilevazioni riferite al 2006 evidenziano che al Sud l'ammontare degli investimenti esteri diretti è dello 0,6% del totale nazionale. Cfr. Svimez, op. cit., *Rapporto 2007...*, op. cit., p.55.

La presenza di imprese estere, infatti, è riconosciuta come un'opportunità per rilanciare la competitività produttiva di un territorio, in quanto favorisce la diffusione di nuove conoscenze tecnologiche, l'integrazione con altri sistemi economici e il confronto con altre modalità organizzative del lavoro e della gestione manageriale¹³. L'avvicinamento della pubblica amministrazione al mondo delle imprese è una ulteriore via da seguire per creare sinergie, snellire i percorsi burocratici, migliorare la funzionalità dei servizi.

Il rilancio dell'economia meridionale è, inoltre, ancorato alla diffusione di un sistema d'impresa ad alta produttività e competitività. E', pertanto, determinante l'"apertura culturale" della compagine proprietaria verso forme manageriali e differenti tipologie di investitori, per favorire la necessaria crescita dimensionale delle piccole imprese meridionali. Il modello di sviluppo basato su un sistema produttivo di dimensioni minori può, infatti, rivelarsi inadeguato in rapporto all'elevata frequenza di "fallimenti" delle piccole imprese, generalmente incapaci e, sostanzialmente, non inclini a sostenere autonomamente i costi per la ricerca e l'innovazione.

La condivisione con altre imprese di modelli culturali, decisionali e comportamentali è una condizione necessaria per formare alleanze e valorizzare le conoscenze secondo una logica rivolta all'upgrading qualitativo delle imprese. Crescita dimensionale e accordi di collaborazione sono i presupposti per la creazione di una nuova "imprenditorialità produttiva", che superi i limiti del capitalismo familiare ed evolva verso forme condivise di creazione e diffusione dell'innovazione¹⁴. L'introduzione di intelligenza e creatività nei prodotti e nei processi è un passo decisivo per contrastare le crescenti spinte competitive e variare il mix produttivo orientandolo verso i settori a forte

13 Snowdon B. (2004), *Conversation on Growth, Stability and Trade*, Edward Elgar, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA, pp.182-187. Tra i primi studi che hanno trattato dell'importanza degli investimenti esteri per fronteggiare il declino delle produzioni nazionali si ricorda, Vernon R. (1966), *International investment and international trade in the product cycle*, in *Quarterly Journal of Economics*, 80, 2, pp. 190-207.

14 Baumol W. (2004), *La macchina dell'innovazione. Tecnologia e concorrenza nel capitalismo*, Università Bocconi Editore, Milano, p. 5 e pp.86-87.

espansione, come quelli legati alla scienza e alla tecnologia¹⁵.

Il processo di internazionalizzazione dell'economia se, per alcuni aspetti, costituisce una sfida impegnativa per le imprese meridionali, abituate ad operare in condizioni di riparo dalla concorrenza, per altri aspetti rappresenta un'opportunità di trasformazione, che accelera i processi di apprendimento e genera spirali virtuose¹⁶.

In questa prospettiva un ruolo propulsivo può essere svolto dalle banche, soprattutto quelle locali, il cui radicamento sul territorio rappresenta una condizione di indubbio vantaggio per l'individuazione delle esigenze finanziarie delle imprese minori e per la diffusione di una nuova cultura d'impresa. Il finanziamento del tessuto produttivo impone, comunque, il superamento delle forti asimmetrie informative, anche in rapporto all'endemica rischiosità del territorio. Infatti, nonostante i progressi degli ultimi anni, la scarsa qualità del credito rimane uno dei nodi critici dell'operatività bancaria nel meridione. A metà degli anni novanta, in Italia il rapporto impieghi/sofferenze era mediamente del 9%, al Sud 22% e in Sicilia alcune banche regionali registravano livelli di rischiosità superiori al 40%¹⁷. Malgrado nel 2006 la situazione sia migliorata sono necessarie ulteriori politiche di contenimento del rischio, atteso che al Sud i crediti in sofferenza ammontano al 7,0% del portafoglio prestiti, mentre il dato medio nazionale è del 3,4%¹⁸. In tale direzione assume rilevanza la riqualificazione della relazione banca-impresa che nel Sud è caratterizzata da approcci di tipo "transazionale", i quali non contribuiscono al miglioramento della qualità del credito e incidono, conseguentemente, sul concreto sviluppo del tessuto economico.

