

IL RISPARMIO REVIEW

1 2009

IL RISPARMIO REVIEW

1

Anno LVII - n. 1 gennaio - marzo 2009

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



**REGOLAMENTO PER LA SOTTOMISSIONE DEI MANOSCRITTI PER LA
PUBBLICAZIONE NELLA RIVISTA
*IL RISPARMIO REVIEW***

1. PREMESSA

L'invio dei manoscritti alla Rivista per una valutazione ai fini della pubblicazione, presuppone l'accettazione da parte degli autori delle regole di pubblicazione di seguito esposte.

In particolare, gli autori devono:

- ∞ dichiarare che il proprio manoscritto, o parti significative di esso, non sia stato pubblicato altrove;
- ∞ dichiarare che il proprio manoscritto non sia sotto *review* per altra pubblicazione;
- ∞ dichiarare che il proprio manoscritto non sarà inviato per altra pubblicazione prima della risposta finale del Comitato Scientifico sull'esito del processo di referaggio.

2. SOTTOMISSIONE MANOSCRITTI

Gli articoli vanno inviati al Comitato Scientifico via mail all'indirizzo elisabetta.boccia@acri.it in formato testo che includa il testo, le note e la bibliografia da pubblicare, corredati da un *Abstract* in italiano e in inglese di non più di 300 parole, indicando il codice JEL, disponibile su <http://www.aeaweb.org/journal/elclasjn.html>.

L'autore può proporre il suo lavoro per la pubblicazione in lingua inglese. Rimarrà a cura dell'autore la revisione del lavoro in lingua inglese qualora esso non venga considerato adeguato agli standard linguistici.

Sulla prima pagina del manoscritto va specificata l'Università o Ente di appartenenza, un numero telefonico e un indirizzo di posta elettronica dell'autore (o di almeno un autore nel caso di saggi a firma congiunta).

Il manoscritto deve essere formattato secondo quanto stabilito nella sezione "note per gli autori", pubblicata sul sito della rivista www.ilrisparmioreview.it.

3. PROCESSO DI REFERAGGIO

Il Comitato Scientifico esamina il manoscritto e, qualora lo giudichi potenzialmente idoneo per la pubblicazione nella Rivista, lo invia a tre *referee* per un triplo referaggio anonimo.

- ∞ La decisione iniziale del Comitato Scientifico richiede circa due settimane.
- ∞ La stesura dei rapporti dei *referee* richiede circa 1 mese.

Sulla base delle indicazioni dei *referee*, il Comitato Scientifico accetta l'articolo, richiede una revisione, oppure rifiuta l'articolo; in ogni caso verrà fornito agli autori un feedback.

In caso di accettazione da parte del Comitato Scientifico, si autorizzerà la pubblicazione e la stampa del lavoro assegnando, inoltre, il numero della rivista e l'anno in cui sarà pubblicato.

La fase di correzione delle bozze e di stampa del lavoro richiede circa 1 mese.

4. VARIE

Il Comitato Scientifico si aspetta che gli autori che inviano i propri manoscritti alla Rivista siano disponibili ad accettare di collaborare come *referee* nel caso in cui venga presentata loro tale richiesta.

Gli articoli pubblicati sul Risparmio Review saranno segnalati nelle bibliografie ECONLIT e E-JEL.

IL RISPARMIO

REVIEW

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")

*«Il Risparmio Review» is included in JEL on CD, e-JEL and Econlit,
the electronic indexing and abstracting service
of the American Economic Association*

1

Anno LVII - n. 1 gennaio - marzo 2009

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

PASQUALE LUCIO SCANDIZZO - MARIA RITA PIERLEONI

Imprese Multinazionali e Investimenti Diretti Esteri nei PVS
*Multinational enterprises and foreign direct investment
in the developing countries*

5

GIUSEPPE MORBIDELLI

Le modifiche statutarie e le norme regolamentari interne
Bylaws amendments and internal rules

45

SANDRO AMOROSINO

Le fondazioni di origine bancaria tra potere pubblico e autonomia privata:
ipotesi sul futuribile
*The foundations of banking origin between public power and private
autonomy: possible developments*

77

AGNESE VARDANEGA

La tradizione come ambivalente risorsa per lo sviluppo.
Note di ricerca (università di Teramo)
Tradition as an ambivalent resource for social development. Research notes

89

SCHEDE BIBLIOGRAFICHE

BOOK REVIEWS

a cura di Elisabetta Boccia

113

**IMPRESE MULTINAZIONALI E INVESTIMENTI
DIRETTI ESTERI NEI PVS**

*MULTINATIONAL ENTERPRISES AND FOREIGN DIRECT INVESTMENT
IN THE DEVELOPING COUNTRIES*

Pasquale Lucio Scandizzo - Maria Rita Pierleoni

*Ordinario di Politica Economica e Finanziaria
Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"
IPI e Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"*

*Professor of Economic and Financial Policy
University of Rome "Tor Vergata"
IPI and University of Rome "Tor Vergata"*

Questo articolo analizza le imprese multinazionali (IM) dal duplice punto di vista delle loro ragioni di esistenza e del loro ruolo per lo sviluppo economico. Le due questioni sono interdipendenti, poiché le IM, internalizzando scambi e contratti internazionali, che altrimenti avverrebbero su base bilaterale, o attraverso forme istituzionali meno efficienti, riducono i costi di transazione e diventano proprietarie di particolari vantaggi competitivi. Al tempo stesso, tale internalizzazione, che si realizza mediante operazioni di investimenti diretti esteri, produce effetti, come la creazione di spillover, per il paese interessato che possono contribuire al suo sviluppo economico.

PAROLE CHIAVE: IMPRESE MULTINAZIONALI • INVESTIMENTI DIRETTI ESTERI
• SVILUPPOECONOMICO

This article analyzes multinational enterprises (ME) from the twofold point of view of the reason of their existence and their role in economic development. The two questions are related, since MEs, by internalizing international exchanges and contracts that would otherwise occur on a bilateral basis or through less efficient institutional forms, reduce transaction costs and appropriate specific competitive advantages. At the same time, this internalizing activity, implemented through operations of foreign direct investment, produces effects, such as the creation of spillovers, for the countries interested, that can contribute to its economic development.

KEYWORDS: MULTINATIONAL ENTERPRISES • FOREIGN DIRECT INVESTMENT • ECONOMIC DEVELOPMENT

1. Introduzione

Le imprese multinazionali (IM), attraverso lo strumento degli investimenti diretti esteri, trasformano una pluralità potenziale di transazioni esterne in un numero minore di transazioni interne con caratteristiche standard – relative ad asset prevalentemente intangibili (come la conoscenza e la tecnologia) – che lasciate al libero mercato comporterebbe-

ro costi più elevati. Nell'ottica interpretativa che si può far risalire al famoso articolo di R. Coase (1937), l'IM rappresenta un'impresa che ha trovato una chiave organizzativa e operativa particolarmente efficace per ridurre i costi di transazione legati agli scambi di beni e servizi, che possono essere prodotti facendo ricorso a tecnologie e modi di produzione trasferibili internazionalmente. Per tali beni e servizi, in altre parole, le IM sfruttano specifiche economie di scala e di scopo. Queste consentono loro di ridurre i costi di transazione dei mercati domestici, attraverso operazioni di integrazione verticale e orizzontale e di articolazione e localizzazione strategica delle varie fasi della produzione.

Il modo di operare delle IM genera effetti, quali la creazione di *spillover* (di natura positiva e/o negativa) che influiscono sullo sviluppo economico dei paesi beneficiari degli IDE. Gli *spillover* sono effetti involontari, poiché in principio le IM mirano alla massimizzazione del profitto e non sono quindi interessate alla creazione di benefici per la collettività. Tuttavia gli *spillover* possono nascere dalle transazioni del mercato se il valore delle risorse vendute eccede il prezzo a queste attribuito e in tal modo si crea un surplus che può essere sfruttato per lo sviluppo economico. In queste situazioni, per sottrarre tale surplus al consumatore, il venditore dovrebbe attuare una politica discriminatoria di prezzi spesso impraticabile, con conseguenti benefici per il consumatore e l'economia nel complesso. Gli *spillover*, inoltre, riguardano anche transazioni non di mercato, ossia quando le risorse ed in particolare la conoscenza, vengono trasferite senza un accordo formale tra il proprietario e colui che ne beneficia. L'investitore estero permette tali *spillover* quando i costi di transazione che deriverebbero dalla imposizione di barriere alla diffusione della conoscenza sono superiori ai costi per dividerla.

Questo lavoro è organizzato in quattro capitoli. Il primo consiste in un'analisi teorica dell'esistenza delle IM e delle implicazioni economiche che ne derivano. Il secondo capitolo presenta una discussione del ruolo degli IDE sulla crescita e lo sviluppo economico dei paesi. Il terzo capitolo concentra l'attenzione sull'attività economica delle IM attraverso lo strumento degli IDE nei PVS, sottoponendo a test alcune ipotesi sul ruolo e la portata di tale attività. L'ultimo capitolo infine presenta alcune conclusioni di sintesi.

2. L'esistenza delle imprese multinazionali e le implicazioni economiche per i PVS

La risposta più convincente della economia moderna alla ragion d'essere delle IM trae origine da Coase (1937, 1960, 1992) e dalla scuola neo-istituzionale, secondo cui l'impresa nasce come istituzione alternativa al mercato di puro scambio, perché riduce in modo significativo i costi di transazione. In questo contesto interpretativo, le IM appaiono un tipo di impresa che ha trovato una chiave organizzativa e operativa particolarmente efficace per ridurre i costi di transazione legati agli scambi di beni e servizi, che possono essere prodotti facendo ricorso a tecnologie e modi di produzione trasferibili internazionalmente. Per tali beni e servizi, in altre parole, le IM sfruttano economie di scala e di scopo. Queste consentono loro di ridurre i costi di transazione dei mercati domestici, attraverso operazioni di integrazione verticale e orizzontale della produzione, nonché articolazione e localizzazione strategica delle varie fasi della produzione.

Caves lucidamente osserva, a questo riguardo (1982, p.3) che “... *L'esistenza di una multinazionale richiede, anzitutto, che forze ubi-cazionali giustifichino una dispersione della produzione mondiale, tale che gli impianti si possano trovare in mercati nazionali diversi. A questa dispersione della produzione deve corrispondere qualche vantaggio in termini di costi di transazione nel collocare gli impianti (almeno alcuni di essi) sotto un comune controllo amministrativo.*”

Più specificamente, le imprese multinazionali possono considerarsi “insiemi” di contratti, che si sostituiscono ai contratti bilaterali (che dovrebbero avvenire tra agenti diversi di paesi diversi), che caratterizzerebbero i mercati internazionali in loro assenza. Da questo punto di vista, quindi, tali imprese distruggono un certo ammontare di commercio internazionale che avverrebbe in loro assenza, attraverso contratti sottoscritti volta per volta da importatori ed esportatori. Poiché riducono i costi di transazione relativi a questi scambi, tuttavia, esse creano un ammontare aggiuntivo di scambi che non si verificherebbe senza la loro presenza. Questo significa che in principio la creazione di IM, come per le aree di libero scambio, aumenta il benessere mondiale se

l'ammontare di commercio creato è superiore a quello distrutto. Il più che rilevante volume dello scambio tra IM (circa il 50% del commercio complessivo a loro ascrivibile) andrebbe quindi imputato al fatto che, per definizione, tali imprese internalizzano contratti che altrimenti sarebbero risultati in scambi "esterni" di mercato. E' perciò naturale che tali contratti risultino, a loro volta, in scambi "interni" alle IM stesse.

C'è anche da notare, al riguardo, che le grandi dimensioni delle multinazionali possono essere spiegate con l'operare "a salti" dei costi di transazione, in un contesto di incertezza. In tale contesto, l'opzione di espansione per l'impresa viene esercitata solo se i benefici attesi raggiungono il livello di una soglia minima. Le IM potrebbero quindi essere caratterizzate come quelle imprese che, oltre a possedere potenziali vantaggi competitivi legati al know how e alla tecnologia, vedono le loro variabili strategiche, ed in particolare la domanda e i prezzi, raggiungere la soglia critica per il salto tra local e global players, dove la discontinuità tra i due è soprattutto determinata dall'incertezza.

Gli effetti di sostituzione e di creazione di commercio internazionale non dipendono, tuttavia, soltanto dalle economie interne e dalla riduzione delle economie esterne indotta dalle IM. Com'è noto, infatti, la teoria pura del commercio internazionale, che si rifà al modello di Heckscher-Ohlin, dimostra che, in presenza di tecnologie e preferenze identiche nei diversi paesi e di rendimenti di scala costanti o decrescenti, i movimenti dei fattori di produzione tendono a sostituire il commercio internazionale dei beni e dei servizi (Mundell, 1957). Al riguardo, le IM possono considerarsi uno strumento particolarmente efficace di tale sostituzione attraverso il cosiddetto *tariff jumping*. Le IM possono, infatti, eludere una tariffa sulle importazioni, creando una filiale nel Paese in esame e producendo localmente quanto sarebbe stato importato in assenza della tariffa.

Se le tecnologie e le preferenze non sono le stesse, tuttavia, o in presenza di rendimenti di scala crescenti, il commercio di beni e il movimento internazionale dei fattori non sono più necessariamente sostituiti, ma possono essere complementi. Con tecnologie diverse, per esempio, ciascun paese esporterà il bene che è capace di produrre con

una tecnologia “superiore” dal punto di vista del vantaggio comparato, come nel modello Ricardiano. In questo caso, supponendo di partire da una situazione in cui due paesi (che potrebbero essere il Nord e il Sud del mondo) presentano gli stessi prezzi relativi dei fattori, il prezzo relativo dei beni convergerà verso un livello comune. Ciò però causerà un aumento del prezzo relativo del fattore utilizzato intensivamente nel bene esportato (il “fattore di esportazione”) sia nel Nord che nel Sud, sicché il prezzo dei fattori divergerà tra le due regioni. In ciascuna di queste regioni, quindi, avremo una migrazione interna dei fattori di esportazione e una migrazione esterna degli altri fattori. Se il Nord esporta beni intensivi nei fattori “superiori”, quali capitale umano, conoscenza e tecnologia, esso esporterà capitale fisico e finanziario e importerà capitale umano, mentre l’opposto avverrà per il Sud. Ciò avrà l’effetto di aumentare il volume degli scambi, ma anche di aggravare le differenze tra Nord e Sud. Il movimento dei fattori sarà complementare al commercio internazionale dei beni (Ethier, 1998).

Se le preferenze non sono le stesse, la gamma dei possibili effetti dei movimenti dei fattori sarà anch’essa più ampia. Per esempio, l’esportazione di capitale dal Nord farà diminuire il suo prezzo relativo al Sud, ossia il suo prezzo reale, ma il suo prezzo nominale non diminuirà necessariamente nella stessa proporzione e potrebbe anche aumentare. Tutto dipende infatti dal paniere di beni consumato dalle famiglie. Se le famiglie del Sud preferiscono beni intensivi nel fattore importato, infatti, l’afflusso di capitale potrà comportare un’espansione del consumo di questi beni. Di conseguenza, il prezzo nominale del capitale fisico non diminuirà nella stessa proporzione del prezzo reale e potrà anche aumentare, invece di diminuire, al Sud.

Il ruolo delle IM in questo contesto può essere duplice. Da un lato, si può pensare che esse siano un veicolo ulteriore di polarizzazione nel modello che vede il commercio internazionale e il movimento dei fattori come un processo che, attraverso un meccanismo perverso di complementarità e di accumulazione, aggrava le differenze tra Nord e Sud. Dall’altro lato, tuttavia, il ruolo delle IM può essere visto come quello di un agente che tende ad attenuare le tendenze alla polarizzazione dei blocchi di commercio, attraverso la omogeneizzazione

della tecnologia e delle preferenze. Rispondendo a uno stimolo diverso, ossia a quello della riduzione dei costi di transazione attraverso la internalizzazione dei contratti, le IM esporterebbero la tecnologia del Nord nel Sud, e promuoverebbero modelli di consumo omogenei nelle due regioni (la tanto vituperata “omologazione”). Determinando in ultima analisi, una situazione in cui il modello di Heckscher-Ohlin prevarrebbe su quello Ricardiano, i prezzi dei prodotti e dei fattori tenderebbero a convergere in tutto il mondo, e il commercio dei beni ritornerebbe ad essere un sostituto, anziché un complemento, del movimento internazionale dei fattori.

La conclusione di questa analisi é che l’incremento e il miglioramento dei vantaggi di possesso, attraverso la diffusione di innovazione a livello internazionale, è complementare ai vantaggi iniziali ottenuti dalle imprese nel loro paese di origine. Sono le imprese leader di ciascuna industria con i più rilevanti vantaggi di possesso accumulati, che sono maggiormente in grado di sviluppare un network internazionale di innovazione e di estendere così i vantaggi tecnologici anche nei paesi beneficiari dei loro flussi¹. Le IM sarebbero quindi un’ancora di salvezza per i PVS, all’interno di un modello di specializzazione internazionale, che, se lasciato alle sue spinte Ricardiane, tenderebbe a condannarli ad un ruolo subalterno di fornitori di prodotti di tecnologie intensive in fattori “inferiori” rispetto al capitale umano e alla conoscenza. In altre parole, in quest’ottica la presenza delle IM favorisce meccanismi di allocazione delle risorse secondo il modello di H-O, bloccando le tendenze naturali verso un mondo dai presupposti Ricardiani (Scandizzo 2002).

2.1 Un caso particolare: le multinazionali dell’industria agro-biologica

L’industria delle biotecnologie agricole è un caso interessante, perché

1) Al riguardo, esistono numerosi contributi in letteratura, tra i quali si citano Keller (2004), Saggi (1999) e Markusen (1995), che discutono il ruolo delle IM come canale primario per il trasferimento della tecnologia.

in essa in pochi anni si compie un intero ciclo di specializzazione e concentrazione, partendo da imprese molto piccole e giungendo ad alcuni colossi che monopolizzano il mercato. Alla fine degli anni '70, i protagonisti delle prime applicazioni della ricerca biotecnologica a scopi commerciali sono state le piccole imprese specializzate. La crescita delle nuove imprese fu particolarmente elevata nei primi anni '80, quando gli stessi ricercatori che avevano fatto le scoperte fondamentali, alla base dello sviluppo delle biotecnologie, divennero fondatori o soci di nuove imprese biotecnologiche (Fonte, 1988). Tuttavia, ben presto queste piccole imprese incontrarono ostacoli finanziari ed organizzativi (rete di distribuzione dei prodotti). Molte di esse furono acquisite dalle grandi multinazionali chimiche e farmaceutiche, che intanto avevano incominciato ad internalizzare la ricerca biotecnologica. Furono queste imprese ad avviare, soprattutto tra la fine degli anni '80 e i primi anni '90, una strategia di consolidamento mediante una serie di acquisizioni e fusioni mirate a consolidare sotto il controllo di un'unica impresa attività in campo medico, farmaceutico, chimico e agricolo. Alla base di queste strategie c'era la convinzione diffusa che complementarità di conoscenze avrebbero permesso la realizzazione di grandi economie di scala e di scopo.

Nel campo delle applicazioni agricole, fu chiaro fin dall'inizio dello sviluppo delle biotecnologie, che il modo più conveniente di arrivare al mercato era attraverso le sementi. Assicurarsi l'accesso al mercato delle sementi ha costituito la forza motrice di un'ondata di fusioni, acquisizioni ed accordi, che hanno, ad oggi, lasciato sulla scena solo sei grandi attori (tabella 1), leader nel comparto agrochimico e in quello sementiero.

Tabella 1. Le più grandi imprese agrobiotecnologiche, secondo il fatturato nel 2000 (in milioni di \$ USA)

IMPRESA	AGROCHIMICA	SEMENTI	FARMACEUTICA
Syngenta (Novartis + AstraZeneca)	6.100	958	AstraZeneca 14.834 Novartis 12.698
Pharmacia (Monsanto)	4.100	1.600	11.177
Aventis (AgrEvo + Rhone Poulenc)	3.400	267	14.809
Basf	3.400	n.d.	6.900 (ha venduto le attività farmaceutiche)
Dupont	2.500	1.938	1.630 (ha venduto le attività farmaceutiche nel 2001)
Bayer	2.100	n.d.	5.330
Dow	2.100	350	n.d.

Fonte: ETC 2002

I processi di concentrazione orizzontale e di integrazione verticale con l'industria delle sementi sono stati favoriti da strategie tese a trarre il massimo vantaggio dalle complementarità che si vengono a creare fra le risorse create dalle biotecnologie. Nel corso degli anni '90, i primi prodotti biotecnologici per l'agricoltura arrivano sul mercato, ma l'industria si trova davanti ad un rifiuto dei nuovi prodotti da parte dei consumatori. L'opposizione sociale è tale che le grandi imprese modificano nuovamente le loro strategie, separando le divisioni farmaceutiche da quelle agrochimiche. Alla fine del 1999, AstraZeneca PLC e Novartis AG decidono di scorporare e fondere le loro divisioni agrochimiche, costituendo Syngenta, con una priorità nei programmi di tecnologia genetica e agrigenomica. Nello stesso periodo, Monsanto e Pharmacia & Upjohn annunciano la creazione di un'impresa congiunta nel campo farmaceutico, che manterrà il nome di Pharmacia, mentre il marchio Monsanto rimane legato esclusivamente all'attività agrochimica (di cui in ogni caso Pharmacia detiene l'85% del capita-

le) (Corporate Watch, 2002). Aventis scorpora Cropscience, che viene acquisita da Bayer nel marzo 2002. Nel campo agrochimico, la nuova strategia delle imprese così riorganizzate è quella dell'integrazione verticale a valle nel sistema agroalimentare. Si tratta di un processo di consolidamento dell'industria biotecnologica nell'intera catena alimentare; in quest'ottica si possono leggere alcune alleanze strategiche: Monsanto costituisce una joint venture con Cargill: Renessen LLC. Nel 1999 Monsanto si accorda con ConAgra al fine di segregare e commercializzare prodotti transgenici ai paesi disposti ad accettarli. Significativo è anche l'accordo con DuPont, annunciato nell'aprile 2002 per la condivisione delle biotecnologie agricole protette da brevetto (Gruppo ETC, 2002).

Interpretate nel contesto della teoria di Coase, le biotecnologie agricole sono interessate da un processo di concentrazione estrema che dipende da un paradossale circolo vizioso. Da un lato, infatti, la percezione di rischi e il sospetto verso le multinazionali consiglia una regolamentazione da parte dei Governi sempre più pervasiva e stringente. Dall'altra, i crescenti costi di transazione legati al *regulation hurdle* finiscono per concentrare sempre di più le attività di ricerca e sviluppo, nonché di applicazione delle nuove tecniche, in colossi industriali, scoraggiando le start up e la stessa ricerca pubblica. La conseguenza di questo circolo vizioso è un grande controllo sul processo produttivo agricolo da parte di un piccolo gruppo di multinazionali, esercitato grazie al riconoscimento di diritti proprietari e alle caratteristiche del mercato di tipo oligopolistico, i quali consentono di attuare una strategia di prezzo combinata per le sementi e i prodotti chimici. In aggiunta al *regulation hurdle*, inoltre, il dibattito sulla sicurezza degli Ogm, l'opposizione dei consumatori, amplificata dalla posizione della grande distribuzione (Avitabile, Fonte 2001) hanno spinto le multinazionali del complesso agrobiotecnologico ad approfondire il loro grado di integrazione verticale, separando l'agribusiness dalle attività farmaceutiche e spingendo verso l'acquisizione o la fusione con attività a valle del sistema agroalimentare. Questi nuovi sviluppi sembrano rispondere all'obiettivo di proteggere, da un lato, il valore delle attività farmaceutiche e dall'altro, di collocare nel mercato degli alimenti funzionali (che promettono di avere proprietà terapeutiche contro il cancro, l'invecchiamento e il

colesterolo) più vicini agli interessi dell'industria di trasformazione e dei consumatori. In questo caso, il ri-posizionamento dell'industria dalla produzione di alimenti di massa alla produzione di specialità alimentari potrebbe favorire un maggior consenso sociale per i prodotti transgenici (Wilkinson, 2001b).

3. Un'analisi degli effetti degli IDE nei PVS

La crescita economica avvenuta a livello mondiale nel corso degli anni '90 è da imputare indubbiamente al processo di globalizzazione che ha implicato la liberalizzazione dei mercati ed in particolare di quello dei capitali. Tale liberalizzazione, associata ad un processo continuo di integrazione dei mercati, ha interessato i paesi sviluppati e solo una parte di quelli in via di sviluppo. Una possibile conseguenza di tale fenomeno è rappresentata dal fatto che ancora oggi in alcune aree del mondo le condizioni economiche e sociali sono disastrose. Inoltre, le economie dei mercati emergenti, che avevano ottenuto notevoli vantaggi in termini di crescita e di sviluppo dal processo di liberalizzazione (soprattutto da quello del mercato dei capitali), sono state recentemente vittime di gravi crisi finanziarie. Il nocciolo duro della questione riguarda principalmente i mercati finanziari ed il connesso meccanismo che fa spostare il flusso di capitali (di breve e di lungo termine) in aree che risultano profittevoli.

Sulla questione della liberalizzazione dei mercati e la crescita economica dei PVS, Dollar e Kraay (2001) hanno realizzato uno studio empirico per descrivere il legame che intercorre tra il reddito pro-capite dei poveri, il reddito medio mondiale ed un set di variabili di controllo addizionali (che ricomprendono politiche di liberalizzazione e quelle più a favore dei poveri). Le stime si basano su un campione di 137 paesi e le variabili sono espresse in termini di tassi di crescita.

I risultati raggiunti sono di notevole importanza:

- la relazione che intercorre tra la crescita e la povertà è la stessa sia nei periodi di crisi che in quelli di crescita normale;
- l'impatto della crescita sul livello di povertà non è diminuito negli ultimi decenni;

- la crescita, spronata dal libero commercio e da altre politiche macroeconomiche rivolte all'integrazione economica, hanno effetti benefici sui poveri nella stessa misura in cui li hanno su tutti gli altri; la relazione che esiste tra la crescita del reddito dei poveri e la complessiva crescita economica è di uno a uno, non esiste dunque nessun effetto aggiuntivo (che consentirebbe anche ai cinque paesi più poveri nel mondo di trarre dei vantaggi dalla crescita);
- la crescita del reddito dei poveri non dipende dall'attuazione di politiche presumibilmente a favore dei poveri, che includono istituzioni democratiche formali ed una maggiore spesa pubblica per la sanità e per l'istruzione.

Dal lavoro di Dollar e Kraay emerge molto chiaramente che, data la situazione attuale, per i PVS che vivono in condizioni economiche e sociali critiche, non esiste una soluzione per uscire dalla trappola della povertà. Anche se l'economia mondiale può potenzialmente continuare a crescere, sembrano mancare i presupposti affinché i benefici derivanti dall'attuale processo di liberalizzazione dei mercati, possano essere goduti da tutti i paesi nel mondo. Nel corso degli ultimi decenni, si è cercato di rivitalizzare degli strumenti che in passato erano stati utili allo sviluppo, come per esempio la microfinanza. Ciò non è stato sufficiente, conseguentemente è stato necessario analizzare le implicazioni derivanti dagli IDE, come catalizzatore di flussi destinati a tutti PVS.

In questo contesto, si inseriscono le IM che rappresentano la fonte principale degli IDE, controllando circa il 90% di questi flussi (UNCTAD). Gli IDE costituiscono un ingrediente chiave per una crescita economica di successo nei PVS, in quanto la vera essenza dello sviluppo economico è il trasferimento e l'adozione di *best practices* in modo rapido ed efficiente (Klein, Aaron, Hadjimichael, 2001). Gli IDE sono i candidati migliori per soddisfare questa affermazione e per tradurla in una crescita economica largamente diffusa, non soltanto attraverso il rinnovamento di capitale umano. Una delle condizioni necessarie per sfruttare le c.d. *best practices* è quella di possedere un adeguato livello di istruzione e di infrastrutture, elementi fondamentali per un pieno godimento dei benefici derivanti dagli IDE (Borenstein,

De Gregoria e Lee, 1998). Le *best practices* possono essere trasmesse attraverso le frontiere da vari meccanismi. Gli acquirenti stranieri di esportazioni che rappresentano una parte della domanda possono essere visti come un incentivo all'aggiornamento ed al rinnovamento; al tempo stesso possono offrire un livello di assistenza tecnica alle imprese nazionali. I beni importati ad alta intensità di capitale incorporano miglioramenti tecnologici e le licenze tecnologiche permettono ai paesi di acquisire conoscenza. Il mezzo più efficace per trasferire *best practices* sono gli IDE, in quanto tendono a riunire in un solo elemento i meccanismi sopra visti. Solo il Giappone e la Corea, sono stati in grado di crescere rapidamente con una minima dipendenza dagli IDE, il resto dei paesi che ha registrato una crescita veloce ha beneficiato di alti livelli di IDE. La crescita economica rimane l'elemento chiave per la riduzione della povertà; come emerge dal lavoro di Dollar e Kraay (2001), l'aumento della crescita economica complessiva tende anche a tradursi in un aumento proporzionale del reddito dei poveri. In questo contesto, gli IDE sono visti come lo strumento chiave per stimolare la crescita, di conseguenza rappresentano l'elemento più importante per la riduzione della povertà.