15 Le analisi condotte dall'AIRI sull'esportazione dei prodotti *high-tech* indicano che la media italiana è metà di quella dei Paesi della UE a 25 e la più bassa nel confronto con la Francia, Germania, Regno Unito, Stati Uniti e Giappone. Fonte: Airi, *Statistiche*, tab.10.1, 2006, www.airi.it.

16 Grandinetti R., Rullani E. (1992), *Internazionalizzazione e piccole imprese: elogio della varietà*, in *Piccola Impresa/Small Business*, n.3, pp.3-43.

17 Mazzù S. (2002), *Gestione del rischio di credito e sofferenze bancarie in Sicilia*, in Baravelli M., Feliciotto P., Mazzù S., "Banche e rischio di credito in Sicilia", Egea, Milano, p.105.

18 Banca d'Italia, *Bollettino Statistico*, Roma, vari anni.

3. Le possibili vie per una nuova frontiera dell'attività bancaria al Sud

Nel meridione le imprese necessitano di un'assistenza creditizia e finanziaria adeguata alle sfide del rinnovamento economico e dell'internazionalizzazione, così da realizzare condizioni favorevoli per premiare la vocazione imprenditoriale e creare valore per l'impresa. L'instaurazione di un elevato livello di relationship banking permette la riduzione delle asimmetrie informative e un'efficiente allocazione delle risorse finanziarie, i cui riflessi avvantaggiano sia la redditività delle imprese sia quella delle banche¹⁹.

E' noto, infatti, che "ove prevalgono relazioni forti fra intermediari e imprese, il costo del capitale è minore per effetto delle ragioni di vantaggio informativo e della riduzione del rischio corrispondente alla stabilità del rapporto banca-impresa"²⁰. Lo sviluppo di competenze nell'area dei servizi di corporate finance è un'opportunità per riquilibrare le politiche di offerta delle banche e passare dalle logiche di puro lending a quelle del corporate banking relazionale²¹. Occorre, quindi, un sistema bancario che operi a stretto contatto con le imprese meridionali, in modo da guidarle nel loro processo di start-up con supporti che arricchiscano la gestione imprenditoriale sul piano delle politiche finanziarie e della programmazione aziendale. In questo percorso un ruolo insostituibile è quello delle banche locali, il cui patrimonio di conoscenze e di affinità culturali con il territorio agevola i rapporti con le piccole imprese²². Non meno importante è il ruolo delle grandi banche extraterritoriali affermatesi nel meridione, la cui presenza rappresenta un valido supporto per seguire le imprese

19 Tagliavini G. (1999), *Costo del capitale, analisi finanziaria e corporate banking*, Egea, Milano, p.158.

20 Forestieri G., Onado M. (1992), *Lo sviluppo dei sistemi finanziari e l'integrazione fra banche e mercati mobiliari*, in Forestieri G., Onado M. (a cura di), "Banche e mercati mobiliari", Egea, Milano, p.4.

21 De Laurentis G. (1997), *La valutazione dei fidi e l'assistenza alle imprese nel corporate banking relazionale*, in Baravelli M. (a cura di), "Le strategie competitive nel corporate banking", Egea, Milano, p.114.

22 Desario V. (2002), *Il ruolo di Istituzioni, Imprese e Banche per il rilancio dell'economia italiana*, in Atti del convegno su "Istituzioni, imprese e banche locali per lo sviluppo del territorio", Roma, novembre, p.15.

nelle fasi successive al primo ciclo di crescita e per l'offerta di servizi finanziari avanzati.

Affinché le banche locali possano guidare le imprese nel loro processo di crescita sono, comunque, necessari immediati interventi sul piano organizzativo e dell'adeguamento dimensionale, orientati al controllo dei costi di gestione e di quelli operativi²³. L'ampliamento della gamma di servizi finanziari attraverso i network consente di differenziare il processo produttivo/distributivo delle banche locali e di instaurare relazioni privilegiate e durature. A premere sul riposizionamento competitivo delle banche meridionali non sono solo i limiti dimensionali e le economie di scala, ma anche un'adeguata patrimonializzazione in grado di affrontare i nuovi scenari derivanti dalla revisione dei processi di capital allocation. La verifica della qualità del credito e la revisione dei processi interni di analisi del rischio rappresentano, infatti, percorsi da seguire per riorganizzare la funzione creditizia delle banche meridionali ed attuare un'efficace allocazione del credito.

Di più ampia prospettiva strategica risulterà, inoltre, l'aumento della rete di sportelli bancari per accrescere il grado di vicinanza alle imprese e creare le condizioni per sostenere lo sviluppo economico. Al riguardo, alcune ricerche hanno messo in evidenza che al Sud il numero di sportelli bancari rapportato al PIL e al volume dei depositi e degli impieghi, sarebbe sovra-dimensionato²⁴. L'evidenza empirica di queste ricerche si basa, tuttavia, su aspetti quantitativi e non tiene, invece, in giusta considerazione gli elementi qualitativi legati alla necessità di una maggiore capillarità sul territorio e di un maggiore contatto con il tessuto imprenditoriale. Dal confronto del numero delle imprese attive con quello degli sportelli bancari emerge un significativo divario tra il Mezzogiorno e le restanti aree del Paese (Tab.3), che lascia ancora spazi per rafforzare la presenza delle banche sul territorio.

23 La redditività delle banche con sede nel Sud è mediamente circa la metà di quella delle banche del Centro-Nord e l'incidenza dei costi operativi sul margine di intermediazione superiore a circa dieci punti percentuali. Fonte: Banca d'Italia (2006), *Relazione annuale 2005, Appendice*, Roma, p.198.

24 Sull'argomento si veda, Mattesini F., Messori M. (2004), "L'evoluzione del sistema bancario meridionale: problemi aperti e possibili soluzioni", Il Mulino, Bologna, pp.137-141.

Tab.3 - Sportelli bancari ogni 500 imprese attive (valori)

Area geografica	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Nord-Ovest	3,4	3,4	3,5	3,5	3,5	3,5	3,6
Nord-Est	3,5	3,6	3,7	3,8	3,8	3,9	4,0
Centro	3,1	3,2	3,2	3,3	3,3	3,3	3,4
Meridione	1,9	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
ITALIA	2,9	2,9	3,0	3,0	3,0	3,0	3,1

Fonte: nostre elaborazioni su dati UnionCamere-Movimprese, *Statistiche imprese e Banca d'Italia, Bollettino statistico, vari anni.*

La riqualificazione dell'offerta creditizia nel Mezzogiorno implica la diffusione di attività e servizi innovativi per le imprese, come il merchant e l'investment banking, la cui realizzazione in altre aree del Paese ha prodotto effetti positivi sulla redditività delle banche, in particolare quelle locali e interregionali, a motivo dell'arricchimento dell'offerta con servizi finanziari complementari a quelli di natura creditizia²⁵. L'espansione di questa tipologia di attività richiede, comunque, una profonda conoscenza dell'economia del territorio e personale qualificato in grado di supportare le giuste scelte finanziarie e strategiche delle imprese. Da questo punto di vista, nel meridione si riscontrano, da un lato, le banche locali, le quali se pur conoscono la realtà economica, non sono in grado di sostenere i costi di una specializzazione, dall'altro lato le banche extraterritoriali di maggiori dimensioni che, pur disponendo di risorse umane e finanziarie, risentono dell'influenza dei centri decisionali esterni, poco inclini ad intraprendere attività innovative in un territorio non sufficientemente esplorato. Il gap esistente, se da un lato apre spazi per l'insediamento nel meridione di nuovi intermediari specializzati nelle attività di finanza innovativa e di supporto strategico alle imprese, dall'altro lato richiama la revisione delle attuali caratteristiche dell'attività bancaria al Sud, eccessivamente sbilanciata sull'intermediazione classica rite-

25 Caselli S. (2005), *La struttura del mercato italiano dei servizi di corporate e investment banking*, in Forestieri G., "Corporate e Investment banking", Egea, Milano, pp.38-39.

nuta oramai matura e tale da non consentire ricavi aggiuntivi²⁶. E' auspicabile che sia le banche locali sia quelle extraterritoriali, nell'ambito di un disegno comune di sviluppo del territorio meridionale, adottino nuove strategie operative incentrate sull'efficacia dell'azione creditizia, così riassumibili:

- promuovere rapporti di cooperazione interaziendale tra le imprese per la condivisione di percorsi comuni di crescita e stimolo all'apprendimento di nuove conoscenze scientifiche e tecnologiche. Si inquadra in questa logica la promozione di attività comuni di R&S, lo stimolo alla creazione di forme consortili e di sistemi locali di lavoro (SLL) finalizzati alla valorizzazione delle specificità del territorio;
- creare maggiori relazioni con le strutture di ricerca territoriali in modo da usufruire di competenze specialistiche, sviluppare ed accumulare "saperi" in grado di elevare la produttività a livello di sistema. I rapporti tra università, imprese e mondo finanziario sono condizioni ottimali per condividere esperienze e nuove conoscenze tra mondo scientifico e operativo che stimolano il processo cognitivo e la vitalità economica di un territorio;
- fornire servizi di assistenza finanziaria e strategica alle imprese per il miglioramento degli equilibri aziendali, la riconfigurazione della forma giuridica e della struttura organizzativa interna. In questa prospettiva assume rilievo la collaborazione con le professionalità locali, che oltre a conoscere meglio le reali problematiche e le esigenze delle imprese, possono fornire apporti informativi per orientare le azioni strategiche più opportune;
- attivare forme di partecipazione nel capitale di rischio delle imprese. La partecipazione diretta delle banche nel capitale delle imprese consentirebbe di comprendere l'effettiva dinamica dei fabbisogni finanziari e attraverso l'intensificazione della relazione ridurre le asimmetrie informative. Questo presuppone una gestione bancaria dinamica e lungimirante volta a sfruttare le "nuove opportunità di profitto che queste attività, generalmente a più