Molti studi empirici suggeriscono che gli IDE aumentano il livello di produttività del paese beneficiario. In generale, i concorrenti stranieri sono più grandi e più produttivi, rispetto alle imprese nazionali nei PVS, in quanto tendono a produrre beni e servizi di alta qualità e ad esportare relativamente di più. Un dato livello di investimenti esteri si traduce, dal lato dei paesi beneficiari, nell'"importazione" di imprese più produttive rispetto a quelle nazionali e nell'incentivo a migliorare la tecnologia esistente. I paesi possono usare queste imprese straniere come un catalizzatore che permette loro di saltare alcune fasi necessarie allo sviluppo delle imprese locali. Al riguardo, Markusen e Venables (1999), confermano che la presenza di IDE può avere un effetto positivo sulla produttività delle aziende nazionali e sulla loro propensione ad esportare. Gli autori mostrano che gli IDE possono agire come un catalizzatore che guida allo sviluppo locale industriale. Un altro lavoro di Markusen, Rutherford e Tarr (1999) analizza l'impatto degli IDE come produttori di servizi (per esempio, la trasmissione di capacità manageriali e di *engineering*) per le imprese

dei paesi beneficiari dei flussi. I risultati mostrano che gli IDE come produttori di servizi possono offrire alle imprese locali dei sostanziali benefici, in termini di trasferimenti di conoscenza, che altrimenti per le aziende sarebbe costosa da ottenere con i propri mezzi. Dunque, ridurre i vincoli sull'entrata di IDE ha un impatto positivo sul reddito e sul benessere del paese che importa tali flussi. Lo studio di Moran (1998), invece, si concentra sulla questione di quanto un più forte legame tra la società madre straniera e le sue affiliate possa aumentare l'impatto degli IDE sulla produttività del paese beneficiario. I benefici derivanti da una più stretta relazione tra gli investitori stranieri e le affiliate locali può produrre un più ampio impatto (da 12 a 20 volte di più), rispetto alla liberalizzazione convenzionale.

Gli IDE possono accelerare spostamenti strutturali di un'economia, permettendo ad un PVS un processo di *catching-up* che consentirebbe di avvicinarsi velocemente ai livelli di crescita delle economie sviluppate. Sotto questo punto di vista, buone politiche che favoriscono gli IDE costituiscono una delle migliori vie per sviluppare imprese nazionali, efficienti ed efficaci, con dimensioni medie-piccole. Tuttavia, affinché gli IDE possano portare benefici in termini di riduzione della povertà e di aumento della crescita, devono esistere delle pre-condizioni nei PVS, che possano favorire corrette operazioni da parte degli investitori stranieri. Quest'ultimi, non essendo soggetti infallibili, necessitano di operare osservando condizioni che garantiscano ai PVS dei potenziali effetti benefici legati agli IDE. Nelle c.d. pre-condizioni rientrano:

- un ambiente ugualitario e competitivo;
- capacità nazionali per sfruttare gli IDE;
- ambiente regolamentato e degli standard sociali;
- un management prudente su guadagni poco sicuri legati allo sfruttamento di risorse naturali (petrolio, gas, processi di estrazione mineraria ecc..).

Le prime tre pre-condizioni sottointendono la necessità di un'adeguata *corporate governance* come elemento determinante per attrarre un maggior flusso di IDE. Una buona *corporate governance* implica il raggiungimento di un equilibrio tra istituzioni pubbliche-impresemer-

cati. Una combinazione di regole e di clausole contrattuali scritte e non scritte, pubbliche e private, in grado di gestire gli interessi privati e quelli della collettività nel suo complesso, favorisce l'afflusso di capitale estero ed in particolare di IDE. L'evidenza dimostra che nei PVS dove la *corporate governance* è debole, gli investitori stranieri difficilmente investono, a meno che questi possano esercitare un effettivo controllo sulla loro attività. In altri termini, esiste una correlazione positiva tra gli IDE, una maggior tutela delle minoranze azionarie attraverso l'incentivazione di una proprietà diffusa (Scandizzo 2002) e una minore corruzione dell'ambiente economico e politico-amministrativo. Le analisi realizzate negli ultimi anni hanno poi rivelato alcune potenzialità degli IDE che incidono sulla qualità della crescita e sulla riduzione della povertà. In particolare, gli IDE aiutano a:

- ridurre la volatilità dei flussi di capitale e dei redditi;
- migliorare la redistribuzione degli asset e del reddito;
- migliorare gli standard sociali ed ambientali;
- migliorare la rete di sicurezza sociale e i servizi essenziali destinati ai poveri.

In termini più specifici, i principali effetti che le IM, attraverso gli IDE, possono determinare, sono caratterizzabili come economie esterne o *spillover* (di natura positiva o negativa). Gli *spillover* sono dei fenomeni empirici che si traducono in benefici per la collettività non facilmente valutabili. In linea generale, le IM hanno come obiettivo la massimizzazione del profitto e quindi non sono direttamente interessate alla creazione di tali benefici. Gli *spillover* si creano involontariamente nelle transazioni che riguardano sia beni/risorse che hanno un mercato, sia attività intangibili per le quali molto spesso il mercato non esiste. Nel primo caso, si generano *spillover* quando il prezzo di mercato è inferiore al valore effettivo delle risorse; in tal modo si determina un surplus per il consumatore che il venditore potrebbe eliminare soltanto mediante un'attenta politica discriminatoria di prezzi, la quale frequentemente risulta quasi impossibile da praticare. Nel secondo caso, l'utilizzo delle risorse intangibili, come il *know-how*, avviene senza un accordo formale tra il proprietario e colui che ne beneficia. In tali casi, l'investitore estero permette tali *spillover* quando i costi di transazione derivanti dall'implementazione di barriere alla

diffusione della conoscenza è superiore al costo da sopportare legato alla condivisione della stessa.

La teoria economica sul fenomeno degli *spillover* determinati dalle operazioni di investimento diretto estero delle IM individua quattro meccanismi di trasmissione che consentono alle imprese locali dei benefici in termini di produttività: 1) l'imitazione, che si può esprimere attraverso l'adozione di nuove modalità di produzione e/o di nuove pratiche manageriali (Das 1987; Wang e Blomstrom 1992); 2) l'acquisizione di capitale umano, che determina l'incremento di conoscenza tacita e/o consente l'aumento della produttività del lavoro (Haaker 1999, Fosfuri, Motta e Ronde 2001); 3) la competizione, che permette la riduzione di inefficienze e/o l'adozione di migliori tecnologie (Wang e Blomstrom 1992; Glass e Saggi, 2002); 4) l'apprendimento, ossia la capacità delle imprese locali di imparare dalle IM ad esportare mediante il raggiungimento di economie di scala (Aitken, Hanson e Harrison 1997; Barrios, Gorg e Strobl 2003 e Greenaway, Sousa e Wakelin 2004). Alcuni economisti (Findlay 1978; Glass e Saggi 1998) sostengono che lo sfruttamento di questi *spillover* dipende, tuttavia, dalle caratteristiche strutturali del paese beneficiario ed in particolare dalla sua capacità di assorbimento².

L'evidenza empirica relativa alla misurazione di effetti di *spillover* è debole nel dimostrare il ruolo positivo della presenza delle IM in termini di guadagni di produttività per le imprese nazionali. Abbiamo trovato traccia di circa 40 studi per la misurazione degli *spillover* di produttività a livello orizzontale nelle industrie manifatturiere di paesi in via di sviluppo, paesi sviluppati ed economie in transizione. Solo 19 di questi studi rilevano l'effetto positivo di *spillover* di produttività

2) Per uno studio maggiormente approfondito sui contributi teorici si veda: Gorg e Greenaway (2003).

a livello orizzontale³; peraltro parte di questi risultati sono stati messi in discussione per la metodologia di stima utilizzata (Gorg e Greenaway 2003).

La mancanza di una robusta evidenza empirica sugli effetti positivi degli *spillover* di produttività può avere diverse spiegazioni: 1) un effetto negativo di competizione per le imprese nazionali nel breve periodo; 2) un effetto positivo ritardato sulle imprese nazionali che le analisi di breve periodo non riescono a cogliere; 3) la capacità delle IM di “trattenere” i vantaggi specifici dell’essere multinazionali all’interno dell’organizzazione; 4) la sottostima degli effetti di *spillover* nelle analisi empiriche e 5) l’inesistenza di *spillover* orizzontali tra imprese di rami industriali diversi. In merito a quest’ultimo punto, alcune indagini hanno dimostrato l’assenza di *spillover* orizzontali ma la presenza di quelli verticali, ossia tra imprese della stessa filiera (Kugler 2001; Smarzynska 2002; Blalock e Gertler 2003; Harris e Robinson 2002).

Una parte dell’evidenza empirica ha rilevato che gli *spillover* a livello orizzontale possono essere legati anche ad un incremento della produttività del lavoro tale per cui le imprese nazionali sono disposte a pagare salari più elevati in un mercato del lavoro competitivo. I risultati delle analisi, tuttavia, evidenziano un effetto positivo debole se non addirittura negativo di *spillover* di produttività del lavoro a livello orizzontale (Aitken et al 1996; Girma, Greenaway e Wakelin 2001; Driffield e Girma 2003). L’effetto *spillover* può anche essere legato ad un incremento della capacità delle imprese nazionali ad esportare grazie ad una diffusione “involontaria” da parte delle IM della conoscenza dei mercati globali. In tal senso, una parte dei risultati delle

3) In particolare, nelle economie emergenti, per esempio in Korea, Taiwan e Singapore (Hobday 2000) ed in alcuni paesi membri dell’EU (Barry, Gorg e Strobl 2003; Castellani e Zanfei 2003), l’attività economica delle imprese multinazionali appare aver prodotto *spillover* positivi. Altre indagini empiriche realizzate per gran parte dei paesi in via di sviluppo non rilevano, invece, *spillover* positivi (Aitken e Harrison, 1999). In particolare, in una rassegna di studi econometrici (Gorg e Strobl 2001) si evidenzia che il numero delle analisi in cui si sono registrati risultati nulli o addirittura negativi in termini di *spillover* di produttività sono pari a quelli in cui sono stati osservati effetti positivi. Non è quindi chiaro che tipo di effetti le IM esercitino sui paesi beneficiari ma soprattutto quali siano le condizioni che generano un tipo di risultato piuttosto che un altro.

indagini empiriche ha mostrato un effetto positivo di tali *spillover* sui paesi interessati (Aitken et al 1997; Greenaway et al 2003; Banga 2003). Altre analisi rilevano, invece, un effetto dubbio di tali *spillover* (Kokko et al 2001; Barrios et al 2003).

4. Le multinazionali e i PVS

Secondo fonti attendibili (Hill, 2005), nel 2001 circa 65.000 imprese multinazionali possedevano più di 850.000 filiali nei mercati esteri, contabilizzando circa 19 trilioni di dollari di vendite annuali su scala mondiale. Dati più recenti (World Investment Report 2006, UNCTAD) suggeriscono una crescita delle IM, che nel 2006 erano pari a 77.000 (di cui 20.000 con la casa madre nei PVS) con 770.000 filiali nel mondo. A partire dal 1990, più del 30% del commercio mondiale riguarda le IM e avviene tra la casa madre e le imprese filiali. La crescita degli investimenti diretti esteri è stata superiore alla crescita del commercio internazionale specialmente durante gli anni '80 e '90. Benché l'incremento del flusso di investimenti diretti esteri sia stato prevalentemente indirizzato ai paesi avanzati, la quota su scala mondiale di IDE verso i PVS è aumentata rapidamente. In particolare, la Cina e l'America Latina sono state i principali beneficiari di tali flussi. Nel suo lavoro del 2005, Hill rileva che durante il periodo 1985-1990, i PVS hanno beneficiato del 17,5% del flusso di IDE ma, nel 1997 - prima delle crisi finanziarie dei Paesi Asiatici - tale percentuale su scala mondiale era intorno al 37%, di cui circa il 10% indirizzato in Cina. Nel 2002, il flusso annuale di IDE dai Paesi avanzati verso quelli in via di sviluppo ha raggiunto 185 miliardi, che corrisponde a circa il 35% del flusso complessivo su scala mondiale di IDE; nel 2005 tale flusso ha raggiunto 334 miliardi. In comparazione con gli altri flussi di capitali, gli IDE in entrata rimangono la componente principale dei flussi di risorse nette ai PVS e la loro quota percentuale sul totale dei capitali in entrata è cresciuta ulteriormente nel 2005 (World Investment Report 2006, UNCTAD).

Nonostante le esagerazioni, è un fatto che le grandi multinazionali rappresentano una concentrazione abnorme e, per molti aspetti, pre-

occupante, di potere economico, che sta anche aumentando rapidamente. Le acquisizioni e le fusioni condotte nel corso degli anni 90 e agli inizi del nuovo millennio sono ammontate a più di 20.000 miliardi di dollari, ossia due volte e mezzo il PIL degli Stati Uniti. Nel 2005, le fusioni e le acquisizioni hanno registrato un incremento dell'88% rispetto al 2004 attestandosi intorno a 714 miliardi di dollari, mentre in termini di numeri sono arrivate a 6.134, con un aumento del 20%.

Le fusioni e acquisizioni (F&A) internazionali – acquisto da parte di un soggetto estero di almeno il 10 % del capitale di una impresa nazionale – hanno costituito il grosso degli IDE (714 miliardi di dollari nel 2005, un valore molto vicino al picco massimo raggiunto tra 1999 ed il 2001, pari a 835 milioni di dollari) ed il loro principale fattore di crescita. La maggior parte delle F&A, inoltre, è stata concentrata nei paesi industriali, in particolare in Inghilterra, Stati Uniti e Germania. I paesi in via di sviluppo, con circa 70 miliardi di dollari, hanno rappresentato poco meno del 10% di queste operazioni. Tra gli IDE diretti ai paesi in via di sviluppo, la quota delle operazioni di F&A è pari al 36 %, quasi tutte concentrate nei paesi a reddito medio dell'America latina e dell'Asia orientale. Benché sia difficile raggiungere conclusioni definite al riguardo, l'opinione comune è che le F&A abbiano generalmente contribuito a diffondere le innovazioni, anche di carattere organizzativo e gestionale. Più difficile è dire se esse hanno anche aumentato il livello di concorrenza dei mercati locali, poiché in molti settori, quali per esempio la grande distribuzione, ad una fase di aumento della concorrenza e riduzione dei prezzi, segue una fase di conquista dei mercati e consolidamento che può concludersi con un potere oligopolistico delle IM e prezzi più elevati.

In termini di modalità operative, la distribuzione delle multinazionali è concentrata, in termini di numero e di capitalizzazione, nei paesi più ricchi del mondo. La maggior parte delle IM attualmente investe principalmente negli Stati Uniti ed a seguire in Inghilterra e nei Paesi Bassi. Gli Stati Uniti sono anche la destinazione principale per le nuove filiali di imprese multinazionali che hanno la loro casa madre nei PVS. Nel 2004, quasi la totalità delle prime 200 IM avevano il loro quartiere generale negli Stati Uniti, in Europa ed in Giappone. In particolare, la

localizzazione era concentrata in 5 paesi: Stati Uniti, Inghilterra, Giappone, Francia e Germania. Nel ranking delle prime 200, 13 IM avevano la loro casa madre nei PVS, ed in particolare, in Cina, Hong Kong, Malesia, Corea, Singapore, Messico, Brasile, Taiwan e Venezuela.

Tabella 2. Confronto tra le IM e gli IDE per i PVS e le economie in transizione individuate

Paesi in Via di Sviluppo e Economie in transizione	Numero delle società madri con sede nelle aree individuate	Numero delle società affiliate localizzate nelle aree individuate	Flusso Netto Medio di IDE a valori correnti (\$) (1996 - 2006)	Periodo di riferimento
PVS	20.238	407.001	1.717.591.648	1997-2005
Africa	630	6.359	317.952.805	2002-2005
Africa del Nord	158	3.435	1.023.231.847	2004-2005
Africa dell'Ovest	18	698	196.102.900	2004-2005
Africa Centrale	6	377	380.865.716	2005
Africa dell'Est	291	981	99.596.873	2001-2005
Africa del Sud	157	868	638.119.739	2002-2005
America Latina e Carabi	3.006	36.448	2.116.626.790	2002-2005
America Centrale e Sud	2.371	34.652	3.383.405.062	2002-2005
America Centrale	246	27.136	2.528.142.622	2002-2005
America del Sud	2.125	7.516	4.005.414.109	2002-2005
Caraibi e resto Am. Latina	635	1.796	225.507.799	2004-2005
Asia e Oceania	16.602	364.194	3.438.743.926	1997-2005
Asia	16.575	363.765	4.190.709.085	1997-2005
Asia dell'Ovest	2.003	13.189	645.827.711	2002-2005
Asia dell'Est	12.489	312.906	18.765.433.006	1998-2005
Asia del Sud	1.766	3.834	1.027.496.866	1997- 2005
Asia del Sud-Est	317	33.836	3.569.448.353	1998-2005
Oceania	27	429	39.014.119	2002-2005
Europa del Sud-Est e CIS	1.447	109.863	1.309.328.078	1998-2005
Europa del Sud-Est	361	99.202	1.098.819.223	2002-2005
CIS	1.086	10.661	1.456.684.277	1998-2005

Fonte: ns. elaborazioni su dati World Investment Report, UNCTAD 2006 e World Development Indicators

La tabella 2 mostra come i valori dell'IDE nei PVS sia correlato con la presenza di multinazionali (società madri e filiali), con una concentrazione delle tre variabili in Asia e in America Latina. La tabella 3, dal canto suo, suggerisce che la crescita o il decremento dell'IDE possono essere un fattore che influenza notevolmente la crescita economica dei PVS.

Tabella 3. Confronto tra IDE e PIL per i PVS e le economie in transizione individuate

Paesi in Via di Sviluppo e Economie in transizione	Tasso medio di crescita IDE % (1996 - 2006)	Tasso medio di crescita PIL % (1996- 2006)
Africa del Nord	35,24	5,08
Africa dell'Ovest	-6,09	4,94
Africa Centrale	14,62	7,00
Africa dell'Est	17,58	3,73
Africa del Sud	-95,00	4,04
America Centrale	54,52	4,11
America del Sud	-32,86	2,92
Caraibi e resto America Latina	17,61	3,65
Asia dell'Ovest	94,92	4,57
Asia dell'Est	16,93	6,00
Asia del Sud	-51,81	6,06
Asia del Sud-Est	3,90	5,20
Oceania	-1,72	2,15
Europa del Sud-Est	73,26	5,32
CIS	-22,46	6,21

Fonte: ns. elaborazioni su dati World Investment Report, UNCTAD 2006 e World Development Indicators

Rugman e Verbeke, nel loro lavoro *“Regional Multinationals and Triad Strategy”* (2002), mettono in evidenza, in base a dati dell'UNCTAD, un altro aspetto interessante dell'attività economica delle multinazionali. Questa sembra concentrarsi maggiormente su scala regionale, indicando che le strategie avviate dalle IM tendono ad essere più di tipo regionale che globale. Con il termine regioni, i due ricer-

catori identificano i tre blocchi commerciali, del NAFTA, dell'Unione Europea e del Giappone. In maggior dettaglio, su un campione di 100 imprese multinazionali, solo 6 delle prime 20 realizzano vendite all'estero fuori dalla regione in una percentuale superiore al 50% del totale delle vendite intra e inter regionali. In altre parole, solo 6 IM su 100 operano su scala mondiale, indicando una tendenza ad estendere e migliorare l'operato all'interno dei blocchi commerciali. Conseguentemente, la vecchia idea di operazioni "globali" delle IM, in un integrato ed omogeneo mercato mondiale con la globalizzazione come forma predominante di business internazionale, necessita una rivisitazione. Ciò implica che le politiche strategiche insegnate nelle business schools, devono essere rifocalizzate, passando da una semplicistica strategia globale ad una più sofisticata sia a livello empirico sia regionale. (Rugman e Verbeke, *ibidem*).

Inoltre, recenti analisi empiriche hanno dimostrato che l'espansione delle IM avviene maggiormente in forma orizzontale. In altre parole, le IM prediligono modalità di internalizzazione dei vantaggi (come sostenuto dalla teoria eclettica di Dunning) secondo forme di integrazione orizzontale. Tale risultato si ottiene perché si considerano esclusivamente dati relativi al volume degli investimenti esteri effettuati dai paesi di origine delle IM. Questa conclusione è stata messa in discussione da una recente analisi empirica di Waldkirch, nella quale si sono studiati gli effetti degli IDE considerando i dati relativi al paese beneficiario dei flussi ad un livello molto disaggregato. In particolare, si sono analizzati i dati sugli IDE forniti dal Ministero del Commercio e dello Sviluppo Industriale del Messico (SECOFI), che è caratterizzato da una produzione *labour intensive* e da una scarsità di capitali. Il Messico riceve flussi di IDE provenienti soprattutto dagli USA, segnati da caratteristiche economiche molto diverse.

Il primo risultato che si raggiunge dallo studio di questi dati, è che non possono essere esclusi fenomeni di integrazione dell'attività delle multinazionali, sia a livello orizzontale che a livello verticale, in quanto i veri moventi che spingono qualsiasi tipo di espansione all'estero delle imprese sono la presenza di economie di scala e mercati competitivi imperfetti. La non escludibilità di questi fenomeni di

integrazione permette di considerare tra le variabili indipendenti utilizzate nel test empirico (Markusen e Maskus, 2001) per controllare il flusso degli IDE, la dimensione dell'industria del settore di interesse e la dimensione dell'impresa nel settore. Ciò ha permesso a Waldkirch di trarre un'ulteriore conclusione: a livello settoriale la maggior parte dei flussi di IDE sono destinati alle industrie che sono caratterizzate da un basso rapporto tra capitale e lavoro e/o da una produzione *labour intensive*, che hanno una dimensione media abbastanza grande e sono relativamente concentrate. In altre parole, l'analisi sugli IDE a livello settoriale (più disaggregato) fa evidenziare che gli stessi tendono a dirigersi verso settori già con dimensioni rilevanti e che l'attività delle IM può estendersi sia in forma verticale che orizzontale, in relazione alle possibilità di sfruttare economie di scala.

In termini più strettamente quantitativi, l'analisi dei dati aggregati può essere utilizzata per investigare le possibili influenze che le IM hanno sull'economia dei PVS. A questo scopo, abbiamo condotto una analisi econometrica di tipo sia *cross section* che *panel* su una serie storica di 82 paesi per il periodo 1999-2006. I risultati, presentati in dettaglio in appendice, sono sintetizzati nelle tabelle 4 e 5. Le stime *cross section*, presentate nella Tabella 4, suggeriscono concordemente che l'IDE è significativamente e positivamente associato con maggiori tassi di crescita del PIL, sia in termini di valore assoluto che di tasso di crescita, ma che, allo stesso tempo, l'insediamento delle società madri e delle filiali delle IM nei PVS sembra dispiegare una significativa correlazione negativa con la crescita economica dei Paesi interessati, più modesta per le filiali rispetto alle società madri. Le stime *panel* (tabella 5) dal canto loro, confermano gli effetti delle *cross section*, per gli IDE e le società madri, ma non per le filiali, il cui insediamento sembra essere associato con maggiori tassi di crescita, *coeteris paribus*, nei PVS in cui sono localizzate.

Tabella 4. Sintesi delle stime (weighted cross section) dell'impatto delle IM e dell'IDE sul tasso di crescita del PIL dei PVS (elasticità)

Variabile	Equazione 1	Equazione 2	Equazione 3	Equazione 4	Equazione 5
Società madri localizzate nel Paese	-0,114	-0,108	-0,13	-0,198	-0,095
Filiali localizzate nel Paese	-0,0113	-0,037			-0,079
Movimento Internazionale di Capitale nel Paese (IDE)		0,040	0,032	0,038	
Tasso di crescita annuale degli IDE				0,21	0,203

Fonte: ns elaborazioni; per approfondimenti si veda l'appendice alla fine dell'articolo.

Tabella 5. Sintesi delle stime (panel) dell'impatto delle IM e dell'IDE sul tasso di crescita del PIL dei PVS (elasticità)

Variabile	Equazione 6	Equazione 7	Equazione 8
Società madri localizzate nel Paese	-0,197	-0,168	-0,136
Filiali localizzate nel Paese	0,099	0,090	0,063
Movimento Internazionale di Capitale nel Paese (IDE)	0,032	0,033	0,091
Tasso di crescita annuale degli IDE			0,096

Fonte: ns elaborazioni; per approfondimenti si veda l'appendice alla fine dell'articolo.

5. Conclusioni

Questo lavoro rappresenta un tentativo di analisi della ragion d'essere e dell'attività economica delle imprese multinazionali e rileva opportunità e minacce che dalla loro attività possono derivare per i PVS. In un'ottica Coasiana, le IM sono la massima espressione di una struttura organizzativa, alternativa al mercato competitivo, efficiente nel ridurre i costi di transazione che derivano dalle caratteristiche peculiari dei mercati internazionali e di alcune attività percepite come ad alto rischio, quali quelle legate agli alimenti e alle nuove biotecnologie. Secondo la teoria classica del commercio internazionale, le IM potrebbero rappresentare un'ancora di salvezza per i PVS in un contesto che sembra seguire logiche Ricardiane e quindi della specializzazione produttiva nei settori dove i Paesi hanno sviluppato tecnologie e processi produttivi più efficienti. In un mondo imperfetto caratterizzato da asimmetrie informative ed incertezza, l'attività economica delle IM esercita degli impatti anche nel contesto socio-economico nel quale esse si inseriscono. Questi effetti sono fenomeni economici e vengono definiti come *spillover* o esternalità che possono essere positive o negative. La creazione di *spillover* e di esternalità da parte delle IM sembra in linea di principio contraddire la loro ragion d'essere ed in particolare quanto teorizzato nella c.d. teoria eclettica, secondo cui l'impresa diventa multinazionale riuscendo ad internalizzare gran parte delle transazioni del mercato, in quanto è proprietaria di particolari vantaggi/risorse che le consentono di acquisire un vantaggio competitivo.

Mentre gli studi sulle esternalità positive generate dalle IM non paiono conclusivi, le analisi empiriche evidenziano alcuni aspetti cruciali. Anzitutto le IM rappresentano una concentrazione abnorme di attività economica e possiedono una notevole forza contrattuale che le rende quasi leader nella definizione delle condizioni per la loro espansione (che avviene anche con gli IDE). In secondo luogo, solo pochi riescono a beneficiare della ricchezza che le IM riescono a produrre. Sembra quindi concretamente poco plausibile la considerazione delle IM come "salvatrici" dei PVS. Non si può negare, tuttavia, che le imprese multinazionali possano rappresentare un volano per la crescita

e lo sviluppo del Sud del mondo (si pensi al ruolo assunto dalle IM nel settore della comunicazione e dei media) e che esse siano, potenzialmente delle entità che offrono opportunità di crescita per i Paesi beneficiari.