26 Ruozi R. (1998), *Considerazioni conclusive: aspetti dell'attività bancaria nel Mezzogiorno*, in Ruozi R., (a cura di) "Quale banca per il Sud", Giuffrè, Milano, p.249.

elevato valore aggiunto, consentono”²⁷. In questa direzione appaiono convergere gli ultimi indirizzi di politica creditizia dettati dalla Banca d’Italia che tenderebbero ad adeguare la normativa nazionale agli standard comunitari, semplificando le procedure ed estendendo gli attuali limiti partecipativi delle banche nel capitale di rischio delle imprese non finanziarie²⁸;

- realizzare partnership tra banche locali e non, finalizzate alla creazione di fondi comuni chiusi di private equity per il finanziamento delle imprese. La realizzazione di tale obiettivo si inquadra nell’ampia prospettiva di attuare percorsi di collaborazione tra banche animate dalla condivisione di valori e obiettivi comuni di crescita. Le poche iniziative presenti con una specifica vocazione all’investimento al Sud (I&S Mediterraneo, Fondo per il Mezzogiorno San Paolo-Imi e altre minori) non sono sufficienti al soddisfacimento di una domanda sempre crescente e in prevalenza riguardante le fasi di nascita e crescita delle imprese. Al Sud il private equity rappresenta una via per diversificare l’offerta creditizia e ampliare le fonti di redditività a medio termine delle banche. La presenza di un vasto mercato ancora inesplorato apre spazio per nuove frontiere dell’attività bancaria e per lo sviluppo delle imprese;
- guidare le piccole e medie imprese alla quotazione sul mercato expandi. La quotazione rappresenta per le imprese una possibilità di diversificazione delle fonti di finanziamento per ridurre l’indebitamento bancario e ampliare il capitale di rischio. Per le imprese meridionali considerata la dimensione prevalentemente piccola e media la quotazione sul mercato expandi rappresenta una concreta possibilità per consolidare il percorso di sviluppo. Le caratteristiche che distinguono tale mercato (istruttoria semplificata, requisiti minimi di quotazione) consentono di ridurre i costi della quotazione e non prevedono requisiti stringenti in termini di corporate governance. Il ruolo dell’intermediario è soprattutto

27 Corigliano R. (2001), *Il finanziamento delle innovazioni e gli sviluppi della finanza mobiliare*, in Corigliano R., (a cura di) “Il venture capital”, Bancaria editrice, Roma, p.20.

28 Banca d’Italia (2007), *Relazione Annuale 2006*, Roma, p.236.

incentrato sulla figura del listing partner e del global coordinator che può essere svolto dal medesimo soggetto a motivo della minore complessità del collocamento dei titoli. A differenza delle banche locali generalmente non specializzate nella quotazione, quelle extraterritoriali possono svolgere un ruolo determinante offrendo competenze e servizi già sviluppati nelle aree del Paese finanziariamente più evolute;

- promuovere e sostenere il processo di internazionalizzazione delle imprese. In tale prospettiva si inserisce l'offerta di nuovi prodotti e servizi per consentire alle imprese meridionali l'accesso a nuovi mercati e nuove realtà produttive che rappresentano una importante fonte di apprendimento per migliorare e diversificare l'offerta di beni e servizi.