Riferimenti bibliografici

- Aitken B.J., Hanson G.H. e Harrison A.E., *Spillovers, foreign investment, and export behavior*, in *Journal of International Economics*, Vol. 43, pp. 103-132, 1997.
- Aitken B.J., Harrison A.E. e Lipsey R.E., *Wages and foreign ownership: a comparative study of Mexico, Venezuela and the United States*, in *Journal of International Economics*, Vol. 40, pp. 345-371, 1996.
- Aitken B.J. e Harrison A.E., *Do Domestic Firms Benefit from Foreign Direct Investment? Evidence from Venezuela*, in *American Economic Review*, 89 (3), pp. 605-618, 1999.
- Avitabile E. e Fonte M., *L'accettazione sociale degli organismi geneticamente modificati e la ristrutturazione dell'agroalimentare: attori, conflitti e interessi*, presentato al V Congresso internazionale dell'ICABR, Ravello, giugno 2001.
- Banga R., *The Differential impact of Japanese and U.S. Foreign Direct Investments on exports of Indian manufacturing*, in *Mimeo*, Delhi School of Economics, 2003.
- Barrios S., *Foreign direct investment and industrial development, in host countries* Paper provided by FEDEA in its series Working Papers with number 98-21, 2001.
- Barrios S., Gorg H. e Strobl E., *Explaining Firms' Export Behaviour: R&D, Spillovers and the Destination Market*, in *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, Vol. 65, pp. 475-496, 2003.
- Barry F., Gorg H. e Strobl E., *Foreign Direct Investment, Agglomerations and Demonstration Effects: An Empirical Investigation*, in *Weltwirtschaftliches Archiv*, 139, pp. 583-600, 2003.
- Blalock G. e Gertler P., *Technology from foreign direct investment and welfare gains through the supply chain*, in *Mimeo Cornell University*, 2003.
- Borensztein E., De Gregorio J. e Lee J-W., *How does foreign direct*

- investment affect economic growth?*, in *Journal of International Economics*, Vol. 45, pp. 115-135, 1998.
- Castellani D. e Zanfei A., *Technology Gaps, Absorptive Capacity and the Impact of Inward Investments on Productivity of European firms*, in *Economics of Innovation and New Technology*, 12, 6, pp. 555-576, 2003.
- Caves R. E., *Multinational Enterprise and Economic Analysis*, in Cambridge University Press, Cambridge, 1982.
- Coase R.H., *The Nature of the Firm*, in *Economica*, n. 4, pp. 386-405, 1937.
- Coase R.H., *The Problem of Social Cost*, in *Journal of Law and Economics*, Vol. 3, n. 1 pp.1-44, 1960.
- Coase R.H., *The Institutional Structure of Production*, in *The American Economic Review*, Vol. 82, n. 4 pp. 713-719, 1992.
- Corporate Watch, *Company Profiles: Monsanto*, disponibile sul sito: www.corporatewatch.org.
- Das S., *Externalities, and Technology Transfer through Multinational Corporations: A Theoretical Analysis*, in *Journal of International Economics*, Vol. 22, pp. 171-182, 1987.
- Driffield N. e Girma S., *Regional Foreign Direct Investment and Wage Spillovers: Plant Level Evidence from Electronics Industry*, in *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, Vol. 65, pp. 453-474, 2003.
- Dollar D. e Kraay A., *Growth is good for the poor*, in *Development Research Group*, The World Bank, 2001.
- Dunning J. H., *The eclectic paradigm of international production: a personal perspective*, in *Journal of international business studies*, n.1, 1991.
- Dunning J.H., *Location and the multinational enterprise: a neglected factor?*, in *Journal of International Business Studies*, Vol. 29, 1998.
- Dunning J.H., *International production and Multinational enterprise*, in Allen & Unwin, London, 1981.
- Ethier W.J., *The New Regionalism*, in *The Economic Journal*, n. 108 (July), pp. 1149-1161, 1998.
- Findlay R., *Relative Backwardness, Direct Foreign Investment, and the Transfer of Technology: A Simple Dynamic Model*, in *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 92, pp. 1-16, 1978.
- Fonte M., *Vacche sempre più grasse e agricoltori in via di estinzione*.

- L'analisi sociale delle biotecnologie negli Stati Uniti*, in *La Questione Agraria*, 32, 1988.
- Fonte M., *OGM e nuova agricoltura all'alba del XXI secolo*, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica, Working Paper 19, 2002.
- Fosfuri A., Motta M. e Ronde T., *Foreign Direct Investment and Spillovers Through Workers' Mobility*, in *Journal of International Economics*, Vol. 53, pp. 205-222, 2001.
- Girma S., Greenaway D. e Wakelin K., *Who Benefits from Foreign Direct Investment in the UK?*, in *Scottish Journal of Political Economy*, Vol. 48, pp. 119-133, 2001.
- Glass A. e Saggi K., *International Technology Transfer and the Technology Gap*, in *Journal of Development Economics*, Vol. 55, pp. 369-398.
- Glass A. e Saggi K., *Multinational Firms and Technology Transfer*, in *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 104, pp.495-514, 2002
- Gorg H. e Strobl E., *Multinational Companies and Productivity Spillovers: A Meta-Analysis*, in *Economic Journal*, 111, pp. F723-F739, 2001.
- Gorg H. e Greenaway D., *Much Ado About Nothing? Do Domestic Firms Really Benefit from Foreign Direct Investment?*, in *IZA DP Discussion Paper n. 944*, 2003
- Greenaway D., Sousa N. e Wakelin K., *Do Indigenous Firms Learn to Export from Multinationals?*, in *European Journal of Political Economy*, Vol. 19 (forthcoming), 2004.
- Gruppo ETC, *Concentración del poder corporativo: la agenda olvidada*, Comunicato n. 71 disponibile sul sito www.rafi.org.
- Gruppo ETC, *The five Gene Giants are becoming Four: DuPont and Monsanto-Living in synergy?*, disponibile sul sito www.rafi.org, aprile 2002.
- Haacker M., *Spillovers from Foreign Direct Investment Through Labour Turnover: the Supply of Management Skills*, in *CEP Discussion Paper*, London School of Economics, 1999.
- Harris R. e Robinson C., *Spillovers from Foreign Ownership in the United Kingdom: Estimates for UK Manufacturing Using ARD*, in *Mimeo University of Durham*, 2002.
- Hill C., *International Business: Competing in the Global Market Pla-*

- ce, in MCGraw Hill, 2005.
- Hobday M., *East Vs South East Asian Innovation Systems: Comparing OEM and TNC-led growth in electronics*, in Technological learning and economic development: the experience of the Asian NIEs, Cambridge University Press, 2000.
- Keller W., *International Technology Transfer*, in Mimeo University of Texas, 2004.
- Klein M., Aaron C. e Hadjimichael B., *Foreign Direct Investment and Poverty Reduction*, 2001.
- Kokko A., Tansini R. e Zejan M., *Local Technological Capability and Productivity Spillovers from FDI in the Uruguayan Manufacturing Sector*, in Journal of Development Studies, 32, pp. 602–611, 22, 1996.
- Kokko A., Tansini R. e Zejan M., *Trade Regimes and Spillover Effects of FDI: Evidence from Uruguay*, in Weltwirtschaftliches Archiv, Vol. 137, pp.124-149, 2001.
- Kugler M., *The Diffusion of Externalities from Foreign Direct Investment: The Sectoral Pattern of Technological Spillovers*, in Mimeo University of Southampton, 2001.
- Markusen J., *The Boundaries of Multinational Enterprises and The Theory of International Trade*, in Journal of Economics Perspectives, 9, 169-190, 1995.
- Markusen J., Rutherford T. e Tarr D., *Foreign Direct Investment in Services and the Domestic Market for Expertise*, in Journal Economic Literature N.F13 e F23, 1999.
- Markusen J. e Venables A., *Foreign direct investment as a catalyst for industrial development*, in Journal European Economic Review Elsevier, Vol. 43, pp.335-356, 1999.
- Markusen J. e Maskus K., *A Unified Approach to Intra-Industry Trade and Direct Foreign Investment*, in NBER Working Paper n. W8335, 2001.
- Moran T., *Foreign Direct Investment and Development: The New Policy Agenda for Developing Countries*, 1998.
- Moran T., *Parental Supervision: The New Paradigm for Foreign Direct Investment and Development*, in Washington DC: Institute for International Economics, 2001.
- Mundell R., *International Trade and Factor Mobility*, in The Ameri-

- can Economic Review, n. 47, pp.321-37, 1957.
- Rugman A. e Verbeke A., *Regional Multinationals and Triad Strategy*, 2002.
- Saggi K., Trade, *Foreign Direct Investment and International Transfer: A Survey*, in Southern Methodist University, Mimeo, 1999.
- Scandizzo P.L., *Il Mercato e l'Impresa: le Teorie e i Fatti*, Giappichelli Sez. I Tomo 6, Torino, 2002.
- Smarzynska B.K., *Does Foreign Direct Investment Increase the Productivity of Domestic Firms? In Search of Spillovers through Backward Linkages*, in World Bank Policy Research Working Paper 2923, 2002.
- UNCTAD, *World Investment Report*, 2001.
- UNCTAD, *World Investment Report*, 2006.
- Wang J-Y. e Blomstrom M., *Foreign Investment and Technology Transfer: A Simple Model*, in European Economic Review, Vol. 36, pp. 137-155, 1992.
- Waldkirch A., *Foreign Direct Investment in a Developing Country: An Empirical Investigation*, in Journal Economic Literature, N. F21 e F23, 2002.
- Wilkinson J., *The Final foods industry within the changing face of the global agrofood system: up against a new technology paradigm and a new demand profile*, paper presentato al workshop di Santa Cruz (California) su Rethinking food production and consumption, 2001 (b).

Appendice Analisi Econometrica

STIME CROSS COUNTRY dove le variabili indipendenti (ad eccezione del PIL ritardato) sono state costruite considerando i valori medi delle serie storiche di ciascun paese per il periodo 2001-2006

Elenco variabili

Variabile dipendente:

- Tasso di crescita annuale del PIL espresso in % (variabile dipendente)

Variabili indipendenti:

- Logaritmo degli IDE (ai livelli)
- Logaritmo del PIL (ai livelli) ritardato considerando il valore al primo anno della serie degli ultimi 5 (2001-2006) di ciascun paese
- Tasso di crescita annuale degli IDE espresso in %
- Formazione del capitale lordo espresso in % del PIL
- Logaritmo del numero delle società madri con sede nelle aree individuate
- Logaritmo numero delle società affiliate localizzate nelle aree individuate
- Quota % di ragazze sui ragazzi nella scuola primaria e secondaria
- Logaritmo numero di utilizzatori della rete (su 100 persone)
- Logaritmo del numero di anni di aspettativa di vita alla nascita

Equazione 1

Variabile dipendente: Tasso di crescita annuale del PIL espresso in %
Metodo di stima: GLS (Cross Section Weights)
Osservazioni totali del panel bilanciato 68
White Heteroskedasticity-Consistent Standard Errors & Covariance

Variabili indipendenti	Coefficienti	Errore Standard	T-statistica	Prob.
Costante	-0.424329	0.046652	-9.095654	0.0000
Log degli IDE	0.029075	0.000996	29.20327	0.0000
Log del numero delle società madri con sede nelle aree individuate	-0.113334	0.005128	-22.10074	0.0000
Log del PIL ritardato considerando il valore al primo anno della serie degli ultimi 5	0.104991	0.000827	126.9440	0.0000
Log numero delle società affiliate localizzate nelle aree individuate	-0.014632	0.003416	-4.283059	0.0001
Formazione del capitale lordo espresso in % del PIL	0.121335	0.001013	119.7208	0.0000
Quota % di ragazze sui ragazzi nella scuola primaria e secondaria	0.001200	7.87E-05	15.24277	0.0000
	R quadro			
Pesato	0.999981			
Non pesato	0.156906			

Equazione 2

Variabile dipendente: Tasso di crescita annuale del PIL
Metodo di stima: GLS (Cross Section Weights)
Osservazioni totali del panel bilanciato 72
White Heteroskedasticity-Consistent Standard Errors & Covariance

Variabili indipendenti	Coefficienti	Errore Standard	T-statistica	Prob.
Costante	-1.241722	0.086546	-14.34753	0.0000
Formazione del capitale lordo espresso in % del PIL	0.120735	0.000883	136.6802	0.0000
Log del PIL ritardato considerando il valore al primo anno della serie degli ultimi 5	0.113394	0.000407	278.6567	0.0000
Log degli IDE	0.039653	0.000244	162.3738	0.0000
Log del numero delle società madri con sede nelle aree individuate	-0.108695	0.001671	-65.05236	0.0000
Log del numero di anni di aspettativa di vita alla nascita	0.162616	0.019113	8.508094	0.0000
Log numero delle società affiliate localizzate nelle aree individuate	-0.035745	0.003626	-9.859055	0.0000
	R quadro			
Pesato	0.999998			
Non pesato	0.164499			

Equazione 3

Variabile dipendente: Tasso di crescita annuale del PIL
Metodo di stima: GLS (Cross Section Weights)
Osservazioni totali del panel bilanciato 68
White Heteroskedasticity-Consistent Standard Errors & Covariance

Variabili indipendenti	Coefficienti	Errore Standard	T-statistica	Prob.
Costante	-0.556484	0.034079	-16.32944	0.0000
Log degli IDE	0.032883	0.000338	97.29442	0.0000
Formazione del capitale lordo espresso in % del PIL	0.123312	0.000909	135.5863	0.0000
Log del numero delle società madri con sede nelle aree individuate	-0.133884	0.000676	-198.1822	0.0000
Log del PIL ritardato considerando il valore al primo anno della serie degli ultimi 5	0.104902	0.000861	121.7684	0.0000
Quota % di ragazze sui ragazzi nella scuola primaria e secondaria	0.001462	7.40E-05	19.75183	0.0000
	R quadro			
Pesato	0.999919			
Non pesato	0.157463			

STIME CROSS COUNTRY dove le variabili indipendenti (ad eccezione del PIL ritardato) sono state costruite considerando i valori medi delle serie storiche di ciascun paese per il periodo 1996-2006

Stesse variabili unica variazione:

- Logaritmo del PIL (ai livelli) ritardato considerando il valore al primo anno della serie degli ultimi 10 (1996-2006) di ciascun paese

Equazione 4

Variabile dipendente: Tasso di crescita annuale del PIL
Metodo di stima: GLS (Cross Section Weights)
Osservazioni totali del panel bilanciato 74
White Heteroskedasticity-Consistent Standard Errors & Covariance

Variabili indipendenti	Coefficienti	Errore Standard	T-statistica	Prob.
Log degli IDE	0.038594	0.000679	56.81062	0.0000
Tasso di crescita annuale degli IDE	0.210620	0.005722	36.80655	0.0000
Formazione del capitale lordo espresso in % del PIL	0.078329	0.000508	154.0548	0.0000
Log del numero delle società madri con sede nelle aree individuate	-0.198743	0.002483	-80.04645	0.0000
Log del PIL ritardato considerando il valore al primo anno della serie degli ultimi 10	0.127093	0.000996	127.6477	0.0000
	R quadro			
Pesato	0.999159			
Non pesato	0.111229			

Equazione 5

Variabile dipendente: Tasso di crescita annuale del PIL
Metodo di stima: GLS (Cross Section Weights)
Osservazioni totali del panel bilanciato 74
White Heteroskedasticity-Consistent Standard Errors & Covariance

Variabili indipendenti	Coefficienti	Errore Standard	T-statistica	Prob.
Formazione del capitale lordo espresso in % del PIL	0.082847	0.001900	43.59615	0.0000
Log del numero delle società madri con sede nelle aree individuate	-0.095710	0.002083	-45.95789	0.0000
Log del PIL ritardato considerando il valore al primo anno della serie degli ultimi 10	0.143868	0.001843	78.04123	0.0000
Tasso di crescita annuale degli IDE	0.203654	0.001574	129.3755	0.0000
Log del numero di anni di aspettativa di vita alla nascita	0.034458	0.014012	2.459258	0.0165
Log numero delle società affiliate localizzate nelle aree individuate	-0.079201	0.004054	-19.53864	0.0000
	R quadro			
Pesato	0.999391			
Non pesato	0.102972			

STIME PANEL

Stesse variabili unica variazione:

- Logaritmo del PIL (ai livelli) ritardato e costruito considerando la serie storica dei valori della media mobile calcolata a partire dal terzo anno del periodo considerato (1996-2006) per ciascun paese. Dunque, il campione di riferimento per le stime inizia a partire dal 1999 fino al 2006.

Equazione 6

Variabile dipendente: Tasso di crescita annuale del PIL
Metodo di stima: GLS (Cross Section Weights)
Periodo di riferimento: 1999 2006
Osservazioni totali del panel non bilanciato 574
White Heteroskedasticity-Consistent Standard Errors & Covariance

Variabili indipendenti	Coefficienti	Errore Standard	T-statistica	Prob.
Costante	-3.295660	0.488010	-6.753259	0.0000
Log degli IDE ritardati di un periodo	0.032730	0.003657	8.948789	0.0000
Formazione del capitale lordo espresso in % del PIL ritardata di un periodo	0.143599	0.009163	15.67233	0.0000
Log del numero delle società madri con sede nelle aree individuate ritardate di un periodo (valore ripetuto per anni mancanti)	-0.197094	0.036985	-5.328976	0.0000
Log numero delle società affiliate localizzate nelle aree individuate ritardati di un periodo (valore ripetuto per anni mancanti)	0.099129	0.027310	3.629776	0.0003
Log del PIL ritardato e costruito considerando il valore della media mobile calcolata a partire dal terzo anno del periodo considerato	0.173410	0.021313	8.136415	0.0000
Log numero di utilizzatori della rete (su 100 persone)	0.113392	0.031233	3.630495	0.0003
	R quadro			
Pesato	0.693309			
Non pesato	0.099730			

Equazione 7

Variabile dipendente: Tasso di crescita annuale del PIL
Metodo di stima: GLS (Cross Section Weights)
Periodo di riferimento: 1999 2006
Osservazioni totali del panel non bilanciato 574
White Heteroskedasticity-Consistent Standard Errors & Covariance

Variabili indipendenti	Coefficienti	Errore Standard	T-statistica	Prob.
Costante	-3.466963	0.462852	-7.490429	0.0000
Log degli IDE ritardati di un periodo	0.033023	0.003623	9.115838	0.0000
Log del PIL ritardato e costruito considerando il valore della media mobile calcolata a partire dal terzo anno del periodo considerato	0.179670	0.020346	8.830801	0.0000
Log numero di utilizzatori della rete (su 100 persone)	0.097207	0.029932	3.247639	0.0012
Formazione del capitale lordo espresso in % del PIL ritardata di un periodo	0.142008	0.009026	15.73239	0.0000
Log del numero delle società madri con sede nelle aree individuate ritardate di un periodo (valore ripetuto per anni mancanti)	-0.168774	0.033861	-4.984294	0.0000
Log numero delle società affiliate localizzate nelle aree individuate ritardati di un periodo (valore ripetuto per anni mancanti)	0.090451	0.026712	3.386207	0.0008
	R quadro			
Pesato	0.803995			
Non pesato	0.099208			

Equazione 8

Variabile dipendente: Tasso di crescita annuale del PIL
Metodo di stima: GLS (Cross Section Weights)
Periodo di riferimento: 1999 2006
Osservazioni totali del panel non bilanciato 564
White Heteroskedasticity-Consistent Standard Errors & Covariance

Variabili indipendenti	Coefficienti	Errore Standard	T-statistica	Prob.
Log degli IDE ritardati di un periodo	0.009179	0.003774	2.432084	0.0153
Tasso di crescita annuale degli IDE ritardati di un periodo	0.009690	0.003628	2.670660	0.0078
Formazione del capitale lordo espresso in % del PIL	0.142440	0.009218	15.45296	0.0000
Log del numero delle società madri con sede nelle aree individuate ritardate di un periodo (valore ripetuto per anni mancanti)	-0.136005	0.035447	-3.836864	0.0001
Log numero delle società affiliate localizzate nelle aree individuate ritardati di un periodo (valore ripetuto per anni mancanti)	0.063521	0.027028	2.350168	0.0191
Log numero di utilizzatori della rete (su 100 persone)	0.127510	0.032853	3.881228	0.0001
Log del PIL ritardato e costruito considerando il valore della media mobile calcolata a partire dal terzo anno del periodo considerato	0.050956	0.012465	4.087791	0.0000
	R quadro			
Pesato	0.708403			
Non pesato	0.121673			

**LE MODIFICHE STATUTARIE
E LE NORME REGOLAMENTARI INTERNE**

BYLAWS AMENDMENTS AND INTERNAL RULES

Giuseppe Morbidelli

*Professore ordinario di Diritto amministrativo
Facoltà di Giurisprudenza dell'Università "La Sapienza" di Roma*

*Professor of administrative law
School of Law of "La Sapienza" University of Rome*

Le disposizioni di vigilanza in materia di organizzazione e governo societario delle banche emanate recentemente dalla Banca d'Italia introducono alcune modifiche degli attuali assetti della c.d. governance societaria delle banche. La disciplina di Banca d'Italia ha il merito di fornire una serie di coordinate che rendono meno problematico l'adeguamento dell'organizzazione societaria ad un insieme eterogeneo di normative, e di costituire lo strumento per una revisione dell'assetto normativo improntata alla trasparenza e alla responsabilità. In tale ottica, la presente relazione, dopo aver disquisito sulla natura delle fonti e sull'opportunità di tale normativa, si sofferma sul duplice carattere (in parte self executing e in parte di indirizzo) delle disposizioni di vigilanza, passandone in rassegna la casistica, e sulle forme di adeguamento a tale complesso normativo.

PAROLE CHIAVE: DISPOSIZIONI NORMATIVE DELLA BANCA D'ITALIA • GOVERNANCE DELLE BANCHE • TRASPARENZA E RESPONSABILITÀ DELLE BANCHE

The regulatory norms for banks' organization and governing bodies recently emanated by the Bank of Italy introduce some novelties with respect to the current structure of bank governance. The Bank of Italy's discipline provides a number of coordinates which ease the adaptation of the banking system to a heterogeneous collection of norms and represent a tool for reviewing the normative structure in a more transparent and accountable way. In this light, the present report, after addressing the nature of the sources of law and the opportunity of such a regulation, focuses on the twofold dimension of these regulatory norms (both self executing and guiding acts), by reviewing their case history, and on the forms of adaptation to such a normative system.

KEYWORDS: BANK OF ITALY'S REGULATORY NORMS • BANK GOVERNANCE • TRANSPARENCY AND ACCOUNTABILITY OF BANKS

1. Premessa sull'oggetto della relazione

La presente relazione, e del resto tutto questo Convegno, prende le mosse da (e ha come punto di riferimento) le disposizioni di vigilanza in materia di organizzazione e governo societario delle banche emanate recentemente dalla Banca d'Italia.

Tali disposizioni “propongono” (lascio per ora aperto se trattasi di “comandi o consigli”, per riprendere una terminologia di un risalente e noto dibattito tra i costituzionalisti con riguardo alle sentenze di rigetto della Corte Costituzionale¹⁾ modifiche degli attuali assetti della c.d. *governance* societaria delle banche.

Il metodo di indagine che seguirà, inevitabile attesa la mia formazione, è di taglio pubblicistico²⁾, anche perché è dedicato alle fonti; sia appunto quelle governate da Banca d'Italia, sia quelle “indotte” da Banca d'Italia. Pertanto esaminerò in successione a) la forza delle disposizioni di banca d'Italia; b) i loro effetti; c) le “fonti interne” dell'ordinamento societario necessarie per adeguarvisi.

Nel contempo però debbo precisare che, essendo il presente Convegno dedicato alla realtà di banche di medie dimensioni, che adottano il sistema tradizionale di amministrazione e controllo, la mia atten-

-
- 1) E che ebbe il suo epicentro in un saggio di A. PIZZORUSSO, *Le motivazioni delle decisioni della Corte Costituzionale: comandi o consigli?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1963, p. 345 ss.
 - 2) Invero questa ottica non deve essere considerata stravagante. Le convergenze tra il diritto societario e il diritto pubblico difatti non sono poche: a parte che numerose disposizioni regolanti le società per azioni hanno carattere “non dispositivo” (v. in tale senso le considerazioni di M. LIBERTINI, *Scelte fondamentali di politica legislativa e indicazioni di principio nella riforma del diritto societario del 2003. Appunti per un corso di diritto commerciale*, in *RDS (Rivista di diritto societario)*, 2/2008, p. 198 ss.), cioè quel carattere tipico – secondo i vecchi schemi – delle norme di diritto pubblico, soprattutto l'organizzazione delle società e con essa la stessa teoria degli organi, il riparto delle competenze, i controlli, la tutela delle minoranze, le forme di democrazia (azionaria), la trasparenza sono tutti istituti che hanno solide radici nel diritto pubblico. Si tratta in entrambi i casi sempre di disciplinare forme organizzate di esercizio del potere. A prescindere poi dalle sempre più intense intersezioni e connessioni fra diritto pubblico e privato, sicché i confini tra i due rami del diritto sono sempre più sottili per non dire inesistenti (come rilevava già S. PUGLIATTI, voce *Diritto pubblico e privato*, in *Enc. dir.*, vol. XII, Milano, 1964, p. 745 ss.).

zione è rivolta appunto alle banche con la forma di governo tradizionale, quello presente nel codice civile ante-riforma, e si basa sul presupposto che tale struttura tradizionale venga confermata. Sicché, la disamina sarà concentrata sulle disposizioni afferenti appunto a tale struttura. Del resto, una recentissima indagine condotta dall'Università di Firenze in ordine all'impatto delle riforme societarie sugli istituti di credito, ha potuto constatare che su un campione di 137 istituti solo il 3% ha adottato sistemi alternativi a quello tradizionale.

2. Sulle fonti – parametro delle disposizioni di vigilanza

Non sto qui a riprendere né tantomeno a ripercorrere la *querelle* sulla legittimità di norme di natura secondaria che impingono sulla autonomia negoziale delle società e con essa dei relativi soci.

La riserva di legge che avvolge la materia è, per giurisprudenza costituzionale consolidata, di carattere relativo. Sicché quello che rileva è che o la legge o la normativa comunitaria (o anche i principi generali estraibili dall'ordinamento) abbiano un contenuto tale da indirizzare il potere normativo secondario, onde esso non sia privo di parametri. È vero che, proprio con riguardo al potere normativo delle autorità indipendenti, la legge si limita spesso ad attribuire a quest'ultime competenze normative e ad enunciare solo alcuni obiettivi rimessi alla loro cura. Il che accade per varie ragioni, soprattutto rappresentate dal carattere indeterminato dei valori da tutelare (stabilità, pluralismo, *privacy*, tutela del risparmio, tutela degli utenti, completezza di informazione etc.), e con riguardo specifico alle competenze di regolamentazione di settori tecnici, dal fatto che sono necessari interventi connotati da elasticità, alta competenza tecnica e specialistica. Sicché spesso si è osservato come le autorità vadano ben oltre la mera esecuzione ed integrazione delle disposizioni di legge, in quanto quest'ultime lasciano alle autorità margini di discrezionalità così ampia da poter configurare delle vere e proprie deleghe in bianco. Di qui le domande: fino a che punto il principio di legalità, anche nella sua portata meramente formale, può dirsi salvo di fronte a disposizioni che conferiscono poteri normativi vincolati solo con la generica enunciazione di un obiettivo o di un valore? e fino a che punto una tecnica

di questo genere è compatibile con le riserve di legge relative previste nella Costituzione?

Come è evidente, non è certo possibile rispondere a tale quesito in astratto, ma occorre vedere caso per caso, tenendo conto sia dello specifico potere normativo affidato sia della specifica disciplina legislativa (di fonte statale o comunitaria), afferente alla materia oggetto di attribuzione regolamentare. Fatto sta, proprio con riguardo ai regolamenti di Banca d'Italia, che la questione è stata posta più volte all'attenzione della giurisprudenza. La quale ha costantemente rilevato che il principio di legalità è inverato quando si tratta di norme "confacenti al particolare ambito tecnico - specialistico cui si riferiscono"³. E appunto la rispondenza al principio di legalità delle istruzioni di vigilanza, espressione del potere regolamentare di Banca d'Italia, nasce dal fatto che si muovono entro criteri oggettivi, ricavabili dalla regolamentazione tecnica del settore bancario⁴, che a loro volta esprime proprio la sana e prudente gestione. Tale "rilevanza" conferita alle regole tecniche (e "dell'arte") del settore fa sì che, in concreto, i regolamenti delle autorità indipendenti non sono certo privi di parametri. Devono infatti ricavare il loro contenuto normativo dalle «leggi» del mercato, dalle regole tecniche del settore e così via. Ed invero laddove si debbono determinare disposizioni generali aventi ad oggetto materie di carattere tecnico come ad es. l'adeguatezza patrimoniale, la completezza di informazioni, la ripartizione di responsabilità, il contenimento del rischio, le partecipazioni detenibili, l'organizzazione contabile ed i controlli interni, soccorrono in proposito specifiche regole tecniche che nascono dalla dottrina, dalla pratica, dai principi deontologici dalle stesse regole in punto di concorrenza⁵, i quali tutti contribuiscono ed anzi non possono non contribuire, data la particolare tecnicità e la continua evoluzione della materia, a dettare criteri volti a garantire la cosiddetta "raffrontabilità". Nella specie, per di più, le disposizioni di vigilanza sono indotte e titolate oltre che dal TUB (v. spec. artt. 53 e 67), dai principi di governo societario

3) V. Cass., Sez. I, 7 aprile 1999, n. 3351, in *Giust. civ. mass.*, 1999, p. 770.