Di minore prospettiva strategica appare la realizzazione di una nuova banca pubblica prevista dalla legge 266/2005 (commi 376-378) che rischierebbe di reiterare logiche di intervento e di supporto pubblico alle imprese, che invece di irrobustire il tessuto economico meridionale hanno contribuito ad accentuarne i fattori di debolezza. L'ingresso di un nuovo intermediario focalizzato sull'attività bancaria tradizionale potrebbe generare effetti distorsivi sugli equilibri competitivi tra le banche locali e quelle extraterritoriali. E', infatti, pensabile che per fronteggiare l'aumento della concorrenza le banche presenti sul territorio e, specialmente quelle locali più fragili e sensibili a nuovi competitors, siano spinte ad accrescere la rischiosità del portafoglio, per contrastare la minore redditività derivante dalla maggiore concorrenza²⁹. Un aumento della rischiosità del credito nel Sud riproporrebbe scenari oramai passati, che hanno negativamente inciso sull'economia del Mezzogiorno e sull'efficienza e stabilità del sistema bancario meridionale. Le crisi delle ex banche pubbliche meridionali³⁰, in buona parte riconducibili a politiche creditizie errate

29 Carretta A. (1998), *Regolamentazione e comportamento degli intermediari finanziari*, in Carretta A. (a cura di), "Banche e intermediari non bancari: concorrenza e regolamentazione", Roma, Bancaria Editrice, p.28-29.

30 Per una rassegna sulle determinanti delle crisi che hanno interessato il sistema bancario negli anni novanta e, in particolare, le banche del Mezzogiorno si rinvia a, Porzio C. (1998), *Un decennio di crisi bancarie: uno sguardo d'insieme*, pp. 127-214 e Squeo G., *La recente crisi delle banche meridionali*, pp. 223-278, in AA.VV. "Le crisi bancarie in Italia: un approccio interdisciplinare", Working paper, Luiss, Newfin, Roma.

e contrastanti con gli obiettivi di una sana e prudente gestione, pongono inevitabili interrogativi sulla compatibilità di una nuova banca pubblica con l'adozione di efficaci assetti organizzativi e operativi. In un contesto di competizione globale in cui servono decisioni e azioni rapide, difficilmente conciliabili con la natura di soggetto pubblico, più che nuove banche pubbliche servono, invece, nuove strategie creditizie che diano impulso alla quiescente voglia di crescita delle imprese meridionali.

Riferimenti bibliografici

- Abromovitz M. (1990), *The Catch-Up Factor in Postwar Economic Growth*, in *Economic Inquiry*, 28, 1.
- Aifi (2006), *Il mercato italiano del private equity e del venture capital*, Report, www.aifi.it.
- Airi (2006), *Statistiche*, www.airi.it.
- Banca d'Italia, *Bollettino Statistico*, Roma, vari anni.
- Banca d'Italia (2007), *Questioni di economia e finanza, L'economia delle regioni italiane nel 2006*, luglio, Roma.
- Banca d'Italia (2006), *Relazione annuale 2005*, Appendice, Roma.
- Banca d'Italia (2007), *Relazione Annuale 2006*, Roma.
- Baumol W. (2004), *La macchina dell'innovazione. Tecnologia e concorrenza nel capitalismo*, Università Bocconi Editore, Milano.
- Carretta A. (1998), *Regolamentazione e comportamento degli intermediari finanziari*, in Carretta A. (a cura di), "Banche e intermediari non bancari: concorrenza e regolamentazione", Roma, Bancaria Editrice.
- Caselli S. (2005), *La struttura del mercato italiano dei servizi di corporate e investment banking*, in Forestieri G., "Corporate e Investment banking", Egea, Milano.
- Corigliano R. (2001), *Il finanziamento delle innovazioni e gli sviluppi della finanza mobiliare*, in Corigliano R., (a cura di) "Il venture capital", Bancaria editrice, Roma.
- De Laurentis G. (1997), *La valutazione dei fidi e l'assistenza alle imprese nel corporate banking relazionale*, in Baravelli M. (a cura di), "Le strategie competitive nel corporate banking", Egea, Milano.