4) V. Cass., Sez. I, 23 marzo, 2004, n. 5743, in *Foro amm. CdS*, 2004, p. 679.

5) Sul fatto che i meccanismi di *corporate governance* hanno un diretto impatto sulle dinamiche concorrenziali, v. AGCM, indagine conoscitiva IC/36 su "La *Corporate Governance* di banche e assicurazioni".

dell'OCSE, e dalla disciplina del Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria, e tradotte nel documento del 2006 dal titolo "Rafforzamento del governo societario nelle organizzazioni bancarie" che contiene tutta una *summa* di principi di sano governo societario, disciplinanti il ruolo dei consiglieri di amministrazione e le informazioni di cui devono essere destinatari, i compiti del c.d.a., i rapporti tra c.d.a. e alta direzione e sistemi di controllo, la efficacia e la puntualità dei controlli, la trasparenza dell'amministrazione della banca, i compiti dell'autorità di vigilanza in particolare per quanto concerne la verifica della esistenza di garanzie di buon governo societario, in quanto a sua volta componente e presidio della tutela dei depositanti (*summa* tra l'altro di estrema utilità, anche perché estremamente motivata, per comprendere appieno la portata e le ragioni delle disposizioni di vigilanza in oggetto)⁶. Di rilievo è poi la considerazione che gli obblighi di amministratori e di sindaci qui canonizzati sono stati più volte ribaditi dalla Corte d'Appello di Roma, adita dagli interessati in sede di opposizione a sanzioni *ex art.* 145 TUB: il giudice ha infatti ritenuto ad es. che la speciale disciplina creditizia impone agli amministratori non esecutivi di banche obblighi verificabili "nel continuo" per garantire quella consapevolezza dei rischi richiesta espressamente dalle istruzioni di vigilanza prudenziale⁷. Le decisioni della Corte d'Appello di Roma rivelano cioè i principi della materia: ed invero la dottrina e la giurisprudenza da tempo hanno messo in luce che la riserva di legge ed il principio di legalità vengono soddisfatti non soltanto dalla *interpositio legislatoris*, ma anche attraverso i principi e le regole che rendono in concreto l'atto sindacabile, sicché i principi generali elaborati dalla giurisprudenza costituiscono elementi di riconduzione del

-
- 6) Ulteriori principi sono costituiti da norme di settore. Ad es. regole circa gli amministratori non esecutivi sono poste dalla raccomandazione della Commissione CE, 15 febbraio 2005, (2005/162/CE), in Gazzetta ufficiale dell'unione europea del 25 febbraio 2005. Non interessa in questa sede andare a disquisire circa la natura della raccomandazione, onde verificare se ha i caratteri della fonte idonea a surrogare la legge (la risposta del resto è certamente negativa), in quanto comunque tale raccomandazione costituisce applicazione di puntuali quanto consolidati criteri tecnici (che si traducono in *best practices*) in materia di governo societario, di talché contribuisce – per le ragioni già dette – a porre la rete di regole entro cui viene indirizzata la discrezionalità dell'autorità emanante norme regolamentari.
- 7) Il punto è efficacemente messo in luce da C. BRESCIA MORRA, I "flussi informativi" nella *corporate governance bancaria* relazione al presente convegno.

sistema ad unità e dunque criteri direttivi del potere regolamentare⁸. Va altresì aggiunto – a conferma del rispetto del principio di legalità – che i regolamenti si formano sulla scorta di una procedura aperta alla partecipazione dei soggetti interessati. La procedura partecipata per l'adozione di atti normativi da parte di Banca d'Italia (così come per Isvap, Consob e Covip), è prevista dall'art. 23, comma 2°, l. 28 dicembre 2005 n. 262, del resto in aderenza ad una prassi di consultazione largamente diffusa anche in precedenza presso le stesse autorità. Il che ha conseguenze rilevanti sul piano della garanzia di osservanza del principio di legalità sostanziale, nel senso, precisato anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, per cui la indeterminatezza del parametro legislativo può essere compensata da garanzie di ordine procedurale. È infatti da ricordare un consolidato orientamento della Corte secondo cui nelle materie soggette a riserva di legge relativa, la eventuale limitata determinatezza del parametro contenutistico può essere compensata dalla contestuale presenza di una serie di garanzie di ordine squisitamente procedimentale: quali quelle consistenti, appunto, nella partecipazione al procedimento di formazione dell'atto sublegislativo delle rappresentanze degli interessati, ovvero di organi od uffici di natura tecnica, ovvero, ancora, di una pluralità di organi in collaborazione fra loro. Infatti la presenza di un modulo procedimentale contribuisce ad escludere eventuali arbitri dell'amministrazione⁹. Quest'ordine di idee è stato ripreso e ribadito con estrema chiarezza dalla giurisprudenza amministrativa. La quale ha appunto avuto modo di osservare che la caduta del valore della legalità sostanziale viene comunque compensata, almeno in parte, con un rafforzamento della legalità procedurale, sotto forma di garanzie del contraddittorio. Si instaura cioè una correlazione inversa tra le-

8) V. in tal senso Corte Costituzionale, tra cui le sentenze 7 aprile 1988 n. 409, in *Giur. cost.*, 1988, I-II, p. 1833 ss. e 24 marzo 1993, n. 109, in *Giur. cost.*, 1993, I, p. 873 ss.

9) V. in proposito lo studio *ad hoc* di G. PUCCHINI, *La tutela dei diritti di libertà fra riserva di legge e garanzie procedimentali*, in AA.VV., *Nuove dimensioni dei diritti di libertà (scritti in onore di Paolo Barile)*, Padova, 1990, p. 153 ss. e in giurisprudenza, tra le manifestazioni più tipiche di tale principio, si vedano le sentenze della Corte Costituzionale 19 giugno 1998 n. 215, in *Giur. cost.*, 1998, I, p. 1701, con riguardo alle delibere CIP di determinazione delle tariffe assicurative relative alla r.c. auto e 21 maggio 1996 n. 180 in *Giur. cost.*, 1996, I, p. 1664, relativa alle tariffe per il rilascio del parere igienico-sanitario della USL, in materia edilizia.

galità sostanziale e legalità procedurale: quanto meno è garantita la prima, per effetto dell'attribuzione alle autorità indipendenti di poteri normativi e amministrativi non compiutamente definiti, “*tanto maggiore è l'esigenza di potenziare le forme di coinvolgimento di tutti i soggetti interessanti nel procedimento finalizzato all'assunzione di decisioni che hanno un impatto così rilevante sull'assetto del mercato e sugli operatori*”¹⁰.

Del resto anche l'obbligo di motivazione dei regolamenti “con riferimento alle scelte di regolazione e di vigilanza del settore ovvero della materia su cui vertono” di cui all'art. 23, comma 1°, l. 28 dicembre 2005, n. 262, contribuisce a limitare la discrezionalità e dunque ad assicurare la conformità del potere regolamentare sia alla normativa primaria, sia ai criteri tecnici della materia, sia ai principi generali¹¹.

3. Sulla opportunità di tali disposizioni

Ma le disposizioni di Banca d'Italia non solo inverano il principio di legalità, e dunque sono legittimamente emanate (perlomeno nella loro generalità: non è da escludersi che talune prescrizioni possono essere considerate *ultra vires* ma non tanto per mancanza di fonte abilitante, quanto per interpretazione delle norme primarie non condivisibili), ma sono anche opportune. Non è forse inutile ricordare che il potere regolamentare, che oggi deve avere la propria fonte nella legge (nel senso che vi deve sempre essere una legge che titola questo o quell'organo del potere esecutivo ad emanare norme secondarie), *ab origine* si è affermato come autolimitazione della discrezionalità dell'Amministrazione. Come scriveva Cammeo (riprendendo la famosa formula di Gneist secondo la quale “ciò che l'autorità può comandare e vietare in ogni singolo caso, può comandarlo o vietarlo in generale per tutti i casi simili dell'avvenire”) non vi può essere dubbio che “ogni qualvolta l'amministrazione ha una facoltà discre-

10) Cons. Stato, Sez. VI, 27 dicembre 2006, n. 7972.

11) Su questo profilo sia consentito rinviare, anche per ulteriori argomenti nonché per indicazioni di dottrina e giurisprudenza, a G. MORBIDELLI, *Il potere regolamentare di ISVAP dopo il codice delle assicurazioni*, in *Scritti per Giovanni Grottanelli De Santi*, II, Milano 2007, p. 597 ss.

zionale, può emanare in via generale ed astratta le regole che intende seguire nell'esercizio delle medesime": "anzi ciò non solo è possibile, ma ben anco desiderabile". Proseguiva Cammeo "tutto sommato i vantaggi superano i danni e l'esercizio della facoltà regolamentare accompagnato dall'obbligo giuridico di rispettare la regola in ogni caso singolo, salvo ove sia d'uopo, modificarla in via generale con la stessa garanzia e solennità di forme con cui fu emanata, segna una limitazione alla libertà di Governo, non mai a quella dei cittadini"¹². Per cui, data anche la ontologica "volatilità" della nozione di sana e prudente gestione, le istruzioni in questione non possono che essere accolte con favore, in quanto sono fonte di certezza e dunque di garanzia. Tanto più considerato che la disciplina del governo delle società di capitali, è ormai il luogo geometrico d'incontro delle discipline più disparate: dal cod. civ. al TUB (d.lgs. 1 settembre 1993, n. 385, T.U. delle leggi in materia bancaria e creditizia), dal TUF (d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58) al d.lgs. 8 giugno 2001 n. 231, dalle stesse istruzioni di vigilanza di Banca d'Italia alla direttiva europea 2004/39/CE MiFID (Markets in Financial Instruments Directive) attuata in Italia con d.lgs. n. 17 settembre 2007 n. 164, dalla legge per la tutela del risparmio a svariate direttive comunitarie e così via. La disciplina di Banca d'Italia ha così il merito di dare una serie di coordinate che indubbiamente rendono meno problematico l'adeguamento dell'organizzazione societaria a questo combinato disposto di normative, oltre che costituire occasione e strumento per una revisione improntata alla trasparenza, alla responsabilità, all'efficacia sulla scorta di esperienze tratte da prassi virtuose (e anche da esempi da evitare), e dunque alla tutela dei depositari e alla promozione e valorizzazione del mercato del credito e con esso dell'economia del Paese.

4. Sul carattere in parte *self executing* e in parte di indirizzo delle disposizioni di vigilanza

12) F. CAMMEO, *Della manifestazione della volontà dello Stato nel campo del diritto amministrativo*, in V.E. ORLANDO (cur.), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, III, Milano, 1901, p. 12 ss.

La seconda parte dell'indagine è volta a sciverarne l'esatto contenuto delle disposizioni di Banca d'Italia e con esso gli adempimenti conseguenti.

L'indagine sarebbe più agevole se ci trovassimo di fronte a disposizioni "conclusive" ed esaustive o, come si suol dire con un gergo mutuato del diritto comunitario, *self executing*. Così però non è e – come vedremo – è giusto che sia così, perché la variegatazza delle situazioni, intese come, dimensione struttura, organizzazione, tradizione, prassi, mercato di riferimento, formazione del personale, *stakeholders* e *shareholders* etc. delle banche non consente regole generali ed astratte, o comunque regole da applicare meccanicisticamente.

Si tratta cioè di andare a vedere le caratteristiche delle c.d. "istruzioni", e porsi la domanda del loro grado di precettività.

Se si vanno appunto ad analizzare "le disposizioni di vigilanza in materia di organizzazione e governo societario delle banche", esse sono autodefinitive "interventi normativi" (v. Premessa 1, 4° capoverso, v. anche laddove, nello stesso paragrafo della Premessa, si dice "le presenti disposizioni formano parte integrante di un più ampio sistema normativo riguardante altri aspetti rilevanti dell'organizzazione e del governo societario, quali i controlli sugli assetti proprietari e sulle modificazioni statutarie, il sistema dei controlli interni, la gestione dei rischi, i requisiti degli esponenti aziendali, i conflitti di interesse, nonché gli obblighi di *disclosure* verso gli investitori e il mercato e la disciplina speciale prevista per le società quotate e per le attività e i servizi di investimento"). Ma a prescindere dal fatto che l'autoqualificazione non è mai decisiva, quello che intendo mettere in luce non è certo la negazione della natura regolamentare, quanto la natura non direttamente precettiva o meglio "conformativa" di numerose parti delle disposizioni in oggetto. Del resto, anche le leggi possono essere (e spesso sono) programmatiche o di principio o di indirizzo nel senso che non contengono precetti tassativi ed esaurienti le fattispecie che investono: talvolta anzi sono meramente "esortative". Per i regolamenti invero ciò è più difficile a verificarsi, trattandosi di norme di secondo grado, ma non v'è una preclusione nel sistema. Ed invero, se andiamo a scrutinare la disciplina in discussione, essa ha un carattere non uniforme (o – come si suol dire – a geometria variabile). In parte contiene disposizioni indubbiamente precettive o appunto *self execu-*

ting, in parte contiene disposizioni di indirizzo.

Le stesse disposizioni dichiarano di articolarsi “in principi generali e linee applicative”. I primi, attraverso norme di carattere generale, “fissano gli obiettivi della disciplina rimettendo all’autonomia degli intermediari la concreta individuazione delle soluzioni più idonee a realizzarli, secondo criteri di proporzionalità”. Pertanto si fissano gli obiettivi, ma non si stabiliscono i percorsi da seguire, che appunto devono tener conto delle singole frastagliate realtà.

Tantoché (v. ancora n. 2 della Premessa) si dice che “i vertici dell’impresa bancaria assumono un ruolo centrale nella definizione, sulla base di un’attenta valutazione delle specifiche caratteristiche aziendali, di assetti di governo societario idonei ad assicurare il perseguimento di detti obiettivi. La Banca d’Italia valuta l’adeguatezza delle soluzioni organizzative e di governo societario adottate avendo riguardo all’attuazione piena e sostanziale delle presenti disposizioni. Queste ultime rappresentano inoltre criteri di accertamento della conformità degli statuti alla sana e prudente gestione, ai sensi dell’art. 56 del TUB”. In altre parole, Banca d’Italia detta una serie di criteri la cui ottemperanza si riserva di verificare attraverso uno scrutinio di adeguatezza in sede di vigilanza sulle modifiche statutarie *ex art. 56 TUB*: sicché si rinvia comunque ad una verifica caso per caso, in relazione alle svariate e specifiche circostanze. Il che non sarebbe, se vi fosse un parametro puntuale e uniforme, tipico di una normativa generale ed astratta autoapplicativa. In tal caso cioè si verificherebbe la conformità, non l’adeguatezza.

Vero è che, paragrafo per paragrafo, ai principi generali seguono le “linee applicative”. Ma pure queste ultime, come del resto è rivelato dalla nomenclatura impiegata (appunto linee), hanno una particolare propensione ad essere atti di indirizzo. In concreto, talvolta sono in tutto e per tutto norme complete, nel senso che stabiliscono tassativamente e in dettaglio cosa devono fare le banche. In altri casi invece hanno carattere di atto di indirizzo. Si ha così un doppio livello, in cui il primo funge – sia chiaro – anche da canone interpretativo del secondo oltre che da criterio generale per disciplinare argomenti o materie non espressamente disciplinati dalle “linee applicative” (ov-

vero le “lacune”)¹³.

Questo doppio livello pone il problema della “forza” degli atti del secondo livello, ovvero di mero indirizzo. Secondo la tesi tradizionale, che ha trovato la sua prima espressione particolarmente in Bachelet¹⁴, sulla scorta della nozione che dava Santi Romano delle norme-direttive¹⁵, l’atto di indirizzo non ha una forza tale da vincolare la sfera di discrezionalità dei soggetti destinatari, i quali quindi non sarebbero obbligati *tout court* ad osservarlo, ma devono solamente tenerlo presente e non discostarsene senza un motivo plausibile. Si tratta però di tesi non generalizzabile, nel senso che - come è stato dimostrato dalla dottrina più recente - occorre vedere caso per caso in che modo è strutturato l’atto di indirizzo e il tipo di relazione tra soggetto indirizzante e soggetto indirizzato. Tuttavia, nel caso di specie, proprio le caratteristiche delle norme di indirizzo, e il fatto che le disposizioni di vigilanza chiedono alle banche una espressa motivazione circa le caratteristiche del progetto di governo societario da adottare, fanno ritenere applicabile il principio, di ordine tecnico in quanto rispondente alla natura delle cose (ed alla tradizionale lettura della forza

-
- 13) Va da sé che l’indagine dettagliata sulle singole parti del governo societario indotta dalle disposizioni di vigilanza, sulla loro portata, sulla loro sintonia-armonizzazione con le norme del cod. civ., del TUB, del TUF, etc., sulle eventuali aporie e i problemi sollevati, sui vari modelli organizzativi o procedurali adottabili è di competenza delle varie relazioni di settore (e cioè: F. GIANNI, *Il consiglio di amministrazione: composizione e competenze*; F. BONELLI, *L’articolazione delle deleghe*; F. MAIMERI, *Il sistema dei controlli nelle banche*; M. LAMANDINI, *Il sistema dei controlli tra capogruppo e controllate*; C. BRESCIA MORRA, *I flussi informativi all’interno della banca*; A. ANTONUCCI, *Il progetto di governo societario*). Qui mi limito alla loro illustrazione sotto l’ottica della loro forza e valore: il che del resto contribuisce sul piano ermeneutico-operativo a dare una interpretazione non letterale ma sistemica delle disposizioni di vigilanza.
 - 14) V. Bachelet, *L’attività di coordinamento nell’amministrazione pubblica dell’economia*, Milano, 1957, p. 98 ss.; F. Bassi, *La norma interna, Lineamenti di una teoria*, Milano, 1963, p. 508 ss.; F. Merusi, *Le direttive governative agli enti di gestione*, Milano, 1965; v. altresì C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, 1985, p. 209, per il quale le direttive – indipendentemente dalle varie modulazioni che il rapporto di direzione può assumere in ragione soprattutto dell’autonomia di cui gode il destinatario delle direttive – sono caratterizzate dal fatto che il vincolo che esse pongono “non toglie la libertà delle scelte affidate al destinatario delle direttive”.
 - 15) V. *Principi di diritto costituzionale generale*, Milano, 1947, 2^a ed. rived., p. 84, il quale faceva l’esempio delle leggi spesso adottate in Inghilterra, dette “*permissives*” o “*adaptives*”, le quali descrivono e propongono una particolare organizzazione, cui i destinatari possono dar vita o meno, e che diverrebbero obbligatorie solo dopo che tale organizzazione viene più o meno largamente adottata.

degli atti di indirizzo), espresso dalla raccomandazione della Commissione CEE 15 febbraio 2005, in cui leggiamo “in considerazione della complessità di molte delle questioni che qui rilevano, l’adozione di norme dettagliate e vincolanti non rappresenta necessariamente la maniera più efficace e auspicabile per conseguire gli obiettivi fissati. Molti codici sul governo societario adottati negli Stati membri tendono a fondarsi sulla trasparenza per incoraggiare il rispetto delle norme sulla base del principio «rispetta o spiega», secondo il quale le società sono invitate a dichiarare se rispettano il codice e a giustificare i comportamenti che si discostano dalle norme fissate. Tale approccio consente alle società di tener conto di requisiti specifici per il settore e per l’impresa e ai mercati di valutare le spiegazioni e le giustificazioni fornite”.

In altre parole, a fronte delle norme di indirizzo, e attesa la estrema variegatazza delle situazioni, opera appunto il principio “rispetta o spiega”, nel senso che ci si può discostare se si dimostrano con completezza le ragioni del non adeguamento: in sostanza vale sempre la vecchia teoria (riconducibile - come ricordato - a Santi Romano) circa la forza degli atti di indirizzo. In conclusione le imprese bancarie devono adeguarsi alle disposizioni-indirizzo, a meno che non dimostrino particolari e preminenti ragioni che impongano una soluzione divergente dalle istruzioni in oggetto.

5. Casistica di disposizioni di indirizzo e di disposizioni autoapplicative

L’analisi puntuale conferma la presenza di numerose disposizioni di indirizzo anche tra le linee applicative.

a) Così, al punto 1 (Sistemi di amministrazione e controllo e progetto di governo societario).

Le linee applicative prescrivono tutta una serie di obblighi direttamente *ex se* cogenti che devono accompagnare la scelta del modello: quali l’obbligo di: illustrare le ragioni per cui si è optato per un particolare modello (lett. a), descrivere le scelte specifiche attinenti alla struttura organizzativa e finanziaria, ai diritti degli azionisti etc.

(lett. b), rappresentare e motivare le “modalità di raccordo tra gli organi e le funzioni aziendali delle diverse componenti (lett. c), redigere il “progetto di governo societario” contenente le informazioni di cui sopra entro la data 30 giugno 2009 e sottoporla, ove richiesto, alla Banca d’Italia (lett. e) e comunque inviare il progetto alla Banca d’Italia in fase di costituzione della banca o modifica del suo sistema di amministrazione (lett. d).

b) Al punto 2 (Compiti e poteri degli organi sociali).

Le linee applicative hanno invece un carattere di indirizzo, come si ricava dalle seguenti formulazioni non aventi certo il carattere precettivo tipico delle disposizioni direttamente cogenti: “il contenuto delle deleghe nell’ambito dell’organo con funzione di gestione deve essere determinato in modo analitico ed essere caratterizzato da chiarezza e precisione” (lett. a); “occorre comunque preservare una corretta e costruttiva dialettica interna” (lett. c); “la contemporanea presenza di un comitato esecutivo e di un amministratore delegato, o quella di più amministratori delegati, si giustifica solo in realtà aziendali con caratteristiche di particolare complessità operativa o dimensionale e richiede una ripartizione chiara delle competenze e delle responsabilità. Nelle banche di minore complessità va evitata la nomina di un amministratore delegato e di un direttore generale. La presenza di più direttori generali è possibile in casi eccezionali, per particolari esigenze di articolazione della struttura esecutiva” (lett. d); “le banche adottano, nell’ipotesi di attribuzione al consiglio di sorveglianza della funzione di supervisione strategica, idonee disposizioni statutarie che assicurino adeguata trasparenza e sostanziale correttezza nell’assunzione delle deliberazioni riguardanti operazioni per le quali i consiglieri di sorveglianza abbiano interessi, per conto proprio o di terzi” (lett. g) (cui si aggiunge l’obbligo di motivazione, che è finalizzato non solo a dar conto delle valutazioni effettuate dalla banca ma soprattutto a permettere lo svolgimento causa cognita del controllo di adeguatezza)¹⁶. Anche le disposizioni inerenti i sistemi dualistici sono improntate a flessibilità, dato che le linee applicative (salve talune ipotesi quali ad

16) Sono invece più puntuali e dunque autoapplicative le previsioni di cui alla (lett. b) circa le attribuzioni non delegabili, in ordine alle quali si pongono una serie di esclusioni additive rispetto a quelle di legge.

es., quella di cui alla lett. g, ultima parte) si limitano a dettare criteri. In questa ottica di non precettività *tout court* a mio avviso va letta anche la lettera e) del punto 2.1. laddove si stabilisce che “il presidente del consiglio di amministrazione promuove l’effettivo funzionamento del sistema di governo societario, garantendo l’equilibrio di poteri rispetto all’amministratore delegato e agli altri amministratori esecutivi; si pone come interlocutore degli organi interni di controllo e dei comitati interni. Per svolgere efficacemente la propria funzione, il presidente deve avere un ruolo non esecutivo e non svolgere, neppure di fatto, funzioni gestionali, salva la facoltà di rivestire, in casi eccezionali, compiti di supplenza dei componenti esecutivi”.

Come è evidente tale previsione mira ad assegnare al presidente solo funzioni di carattere ordinatorio e – direi – funzionali alla leale ed efficace collaborazione tra i consiglieri e tra il consiglio e gli altri organi, cioè quelle evocate dall’art. 2381 comma 1° cod. civ. Come risaputo la dottrina dominante ammette, anche dopo la riforma, che al presidente del c.d.a. possano essere delegati poteri gestori veri e propri, potendo tra l’altro la medesima persona rivestire, oltre a tale qualifica, anche quella di a.d., senza che una simile evenienza possa comportare quelle incertezze che spesso si erano avute. Banca d’Italia ritiene invece che la sana e prudente gestione sconsigli estensioni di competenze in tal senso. Tuttavia ammette, in casi eccezionali (ma quali? e qui ancora va visto caso per caso) che vengano svolti compiti di supplenza dei componenti esecutivi. Non v’è quindi un divieto assoluto ed aprioristico di gestione a carico del Presidente. Certo è comunque che né nella legge né nei principi, e anche nelle disposizioni in esame – attesa la natura derogatoria rispetto all’autonomia statutaria riconosciuta dal codice civile – non v’è divieto di far parte del comitato esecutivo: in cui del resto il predetto svolgerà le tipiche funzioni di ordine e poi concorrerà con il suo apporto e con il suo voto alle decisioni. Il fine della distinzione tra la funzione di indirizzo e quella di gestione non è eluso, dato che i due organi mantengono – come è evidente – le loro competenze distinte, che non vengono alterate dalla presenza del presidente. Che anzi potrà rappresentare con completezza e cognizione di causa gli obiettivi strategici e confrontare la coerenza con gli stessi da parte degli atti di gestione. D’altra parte la stessa distinzione tra indirizzo e gestione non è sempre scolpibile nel

bronzo (come è ben noto alla dottrina amministrativistica, dopo che la legislazione più recente ha distinto tra poteri di indirizzo e di controllo attribuiti agli organi politici e poteri di gestione attribuiti ai dirigenti), sicché non si possono escludere atti di indirizzo che in realtà incorporino o prefigurino in *toto* la successiva gestione. Per cui questa preclusione potrebbe finire per avere solo un carattere formale, e anzi determinerebbe, in maniera più o meno surrettizia, la avocazione al consiglio di funzioni di carattere gestorio, attraverso l'elaborazione di scelte strategiche che in realtà contengono precise scelte gestorie (lo stesso fenomeno è avvenuto per i piani regolatori che, nel sistema della l. urb. del 1942, dovevano dettare le scelte strategiche, mentre quelle di dettaglio erano invece demandate ai piani particolareggiati). Invece nella prassi (che solo la legislazione regionale più recente tende a contraddire innovando circa il contenuto tipico degli strumenti urbanistici), si è verificato che i piani regolatori hanno avuto anche il contenuto di dettaglio e gestorio tipico dei piani particolareggiati, tra l'altro così affaticando ed allargando oltre misura i tempi di formazione dei piani regolatori). In definitiva potrebbe essere causa di confusione di responsabilità. Ma appunto la lettura nell'ottica della flessibilità delle disposizioni in questione, e anzi in coerenza con i principi di fondo delle stesse, induce a ritenere possibile, anzi doverosa, la partecipazione del presidente al Comitato esecutivo.

In ogni caso, ammesso anche che le disposizioni della Banca d'Italia prescrivano tale soluzione, le conseguenze che ne deriverebbero, non solo per il contrasto con una inveterata tradizione, ma per la macchinosità di un sistema a due "presidenti" (uno dell'organo di amministrazione e uno del comitato) inducono a ritenere comunque applicabile il principio del "rispetta o spiega": si potranno cioè rappresentare "a discarico" le incertezze operative e le disfunzioni che la soluzione quale sembra essere propugnata da Banca d'Italia farebbe emergere.

c) Con riguardo all'organo con funzioni di controllo di cui al punto 2.2. (e con particolare riferimento al Collegio sindacale) vengono enfatizzati gli obblighi di vigilanza stabiliti dal codice civile oltre che di informazione a Banca d'Italia di cui all'art. 52 TUB, con precipuo riguardo all'adeguatezza del sistema gestione e controllo dei rischi.

Inoltre si prescrive che “l’organo di controllo deve operare in stretto raccordo con gli organi da controllare”. A tal fine – per quanto qui interessa – si stabilisce che debbano essere previste “adeguate forme di coordinamento nel continuo tra l’organo di controllo e il soggetto incaricato del controllo contabile” (lett. g). Funzioni anche queste sicuramente di mero indirizzo, il cui invero non è certo a rime obbligate. Vero è che le disposizioni di Banca d’Italia in punto di controlli possono essere ritenute eccessive, in quanto si ritiene non praticabile, in concreto, un controllo su tutta l’attività bancaria. Non è questa la sede per indagare circa l’esatta individuazione dei compiti e obblighi dei sindaci: certo è che la disciplina di Banca d’Italia si pone in sintonia con l’art. 2403 cod. civ., ai sensi del quale “il Collegio sindacale vigila sull’osservanza della legge e dello statuto, sul rispetto dei principi di corretta amministrazione ed in particolare sull’adeguatezza dell’assetto organizzativo, amministrativo e contabile adottato dalla società e sul suo concreto funzionamento”.

d) Composizione degli organi sociali (punto 3).

Le linee applicative richiedono, in coerenza con i principi (e con il buon senso), “l’idoneità degli esponenti a svolgere le proprie funzioni, sotto il profilo della professionalità, della disponibilità di tempo e ove richiesta, della indipendenza” (lett. a) e poi si precisa che i componenti non esecutivi da un lato non debbono essere coinvolti, nemmeno di fatto, nella gestione esecutiva della società (è questa una prescrizione che non si riverbera di necessità su dati formali e pone obblighi specifici di comportamento, nel senso che vieta agli amministratori non esecutivi di interessarsi di “pratiche” di ogni genere), e dall’altro che debbono acquisire “avvalendosi dei comitati interni, informazioni sulla gestione e sull’organizzazione aziendale, dal management, dalla revisione interna e dalle altre funzioni di controllo” (lett. d). Devono partecipare a processi di nomina e revoca dei responsabili delle funzioni interne di controllo e di gestione dei rischi (in particolare revisione interna e controllo di conformità, v. ancora lett. d). Tale disciplina conferma il rilievo (avvertito in dottrina¹⁷), del “pluralismo” degli

17) D. REGOLI, *Gli amministratori indipendenti*, in *ABBADESSA-PORTALE (diretto da), Il nuovo diritto delle società. Liber amicorum Gian Franco Campobasso*, Torino, 2007, 2, p. 385.

amministratori, nel senso che l'ordinamento concerne più categorie di amministratori, in quanto sono rinvenibili amministratori "esecutivi", amministratori "non esecutivi", amministratori "non esecutivi indipendenti", cui corrisponde una diversa disciplina giuridica in punto di requisiti soggettivi, funzioni e di rimando anche regole di responsabilità. Ai nostri fini comunque basta rilevare che ancora una volta è demandato a specifiche scelte di competenza di ciascuna società il *quomodo* della partecipazione degli amministratori non esecutivi ai procedimenti sovra ricordati. Come pure è rimesso a valutazioni ad alto tasso di discrezionalità l'indirizzo per cui "la composizione degli organi e la nomina e la revoca dei relativi componenti devono essere disciplinate nello statuto in modo chiaro e trasparente, evitando riferimenti o richiami di accordi, strutture o soggetti esterni alla società. Non deve essere reso eccessivamente difficoltoso il rinnovo degli organi aziendali" (lett. i).

e) Meccanismi di remunerazione ed incentivazione.

Anche qui abbiamo da un lato direttive e criteri volti a porre il principio della coerenza di tali meccanismi rispetto alla prudente gestione del rischio e alle strategie di lungo periodo (secondo del resto quanto già prescrive il d.m. 5 agosto 2004), anche "prevedendo un corretto bilanciamento tra le componenti fisse e quelle variabili della remunerazione e, con riguardo alle seconde, sistemi di ponderazione per il rischio e meccanismi volti ad assicurare il collegamento del compenso con risultati effettivi e duraturi" (v. 4 lett. a). Dall'altra abbiamo disposizioni cogenti: "nelle realtà aziendali più complesse (per altro da identificare caso per caso), all'interno dell'organo che stabilisce i compensi dei singoli consiglieri di amministrazione e di gestione investiti di particolari cariche deve essere costituito un comitato composto in maggioranza da soggetti indipendenti, con compiti consultivi e di proposta in materia di compensi degli esponenti aziendali nonché compiti consultivi in materia di determinazione dei criteri per la remunerazione del management della banca. La remunerazione per particolari cariche dei componenti del consiglio di sorveglianza è determinata dall'assemblea" (lett. b). E ancora "i compensi basati su strumenti finanziari e i bonus collegati ai risultati economici sono preclusi ai componenti degli organi di controllo"

(v. lett. c). Sono invece ancora da ascrivere all'indirizzo (e dunque il relativo percorso è da dettagliare in sede societaria) le previsioni per cui per i consiglieri non esecutivi andranno di norma evitati meccanismi di incentivazione, che dovranno comunque rappresentare una parte non significativa della remunerazione ed essere definiti nel rigoroso rispetto delle cautele indicate alla precedente lettera a), (v. lett. c). Della stessa natura le previsioni sub lett. b ed e. Da notare che in questo punto delle direttive (ma non è il solo) è particolarmente sottolineato l'onere di motivazione. Ciò in applicazione di un principio, in precedenza tipico del diritto amministrativo, per cui le decisioni devono essere motivate onde dare modo agli organi di controllo agli interessati e alla collettività di verificare la coerenza e la correttezza del percorso logico seguito. Identiche sono le *rationes* della disciplina in esame che tra l'altro accentua *quam maxime* il principio di trasparenza; in fondo le banche sono società private, sì, ma vigilate, e come tali soggette a tutta una serie di controlli e limiti tipici degli enti pubblici. Sicché l'onere di motivazione non è affatto un fuor d'opera, ma corrisponde all'esigenza di una accurata valutazione della scelta e di un corretto bilanciamento degli interessi in gioco (si tratta del resto di un obbligo cui la recente legislazione societaria ricorre sempre più spesso: v. ad. es. l'art. 2358, comma 2°, cod. civ., così come novellato dal d.lgs., 4 agosto 2008, n. 142, a proposito dell'acquisto di azioni proprie¹⁸).

f) Flussi informativi.

Si tratta di materia per cui la normativa codicistica è carente. A dir la verità è carente anche la prassi soprattutto per quanto concerne la informazione sul cosiddetto "seguito" di quanto deliberato. Si do-

18) Ai sensi di tale disposizione "gli amministratori della società predispongono una relazione che illustri, sotto il profilo giuridico ed economico, l'operazione, descrivendone le condizioni, evidenziando le ragioni e gli obiettivi imprenditoriali che la giustificano, lo specifico interesse che l'operazione presenta per la società, i rischi che essa comporta per la liquidità e la solvibilità della società ed indicando il prezzo al quale il terzo acquisirà le azioni. Nella relazione gli amministratori attestano altresì che l'operazione ha luogo a condizioni di mercato, in particolare per quanto riguarda le garanzie prestate e il tasso di interesse praticato per il rimborso del finanziamento, e che il merito di credito della controparte è stato debitamente valutato".

manda ai regolamenti di stabilire tutta una serie di profili idonei a dare effettività al dovere di “agire in modo informato”, e funzionali sia a perseguire gli obiettivi di efficienza della gestione ed efficacia dei controlli sia alla piena valorizzazione dei diversi livelli di responsabilità all’interno dell’organizzazione aziendale. Sul punto lo spazio di autodeterminazione delle banche è elevato. Non mancano modelli proficui cui riferirsi, anche tratti dalla disciplina dell’attività della pubblica amministrazione: ad es. la individuazione di un responsabile dei singoli procedimenti cui far riferimento per segnalare disfunzioni o problematiche, di modo che anche quando l’informazione è compendiosa, ci sia sempre qualcuno che provvede alla loro “decifrazione” (e che sia responsabile di quello che in precedenza ho definito il “seguito” v. lett. b). In proposito è comunque opportuno che venga stabilito non solo l’obbligo di trasmettere i documenti, ma anche l’obbligo della loro comprensibilità e pertinenza e comunque che venga sempre predisposto il “precipitato” ovvero il contenuto essenziale delle relazioni o accertamenti o documenti o che altro, onde evitare che, attraverso il metodo della “tonnara”, cioè di trasmissione di massa informi di documenti, di fatto l’informazione venga resa non accessibile (v. lett. c).

6. Le fonti di adeguamento alle disposizioni di vigilanza

Altro problema è invece quello delle fonti di adeguamento. Possiamo individuare quattro ipotesi:

a) Quelle in cui non occorre alcuna fonte. Nel senso che ciò che viene stabilito dalle disposizioni di vigilanza deve essere direttamente osservato, senza alcuna *interpositio*. Questo avviene quando le disposizioni di vigilanza si limitano ad esternare o a chiarire o a precisare disposizioni già presenti nel sistema o regole che sono riprodottrici di criteri di sana e prudente gestione (es. 2.1 lett. f). Così il potere dei consiglieri di formulare proposte (2.1 lett. c) o i poteri del presidente di assicurare l’equilibrio e l’effettiva funzionalità del governo societario (2.1 lett. e) o i compiti dell’organo di controllo (v. partic. 2.2. lett. a, b, c, d).

b) Le ipotesi in cui occorre una delibera del Consiglio di amministrazione non avente natura regolamentare.

Ciò si ha quando si deve provvedere, vale a dire adottare una determinazione di carattere concreto che esaurisce i propri effetti con la adozione stessa, e non prevedere in via generale ed astratta, cioè disporre regole valide a tempo indeterminato o comunque per un certo periodo, che a loro volta troveranno in prosieguo applicazione e concretizzazione solo laddove singole situazioni o accadimenti rientrano nella sfera della previsione astratta.

Il caso tipico è quello del progetto di governo societario (che – va da sé – si accompagna ad eventuali anzi sicure norme di revisione statutarie, ma ha già una sua diretta compiutezza ed efficacia). Come noto, anche nell'ipotesi – più che probabile – di conferma del modello tradizionale, le disposizioni di vigilanza impongono una riflessione sulla struttura di governo societario, anche se rimane del tutto inalterato nelle linee guida. Le norme di vigilanza infatti prescrivono di illustrare le “ragioni per cui” della scelta di governo, ed è scelta anche quella di mantenere lo *status quo*. Ai sensi della lett. e, del par. 1 il “progetto di governo societario”, che comprende le ragioni della “forma di governo” e la descrizione di tutti gli snodi fondanti la struttura organizzativa, deve essere redatto entro il 30 giugno 2009. Tale imposizione, se è da raccordare alle modifiche statutarie che in ogni caso l'adeguamento alle disposizioni di vigilanza comporta, ha peraltro una sua propria e autonoma ragion d'essere. Questo perché la illustrazione della preferenza del modello tradizionale e la descrizione dello stesso, per di più con gli adeguamenti comunque necessari, costituiscono l'occasione per rivedere e ripensare tutta l'organizzazione della società. Se ci si pensa bene ciascuno di noi, a seguito di un *check-up* integrale, è indotto a riflettere sulle sue abitudini di vita, a modificarle, talvolta a cambiarle radicalmente. E il progetto è appunto il terminale del *check-up* societario. Direi anzi che il dato più rilevante delle disposizioni di vigilanza sta proprio qui, ovvero nell'invito-ingiunzione a “guardarsi dentro” attraverso una sorta di radiografia onde rinvenire eventuali incrostazioni o disfunzioni, rallentamenti nelle linee di comando, e in genere le sacche di virtù e vizi

che si annidano nelle varie direzioni ed aree (non consente i canti di virtù) ed apportare così causa cognita i correttivi conseguenti: tutte le previsioni in punto di amministratori, controllo, trasparenza, remunerazione, etc. nascono proprio a seguito di quella che ho definito radiografia (che talvolta potrà essere impietosa alla luce dei principi di governo societario propugnati da Banca d'Italia).

Altre delibere provvedimentali sono quelle che determinano in maniera analitica le deleghe (2.1. lett. a) o le delibere di costituzione dei comitati (v. ad es. 4 b) se ad esse non si accompagna la disciplina del funzionamento del comitato (su cui v. *infra*). Appartengono a tale categoria anche le delibere assembleari in punto di remunerazione, in attuazione dell'art. 2364 c.d. e dello statuto (che dovrà essere modificato sul punto).

g) Delibere aventi natura regolamentare (regolamenti di organizzazione e regolamenti di attività).

Esse sono di due categorie. In primo luogo possono consistere in previsioni generali ed astratte di competenza dell'organo consiliare che decide di regolamentare la propria attività, cioè regolamenti di organizzazione. Caso tipico i regolamenti dell'assemblea (del resto previsti espressamente dall'art. 2364 c.c.), o quelli degli altri organismi societari o di organismi da questi istituiti (es. regolamenti attinenti al funzionamento dei comitati). L'altra ipotesi è quella dei regolamenti di attività in cui appunto si dettano previsioni generali ed astratte volte a disciplinare determinate attività. Si vedano in proposito i regolamenti prefigurati dal punto 5 circa la disciplina dei flussi informativi (tempistica, forme, contenuti, dichiarazioni, coordinamenti, etc.). Possono altresì essere oggetto di regolamento le procedure di autovalutazione dell'organo di controllo contabile (2.2. lett. d) o le forme di coordinamento tra organi di controllo e soggetto incaricato del corretto controllo (2.2. lett. g). Il regolamento, come già ricordato, serve per sottoporre a criteri di uniformità con l'attività in questione, sia nell'interesse dei soggetti operatori che dei terzi. In altre parole il potere regolamentare costituisce esplicitazione di una potestà insita in qualunque soggetto titolare di poteri discrezionali di cui va ad autolimitare la discrezionalità secondo il già ricordato insegnamento

di Cammeo. Nella materia in esame il ricorso al regolamento serve tra l'altro a rendere più agevoli i controlli, oltre a dare indicazioni preventive a tutti gli operatori in tal modo facilitando l'operatività, perché costoro hanno dietro coordinate cui riferirsi. Si può quindi dire che più le attività bancarie sono regolamentate in modo certo e predefinito, maggiore è la sana e prudente gestione.

Una volta quindi concluso che il potere "regolamentare" costituisce un potere implicito, liberamente adottabile dagli organi degli istituti di credito, ci si deve chiedere se ha un limite "in atto" ovvero se è ravvisabile una distinzione di competenze tra statuto e regolamento. È infatti sicuro che tra le due fonti v'è un rapporto di gerarchia a favore dello statuto; ci si domanda allora se v'è anche un rapporto di competenza. Invero né il codice civile né altre fonti pongono la riserva di regolamento. Così come la legge è sovrana nel disciplinare anche materie di estremo dettaglio non essendovi nel nostro ordinamento una riserva di regolamento dell'esecutivo, così lo statuto potrebbe ad esempio disciplinare anche il funzionamento dei comitati atteso che in fondo si tratta di "norme attinenti al funzionamento della società" (v. art. 2328, ultimo comma c.c.). Lo statuto cioè non ha un contenuto "chiuso" potendo giungere a disciplinare anche materie di estremo dettaglio, lasciate di solito ai regolamenti se non alla prassi. La stessa disciplina di vigilanza in esame talvolta richiama per lo stesso adeguamento entrambe le fonti. Ci si deve allora chiedere se vi sono e se del caso quali sono le reciproche sfere di operatività. Dobbiamo comunque individuare dei limiti se non altro per ragioni di praticità. Anche questo è un tema noto ai costituzionalisti che spesso hanno dibattuto attorno alla individuazione di un limite al contenuto delle costituzioni. La conclusione è che in proposito non si possono dettare regole assolute, perché ciò che costituisce contenuto della costituzione è frutto di contingenze storiche e politiche. Al più, si può dire che le costituzioni hanno un contenuto obbligatorio: la identificazione degli organi titolari dei poteri supremi, le loro competenze, le modalità della loro istituzione, ciò che riguarda i diritti fondamentali dei cittadini e le loro garanzie. Vale a dire quello che attiene alla condizione di esistenza dello Stato e al suo modo di essere.

È però comune opinione che un eccesso di estensione della materia costituzionale finisce per svalutare il significato complessivo della costituzione. Infatti in tal modo è molto più probabile che disposizioni della stessa costituzione entrino in conflitto, e dunque, inevitabilmente, una delle due disposizioni antitetiche o in collisione deve cedere all'altra; il che, alla lunga, determina un depotenziamento del complesso delle norme costituzionali (perché si vede che talvolta non vengono applicate e dunque nella coscienza giuridica e sociale perdono il necessario carattere di cogenza). Inoltre, più sono le disposizioni della costituzione (e più sono particolareggiate), più sono necessarie e frequenti le procedure di revisione. Diventa infatti molto più probabile che le esigenze della storia richiedano modifiche: e anche questo fatto contribuisce allo svilimento della posizione sovraordinata (che è tale nella effettività anche perché stabile) della costituzione.

Queste considerazioni *mutatis mutandis* sono trasportabili nel diritto societario. E portano alla conclusione che, a parte le materie che rientrano nel contenuto obbligatorio dello statuto (per le quali cioè, ai sensi del codice civile, è richiamata la fonte statutaria), l'impiego di tale fonte, per la rigidità che determina e che in definitiva incide sull'autonomia degli organi (da tener presente che il principio dell'autonomia decisionale è sancito tra l'altro dall'art. 6, comma 1° lett. a TUF) e sulla prontezza ed efficacia degli interventi, deve avvenire con moderazione. Si tratta del resto di fare applicazione del fondamentale principio di proporzionalità che preclude il ricorso a strumenti giuridici ultronei. Un esempio di tale principio è dato dalle forme richieste per la istituzione di comitati. Ho ricordato che è materia tipica dei regolamenti la disciplina dei comitati. Essi sono organi consultivi o istruttori o propositivi o di monitoraggio istituibili all'interno del consiglio come esplicitazione della potestà organizzativa dell'organo consiliare. Non hanno invece competenze esterne (non sono cioè organi in senso proprio)¹⁹. Il codice di autodisciplina delle società quotate propugna l'istituzione di comitati interni per le nomi-

19) Ovviamente non ci riferiamo al comitato esecutivo (art. 2381 c.c.) quale articolazione facoltativa del consiglio di amministrazione nel sistema tradizionale, né al comitato per il controllo sulla gestione (art. 2409 *octiesdecies*) che è per legge articolazione necessaria del consiglio di amministrazione nel sistema monistico.

ne, le remunerazioni e la revisione dei conti nel sistema tradizionale. Nella raccomandazione CE del 2 febbraio 2005 leggiamo altresì che il Consiglio di amministrazione o di sorveglianza ha il potere di stabilire il numero e la struttura dei comitati che esso reputa utili per facilitare il proprio lavoro ma tali comitati non devono costituire il Consiglio di amministrazione o di sorveglianza. “Di regola quindi i comitati per le nomine, le retribuzioni e la revisione dei conti dovrebbero presentare raccomandazioni volte a preparare le decisioni che saranno adottate dal consiglio di amministrazione o di sorveglianza stesso”²⁰. L’organo istituyente, nel contempo, detta le regole di funzionamento, di durata, le attribuzioni ecc. e ciò appunto con norme regolamentari.

E appunto in ordine alla istituzione di comitati si è posto un problema di fonti. Secondo una parte della dottrina²¹ fonte istituiva del comitato dovrebbe essere sempre lo statuto, salvo l’eccezione del comitato per il controllo sulla gestione (nel sistema monistico), che ha fonte direttamente nella legge. A mio avviso invece se nulla vieta che vi sia una previsione di statuto in tal senso, ciò non è tuttavia indispensabile, perché essi sono frutto dell’autonomia organizzativa degli organi collegiali, che nel loro interno possono istituire speciali strutture con le funzioni non decisionali di cui sopra. Il punto è stato del resto oggetto di un recente saggio il quale²², seppur incentrato sul consiglio di sorveglianza, mette in luce la presenza di un potere di autorganizzazione “*da riservare pertanto all’autonomia decisionale dell’organo cui è rimesso a decidere, la costituzione dei comitati, la loro composizione, i loro compiti, attribuzioni e poteri, la nomina dei presidenti (nel duplice senso del se nominarli e di chi nominare), i poteri di cui dotarli*”. L’Autore ricorda la normativa tedesca secondo la quale addirittura “*in ragione dell’autonomia organizzativa del consiglio di sorveglianza sono considerate inammissibili clausole statutarie sulla costituzione, sulla composizione, sui compiti e sui presidenti dei co-*

20) Tuttavia - prosegue la raccomandazione - non dovrebbe essere impedito al consiglio di amministrazione o di sorveglianza di delegare parte dei suoi poteri decisionali a comitati quando ritenga utile e quando ciò sia consentito dalla legge nazionale (ma così non è in Italia).

21) Ad es. R. LENER, *Comitati interni e consiglieri non sorveglianti*, in AGE (Analisi giuridica dell’economia), 2/2007, p. 309 ss.

22) V. CARIELLO, *Organizzazione “strutturale” e organizzazione “procedimentale del consiglio di sorveglianza* in RDS (Rivista di diritto societario) 2/2008, p. 262 ss.

mitati del consiglio di sorveglianza (rectius, clausole che vincolano in queste materie il consiglio di sorveglianza), potendo le decisioni su tali aspetti essere adottate solo dall'organo con il suo regolamento o con singole delibere. Ed è sempre per la riferibilità dell'autonomia organizzativa del consiglio di sorveglianza in tema di concreta organizzazione del lavoro dell'organo a un principio generale che il legislatore non prevede espressamente che lo statuto possa, in via di deroga al potere del consiglio di sorveglianza, vietare o imporre la costituzione dei comitati". Si tratta di conclusioni da condividere, confermate del resto da indicazioni provenienti dal diritto pubblico. La nomina di commissioni (non deliberanti) all'interno degli organi collegiali è considerata un potere implicito dello stesso potere di provvedere, nel senso che l'amministrazione ha la facoltà di organizzare il *modus* di svolgimento della propria attività nella maniera più confacente, ad es. attraverso commissioni ristrette di specialisti nominati dall'organo deliberante con compiti referenti o istruttori. Tale principio vale a *fortiori* nel diritto commerciale, in cui ovviamente non opera la riserva di legge (relativa) in materia di organizzazione dei pubblici uffici *ex art. 97 Cost.*: sicché se il potere implicito *de quo* lo si ravvisa in materie coperte da riserva di legge a maggior ragione lo si deve ravvisare nella specie. In ogni caso a questa conclusione si può giungere sulla base del principio di proporzionalità, che si oppone alla presenza di previsioni statutarie oltre il necessario. Anche perché così si impinge sulla autonomia decisionale degli organi.

h) Materie di competenza statutaria.

Le ricadute statutarie, pur nella lettura minimalista della materia statutaria, sono molteplici.

h.a) Anzitutto sono da ascrivere alla materia statutaria le previsioni conseguenti alle disposizioni di Banca d'Italia che richiedono una chiara distinzione tra attività di supervisione e di indirizzo da un lato, di gestione dall'altro.

Distinzione che è chiaramente predicata anche con riguardo al modello tradizionale. E a tal fine è previsto esplicitamente che tutta una serie di funzioni sono espressamente non delegabili ovvero riservate al c.d.a. (par. 2.1, lett. b). Si è già rilevato che le materie non delega-

bili sono ben più estese di quelle riservate al consiglio dall'art. 2381, comma 4, cod. civ. Sicché, ragioni di certezza e di trasparenza fanno ritenere che tale riserva di funzioni debba essere "statutarizzata". Poiché peraltro la linea di confine tra indirizzo e gestione non è sempre nettamente marcabile, ritengo però che le esclusioni poste da Banca d'Italia non debbano essere estese ad altri settori perché in tal maniera si rischierebbe di irrigidire materie che in certe circostanze e a determinati presupposti possono essere considerate di gestione. La stessa non delegabilità delle operazioni significative del perimetro del gruppo non sembra richiedere una canonizzazione statutaria, che sarebbe non coerente con il fatto che le soglie cambiano di significato con il variare della consistenza del gruppo.

h.b) Sono ovviamente di competenza statutaria le materie della composizione e della rinnovazione degli organi. A tal fine, merita attenzione la previsione contenuta nelle disposizioni di vigilanza per cui *"la composizione degli organi e la nomina e la revoca dei relativi componenti devono essere disciplinate nello statuto in modo chiaro e trasparente, evitando riferimenti o richiami ad accordi, strutture o soggetti esterni alla società. Non deve essere reso eccessivamente difficoltoso il rinnovo degli organi aziendali"* (part. 3 lett. i).

Il fatto che la nomina e la e la revoca (e la composizione) degli organi debbano avvenire secondo le procedure istituzionali e dunque all'interno della società, costituisce mera applicazione del codice civile; le disposizioni di vigilanza contengono peraltro un espresso ammonimento ad eliminare eventuali richiami nei vigenti statuti e designazioni esterne che talvolta, in maniera non elegante, si trovano nelle previsioni statutarie. Alla stessa logica risponde la indicazione categorica (non deve essere, ecc.) di evitare procedure di rinnovo eccessivamente difficoltose. Anche qui la "rampogna" va non tanto verso previsioni di maggioranza iperqualificate in passato spesso riscontrabili, perché esse sono venute meno per effetto del nuovo articolo 2369 comma 4°, cod. civ., quanto verso tutte quelle situazioni nelle quali anche le maggioranze richieste dall'art. 2369 comma 3° cod. civ. possono confliggere con i criteri di sana e prudente gestione perché di fatto, stante il frazionamento del capitale, producono una *impasse* e quindi una *pro-*

rogatio (che nel diritto pubblico, organi direttamente elettivi a parte, la Corte Costituzionale ha severamente censurato perché in contrasto con il principio di buon andamento della Pubblica Amministrazione dato che la mancata rinnovazione degli organi amministrativi scaduti, entro i termini stabiliti allo scopo, si iscrive nel più ampio fenomeno dell'inerzia, intesa come situazione di disfunzione amministrativa negativa, cui l'ordinamento conferisce carattere di illiceità)²³. Sicché ancora una volta saranno le situazioni concrete che imporranno eventuali revisioni statutarie.

h.c) Come pure – e qui ritengo di divergere dalle indicazioni di Banca d'Italia (v. par. 3, lett. b), che invece demanda la materia indistintamente allo statuto o anche ai regolamenti – i limiti al cumulo di incarichi, le prescrizioni che stabiliscono requisiti soggettivi (ovviamente additivi a quelli di cui all'art. 16 TUB), i limiti di cui al punto 2.2. per i componenti gli organi di controllo, devono essere oggetto di specifiche previsioni statutarie in quanto rientrano nelle materie riservate allo statuto dagli artt. 2387 e 2399 (questa seconda disposizione relativa ai sindaci riguarda espressamente anche il cumulo degli incarichi, ritengo però che sia, per analogia sia perché incide sulla professionalità, tale divieto sia da riferire anche agli amministratori). Tra l'altro la previsione di cui al punto 3 lett. a) secondo cui l'idoneità degli esponenti a svolgere le proprie funzioni, sotto il profilo della professionalità, della disponibilità di tempo e, ove richiesta, dell'indipendenza, rientra nelle valutazioni di competenza dell'organo di appartenenza che dovrà accertarla e assicurarla nel continuo, presuppone ontologicamente parametri già definiti a livello statutario, per evitare delibere *ad hoc* o anche determinazioni regolamentari sviate.

h.d) Un discorso a parte richiede la recezione delle disposizioni di vigilanza dettanti un particolare "statuto" delle attribuzioni, delle facoltà, degli obblighi, degli amministratori non esecutivi. Poiché la materia attiene da un lato alla ripartizione di competenze seppure interne all'organo e dall'altro ai requisiti soggettivi, esigenze di trasparenza

23) V. la sentenza 4 maggio 1992 n. 208, in *Giur. cost.*, 1992, p. 1705.

e di chiarezza imporrebbero una canonizzazione statutaria. Mentre invece il diritto–dovere alle informazioni – come già anticipato – ha la sua fonte disciplinante nel regolamento sui flussi informativi (come pure dovrebbe essere oggetto di un regolamento *ad hoc* l’altro diritto–dovere di partecipare ai processi di nomina e revoca dei responsabili delle funzioni interne di controllo e di gestione dei rischi (in particolare revisione interna e controllo di conformità).

h.e) Ultima ipotesi è quella in cui ci si trovi di fronte a previsioni statutarie contrastanti con le indicazioni della vigilanza: es. divieto di proposta dei singoli consiglieri nel caso rappresentato dal 2.1 lett. c o la presenza di più direttori generali in assenza delle condizioni di cui al punto 2.1 lett. d o la constatazione della presenza di organi pletorici (v. punto 3 principi generali). Previsioni la cui modifica o abrogazione richiede, per il principio del *contrarius actus*, la fonte statutaria.