- De Rosa L. (1997), *Lo sviluppo economico dell'Italia dal dopoguerra a oggi*, in *Economia Italiana* n.3.
- Desario V. (2002), *Il ruolo di Istituzioni, Imprese e Banche per il rilancio dell'economia italiana*, in Atti del convegno su "Istituzioni, imprese e banche locali per lo sviluppo del territorio", Roma, novembre.
- Forestieri G., Onado M. (1992), *Lo sviluppo dei sistemi finanziari e l'integrazione fra banche e mercati mobiliari*, in Forestieri G., Onado M. (a cura di), "Banche e mercati mobiliari", Egea, Milano.
- Grandinetti R., Rullani E. (1990), *Internazionalizzazione e piccole imprese: elogio della varietà*, in *Piccola Impresa/Small Business*, n.3.
- Ice – Istat (2007), *Commercio estero e attività internazionali delle imprese 2006*, Vol.1,2.
- Lopes A. (2003), *Struttura finanziaria, sviluppo economico e dualismo nell'economia italiana*, in Giannola A., Imbriani C., (a cura di) "Neo dualismo. Istituzioni, mercati e politiche d'intervento", Rubbettino editore, Catanzaro.
- Mattesini F., Messori M. (2004), "L'evoluzione del sistema bancario meridionale: problemi aperti e possibili soluzioni", Il Mulino, Bologna.
- Mazzù S. (2002), *Gestione del rischio di credito e sofferenze bancarie in Sicilia*, in Baravelli M., Feliciotto P., Mazzù S., "Banche e rischio di credito in Sicilia", Egea, Milano.
- Onida F. (2004), *Se il piccolo non cresce*, Il Mulino, Bologna.
- Pepe F. (1998), *Il rapporto banca imprese nel Mezzogiorno*, in *Rassegna Economica* n.1.
- Porzio C. (1998), *Un decennio di crisi bancarie: uno sguardo d'insieme*, in AA.VV. "Le crisi bancarie in Italia: un approccio interdisciplinare", Working paper, Luiss, Newfin, Roma.
- Ruozzi R. (1998), *Considerazioni conclusive: aspetti dell'attività bancaria nel Mezzogiorno*, in Ruozzi R., (a cura di) "Quale banca per il Sud", Giuffrè, Milano.
- Sandri S. (1994), *Il venture capital come strumento di finanziamento delle piccole imprese*, in *Piccola Impresa/Small Business*.
- Schumpeter J.A. (1946), *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung*, Bunker & Humblot, Berlin, trad. italiana "Teoria dello sviluppo eco-

- nomico” (2002), Etas, Milano.
- Snowdon B. (2004), *Conversation on Growth, Stability and Trade*, Edward Elgar, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA.
- Solow M. Robert (2001), *Applying Growth Theory across Countries*, in *The World Bank Economic Review*, 15, 2.
- Squeo G. (1998), *La recente crisi delle banche meridionali*, in AA.VV. “Le crisi bancarie in Italia: un approccio interdisciplinare”, Working paper, Luiss, Newfin, Roma.
- Svimez (2007), *Rapporto 2007 sull’economia del Mezzogiorno*, Sintesi, Roma, Luglio.
- Tagliavini G. (1999), *Costo del capitale, analisi finanziaria e corporate banking*, Egea, Milano.
- Vernon R. (1966), *International investment and international trade in the product cycle*, in *Quarterly Journal of Economics*, 80, 2.

SCHEDE BIBLIOGRAFICHE
BOOK REVIEWS

a cura
di Elisabetta Boccia

Francesca Bottari, Fabio Pizzicannella, *I beni culturali e il paesaggio. le leggi, la storia, le responsabilità*, Bologna 2007.

Si legge molto e si fa un gran parlare di beni culturali, di paesaggio e delle conseguenti vicende che vi ruotano attorno. Se ne dà conto con libri e testimonianze anche di buon livello, ma spesso di linguaggio troppo tecnico e specialistico, con saggi dai contenuti a volte anche noiosi.

Ora sull'argomento è arrivato finalmente un libro nuovo, diverso, che ripercorre lo scenario del patrimonio culturale dalle origini fino alla recente legge di tutela in vigore, rappresentata nel recente "Codice dei beni culturali e del paesaggio".

Francesca Bottari e Fabio Pizzicannella con il libro *I beni culturali e il paesaggio. Le leggi, la storia, le responsabilità*, hanno avuto il coraggio e la tenacia di tracciare non solo un percorso conoscitivo sullo sviluppo storico della nozione di patrimonio culturale, ma anche di raccogliere sull'argomento l'intera normativa e le varie applicazioni ad essa connessi.

Nella bella prefazione, Antonio Paolucci sottolinea l'originalità dell'opera la quale, rispetto ad altri saggi dedicati al tema, si distingue per informazioni complete, capace di spiegare e di far capire con semplicità ed efficacia gli argomenti, affrontando i vari aspetti in modo sintetico, comprensibile, corredandoli di tutti i riferimenti normativi, procedurali, esemplificativi: "Così funziona il libro...: il massimo della conoscenza e della informazione nel massimo della efficacia didattica. E' una formula ardua da praticare, molto rara nella pubblicistica italiana, ma proprio per questo necessaria e dunque assolutamente apprezzabile".