7. Conclusioni

La mia disamina, incentrata sulle fonti, non richiede conclusioni. Le fonti si descrivono, si catalogano, si pongono in rapporto di competenza e di pertinenza tra di loro, e nulla più. Tuttavia le disposizioni di Banca d’Italia, i percorsi che impongono e/o consigliano, inducono ad una riflessione, la quale muove dal fatto che l’attività degli istituti di credito si fa sempre più complessa, sia per la normativa sempre più stratificata che ogni giorno incombe (talvolta anche per la tutela di interessi estranei all’attività bancaria in senso stretto: si pensi alla normativa antiriciclaggio), sia per la continua evoluzione dei prodotti e dell’informatica. Indubbiamente la cultura del personale ha seguito e segue questa evoluzione, come è dimostrato dal resto della ingenti risorse che vengono dedicate alla formazione. Occorre però che venga adeguata anche la cultura degli amministratori e dei sindaci. Non è più il tempo (mi riferisco – sia chiaro – alle aziende medio-piccole) in cui gli *optimates* della città, perché tali (e spesso solo perché tali), si siedono nei consigli. Oggi, per poter svolgere il ruolo di amministratori, e assumersi le relative responsabilità, è indispensabile conoscere gli snodi principali della macchina aziendale, le relative problematiche. Non si amministra se non si conosce. Del resto l’art. 5 del “Rego-

lamento della Banca d'Italia e della Consob ai sensi dell'articolo 6, comma 2-*bis* del testo unico della finanza" 29 ottobre 2007, stabilisce che "la sana e prudente gestione, il contenimento del rischio e la stabilità patrimoniale" presuppongono "misure che assicurino che i soggetti rilevanti conoscano le procedure delle decisioni e delle procedure a tutti i livelli dell'intermediario" (v. art. 5, lett. c).

La Banca d'Italia con le disposizioni in esame non ha direttamente inciso sui requisiti soggettivi per essere amministratori e sindaci: del resto è materia che l'art. 26 TUB demanda ad un regolamento ministeriale. Indirettamente però ha lanciato moniti ben precisi, che non potranno non essere recepiti negli statuti o comunque applicati nella prassi: agli amministratori anche non esecutivi (e ancor più ai sindaci) si chiede impegno, attenzione, vigilanza come del resto già si ricava dall'art. 2381 cod. civ.. Il prerequisite di ciò è che tale dedizione sia produttiva e che vi sia cioè un *back-ground* culturale che lo sorregga. È altresì significativo in tal senso quanto leggiamo nel "decalogo" del Comitato di Basilea circa il rafforzamento del governo societario nelle organizzazioni bancarie (v. punto III, Principio 1, n. 19) e che – come già ricordato – costituisce un documento che contribuisce a dare la interpretazione "autentica" delle disposizioni in esame: "nel complesso, il consiglio di amministrazione dovrebbe disporre di una conoscenza adeguata di ciascun tipo di attività finanziaria rilevante che la banca intende intraprendere. Esso dovrebbe inoltre avere conoscenze e competenze sufficienti a consentire un governo societario e una supervisione efficaci. In alcuni casi, tuttavia, gli amministratori che non ricoprono funzioni manageriali potrebbero, pur essendo qualificati, non possedere una conoscenza dettagliata di banca, finanza, gestione del rischio, conformità regolamentare, tecnologie dell'informazione e della comunicazione o altri argomenti collegati. In questo caso le banche sono incoraggiate a predisporre programmi di formazione continua destinati agli amministratori o a prendere altre iniziative volte ad assicurare che questi dispongano delle conoscenze pertinenti e si trovino pertanto in una posizione migliore per adempiere alle proprie responsabilità".

Dai tempi della filosofia greca si discute se sia più conveniente un governo della legge o un governo degli uomini. La legge è preferibile perché "non ha passioni che invece necessariamente si riscontrano in

ogni anima umana”: così scriveva Aristotele (in *Politica* 1286a), mentre nel dialogo platonico tra il Forestiero e Socrate (*Politico*, 294ab) il primo affermava che “la legge non potrà mai prescrivere ciò ch’è il meglio ed il più giusto con precisione per tutti, comprendendovi il più conveniente” ... “Allo stesso modo che il timoniere, stando sempre di guardia all’utile della nave e dei naviganti, senza bisogno di leggi scritte, ma avendo soltanto l’arte per norma, salva i compagni di nave, così e in questo preciso modo, da quelli che hanno una tale attitudine a governare non potrebbe venir fuori una retta forma di governo, mercé la forza dell’arte, che è superiore a quella della legge? (296e)” Come sempre, la verità sta nel mezzo: e proprio le disposizioni in esame (governo della legge) sono finalizzate a rendere più produttivo ed efficiente il governo degli uomini. Da aggiungere infine che le disposizioni si rivolgono agli amministratori, ma anche agli azionisti. Diceva De Maistre che “ogni nazione ha il governo che si merita”: ma lo stesso vale tra soci ed amministratori.

**LE FONDAZIONI DI ORIGINE BANCARIA
TRA POTERE PUBBLICO E AUTONOMIA PRIVATA:
IPOTESI SUL FUTURIBILE***

*THE FOUNDATIONS OF BANKING ORIGIN BETWEEN PUBLIC POWER AND
PRIVATE AUTONOMY: POSSIBLE DEVELOPMENTS*

Sandro Amorosino

*Ordinario di Diritto pubblico dell'economia
Università di Roma "La Sapienza"*

Professor of economic law, "La Sapienza" University of Rome

samosino@tiscali.it

* Testo rielaborato della relazione al convegno *Quale fiscalità per le fondazioni di origine bancaria*, organizzato dall'Università di Pisa e dalla Fondazione Cassa di Risparmi di Livorno, il 22-23 ottobre 2008, a Livorno

Le Fondazioni di origine bancaria sono, da oltre un secolo (quando erano enti Casse di Risparmio), al centro di una forte dialettica tra “ingerenza” dei pubblici poteri ed autonomia di indirizzi. Questa dialettica è stata particolarmente intensa negli ultimi dieci anni, dalla “Legge Ciampi”, quando le Fondazioni sono divenute enti privati, con un forte ancoraggio alle comunità territoriali originarie. Nello scenario della crisi finanziaria viene richiesto alle Fondazioni di intervenire in numerosi settori: dal partecipare alla Cassa Depositi e Prestiti, al garantire la stabilità di governance delle banche, al promuovere il social housing. Sono, quindi, enti privati di interesse pubblico. Resta tuttavia il nodo della vigilanza del Ministero dell’Economia sulla loro organizzazione e gestione.

PAROLE CHIAVE: FONDAZIONI DI ORIGINE BANCARIA • INGERENZA PUBBLICA VERSUS AUTONOMIA PRIVATA • NUOVI SETTORI DI ATTIVITÀ • SUPERVISIONE MINISTERIALE

The Foundations of banking origin have been for over a century (since they were Savings Banks) at the heart of a heated debate between the “ingerence” of public powers and private autonomy. This debate has been especially intense in the past ten years, since the passing of the so-called “Ciampi Law”, when the Foundations became private entities with strong ties to the original communities. In the current crisis, the Foundations are being asked to take action in many areas: from investing in Cassa Depositi e Prestiti, to ensuring stable governance in banks, to advancing social housing. Thus, they are public-interest private entities. However, there is still the question of supervision by the Ministry of the Economy over their organization and management.

KEYWORDS: FOUNDATIONS OF BANKING ORIGIN • PUBLIC INGERENCE VS. PRIVATE AUTONOMY • NEW SECTORS OF ACTIVITY • MINISTERIAL SUPERVISION

1. La dialettica tra potere pubblico e autonomia privata costante storica dalle Casse di Risparmio alle Fondazioni di Origine Bancaria – FOB

Il tema di queste riflessioni ha avuto una traiettoria storica molto

lunga, ormai centovent'anni, dalla legge Crispi del 1888 ad oggi, che in queste rapide note è impossibile ripercorrere (Per un *excursus* v. S. Amorosino 2008a).

In estrema sintesi: un *filo rosso*, una *invariante* percorre tutto questo periodo attraverso tutte le successive configurazioni giuridiche – dalle casse “enti morali” di Crispi, agli enti pubblici del 1929, agli enti pubblici “conferenti” della legge Amato, alla legge Ciampi e ai suoi “derivati”, sino alla qualificazione da parte della Corte Costituzionale come enti privati di diritto speciale.

Questo filo rosso è la dialettica tra il potere pubblico, immanente, e l'autonomia privata di figure giuridiche espressione delle comunità di radicamento.

Per limitarci agli ultimi dieci anni la traiettoria si è articolata in un fascio di problemi, affiancati a “canne d'organo”, ma tutti interconnessi – proprio come in un organo, dal quale esce un'unica musica – e sono dunque profili complementari della stessa tematica generale.

Schematizzando al massimo questi fasci di problemi sono tre:

I) la natura degli enti, la loro autonomia, le forme giuridiche del loro innervamento nelle comunità di riferimento;

II) il condizionamento ministeriale, incentrato sulla vigilanza, che è *in primis* fatta di indirizzi e poi di regole di comportamento e di controlli informativi, ispettivi e correttivi. In materia *formalmente* poco è cambiato rispetto a quanto scrivevo dieci anni fa (S. Amorosino 1999).

Ciò in quanto – in prima approssimazione – il quadro dei poteri di vigilanza è tornato simile a quello iniziale, dopo che la Corte costituzionale (sentenza 300/2003) ha “limato” le punte degli invasivi “decreti Tremonti”, ma ha al contempo riaffermato la sottoposizione delle fondazioni di origine bancaria a penetrante vigilanza, in quanto enti privati che svolgono funzioni d'interesse pubblico (per usare una risalente categoria generale, che sta trovando una seconda giovinezza, con molte declinazioni, ad esempio i consorzi di tutela dei vini DOC) (Sugli enti privati di interesse generale v. V. Sessa 2007);

III) la problematica fiscale – connessa e conseguente alle qualificazioni giuridiche strutturali e funzionali delle fondazioni da parte della Corte di Giustizia e delle SS.UU. della Cassazione (Su questi profili v. L. Perrone 2008).

2. Le evoluzioni più recenti: il mutato atteggiamento del potere politico e l'ingresso concordato in nuovi campi d'attività (dalla Cassa DD.PP. all'*housing* sociale)

Molto è cambiato – invece – negli anni più recenti sul piano sostanziale, innanzitutto per il mutato atteggiamento culturale della classe di governo via via alternatasi e, soprattutto, per l'immanente mutamento di scenari economici che ha propiziato un brusco *revirement*: le fondazioni da enti da estromettere dai mercati finanziari ed azionari a soggetti la cui attiva presenza è invocata a largo suffragio (nella Cassa DD.PP. e in altre società) e il cui ruolo – prima nelle aggregazioni bancarie, ora nella stabilizzazione di emergenza del sistema bancario e, da ultimo, in altri campi d'intervento – è unanimemente riconosciuto ed auspicato.

La crisi finanziaria mondiale, con le sue ricadute italiane, induce a moltiplicare le ipotesi di intervento delle fondazioni (ad esempio: nel settore dell'*housing sociale* (v. F. Sbeti 2008 e A. Rigon 2008) e, più in generale, della politica delle infrastrutture.

Alla luce del nuovo scenario ci si deve interrogare su come si potrà modulare, in futuro, il rapporto tra potere pubblico (che a tutt'oggi è un potere ministeriale, cioè politico-amministrativo) e l'autonomia di organizzazione e di indirizzi delle fondazioni.

Il richiamato mutamento di atteggiamento dei Ministri dell'Economia succedutisi dal 2004 ha già avuto due "ricadute" giuridiche:

- a) sul piano più generale – nella sfera che M.S. Giannini (1993) chiamava dei *patti politici*, i quali tuttavia rilevano come presupposto condizionante di atti giuridici (ad esempio: l'ingresso delle fondazioni nel capitale della Cassa DD.PP.) – si è passati dalla eteroindicazione politica delle strategie del sistema delle fondazioni all'elaborazione, paritaria ed informale, delle scelte d'apice; all'esito dell'elaborazione negoziata il concordamento si concretizza in convergenti decisioni, sia ministeriali (per rimanere all'esempio fatto: di consentire l'ingresso nel capitale) che del *sistema fondazionale* (il quale, mediante una pluralità di apporti o una società veicolo, assume partecipazioni);
- b) sul piano, più specifico, della formulazione delle regole di vigilanza – molto spesso a contenuto tecnico (ad es. in tema di coefficienti patrimoniali) – il metodo autoritario / unilaterale è stato sostituito

da quello concertativo. Il che, si badi, non è una graziosa concessione ministeriale, perché il principio di consultazione ha valenza generale, per tutte le situazioni in cui vi sia un *regulator* (sia esso autorità indipendente o ministero) e dei regolati.

3. Prospettive futuribili per le FOB (e per le fondazioni in generale): prevedibile permanenza di una disciplina normativa speciale

Questo essendo lo “stato delle cose” – il fondale attuale e prevedibile, almeno a breve termine – si deve avviare una riflessione di politica del diritto su due ambiti tematici strettamente interconnessi:

- la natura e funzione giuridica, *in proiezione*, delle fondazioni;
- la futura possibile configurazione della funzione pubblica di vigilanza su di esse.

Sul primo ambito ci si limita a telegrafiche considerazioni e a qualche rinvio alle riflessioni di M. Nuzzo (2008).

In un recente saggio (Amorosino 2008b) ho rilevato che, in materia di fondazioni, pubbliche e private, le tendenze generali dell’ordinamento sono tre:

- la *prima* è quella alla *decodificazione*, vale a dire a regolare singoli tipi di fondazioni (ad es. liriche) con leggi di settore, al di fuori del codice civile; le fondazioni di origine bancaria sono il massimo esempio in questo senso;
- la *seconda* è quella ad affidare a fondazioni – private ma anche pubbliche – funzioni prima amministrative (*esternalizzazioni*). L’esempio più recente è la facoltà (non l’obbligo!) per le università pubbliche di trasformarsi in fondazioni; si tratterebbe in questo caso di fondazioni pubbliche, ma la tendenza è bivalente: per le università private le fondazioni sono private.

Sembra esservi un sottinteso pensiero del legislatore: l’art. 118 della Costituzione afferma il principio di sussidiarietà orizzontale, vediamo allora se le comunità, come quelle universitarie, sono in grado di autoorganizzarsi.

Per le fondazioni di origine bancaria si deve fare un ragionamento in parte diverso, perché l’autonomia statutaria è in buona misura *conformata* dal “decreto Ciampi” e dagli atti di indirizzo ministeriali (Ama-

to, etc.), ma anche per esse vale – come s’è accennato – l’ampliarsi degli spazi per interventi in sussidiarietà;

- la *terza* tendenza è connessa alla seconda: nella misura in cui le fondazioni svolgono funzioni di interesse pubblico – e tanto più se ricevono contributi pubblici – sono assoggettate a forme di controllo amministrativo, il quale nel caso delle fondazioni “ex bancarie” si configura come vigilanza (modellata anacronisticamente sull’archetipo dell’ordinamento bancario) su tutta l’organizzazione e su tutta l’attività di questi enti privati.

Lo svolgimento – per scelta del legislatore, ma anche per autonoma scelta statutaria – di funzioni di interesse pubblico legittima varie forme di controllo, sino alla vigilanza che è la più intensa tra di esse.

La prima di queste tendenze, quella al moltiplicarsi di discipline settoriali, potrebbe esser contraddetta se il legislatore riprendesse l’ipotesi di una riforma generale delle disposizioni del codice civile in materia di associazioni e fondazioni, da attuare mediante una legge di delegazione e uno o più decreti delegati. Nella scorsa legislatura era stato elaborato da una commissione ministeriale (Pizza) un testo prelegislativo. Si tratta probabilmente di un “trapassato prossimo”, ma vi accenno perché è il punto di maggior coagulo giuridico sinora raggiunto in una sede ministeriale.

In questa sede rileva che anche in quello schema prenormativo le fondazioni di origine bancaria erano in parte assoggettate alla disciplina generale identica per tutti i tipi di fondazioni (da inserire, modificandolo, nel codice civile) ed in parte assoggettate alla disciplina speciale di settore.

In altre parole: per le f.o.b. l’uniformazione della disciplina sarebbe stata, o – in ipotesi – sarebbe, comunque limitata.

E la ragione di fondo di questo prevedibile assoggettamento solo parziale delle fondazioni ex bancarie alla disciplina generale, dettata per tutte le fondazioni e le associazioni, è nella assoluta peculiarità non tanto della loro *struttura* – si tratta, infatti, di fondazioni di erogazione, in funzione della quale gestiscono il patrimonio e possono esser proprietarie di imprese strumentali – quanto della loro *funzione*, che è la più rilevante – al contempo – sia nel “mercato sociale” che nel mercato finanziario.

E le fondazioni ex bancarie sono peculiari – in secondo luogo, come

ha ricordato Nuzzo – perché si pongono sempre più, in molteplici settori, come un *sistema unitario*, il quale interviene sui gangli sensibili del sistema sociale della comunità nazionale (ad esempio: lo sviluppo economico e civile del Mezzogiorno o la tutela dei beni culturali).

4. Due ipotesi sulle future configurazioni della vigilanza ministeriale sulle FOB

Veniamo al *secondo versante*, quello della possibile configurazione futura della funzione di vigilanza, che è l'invariante *punto di tensione* e di snodo della dialettica tra potere pubblico e autonomia privata.

A quanto s'è accennato sulla varietà e specialità di discipline dei vari tipi di fondazioni è da aggiungere che non tutte le fondazioni private devono essere assoggettate a controlli perché è ormai venuto meno il sistema dei controlli amministrativi sulle fondazioni, a partire dal procedimento di riconoscimento.

In linea di massima solo le fondazioni che ricevono ausili finanziari pubblici, ad esempio per perseguire finalità culturali (come la Fondazione Sturzo), hanno l'obbligo di rendere verificabile come li hanno spesi.

In altri casi i controlli sono correlati allo svolgimento, *jure privatorum*, di funzioni di pubblico interesse e sono volti a verificare il perseguimento effettivo ed efficace di tale interesse.

Sul gradino più alto di questa scala dell'intensità dei controlli sono collocate – com'è noto – le fondazioni di origine bancaria.

Questa eterogeneità di struttura, e funzioni, dei vari tipi di fondazioni induce ad escludere che la gran parte di esse possano essere parificate ai fini dell'assoggettamento a pubblici controlli.

L'approccio per le fondazioni ex bancarie deve essere necessariamente diverso e peculiare.

Possono ipotizzarsi due angolazioni, diverse ma non incompatibili.

Si può seguire, infatti, un *approccio* di tipo prevalentemente *economico*: le “fondazioni bancarie”, i loro enti e le loro imprese strumentali e, più in generale, le fondazioni che si finanziano con lo svolgimento di attività imprenditoriali (ad esempio: la gestione di musei), ma anche le cooperative sociali, rientrano nell'ampia (e discussa) catego-

ria delle *imprese sociali* (AA.VV. 2007), introdotta nel diritto privato dell'economia dal d.lgs. n. 155/2006.

(È significativo notare che, ancora una volta, si tratta di una vicenda di *decodificazione*, di una normativa che sta fuori del codice civile). La sfera delle imprese sociali non si sovrappone integralmente a quella delle *onlus*, né, tanto meno, a quella delle fondazioni "comuni", ma – riprendendo il titolo usato da G. Ponzanelli (2007) – le fondazioni di origine bancaria, anche in prospettiva, rientreranno sicuramente tra le imprese sociali, non solo in quanto controllanti di enti e società strumentali, ma in quanto attrici del mercato finanziario e – ancora – in quanto partecipanti di rilievo a società miste che variamente perseguiranno scopi di sviluppo economico-sociale.

Il regime giuridico delle imprese sociali è caratterizzato – schematizzando al massimo – da due elementi: il divieto di distribuire utili e l'obbligo di reinvestirli (o, nel nostro caso, di destinarli alle finalità istituzionali), bilanciato da un regime fiscale particolare e da corsie preferenziali, in alcuni casi, per l'accesso ai mercati (v. M.T.P. Caputi Iambrenghi 2008).

Per tutte le imprese sociali sono immanenti due problemi:

I) il controllo che, per struttura e attività siano veramente sociali e non commerciali mascherate;

II) che il regime giuridico di favore non integri violazioni del principio della "costituzione economica" europea, sotto il profilo della *par condicio* nel mercato aperto e concorrenziale.

Questo duplice controllo non può essere che pubblico.

A chi spettano questi controlli?

In una visione tradizionale, ma tuttora posta a fondamento del diritto positivo vigente, spettano, per le fondazioni di origine bancaria, al Ministero dell'Economia e delle Finanze e per altri tipi di imprese sociali al Ministero del Welfare, ad esempio sulle cooperative (v. P. Marano 2004).

La seconda angolazione di approccio è di tipo *sociale*.

In base ad essa le fondazioni ex bancarie, benché operino – direttamente o attraverso soggetti strumentali – in numerosi mercati, sono da considerare primariamente come figure soggettive *non profit* in quanto svolgono rilevanti funzioni di interesse generale, economico e sociale.

In realtà – sempre semplificando al massimo – ai fini del sistema di vigilanza nel caso delle fondazioni di origine bancaria l’una angolarizzazione di approccio non esclude l’altra, ma esse sono complementari. Sul piano della politica del diritto si pone – in tema di vigilanza – una *doppia alternativa*.

La *prima* alternativa è se sia corretto sul piano giuridico, e se convenga alle fondazioni, che esse rimangano una categoria a se stante, assoggettata a vigilanza in senso proprio (del tipo di quella attuale, auspicabilmente “alleggerita”) o se, invece, sia preferibile che esse siano ricomprese e disciplinate – ai fini dei controlli pubblici – in una categoria più vasta, ad esempio quella delle imprese sociali.

La *seconda* alternativa è se i controlli debbano essere ancora affidati al Ministero o se sia preferibile affidarli ad una autorità indipendente “verace” (nel senso che abbia poteri di vigilanza regolamentare, informativa, ispettiva, correttiva per eliminare le disfunzioni, sanzionatoria e di gestione delle crisi; tutto ciò che l’attuale organismo di controllo sul terzo settore non può fare).

Partiamo dalla seconda alternativa.

Il giurista, memore del monito “*vanum [est] disputare de potestate*” (E. Cannada Bartoli 1988) – in termini semplici: è inutile interrogarsi sulla razionalità dei comportamenti di chi detiene il potere politico – può solo porre un *caveat*: dopo i tempi difficili (dal 1999 al 2005), alle fondazioni sembrano dischiudersi radiose, anche se impegnative e rischiose, praterie.

Ma se in futuro – mutata, ancora una volta, la contingenza politica ed economica – tornassero i tempi cupi?

Non sarebbe meglio puntare oggi – in una contingenza favorevole e da una posizione di forza – a proporre un modello di vigilanza *neutrale* per sottrarsi, almeno entro certi limiti, alle oscillazioni dei decisori politici, spesso superficiali, ma non meno repentine e pericolose?

Il punto critico del ragionamento riguarda la sua praticabilità politica.

In tempi di grandi ristrettezze della finanza pubblica appare molto *improbabile* che i ministri competenti pongano mano all’istituzione di una nuova autorità indipendente, con i costi conseguenti.

In sintesi: non tutto ciò che è razionale diviene reale.

Risalendo dalla seconda alternativa – quale debba essere l’autorità di vigilanza – alla prima (se convenga alle fondazioni ex bancarie

rimanere “da sole” o esser comprese – a fini di vigilanza – in un “aggregato” più vasto) si può dire che si tratta essenzialmente di una valutazione di opportunità.

Si può ipotizzare – come percorso alternativo praticabile all’istituzione di un’ autorità indipendente *ad hoc* – un rafforzamento dell’attuale organismo “di controllo” sul terzo settore, al quale potrebbero esser assoggettate anche le fondazioni di origine bancaria, in quanto enti della sussidiarietà.

È, peraltro, improbabile che il Ministero dell’Economia rinunci al suo potere di vigilanza, pur “tenuto sullo sfondo” e gestito – come accade da qualche anno – con maggior appropriatezza e in ossequio al principio di consultazione.

Riferimenti bibliografici

Amorosino S. (2008-a), *Casse di risparmio e fondazioni di origine bancaria: continuità dell’immanenza del potere pubblico sull’autonomia privata* in S. Amorosino, *Regolazioni pubbliche mercati imprese*, Giappichelli, Torino.

Amorosino S. (2008-b) “*Dalla fondazione alle fondazioni: autonomia privata e funzioni di interesse pubblico*”, in *Regolazioni pubbliche...* cit.

Amorosino S. (1999), *I poteri pubblici di vigilanza sulle fondazioni bancarie*, nel primo libro che fu dedicato a “*Le fondazioni bancarie*”, curato assieme a F. Capriglione, CEDAM, Padova.

AA.VV. (2007), *Disciplina dell’impresa sociale*, a cura di M.V. De Giorgi, in *Le nuove leggi civili commentate*, n. 1-2/2007, Padova 2007.

Cannada Batoli E. (1988), *Vanum disputare de potestate: riflessioni sul diritto amministrativo*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, Vol. III, Giuffrè, Milano.

Caputi Iambrenghi M.T.P. (2008), *Volontariato, sussidiarietà, mercato*, Cacucci, Bari.

Giannini M.S. (1993), *Diritto Amministrativo*, Milano.

Marano V.P. (2004), *Vigilanza governativa e controllo giudiziario sulle società cooperative* in *Giur. Comm.*

Nuzzo M. (2008), *Prospettive di riforma delle fondazioni di origine bancaria tra le fondazioni private*, relazione al convegno *Quale fiscalità...*, cit, paper.

Perrone L. (2000), *Una fiscalità incentivante per le Fondazioni di origine bancaria* relazione al convegno *Quale fiscalità per le fondazioni di origine bancaria*, paper.

Ponzanelli G. (2007), *Impresa sociale: le nuove frontiere del non profit*, in *Disciplina...* cit.

Rigon A. (2008), *Individuazione, strutturazione e gestione dei veicoli finanziari per l'housing sociale*, relazione al convegno *Le fondazioni per l'housing sociale*, organizzato dalla Fondazione di Venezia il 15 novembre 2008, paper.

Sbetti F. (2008), *Nuovi strumenti e nuovi attori per l'emergenza abitativa*, relazione al convegno *Le fondazioni per l'housing sociale*, cit, paper.

Sessa V. (2007), *Gli enti privati di interesse generale*, Giuffrè, Milano.

**LA TRADIZIONE COME AMBIVALENTE RISORSA
PER LO SVILUPPO SOCIALE. NOTE DI RICERCA***

*TRADITION AS AN AMBIVALENT RESOURCE FOR SOCIAL DEVELOPMENT.
RESEARCH NOTES*

Agnese Vardanega

*Professoressa associata presso l'Università degli studi di Teramo,
Dipartimento di Teorie e Politiche dello Sviluppo Sociale*

*Associate Professor University of Teramo,
Department of Social Development Theories and Policies*

avardanega@unite.it

* Paper presentato al seminario di studi *Etica–Economia–Società fra tradizione e sviluppo*, Università degli Studi di Chieti–Pescara, 6 luglio 2008. Consegnato per la pubblicazione nel relativo volume in preparazione a cura di Roberto Veraldi.

Solitamente, la tradizione viene rappresentata dal senso comune — e dalle scienze sociali — come fonte di valori e di significati condivisi. Nello stesso tempo, le interpretazioni moderne di questo concetto, in quanto fondate su opposizioni quali tradizionale / moderno, o passato/futuro, tendono a riflettere il “lato oscuro” della Modernità, e le sue inquietudini (cfr. fra gli altri Luhmann 1992 e Giddens 1994).

Nella prospettiva weberiana, invece, la “tradizione” non costituisce una forma di organizzazione sociale e culturale internamente omogenea contrapposta a quella “moderna”, ma una modalità di costruzione del senso e di legittimazione, riferibile a tutte le istituzioni sociali, a seconda dei contesti storico-sociali in esame.

Seguendo questo suggerimento, il paper presenta alcune delle “semantiche della tradizione” che hanno accompagnato lo sviluppo della modernità, per arrivare ad individuare qualcuna delle caratteristiche che possono fare della prima una risorsa per lo sviluppo sociale e dunque economico (in termini di valori e significati condivisi, e dunque di fiducia e capitale sociale).

Nel tentativo di superare la classica dicotomia, il lavoro prende però in esame anche i limiti che la tradizione pone al pieno sviluppo della libertà e dell’iniziativa individuale, evidenziando in particolare il ruolo della razionalità rispetto ai valori (collocata fra “tradizione” e “razionalità rispetto ai fini”) nel consentire il coordinamento dell’azione e l’organizzazione sociale.