Tra le novità e particolarità del volume vi è infatti l'impostazione rigorosamente didattica che rende gli argomenti trattati di facile apprendimento e di godibile lettura. Un testo formativo e divulgativo, non esclusivamente destinato agli studiosi, ma rivolto soprattutto – ed è qui la forza più trainante – agli studenti, agli appassionati e a chiunque desideri conoscere, o semplicemente avvicinarsi al mondo dei beni culturali. Ed è proprio a questi interlocutori che in un certo senso il libro è dedicato: "A loro dedichiamo i nostri sforzi, volti a illustrare le leggi di salvaguardia su cui oggi possiamo contare, a disporre

sull'asse della storia la relazione che la nostra cultura intrattiene con le testimonianze del proprio passato, a identificare gli attori istituzionali della salvaguardia e le relative responsabilità”.

Ed è proprio sulle responsabilità – tema peraltro significativamente attuale – che si impernia il nucleo centrale del volume, poiché nelle responsabilità si vogliono individuare le competenze e le professionalità affinché i cittadini, ma soprattutto le nuove generazioni acquisiscano la giusta conoscenza per essere e diventare più rispettosi e confidenti nei riguardi delle istituzioni. Leggendo il libro si potrà apprendere che le leggi e le regole non sono ostacoli per la comunità, ma servono a regolare e a salvaguardare la nostra identità culturale. “La posta in gioco è il bene più grande che ci è stato consegnato, quel “paesaggio” di cose, città, tradizioni, linguaggi, monumenti e natura, la cui difesa aiuta a vivere meglio, a sentirsi parte di una collettività, a godere di ciò che disinteressatamente ci appartiene”.

Nuova poi è la struttura della pagina impostata anche questa con taglio sapientemente didattico: concepita su due registri, la parte superiore sviluppa i temi generali, negli ambiti legislativo, storico e istituzionale; mentre quella inferiore propone commenti alle problematiche via via affrontate corredati con un “sottoquadro illustrato” di situazioni, di casi e di immagini. Anche l'impostazione generale del libro risulta agile e snella: suddiviso in tre capitoli, così come sembra anticipare il sottotitolo, nel primo si affronta il mondo dei beni culturali nel suo complesso attraverso i principi basilari della tutela e le questioni contingenti; nel secondo si esamina nella prospettiva storica il rapporto tra le norme, la nostra cultura e le testimonianze del nostro passato; nel terzo capitolo infine si osservano “alla luce del nuovo Codice, la vita e le competenze di tutti gli attori, nazionali e non, direttamente coinvolti nella tutela, nella valorizzazione e nella gestione del patrimonio culturale”.

Nel primo capitolo, ad esempio, un paragrafo è dedicato alla conservazione dei beni culturali dove tra l'altro si opera la giusta distinzione tra la protezione che fissa i comportamenti più appropriati nei riguardi del patrimonio e la conservazione del bene che attiene più specificatamente al lavoro degli specialisti. Per preservare il bene dall'ingiuria del passato e consegnarlo ai posteri è necessario disporre di competenze di alto livello, così come recita l'art. 29 del Codice “di una coerente, coordinata e programmata attività di studio, preven-

zione, manutenzione e restauro”. Competenza e studio, dunque. Nel sottoquadro del paragrafo quindi l’esempio: si tratta di uno dei più noti interventi realizzati dall’Istituto Centrale di Restauro sulla statua equestre dell’imperatore Marco Aurelio. Trasportata dal Laterano in Campidoglio nel 1538 in occasione della sistemazione della piazza ad opera di Michelangelo, nel 1981 è iniziato l’intervento conservativo che si è concluso nel 1990, quando la statua è stata ricollocata presso il pianterreno dei Musei Capitolini. Nella piazza l’opera è stata sostituita da un suo clone bronzeo al fine di scongiurare il degrado dell’originale, fungendo così anche da testimone del ruolo e della missione di un alto esempio di intervento conservativo ad opera dello Stato.

Dunque, nella prospettiva civile della convivenza, la trasmissione della conoscenza è premessa indispensabile nel dibattito sulla salvaguardia del nostro patrimonio culturale. Osservare quel “paesaggio di cose” attraverso uno sguardo ampio e profondo, entrare dentro “le cose” rendendosene consapevoli, può aiutare non solo a rispettare di più il nostro patrimonio, ma diventa condizione necessaria affinché “il dibattito sulle conseguenze culturali e sociali dell’assetto attuale della salvaguardia acceda all’ambito, impegnativo e politicamente utile, della valutazione”.