PAROLE CHIAVE: TRADIZIONE • SVILUPPO • VALORI • CAPITALE SOCIALE

Tradition is generally represented as a source of values and shared meanings by common sense, and even social sciences. At the same time, modern interpretations of this concept tend to reflect the “dark side” of Modernity and its concerns, as far as they are founded on oppositions such as traditional/modern or past/future (see, among others, Luhmann 1992 e Giddens 1994).

In Weber’s thought, “tradition” does not represent an internally homogeneous social and cultural organization, in opposition to the modern one, but a type of meaning construction and legitimacy, which can be applied to all social institutions, depending on the historical and social context under examination.

Following this last suggestion, this paper presents some semantics of “tradition” which have accompanied the development of “modernity”, in order to identify the characteristics that may lead tradition to be an effective resource for social and economic development — in terms of shared values and meaning, and therefore of trust and social capital. In the attempt to overtake the classical dichotomy, the work also takes into account the limitations tradition may pose to the full development of individual’s freedom and initiative, and the role of “value rationality” (as located between “tradition” and “means-end rationality”) in action coordination and social organization.

KEYWORDS: TRADITION • DEVELOPMENT • VALUES • SOCIAL CAPITAL

1. Introduzione

Ogni volta che noi — come moderni — parliamo della tradizione, scopriamo che stiamo in realtà parlando di noi stessi e dei cambiamenti che ci troviamo ad affrontare, e che ci costringono a riflettere sul nostro passato, per capire dove andiamo (o vogliamo andare). È una delle ragioni per cui le scienze sociali hanno dato vita ad un concetto di “tradizione” difficile da definire, e soprattutto difficile da ricondurre ad aspetti specifici dell’organizzazione e dell’agire sociale, sul piano teorico non meno che su quello empirico.

Un tratto comune alle diverse interpretazioni sociologiche della tradizione può essere individuato nella stessa opposizione tradizionale / moderno, che — con riferimento al tema del presente intervento — rinvia a quella fra conservazione e innovazione: un elemento caratteristico della modernità è infatti l’accelerazione dei ritmi di cambiamento, la valenza positiva della “velocità” (di mezzi di trasporto, strumenti di calcolo, processi produttivi) e del “futuro” — attributi del progresso e dello sviluppo. La tradizione diventa dunque — sotto questo profilo — l’orientamento al passato della modernità (Luhmann 1992; Giddens 1994 e 1999), come ricerca di identità, di radici e valori capaci di conservarsi solidi e rassicuranti.

Affiancare tradizione e sviluppo può sembrare quindi un ossimoro, in quanto alla tradizione viene assegnata la funzione di conservare e

custodire, garantire e tutelare. Ma del resto, proprio per queste sue caratteristiche, essa diviene oggetto di particolare attenzione nei periodi in cui cambiamenti troppo rapidi e radicali (persino per la modernità) minacciano la stabilità ed il funzionamento delle società, o la posizione dominante di gruppi di interesse che si appellano alla tradizione, al modo cioè in cui le cose sono sempre state fatte (Weber 1922), allo scopo di resistere all'innovazione ed al mutamento. La tradizione è l'altra faccia della modernità, destinata a rifletterne il "lato oscuro" e le inquietudini.

Nello stesso tempo, essa viene percepita dal senso comune (e rappresentata dalle scienze sociali) come fonte di valori e di significati condivisi, una vera e propria risorsa sociale che oggi iniziamo a considerare nel suo giusto valore, rispetto all'obiettivo dello sviluppo economico¹.

A questo riguardo, ed in vista di un possibile utilizzo del concetto a livello empirico ed operativo, conviene però accogliere il suggerimento di Luhmann (1992), e distinguere fra operazioni del sistema e semantica, fra processi storico-strutturali cioè e le loro (auto-)rappresentazioni, che — pur in grado di incidere in maniera sostanziale sulla loro direzione — restano in ogni caso una cosa diversa.

Non è intenzione di chi scrive sostenere che "tradizione" sia solo una parola, o un concetto teorico utilizzato nelle scienze sociali, ma privo di significato empirico. Il portato ideologico di questa categoria non è infatti per nulla irrilevante nell'organizzazione delle pratiche sociali della modernità e della post-modernità. Nello stesso tempo, la posizione qui sostenuta è che la tradizione non costituisca una forma di organizzazione sociale e culturale onnipervasiva ed internamente omogenea da poter sensatamente contrapporre a quella "moderna", bensì una modalità di costruzione del senso (e dunque di orientamento dell'agire individuale) e di legittimazione, che può essere riferita alle istituzioni — potenzialmente a tutte — a seconda dei diversi contesti storico-sociali in esame. Nelle società prevalentemente moderne, la tradizione si trova a convivere ed interagire, ridefinendosi e reinven-

1) Penso in particolare agli studi sul capitale sociale: Coleman 1990; Fukuyama 1995; Putnam 2000. In Italia cfr. Trigilia 1994; Bagnasco *et al.* 2001; Donati e Colozzi (a c. di), 2006 e 2007.

tandosi, con modalità più “razionalizzanti” che, pur dominanti, risultano internamente plurali.

Prima di passare ad analizzare le caratteristiche che possono fare della tradizione una risorsa per lo sviluppo sociale e dunque economico (§3), converrà ricordare rapidamente alcune delle semantiche della tradizione che hanno accompagnato la storia della modernità (§2).

2. La costruzione moderna della tradizione

2.1. L'ambivalenza del richiamo al passato

Nelle società “tradizionali” — quelle cioè che si distinguono dalle società occidentali “modernizzate” — il concetto di “tradizione”, laddove presente, indica l’insieme di saperi, pratiche e norme tramandati da una generazione all’altra: ciò che viene custodito in quanto viene tramandato, e che viene tramandato in quanto è degno di essere conservato. In questa accezione (“tradizionale”) il termine viene ad esempio utilizzato in ambito religioso per indicare interpretazioni, riti e liturgie che vanno conservati e mantenuti fermi, o comunque ricordati e tramandati.

Il significato moderno del termine “tradizione” viene a delinearsi nel momento in cui la modernità inizia a riflettere sistematicamente su se stessa, producendo autorappresentazioni razionali, ed organizzate spesso proprio intorno all’opposizione tradizionale / moderno: nella polemica illuminista (e più in generale razionalista) contro la tradizione, come nel successivo recupero dei valori, dei simboli, dei saperi e delle pratiche tradizionali da parte del romanticismo. Una delle poste in gioco è la legittimazione di saperi, pratiche e norme, in quanto fondata sull’autorità del passato e della consuetudine, ovvero sui saperi tecnico-scientifici e sulla ragione individuale (Weber 1922).

In entrambi i casi, comunque — al di là delle intenzioni specifiche e della diversità di posizioni filosofiche — il tema è il rapporto del presente con il suo passato, come risorsa di, o minaccia per, una società che sempre più mira al futuro, al controllo ed alla pianificazione su base razionale del cambiamento (il progresso).

Quando «la società moderna definisce se stessa “moderna”, si identifica servendosi di un rapporto di differenza nei confronti del passato.

Essa si identifica nella dimensione temporale» (Luhmann 1992; tr. it.: p. 11). Di conseguenza, «il discorso sul Moderno viene condotto costantemente a livello semantico [... mentre] manca una descrizione strutturale adeguata delle caratteristiche del Moderno» (tr. it.: pp. 9–10): analogamente, manca una descrizione delle caratteristiche “strutturali” della tradizione (così come della “comunità”; cfr. Baumann 2001).

L’identificarsi della modernità nella dimensione temporale ne mette inoltre in luce l’intrinseca problematicità, la natura di oggetto destinato per definizione a non essere domani ciò che è oggi, ed a considerare l’oggi — e se stesso — incerto e transeunte (Luhmann 1992). La modernità cerca allora il suo specchio nel passato, per interrogarsi su se stessa e per ridefinirsi, e lo trova nella tradizione.

Pertanto, se da una parte possiamo sostenere — con Giddens (1994) — che le società premoderne non hanno un termine per indicare la tradizione perché sono completamente intessute di tradizione, dall’altra possiamo altrettanto bene affermare che il concetto di tradizione a cui noi facciamo riferimento — come moderni — non ha alcun senso nelle società premoderne, le cui semantiche non includono di solito la possibilità di determinazioni altre della realtà. Le credenze tradizionali forniscono proprio in questo modo quella “sicurezza ontologica” di cui la modernità appare costituzionalmente priva.

È con il portato di questa storia che ci dobbiamo confrontare per poter analizzare le tradizioni locali come risorse culturali ed etiche per uno sviluppo socialmente sostenibile, cercando in particolare di evitare la trappola di una rappresentazione ancora oppositiva, e tentando di considerare analiticamente le dimensioni del vivere sociale che si riferiscono alla tradizione ed alla memoria (Halbwachs 1968), in un ambiente sociale e culturale generalmente razionalizzato.

2.2. *La lettura weberiana*

Rispetto a questa necessità analitica, la riflessione weberiana ci è apparsa di particolare interesse, soprattutto in quanto in quanto intende esplicitamente collocarsi nel quadro di una lettura unitaria dei processi di modernizzazione, senza insistere sulle discontinuità suggerite dall’opposizione tradizionale/moderno. Di conseguenza, essa rende evidente la doppia valenza del posto della tradizione nella società mo-

derna: come fattore di continuità e fonte di valori e di senso, ma anche come orientamento dell'azione potenzialmente contraddittorio rispetto ai processi di individualizzazione e razionalizzazione dell'etica e dell'agire sociale nella modernità.

Com'è noto, inoltre, Weber adotta un approccio tipico-ideale allo studio dei fenomeni storico sociali: da questo deriva, da un lato, la netta e chiara distinzione fra concetto e realtà, fra rappresentazione dei fenomeni e processi storico-sociali, fra semantica e struttura; e, dall'altro, il riconoscimento della intrinseca complessità dei fenomeni di cultura, non mai riconducibili a modelli lineari o classificazioni riduttive. Nell'ambito della nota tipologia dell'azione sociale, l'agire tradizionale viene collocato al "limite fra razionalità e irrazionalità", in quanto non determinato da ragioni esplicite, scelte o volute, ma dal riferimento al passato ed in questo assimilabile sotto diversi aspetti all'abitudine ("si è sempre fatto così"). Non-razionale significa qui soprattutto non razionalizzato, o non giustificato su basi razionali (rispetto al valore o rispetto allo scopo). La differenza che corre fra abitudine e tradizione viene però a chiarirsi laddove, analizzando le «uniformità di fatto» dei corsi di azione, Weber sostiene che al "costume" (consuetudine che «poggia su una acquisizione da lungo tempo»; 1922a; tr. it.: vol. I, p. 26) ci si conforma «"senza pensarci" oppure "per comodità" o per qualsiasi altro motivo», in base alla semplice aspettativa che nelle stesse circostanze gli altri faranno, o farebbero, altrettanto. In questo caso, le persone sanno cosa stanno facendo e sanno che "tutti fanno così", ma non hanno ragioni particolari per farlo, né avvertono da parte del gruppo un'esplicita richiesta di adottare quel comportamento.

Ed è proprio nella esplicita normatività della legittimazione tradizionale che possiamo individuare una prima differenza fra abitudine/consuetudine e tradizione, la quale ultima costituisce una forma di legittimazione esplicita — e dunque almeno in parte consapevole — di pratiche ed istituzioni, che ingenera aspettative ed obbligazioni, nonché significati per l'azione, almeno parzialmente presenti alla coscienza dell'attore (e dunque rilevabili mediante lo strumento privilegiato dall'analisi sociologica, ovvero l'intervista).

Fra tradizione e razionalità rispetto allo scopo (su base formale, tec-

nica o burocratica)², Weber inserisce — come una sorta di forma intermedia — la razionalità rispetto ai valori, nella quale l’ancoraggio dell’azione ai valori resta centrale e “solido”³, mentre il corso di azione è razionale ed individualmente deciso dall’attore, e non ritualizzato o abitudinario (Boudon 1995 e 1999).

Il riferimento ai valori può essere pensato come un “nocciolo duro” intorno al quale si sviluppano istituzioni razionalizzate, ed in mancanza del quale rischia di venire meno il senso delle istituzioni stesse (come loro capacità di regolare gli attori), le quali — nel progressivo orientarsi ad una razionalità puramente formale⁴ — sono destinate a trasformarsi in “gabbie di acciaio”, oppure (ma non necessariamente al contrario) a produrre fenomeni di iperindividualismo opportunistico, e dunque disgregazione e disorganizzazione sociale⁵.

Non è nel costituirsi di istituzioni legittimate su basi razionali che Weber vede insomma un pericolo: esse sono infatti di fondamentale importanza per il pieno realizzarsi della democrazia e la promozione delle libertà e dei diritti individuali, quantomeno fintantoché il riferimento ad alcuni valori fondamentali mantenga la loro capacità di orientare la condotta (razionale) degli attori. A questa necessità di ancoramento del processo di modernizzazione delle istituzioni a valori condivisi in quanto risorse di senso, sembra dare risposta il processo di riscoperta o re-invenzione di simboli e credenze “tradizionali” (nell’accezione moderna del termine), tanto più attrattivi e forse anche funzionali quanto più “desueti” ed “inutili”⁶ — puramente simbolici — siano (Hobsbawm e Ranger, a. c. di, 1983).

Il processo di “invenzione della tradizione” non può essere conside-

2) Come sembra suggerire per alcuni aspetti Giddens (1994).

3) In quanto fondato su credenze, come altrove osservato da chi scrive (2008).

4) «Lo “spirito” normale della burocrazia razionale è costituito nelle sue linee generali: 1) dal formalismo, richiesto da tutti gli individui che sono interessati ... altrimenti si avrebbe l’arbitrio; 2) e — in contraddizione apparente, e in parte reale, con la tendenza di questa specie di interessi — dall’inclinazione dei funzionari a una esecuzione dei propri compiti d’ufficio in senso *materialmente* utilitaristico, al servizio del benessere degli amministrati. Questo utilitarismo materiale si esprime di solito nel promuovere un regolamento corrispondente — da parte sua ancora formale e, nella maggioranza dei casi, considerato in modo formalistico» (Weber, 1922; tr. it. Vol. I, p. 220).

5) Il fatto che i comportamenti devianti ed opportunistici possano convivere con — e persino essere facilitati da — sistemi altamente burocratizzati non è certo ignoto.

6) Lontani dalla strumentalità tecnica in particolare (cfr. anche De Certeau 1983).

rato separatamente da quello di modernizzazione, e dalla sistematica tendenza ad applicare la riflessività nelle e sulle pratiche precedenti (come riflessione sul pre-moderno e come mito relativo alle sue stesse origini), che come abbiamo visto caratterizza quest'ultimo. La celebrazione ritualistica della tradizione diventa infatti un dispositivo culturale che conserva la sua efficacia in tanto in quanto è in grado di conservare alcuni tratti distintivi — sentiti come “autentici” — di modalità “tradizionali” relegate sì al passato remoto, ma proprio per questo significative.

3. La tradizione nella società post-tradizionale

3.1. Come “funziona” la tradizione

I saperi tradizionali — diversamente da quelli tecnici e scientifici — sono poco o per nulla sistematizzati, e possono essere addirittura pensati come un “insieme di segni”, privo di un codice “che permette di interpretarli compiutamente” (Valeri 1981). Ognuno può trovarvi il simbolo adatto alle diverse circostanze, riscontrare analogie e leggere segni, secondo il suo proprio modo di sentire, ed a seconda delle situazioni che si trova ad affrontare: il che spiega come — pur venendo meno la dimensione comunitaria — possano sopravvivere e persino essere recuperate alcune pratiche tradizionali, seguendo la logica sur-individualista del “consumatore simbolico” (Luckmann 1967).

Nella tradizione, pratiche sociali, credenze, e norme vengono rappresentate come elementi dell'ordine “naturale” delle cose, “occultando” il loro carattere sociale e culturale: ciò produce quella “sicurezza ontologica” che secondo Giddens viene sistematicamente distrutta dalla razionalità moderna (e nella cui nostalgia il “consumatore simbolico” si lascia cullare).

In realtà, la tradizione “gioca d'astuzia col movimento” (Balandier 1988; tr. it.: pp. 55 sgg.), preservando la continuità e dunque la sua giustificazione (“si è sempre fatto così”) nel momento stesso in cui — ripetendosi e dunque rinnovandosi — potrebbe rendersi evidente il suo carattere culturale piuttosto che naturale, determinandone la definitiva messa in questione. I sistemi di azione tradizionali non sono insomma incompatibili con il cambiamento e l'innovazione: tant'è

vero che le tradizioni e le culture popolari sono cambiate e non scomparse con la modernizzazione (diversamente da quanto previsto dal modello oppositivo).

La tradizione “funziona” come dispositivo di senso in ragione della sua polivocità (De Certeau 1981), e come garante della continuità in ragione dell’opacità delle sue origini, rappresentate come immutabili e remote, ed escluse dunque dalla riflessione e dalla possibilità di critica razionale (Balandier 1988). Si tratta di due aspetti che — sul piano cognitivo — la distinguono nettamente dalla modernità, rendendo quella tradizionale una modalità di orientamento dell’agire intrinsecamente “contestuale”, ovvero legato — ed anzi vincolato — ad un luogo e/o ad una comunità: la tradizione è embedded nelle pratiche sociali, priva di origini identificabili e di cause “altre”, e dunque valida in sé e per sé.

I saperi e le pratiche tradizionali non si possono che apprendere per trasmissione e socializzazione diretta, definendo una demarcazione netta fra appartenenti e non appartenenti (Giddens parla addirittura di “adepti”).

E per questo loro carattere embedded e parzialmente razionalizzato, le risorse culturali tradizionali non sono appropriabili dall’esterno, né immediatamente “sfruttabili” o valorizzabili per lo sviluppo economico e sociale. Male si adattano in particolare a processi di sviluppo governati dall’alto secondo logiche razionali esterne (estranee) ai contesti. Il legame al territorio ed alla comunità può infatti essere alla base di strategie difensive e di autoconservazione sorprendenti e difficilmente comprensibili per l’osservatore esterno. Ma, in determinate circostanze, può anche diventare l’elemento in grado di garantire la sostenibilità dei processi di sviluppo e cambiamento che investono e coinvolgono le comunità locali, le quali sono — in ultima analisi — le sole proprietarie delle risorse necessarie al realizzarsi di tali processi.

3.2. Identità e dimensione simbolica

La valenza identitaria della tradizione deriva — in linea generale — dal suo legame con una comunità ed eventualmente con un territorio: gli appartenenti possono riconoscersi l’un l’altro e distinguersi dallo “straniero”, perché conoscono gli usi, i modi di dire e le abitudini del posto. Il legame fra la cultura ed il luogo fa sì che un territorio e la sua

storia possano essere riconoscibili a partire dalle forme artistiche ed architettoniche in esso prevalenti, dalle coltivazioni e dai cibi, persino dagli odori delle piante selvatiche. Questo “patrimonio” può certamente essere trasformato in valore aggiunto, soprattutto negli ultimi anni, durante i quali alla valorizzazione commerciale della localizzazione dei processi produttivi (Dop, Docg ecc.) si affianca sempre più la valorizzazione della mise en espace dei prodotti e dell’esperienza della loro fruizione (Pine e Gilmore 1999).

Il prodotto locale diventa dunque ad un tempo trademark territoriale e veicolo di ricomposizione identitaria (Salvatore 2008), favorendo l’innestarsi di uno sviluppo sostenibile — basato su una produzione di beni e servizi di dimensioni quantitative relativamente ridotte, ma centrata sulla qualità del prodotto — ed insieme la reinvenzione e la ridefinizione delle identità locali e delle stesse appartenenze. Non diverso è stato del resto il destino e la funzione di molte tradizioni “inventate” o “reinventate” nell’epoca moderna allo scopo di rielaborare le identità nazionali, e che hanno costruito per gli stati nazionali (razionali, burocratici ecc.) fondamenta etiche condivise. Si tratta di un ravvivarsi di attività sociali che nel loro insieme producono sviluppo in quanto producono significati e riorganizzazione del tessuto sociale intorno a simboli — ivi inclusi valori e norme — condivisi.

Bisogna però interrogarsi sulle condizioni alle quali la dimensione simbolica possa essere il tramite di pratiche sociali all’interno della comunità locale (conservando una sua autenticità, definita in questi termini) e nello stesso tempo risultare godibile per lo “straniero”. Perché è l’incontro di questi due aspetti a rendere unico il prodotto (bene, servizio, o destinazione turistica): l’autenticità dei simboli, il loro carattere contestuale li rende cioè non-fungibili, restituendoli all’opacità e alla non-calcolabilità della dimensione tradizionale, e trasformandoli in puri valori estetici: ciò che rende ogni esperienza un “unicum”, di valore inestimabile⁷.

Ma, affinché si dia sviluppo — come controllo e calcolabilità dei processi di produzione, promozione, distribuzione e fruizione dei beni

7) Come osservava già Simmel. Nel mercato del lusso — in particolare — hanno sempre giocato un ruolo l’autenticità, il valore estetico, e la rarità dei prodotti e delle esperienze (Bourdieu 1983).

— è necessario che il simbolo sia operativo e funzionale, che la comunità e il gruppo riescano cioè a trovare in esso un segno, se non della propria identità, almeno del senso del percorso intrapreso, dei nuovi obiettivi e delle nuove pratiche. La tradizione gioca ancora con il cambiamento e con la (post-)modernità, occultando gli aspetti artificiali — quando non artificiosi — delle sue origini, e riproponendosi come “autenticamente autentica”.

3.3. *Fiducia, capitale sociale e particolarismo*

Un altro fattore di sviluppo che dovrebbe essere maggiormente disponibile nei contesti “tradizionali” è la fiducia, risorsa capace di facilitare e sostenere le relazioni sociali in generale e — come messo in evidenza dal Nobel per l’economia K.J. Arrow già negli anni Settanta — le transazioni economiche in particolare.

Le istituzioni funzionano tanto più efficacemente quanto più le persone siano convinte della loro capacità di orientare il comportamento degli altri, sulla base di ragioni fondate sulle proprie conoscenze ed esperienze: gli attori decidono infatti il corso delle proprie azioni non solo (e non principalmente) ottemperando a norme o obblighi sociali, ma anche in funzione delle aspettative che possono ragionevolmente formarsi sul comportamento degli altri. Sotto questo riguardo, possiamo dire che le credenze sulla validità “oggettiva” delle norme costituiscano una delle condizioni di possibilità delle relazioni e delle istituzioni sociali (Weber 1913; sul problema della “convergenza delle aspettative”, cfr. anche Elster 1989).

Questo meccanismo — al quale ci si riferisce oggi con l’espressione “fiducia sistemica” (Luhmann 1968; Giddens 1990) o allargata (Mutti 1998) — è estremamente complesso, chiamando in causa da una parte il funzionamento “oggettivo” delle istituzioni (leggi, sanzioni e meccanismi di tutela e risarcimento del danno) e dall’altra l’esperienza locale e le valutazioni soggettive che gli attori hanno delle istituzioni stesse⁸. Dal momento che un attore non può sapere in ogni singola

8) In parte, anche il meccanismo della fiducia sistemica si basa infatti sull’esperienza, la conoscenza e la valutazione delle istituzioni da parte degli attori: proprio per questo giocano un ruolo fondamentale i sistemi di comunicazione e mediazione (gruppi di riferimento, associazioni, media, ecc.).

circostanza come gli altri si comporteranno, dovrà prendere le sue decisioni sulla base delle proprie convinzioni, oltretutto della conoscenza del contesto. Tanto più le istituzioni e le norme gli appariranno “solide”, “naturali” ed indiscutibili, tanto più semplice sarà per lui agire ed interagire con gli altri.

I meccanismi fiduciari della modernità — per la natura razionalizzata ed astratta delle istituzioni che dovrebbero sostenerli — sono intrinsecamente fragili: soggetti a fluttuazioni sistemiche poco controllabili a livello locale (nella lettura di Giddens), o al rischio di sviluppi che potremmo con uno sguardo contemporaneo definire tecnoburocratici (o burotecnocratici) e comunque al rischio di svuotamento del senso (aspetto privilegiato da Weber).

Infatti, le istituzioni razionalizzate sono solitamente fuori dalla portata dell’esperienza diretta e locale da parte dei singoli attori, i quali devono necessariamente farsene un’idea astratta e sostenuta da convinzioni etiche, morali o intellettuali; mentre d’altra parte le esperienze di livello locale possono influenzare significativamente le convinzioni riguardanti le istituzioni “nazionali” o “globali”, in senso positivo o negativo, e in direzioni non facilmente prevedibili (Sciolla 2003). Non è in ogni caso possibile operare una netta distinzione fra meccanismi fiduciari “tradizionali” e meccanismi fiduciari “moderni”, in quanto — a livello appunto locale — possono dare vita a combinazioni che andranno disaminate contesto per contesto.

A questo proposito, e con particolare riferimento ai temi dello sviluppo economico, la letteratura più recente si è concentrata sul concetto di “capitale sociale” (Coleman 1990), ad indicare la quantità e la qualità di relazioni sociali disponibili per un attore sociale e dei “valori” materiali non meno che simbolici che esse sono in grado di produrre. Le interpretazioni proposte e le risultanze della ricerca empirica sono controverse, soprattutto per gli aspetti che maggiormente interessano ai fini del nostro discorso.

Nei contesti sociali organizzati in base a modalità di relazione più “tradizionali”, infatti, la fiducia è certamente più solida, ma ha carattere localistico e particolaristico (come fiducia interpersonale ristretta o allargata alla comunità), e non è affatto detto dunque che sia in grado di generare maggiore “capitale sociale”: in pratica, non è detto che le piccole comunità caratterizzate da relazioni primarie e diffuse

— anche positive — mettano per ciò stesso a disposizione dei singoli attori una maggiore dote di capitale sociale.

In primo luogo, infatti, ogni attore avrà a disposizione un numero limitato di relazioni attivabili, e tanto più limitato quanto più particolaristico è l'orientamento della rete alla quale appartiene. Molto banalmente, più aperta è la rete di relazioni nella quale si è inseriti, più opportunità — professionali e non solo — si possono avere. La rete primaria e diffusa può addirittura trasformarsi in una “rete unica” che detiene il monopolio delle relazioni attivabili dai partecipanti, ed essere in grado di influenzarne il comportamento utilizzando proprio la leva dell'inclusione / esclusione (cfr. ad es., sul pettegolezzo, Elias e Scotson 1965).

La stessa natura delle relazioni interpersonali, basate sulla conoscenza diretta e sull'egualitarismo comunitario, può generare conformismo e frenare il cambiamento in quanto tale, inducendo la fuga degli innovatori (per il meccanismo del “nemo propheta in patria”), e provocando nel corso del tempo l'impoverimento del tessuto demografico, sociale e soprattutto culturale del territorio. Anche i sistemi di scambio economico possono diventare eccessivamente chiusi all'esterno, e/o organizzati secondo logiche economiche distanti o contraddittorie, per un verso o per un altro, da quelle di mercato.

Un esempio può essere rappresentato dalla logica dell'accontentarsi (o dell'arrangiarsi) trovando equilibri locali nella produzione e nel consumo di beni e servizi, attraverso meccanismi informali (dalle reti familiari di condivisione, alle forme di lavoro e produzione in nero), che possono arrivare a scoraggiare — rendendola superflua e persino dannosa — l'emersione o la crescita delle piccole imprese, o anche la ricerca di un miglioramento della propria condizione lavorativa e professionale⁹.

La natura primaria delle relazioni tende inoltre a rendere “diffuso” anche il conflitto interpersonale, che facilmente si sposta dal piano delle relazioni economiche a quello delle relazioni personali: la comunità potrebbe essere tentata di proteggersi da questo rischio inibendo i comportamenti competitivi e compensando questa interdizione con

9) Che potrebbe essere interpretata come effetto del connubio fra valori tradizionali e valori del capitalismo (cfr. ad es. *l'Etica protestante e lo Spirito del Capitalismo*, Weber 1920–21).

forme di protezionismo nei confronti degli esterni, e di privilegi nei confronti degli interni.

Il conflitto può spostarsi però anche nella direzione inversa, cioè dalle relazioni personali a quelle economiche, impedendo il formarsi di reti fra imprese e soggetti per ragioni del tutto personali ed idiosincratiche. Infine, i meccanismi fiduciari orientati alla comunità possono entrare in esplicito conflitto con quelli sistemici, necessari alla ricomposizione degli interessi locali entro un quadro di riferimento etico di tipo universalistico: è il caso del “familismo amorale” (Banfield 1958), come dei gruppi bonding analizzati da Putnam (2000).

Perché la fiducia interpersonale (soprattutto allargata alla comunità) diventi preziosa risorsa per lo sviluppo sociale ed economico, appare insomma necessario — nell’ipotesi di lavoro che il nostro gruppo di ricerca sta seguendo, e che riprende la nota ipotesi di Tocqueville — il contributo di fattori capaci di compensare le tendenze particolaristiche e quindi di potenziare le risorse fiduciarie naturalmente presenti in un contesto dal forte riferimento identitario e territoriale. In particolare, appare utile esplorare — sulla scorta di diversi risultati della ricerca empirica — il ruolo di reti secondarie, specifiche e ad orientamento universalistico (Fukuyama 1995), nell’affiancare ed intersecare quelle comunitarie¹⁰.

Ammettendo che il passaggio dalla fiducia interpersonale (ristretta o allargata) a quella sistemica (riferita alle istituzioni) sia influenzato dall’associazionismo, in contesti territoriali di piccole dimensioni — dove la distinzione fra reti primarie e reti secondarie è del tutto astratta — potrebbe risultare strategico il ruolo di intermediari (Coleman 1990), di esperti “locali” stimati e rispettati (Giddens 1994), di opinion-leaders (in quello che possiamo definire trasferimento di fiducia). Le associazioni attingerebbero cioè la fiducia dalle reti primarie, orientando la mobilitazione di queste ultime in senso universalistico: questo però subordinatamente agli scopi, agli obiettivi ed ai valori delle associazioni stesse.

Putnam (cfr. in particolare 2000) distingue ad esempio fra gruppi bon-

10) Viene ripresa cioè l’ipotesi di Tocqueville sul ruolo dell’associazionismo e della società civile nello sviluppare i valori civici ed *insieme* l’autonomia individuale. Cfr. anche Di Nicola 2006 e Donati (a c. di) 2007

ding — orientati all'interno e dunque identitari (come quelli su base etnica) — e gruppi bridging — orientati invece all'esterno, ed in linea generale a valori di tipo universalistico: solo questi ultimi favorirebbero il trasferimento della fiducia dal livello interpersonale a quello sistemico, mentre i primi incoraggerebbero addirittura atteggiamenti particolaristici.

Nell'analisi condotta da chi scrive sui dati di una ricerca sulla società civile italiana (Cesareo, a c. di, 2003), è stato possibile rilevare come i gruppi informali e comunitari (“solidali”) fossero i meno orientati alla partecipazione pubblica, al contrario di quelle associazioni dalla forma organizzativa più stabile che, pur portando avanti obiettivi di solidarietà, raggiungevano dimensioni nazionali e sovranazionali; in una posizione intermedia si collocavano infine le associazioni orientate alla tutela di interessi economici (Vardanega 2003).

4. Conclusioni e linee di ricerca

La natura “opaca” della tradizione rappresenta un'arma a doppio taglio: per il funzionamento dei moderni sistemi di azione — e per lo sviluppo socio-economico — è infatti indispensabile la fiducia su base razionale nei sistemi astratti (è il classico caso della circolazione monetaria) e nei sistemi esperti (per la divisione del lavoro, la professionalizzazione dei mestieri, l'uso estensivo delle tecnologie); le risorse di fiducia embedded sono invece rivolte ai soli appartenenti, ed ingenerano diffidenza nei confronti dello straniero (Simmel 1908; Giddens 1990 e 1994)¹¹.

Il processo di individualizzazione e l'ampliarsi ed il differenziarsi delle “cerchie sociali” hanno favorito l'emergere di un'etica universalistica (Simmel 1890 e 1908), a tutto vantaggio non solo della democrazia, ma anche di uno sviluppo economico basato sul mercato (Fukuyama 1995)¹².

11) Come l'ampliamento delle cerchie sociali ha condotto, secondo Simmel, al formarsi di una concezione universalistica dell'uomo, nello stesso modo, secondo Giddens, il costituirsi di una *sfera pubblica* ha determinato il venire meno dell'idea di *stranger*.

12) Non dobbiamo dimenticare infatti che si può avere sviluppo economico senza democrazia, ed anche senza mercato.

La città è l'emblema di questo processo in quanto «centro culturale» (Hannerz 1992) caratterizzato non solo da «massa critica» (numero di relazioni potenziali), ma soprattutto di «apertura»: verso l'esterno come apertura «a tradizioni diverse, a diversi sistemi di significato e espressione» (tr. it.: p. 256–8); e verso l'interno, come assenza di barriere culturali.

La grande concentrazione di persone in uno spazio limitato è importante per il processo culturale non solo perché fornisce masse critiche per sviluppi diversificati, ma anche perché offre sempre nuove occasioni di serendipity: le cose si trovano quando non si stanno cercando, perché sono sempre intorno a noi (tr. it.: p. 263).

Le opportunità di incontro e di costituzione di reti effettivamente autonome da quelle di ascrizione si realizzano dunque appieno — secondo il modello della modernità — solo in queste circostanze.

D'altra parte la sociologia esiste proprio in quanto questo modello contiene in sé, sul piano dell'autorappresentazione soprattutto, qualcosa di profondamente inquietante: infatti la città è da sempre rappresentata come luogo non solo della serendipity, ma anche dell'effimero e dell'evanescente (avevano osservato all'inizio come la modernità si identifichi nella transitorietà), della devianza e dell'anomia.

Già Weber (1922) osservava infatti come gli ordinamenti sociali tradizionali fossero più solidi di quelli razionali (“puramente” orientati allo scopo); ma osservava anche che quelli razionali rispetto ai valori erano più solidi di entrambi. Ciò in quanto — dal punto di vista del singolo individuo — nell’“adesione razionale rispetto al valore” si congiungono impegno e razionalità, laddove invece (come abbiamo visto nel paragrafo precedente) la legittimazione tradizionale si basa su credenze in ampia parte opache alla consapevolezza degli attori, mentre quella puramente razionale manca (o può mancare) di impegno nei confronti di fini condivisi.

Abbandonando un modello puramente oppositivo, e pensando alla “tradizione” come ad un orientamento sociale, valoriale e culturale che non si sostanzia necessariamente in una forma specifica di organizzazione sociale (quella comunitaria); rivalutando inoltre il nuovo ruolo che credenze e valori hanno nella società post-tradizionale,

possiamo forse dotarci di apparati concettuali atti a cogliere le potenzialità reali — ed insieme i limiti — della tradizione e dei suoi riferimenti.

Le condizioni alle quali la conoscenza diretta dell'altro e la fiducia nei confronti della solidità dei sistemi di riferimento possono trasformarsi in una vera e propria risorsa di sviluppo restano da indagare — a parere di chi scrive — a livello locale, caso per caso, evitando (almeno in prima battuta) di cercare spiegazioni generali ed universalmente valide, e tentando piuttosto di individuare le traiettorie storiche del formarsi delle specifiche modalità di organizzazione sociale che hanno dato luogo a processi virtuosi di sviluppo, o a spirali viziose di disgregazione sociale¹³. L'analisi comparativa di diversi contesti territoriali dovrebbe consentire di individuare il posto occupato dalle reti (formali ed informali) e dai principali attori coinvolti nei meccanismi di ricomposizione su base territoriale: identitari (nel senso indicato nel § 3.2) e/o civili nel senso più ampio (§ 3.3.).

13) Questo è l'obiettivo del progetto di ricerca finanziato dall'Ateneo di Teramo (Par 2008), ed attualmente in corso, dal titolo «Territorio e identità», finalizzato ad approfondire la riflessione sugli strumenti teorici e metodologici in grado di descrivere e dare conto dei processi di costruzione dell'identità in quanto legata al territorio per il tramite di rappresentazioni simboli e relazioni sociali significative.

Riferimenti bibliografici

- Balandier G., 1988, *Le Désordre. Éloge du mouvement*; Paris, Fayard; tr. it.: *Il disordine. Elogio del movimento*, Bari, Dedalo, 1995.
- Baumann Z., 2001, *Missing Community*; tr. it.: *Voglia di comunità*, Bari, Laterza, 2001.
- Bagnasco A., 2003, *Società fuori squadra*, Bologna, Il Mulino.
- Bagnasco A., Piselli F., Pizzorno A., Trigilia C., 2001, *Il capitale sociale. Istruzioni per l'uso*, Bologna, Il Mulino.
- Banfield E. C., 1958, *The Moral Basis of a Backward Society*, Chicago, Free Press; tr. it.: *Le basi morali di una società arretrata*, Bologna, Il Mulino, 2007.
- Boudon R., 1995, *Le juste e le vrai. Études sur l'objectivité des valeurs et de la connaissance*, Paris, Fayard; tr. it.: *Il vero e il giusto*, Bologna, Il Mulino, 1997.
- Boudon R., 1999, *Le sens des valeurs*, Paris, Presses Universitaires de France; tr. it.: *Il senso dei valori*, Bologna, Il Mulino, 2000.
- Bourdieu P., 1979, *La distinction*, Paris, Les éditions de minuit; tr. it.: *La distinzione*, Bologna, Il Mulino.
- Cesareo V. (a c. di), 2003, *I protagonisti della società civile*, Catanzaro, Rubbettino.
- Coleman J. S., 1990, *Foundations of Social Theory*, Cambridge, Harvard Univ. Press; tr. it.: *Fondamenti di teoria sociale*, Bologna, Il Mulino, 2005.
- De Certeau M., 1981, «*Une pratique sociale de la différence. Croire*», in *Faire croire. Modalités de la diffusion et de la réception des messages religieux du XIIe au XVe siècle*, École Française de Rome, Roma; tr. it.: «*Una pratica sociale della differenza: credere*» in *La pratica del credere*, Milano, Medusa, 2007.
- Di Nicola P., 2006, *Dalla società civile al capitale sociale. Reti associative e strategie di prossimità*, Milano, Angeli
- Donati P. (a c. di), 2007, *Il capitale sociale. L'approccio relazionale*, Milano, Angeli (num. mon. di Sociologia e Politiche Sociali, n. 1).
- Donati P. e Colozzi I. (a c. di), 2006, *Terzo settore e valorizzazione del capitale sociale in Italia: luoghi e attori*, Milano, Angeli.
- Donati P. e Colozzi I. (a c. di), 2007, *Terzo settore, mondi vitali e capitale sociale*, Milano, Angeli.

- Elias N. e Scotson J.L., 1967, *The Established and the Outsiders*, London, Sage (1994); tr. it. *Strategie dell'esclusione*, Bologna, Il Mulino.
- Elster J., 1989, *The Cement of Society. A Study on Social Order*, Cambridge Univ. Press; tr. it. *Il cemento della società*, Bologna, Il Mulino, 1995.
- Fukuyama F., 1995, *Trust. The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, New York, Free Press; tr.it.: *Fiducia*, Milano, Rizzoli, 1996.
- Gambetta D. (a c. di), 1988, *Trust. Making and Breaking Cooperative Relations*, Oxford, Blackwell; tr. it.: *Le strategie della fiducia*, Torino, Einaudi, 1989.
- Giddens A., 1990, *The Consequences of Modernity*, Cambridge (UK), Polity Press; tr. it. *Le conseguenze della modernità*, Bologna, Il Mulino, 1994.
- Giddens A., 1991, *Modernity and Self-Identity. Self and Society in the Late Modern Age*, Cambridge (UK), Polity Press.
- Giddens A., 1994: tr. it. «Vivere in una società post-tradizionale», in U. Beck, A. Giddens e S. Lash, *Modernizzazione riflessiva*, Trieste, Asterios, 1999.
- Giddens A., 1999, *Runaway World. How Globalization is Reshaping our Lives*, London, Profile Books; tr. it.: *Il mondo che cambia*, Bologna, Il Mulino, 2000.
- Halbwachs M., 1968, *La mémoire collective*, Paris, Presses Universitaires de France; tr. it.: *La memoria collettiva*, Milano, Unicopli, 1987.
- Hannerz U., 1992, *Cultural Complexity*, New York, Columbia Univ. Press; tr. it.: *La complessità culturale*, Bologna, Il Mulino, 1998.
- Hobsbawm E. e Ranger T. (eds.), 1983, *The Invention of Tradition*; tr. it.: *L'invenzione della tradizione*, Torino, Einaudi, 1987.
- Luckmann T., 1967, *The Invisible Religion*, New York, Macmillan Co., 1967; tr. it.: *La religione invisibile*, Bologna, il Mulino, 1969.
- Luhmann N., 1968, *Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität*, Stuttgart, Lucius & Lucius (IV ed. 2000); tr. it.: *La fiducia*, Bologna, Il Mulino, 2002.
- Luhmann N., 1992, *Beobachtungen der Moderne*, Opladen, Westdeutscher Verlag; tr. it.: *Osservazioni sul moderno*, Roma, Armando, 1995.

- Mutti A., 1998, *Capitale sociale e sviluppo*, Bologna, Il Mulino.
- Pine J. B. & Gilmore J.H., 1999, *The Experience Economy*, Boston, Harvard Business School Press; tr. it.: *L'economia delle esperienze*, Milano, Etas, 2000.
- Pendenza M., 2008, «*Le fonti della fiducia. Tra partecipazione associativa e risorse personali*», *Sociologia e politiche sociali*, 1.
- Putnam R.D., 2000, *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*, New York, Simone & Schuster; tr.it. *Capitale sociale e individualismo*, Bologna, Il Mulino, 2004.
- Salvatore R., 2008, «*Local Productions as Cultural Goods and Identity Representation*», paper presentato al Colloque international Le développement culturel: un avenir pour les territoires? (17–18 avril 2008, Nîmes) (in corso di pubblicazione come working paper in *Territori Sociologici*, Roma, Aracne, 2009).
- Salvatore R. e Vardanega A., 2008, «*I distretti del gusto come fattore di sviluppo locale*», relazione presentata al seminario di studio Oltre i distretti industriali: nuovi approcci e modelli di clustering per lo sviluppo locale, Teramo, Sviluppo Italia Abruzzo, 18 luglio 2008.
- Sciolla L., 2003, «*Quale capitale sociale?*», *Rassegna Italiana di Sociologia*, 44, 2.
- Simmel G, 1890, *Über soziale Differenzierung: soziologische und psychologische Untersuchungen*, Leipzig, von Duncker & Humblot; tr. it.: *La differenziazione sociale*, Bari, Laterza, 1982.
- Simmel G., 1908, *Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung*, Berlin, Duncker & Humblot; tr. it.: *Sociologia*, Milano, Edizioni di Comunità, 1998.
- Triglia C., 1994, *Sviluppo senza autonomia: effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 1994
- Valeri V., 1981, voce «*Rito*», *Enciclopedia Einaudi*, XII, Torino, Einaudi.
- Vardanega A., 2003, «*Società civile come spazio di mediazione*», in *Cesareo* (a c. di) 2003.
- Vardanega A., 2008, *Le ragioni del soggetto*, Milano, Angeli.
- Vardanega A. (a c. di), 2004, *Crescere in provincia*, Milano, Angeli.
- Weber M., 1913; tr. it.: «*Alcune categorie della sociologia comprendente*», in M. Weber, *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, Tübingen, Mohr, 1922; tr. it.: *Il metodo delle scienze storico-sociali*

(a c. di P. Rossi), Torino, Einaudi, 1958.

Weber M., 1920–21, *Gesammelte Aufsätze zur Religionsoziologie*, Tübingen, Mohr; tr. it.: *Sociologia della religione* (a c. di P. Rossi), Torino, Einaudi, 1982.

Weber M., 1922, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen, Mohr; tr. it.: *Economia e società*, Milano, Ed. di Comunità, 1961–1995.

SCHEDE BIBLIOGRAFICHE
BOOK REVIEWS

a cura di
Elisabetta Boccia

Emmanuele Francesco Maria Emanuele, *Il terzo pilastro. Il non profit motore del nuovo welfare*, Edizioni scientifiche Italiane, Napoli 2009.

Il dibattito sul non profit si fa sempre più ampio e articolato. Si discute ormai da tempo sulla crisi dei meccanismi di funzionamento del welfare state. E recentemente anche in gran parte del mondo politico è emersa chiara la coscienza dell'incapacità dello Stato di fronteggiare in modo efficiente le diversificate e molteplici richieste di sostegno da parte della società civile. Soprattutto oggi in cui la domanda di servizi sociali oltre ad ampliarsi da un punto di vista dimensionale, grazie allo sviluppo di maggiori e nuove necessità, ha aumentato anche il suo livello qualitativo. Si tratta di una richiesta di servizi sempre più ampia e specializzata a cui lo Stato ormai non può più rispondere da solo. Lo Stato quindi è in difficoltà e solo il terzo settore, il non profit privato, con la sua comprovata azione può rappresentare una valida soluzione. Questa la tesi centrale del prof. avv. Emmanuele Francesco Maria Emanuele nel suo volume, *Il Terzo Pilastro. Il non profit motore del nuovo Welfare*.

Questo libro appare di rilievo non solo per la rigorosa ricognizione storica del settore, ma anche per il fondamentale contributo alla promozione dello sviluppo e della necessaria modernizzazione del mondo del non profit. A questo si unisca la tesi, più volte richiamata nel testo, riccamente argomentata e supportata da motivazioni, oltre che storiche ed economiche anche scientifiche e sociali, della necessità di un miglioramento e di una più attuale evoluzione dell'intero quadro normativo del settore. Dunque, una minore incidenza e pervasività dello Stato accanto al potenziamento, rafforzamento e sviluppo del terzo settore sono i temi su cui l'Autore "Si prende la responsabilità -evidenzia giustamente De Rita nella presentazione- di offrire un contributo chiaro, senza per questo rinunciare al rigore della sua proposta, verosimilmente facendo tesoro della sua esperienza congiunta di clerico del codice civile e di presidente di una grande fondazione bancaria (...). C'è infatti una idea completa di cosa potrebbe essere il *welfare state*, nella sua nuova versione pluralista e aderente alle comunità, dove l'attenzione al terzo settore è la punta di diamante

della nuova centralità che va assumendo l'azione autonoma dei cittadini, con il costituirsi di corpi intermedi che, messi nelle condizioni di operare dal ritrarsi del monopolio statale della protezione sociale, permettono di trovare un nuovo più virtuoso equilibrio tra aspettative della domanda, qualità dell'offerta e sostenibilità finanziaria".

La progressiva sostituzione dello Stato con il non profit privato è vista come la diretta conseguenza dell'evoluzione che sta vivendo il nostro Paese. Occorre -propone Emanuele- un sistema snello ed efficiente, che tenga conto anche della progressiva uscita, da parte dello Stato, da quei settori specialistici della sanità e dell'istruzione, della ricerca scientifica, della cultura, dove sarebbe assicurata la competenza dei privati non profit, così da garantire ampia copertura sociale solo alle persone che effettivamente, e con severi controlli, dimostrano di non avere i mezzi sufficienti per vivere dignitosamente.

Si tratta di attivare un meccanismo di delega delle funzioni svolte finora dallo Stato sociale a favore del privato sociale, quel privato cioè costituito da organizzazioni che non perseguono finalità di lucro e che pur operando con criteri di economicità si distinguono per la volontà di raggiungere obiettivi di utilità sociale.

Non manca, mediante il ricorso ad un modello econometrico la stima dei potenziali risparmi derivanti per lo Stato (destinabili ad altre voci del bilancio), con l'obiettivo di individuare una possibile soluzione, analizzata sia in termini quantitativi che qualitativi, al problema della ristrutturazione dello Stato sociale in Italia: "(...) Si rende pertanto opportuno operare una verifica della fattibilità e soprattutto degli effetti prodotti dalla soluzione avanzata e consistente nella riduzione del peso dello Stato nel sistema di sicurezza sociale e nella conseguente crescita, in termini dimensionali e di importanza collettiva, del terzo settore nel panorama economico e sociale italiano". A tale proposito, l'Autore presenta un modello appunto che, partendo dalla nota relazione tra le variabili macroeconomiche di Keynes "...si propone di analizzare le conseguenze indotte sul livello del reddito complessivo (PIL), sui consumi, sull'occupazione e così via dal passaggio delle funzioni di protezione sociale dallo Stato al terzo settore". Si tratta sì di un primo tentativo di tradurre in termini quantitativi una possibile soluzione della crisi del *welfare state*, ma che intende tuttavia stimolare nuovi e costruttivi interventi sull'argomento.

Sollevarre quindi “lo Stato dall’onere di gestire e finanziare molti dei settori finora da esso presidiati in via prevalente -sottolinea ancora Emanuele- ritengo possa rappresentare un’ipotesi concretamente percorribile in grado di ristabilire un duraturo equilibrio tra le variabili sociali ed economiche, compatibile con i dati che emergono dalla presente congiuntura”. E più avanti: “Lo Stato vedrebbe alleggerito il peso del proprio impegno in favore del sociale, e potrebbe concentrarsi con maggior ampiezza a sostenere alcuni settori prioritari come ad esempio, quello pensionistico, lasciando al privato sociale l’onere di fronteggiare altri altrettanto importanti settori, provvedendo in maniera autonoma al finanziamento della propria attività”.

Intervenendo in tal senso, quindi, secondo il principio di sussidiarietà censito dall’art.118 della nostra costituzione, il terzo settore contribuirebbe a costruire ciò che nel volume l’Autore ipotizza come *welfare community* che diverso dal *welfare state*, conserverebbe di questo i livelli qualitativi e la storica sensibilità sociale, creando così “la nuova frontiera ed il futuro della società europea”.

Antonio Miglio e Antonio Patuelli, *Fondazioni e banche: garanzie e prospettive*, Libro Aperto Editore, 2009.

Il volume *Fondazioni e Banche: garanzie e prospettive* raccoglie diversi interventi sulle Fondazioni di origine bancaria e sulle banche (in particolare sulle Casse di Risparmio) in un percorso ideale di valori e principi di libertà e responsabilità.

Gli autori del volume sono Antonio Miglio, Vice Presidente ACRI e Presidente della Fondazione Cassa di Risparmio di Fossano (Cuneo) ed Antonio Patuelli, Presidente del Gruppo Cassa di Risparmio di Ravenna Spa e Vice Presidente ACRI.

Nel volume, con prefazione di Giuseppe Guzzetti, Presidente della Fondazione CARIPLO e dell’ACRI, viene affrontato il problema della crisi finanziaria in atto che – scrivono gli autori – ci ha fortemente ed ulteriormente rafforzato nelle nostre convinzioni. Infatti, per anni,

abbiamo dissentito rispetto alle linee, a lungo di moda anche in Italia, tendenti a ridimensionare l'importanza dei valori fondamentali dei bilanci bancari, a cominciare dal patrimonio che alcuni volevano sempre più limitato per favorire l'evidenziazione di una maggiore redditività. Inoltre la moda della finanza sempre più ardita basata anche su frequenti scommesse era lontana dalla cultura che in quasi due secoli ha fatto crescere l'esperienza delle Casse di Risparmio.

La maggiore prudenza media delle banche italiane ed una più equilibrata propensione al rischio sono state certamente la prima difesa della stabilità degli istituti di credito italiani, ma sarebbe sbagliato ed ingeneroso – aggiungono Miglio e Patuelli – sottovalutare il ruolo di forte solidità e sicurezza che, anche nei giorni più difficili della crisi finanziaria, hanno svolto le Fondazioni di origine bancaria nel loro ruolo di azionisti solidi e stabili di lunga prospettiva. Ora occorre intraprendere un'evoluzione che porti ad apprezzare maggiormente il ruolo delle Fondazioni come investitori istituzionali della massima serietà, solidità e depositarie di valori etici, rimuovendo anche taluni degli eccessivi vincoli normativi che sono stati stratificati sulle Fondazioni-azioniste bancarie e sulle stesse banche partecipate da Fondazioni.

Nella prefazione Giuseppe Guzzetti sottolinea fra l'altro che l'allocazione degli impieghi deve essere compatibile con progetti di sviluppo oltre che con legittime e doverose attese di ritorno economico: solo fertilizzando la crescita di quell'economia reale, dalla quale l'economia finanziaria alla lunga non può prescindere, si potrà infatti mantenere il perno gravitazionale necessario per guardare ad orizzonti non effimeri. Guzzetti auspica, inoltre, che la pressione fiscale italiana sulle aziende bancarie e finanziarie venga allineata a quella delle aree più competitive del resto dell'Europa: anche questo sarebbe un contributo non secondario allo sviluppo del Paese.

“È con grande valentia – ha scritto Guzzetti – che Patuelli e Miglio si sono misurati con la sfida di ricapitolare in un'opera puntuale ma snella, e in alcuni punti davvero godibile, gli elementi essenziali del percorso di idee e di scelte che hanno definito l'attuale quadro del credito in Italia, in particolare sugli elementi più utili a dare suggestioni per tracciare nuove linee di supporto alla crescita del Paese”.

Il volume si distingue in due parti: la prima, di Antonio Miglio, riguar-

da le Fondazioni, la Cassa depositi e prestiti, le Casse di Risparmio e la Fondazione per il Sud; la seconda parte, di Antonio Patuelli, affronta in particolare le tematiche delle banche e della Banca d'Italia, il ruolo competitivo dell'Italia in Europa ed alcuni esempi autorevoli di banchieri del passato: “risuonano ancora attuali – scrive Guzzetti – gli insegnamenti di uomini come Luigi Einaudi, Ugo La Malfa, Giovanni Malagodi, Guido Carli, Enrico Cuccia, alle cui figure, negli ultimi capitoli, Patuelli dedica brevi ritratti, dove la stima e il rispetto per i ‘maestri’ si mescolano con il gusto per la ricerca storica, consegnandoci pagine davvero preziose. Non si tratta, infatti, di nostalgia del tempo passato, ma del recupero di un insegnamento e, soprattutto, di un’eredità morale che possono ancora aiutarci a guardare al futuro con visione prospettica e lungimiranza”.

Rainer Masera (a cura di), *The great financial crisis. Economics, regulation and Risk*. Bancaria editrice, 2009, Roma.

Le banche internazionali e il sistema finanziario globale sono al centro di una crisi che può essere paragonata a quella del 1929-30. Gli otto capitoli del volume, curato da Rainer Masera, offrono una spiegazione del tumulto finanziario, individuando le motivazioni di fondo, le cause principali e le conseguenti reazioni a catena. La crisi ha evidenziato sia una serie di disattenzioni di natura monetaria, normativa e di vigilanza, e sia gli insuccessi di *governance* societaria, nonostante i ripetuti e chiari avvertimenti da parte degli esperti dei pericoli che si stavano accumulando e diffondendo. Nel volume, particolare attenzione è posta sull’impatto ciclico dell’attuale quadro normativo, dove sono analizzate l’ascesa e la caduta delle banche di investimento statunitensi. I primi cinque capitoli tracciano un quadro analitico della crisi negli anni 2007-2008. I successivi due saggi descrivono il funzionamento di nuovi attori principali nei mercati finanziari internazionali durante la crisi – fondi sovrani e fondi speculativi – mentre l’ultimo capitolo offre un’interpretazione della Grande Depressione degli anni 30.

Gli autori identificano le debolezze normative e di vigilanza ed offrono suggerimenti per sviluppare un sistema finanziario più solido. In particolare, trasparenza e responsabilità dei mercati e degli intermediari; miglior funzionamento dei derivati, miglior controllo della *governance societaria*, maggior monitoraggio del rischio e delle procedure di controllo.

In estrema sintesi – come ben documentato nel libro – alle origini della crisi ci sono stati comportamenti micro-economici (di individui, di istituzioni) determinati da una concezione errata del rischio e da confusione tra rischio (stimabile con il calcolo delle probabilità) ed incertezza (difficilmente quantizzabile senza ricorrere a strumentazioni avanzate ed in parte ancora sperimentali). Ciò ha comportato una serie di scelte errate attraverso quelli che gli economisti chiamano processi di “selezione avversa”. I salvataggi di banche e simili stanno ora per contro innescando processi di ciò che viene denominato “azzardo morale”. Occorre andare alle radici di queste disfunzioni anche perché le prassi che si stanno diffondendo possono eccedere nella cautela, smorzando anche i vari focolai di ripresa e, quel che è più grave, possono dare luogo ad una crescita lenta che potrebbe durare decenni. Ciò comporta un nucleo duro di nuove regole e strumenti nazionali e internazionali per applicarle. È un processo lungo e non facile. Il primo appuntamento è quello del G8 di luglio. Sul quale si ripongono tante speranze.