Chiara Prele, La fondazione. Evoluzione giuridica di un istituto alla ribalta, Torino 2007

Il fenomeno “fondazione” è in continua espansione. Secondo un censimento Istat, realizzato in collaborazione con il Centro di Documentazione sulle Fondazioni-CDF e la Fondazione Giovanni Agnelli, sono 4720 le fondazioni attive alla fine del 2005, con un incremento del 57% rispetto al 1999. Ma le fondazioni non sono cresciute solo di numero, si sono nel tempo diversificate anche nelle tipologie: la natura stessa del loro profilo giuridico offre soluzioni diverse e differenziate tanto da dare luogo a numerose soluzioni tipologiche. Vi è infatti la fondazione nata come borsa di studio creata da una famiglia, il “pensatoio” di una corrente politica, un programma di interventi di responsabilità sociali voluto da un’impresa, le fondazioni nate come “imprese sociali” e così via.

Il fenomeno così in espansione induce necessariamente ad una riflessione sull'assetto normativo relativo al modello generale di fondazione. E' ciò che ha fatto l'autrice Chiara Prele nel volume *La fondazione. Evoluzione giuridica di un istituto alla ribalta*, sulla quale forma giuridica vista la relativa diffusione di una pluralità di leggi speciali ha voluto proprio fare il punto della situazione: "In previsione e in preparazione di quella necessaria riforma codicistica, che il legislatore manifesta la volontà di portare a termine, servono bussole per orientarsi nel mondo giuridico delle fondazioni in continua evoluzione. Ma ciò è necessario anche per gli operatori ad ogni livello". Lo scenario vede in campo muoversi, infatti, soggetti con origine, missione e patrimonio diversi tra loro, tra cui le più discusse sono le fondazioni di origine bancaria a cui il volume dedica una trattazione a parte, con articolato e puntuale capitolo. Nel complesso, il libro analizza i vari nodi della riforma ed evidenzia le diverse soluzioni che il legislatore potrebbe adottare. Si tratta di un compendio completo della disciplina sia codicistica sia speciale in materia di fondazioni ed è propedeutico per una riflessione sulla riforma del titolo II del libro primo del codice civile.

Nel primo capitolo viene analizzata la disciplina civilistica relativa alla fondazione di diritto comune, prendendo in esame le elaborazioni dottrinarie e gli orientamenti della giurisprudenza. In particolare si ripercorre l'evoluzione che l'istituto ha subito nella prassi: "La legislazione speciale -precisa l'autrice- costituisce un'evoluzione che ha contribuito alla modificazione dell'istituto della fondazione rispetto alla disciplina codicistica, sulla quale pure hanno inciso interventi abrogativi del legislatore, ma che rimane, purtuttavia, la disciplina fondamentale in materia di fondazioni".

Nel capitolo secondo sono descritte le fondazioni costituite e disciplinate dal legislatore statale, cercando di individuare le divergenze rispetto al modello codicistico, mentre il capitolo terzo è interamente dedicato alla fondazioni di origine bancaria, le quali costituiscono anch'esse fattispecie di fondazione *ex lege*. La maggiore attenzione dedicata alle fondazioni di origine bancaria è motivata non solo per l'importanza che rivestono nel panorama giuridico ed economico italiano, "ma soprattutto per i particolari tratti che ne caratterizzano la disciplina, i quali presentano differenze rispetto alla disciplina

codicistica, nonché rispetto alla legislazione speciale riferita ad altre fondazioni costituite dalla legge, ciò che è naturale di qualsivoglia disciplina speciale”.

D'altra parte alle fondazioni di origine bancaria è dedicata una disciplina puntuale e dettagliata che lascia capire la particolare attenzione posta dal legislatore e che può – come suggerisce la Prele – “offrire un punto di partenza per un'analisi sulla revisione dell'istituto civilistico”.

Il quarto ed ultimo capitolo, a conclusione dell'analisi sull'evoluzione dell'istituto rispetto alla disciplina contenuta nel titolo II del libro primo del codice civile, l'autrice espone le ragioni che consigliano e inducono a revisionare la relativa disciplina codicistica, senza trascurare peraltro tutti gli aspetti che tale riforma dovrebbe comprendere. “...il ripensamento dell'istituto deve essere guidato dai principi informatori dell'attuale ordinamento, in primo luogo il principio di sussidiarietà orizzontale, e informato, conseguentemente, al favore per l'istituto. Ne consegue che, in via generale, l'approccio verso l'istituto non sarà quello del «controllo» verso una forma giuridica privata, bensì, al contrario, sarà informato a disciplinare una forma giuridica pienamente confacente all'ordinamento quale espressione del principio di sussidiarietà. Questo principio può infatti costituire la base e la legittimazione nel moderno ordinamento dell'istituto della fondazione, affermando che la cura di settori di rilevanza sociale è attuata da figure giuridiche private e non soltanto dallo Stato o da enti pubblici”. La materia, dunque, è ancora in evoluzione.

