

# IL RISPARMIO REVIEW

# 1

Anno LX - n. 1 gennaio - marzo 2012

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](mailto: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](http://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

Giorgio Righetti (ACRI, Rome)

## Editorial Board

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 LX - n. 1 gennaio - marzo 2012

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](mailto:elisabetta.boccia@acri.it)  
[www.ilrisparmioereview.it](http://www.ilrisparmioereview.it)  
[www.acri.it](http://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

NICOLA MATTOSCIÒ

Un secolo e mezzo di Unità d'Italia tra suggestioni e sviluppo economico:  
una stilizzazione dell'evoluzione storica  
*A century and a half of United Italy: economic development  
and a stylizing historical evolution*

5

GIANFRANCO SABATTINI - PASQUALE LUCIO SCANDIZZO

Mercato e riforma sanitaria  
*Market and healthcare reform*

45

MARIO COMANA

Redditività, rischi, capitalizzazione: la sfida congiunta del mercato  
e della regolamentazione  
*Profitability, risks, capitalization: the combining challenge from markets  
and regulation*

67

ENZO SCANNELLA

I tratti distintivi dell'economia degli intermediari bancari:  
un approccio di analisi funzionalista  
*Economics of banking: a functional perspective of analysis*

97

**SCHEDE BIBLIOGRAFICHE**

**BOOK REVIEWS**

*a cura di Elisabetta Boccia*

139



**UN SECOLO E MEZZO DI UNITÀ D'ITALIA  
TRA SUGGERZIONI E SVILUPPO ECONOMICO:  
UNA STILIZZAZIONE DELL'EVOLUZIONE STORICA\***

*A CENTURY AND A HALF OF UNITED ITALY: ECONOMIC  
DEVELOPMENT AND A STYLIZING HISTORICAL EVOLUTION*

Nicola Mattoscio

*Dipartimento dei Metodi Quantitativi e Teoria Economica  
Università di Chieti-Pescara "G. D'Annunzio"*

*Department of Quantitative Methods and Economic Theory  
University of Chieti-Pescara "G. D'Annunzio"*

*mattoscio@unich.it*

\* Una sintesi del paper costituisce il testo della conferenza tenuta il 9 febbraio 2011, presso il Liceo Classico D'Annunzio di Pescara, nell'ambito delle iniziative per le Celebrazioni del 150° anniversario dell'Unità d'Italia.



*Ripercorrendo per grandi linee la storia dello stato unitario italiano in occasione del 150° anniversario della sua nascita, il paper evidenzia l'esistenza di significative corrispondenze e correlazioni tra i modelli di visione sperimentati di volta in volta per caratterizzare il ruolo del Paese, e la lunga rincorsa della sua crescita economica verso la "convergenza europea", o il recente emergere di fattori critici di rischio per la regressione dalla stessa.*

*L'analisi fattuale e concettuale dei contesti e delle dinamiche porta a stilizzare un nuovo e virtuoso modello di visione, incardinato sulla riproposizione del federalismo in un'accezione alquanto inusuale, sia nell'organizzazione della vita democratica nella "società dell'informazione", sia in quella dei sistemi economici descrittivi dell'economia della conoscenza e globalizzata.*

**PAROLE CHIAVE:** ECONOMIA DELLA CONOSCENZA • CRESCITA • FEDERALISMO  
• DEMOCRAZIA.

*Through a broad chronicle of the history of the Italian unitary state in the 150th year since its birth, this paper highlights the existing correspondences and correlations between the various weltanschauungen of Italy's role through the years and its long-period economic growth towards European standards, as well as the recently-appearing risk factors of economic regression from these standards.*

*Through an in-depth analysis of the historical contexts and dynamics, a brand new virtuous weltanschauung can be proposed, based on an innovative federalistic project, rejuvenating both democratic life in the "information society" and the economic system in the new, globalised economy of knowledge.*

**KEYWORDS:** KNOWLEDGE ECONOMICS • GROWTH • FEDERALISM • DEMOCRACY.

## **1. Introduzione**

Obiettivo del *paper* è quello di ripercorrere, sia pure in modo molto sintetico, la storia unitaria dello stato italiano, nell'intreccio tra le grandi suggestioni che ne hanno scandito l'avvicinarsi delle sue principali stagioni e l'evoluzione della sua crescita economica. Seb-

bene non mancano studi in tale direzione, qui si intende ricostruire le fasi salienti con accostamenti a *modelli di visione*, nel convincimento che è la consapevolezza della “visione” del proprio ruolo che anima nel bene e nel male la vita degli stati e quella delle nazioni, finanche nello svolgimento dei fatti economici.

Allo scopo, dopo un inquadramento generale delle disparità iniziali con i principali paesi più progrediti, e degli aspetti che più hanno accompagnato il processo unitario (par. 2), si evidenziano i fattori e le modalità per cui si perviene con successo alla convergenza europea (par. 3). Dopo aver spiegato brevemente le cause dei rischi di regresso che si constatano all'esordio del nuovo millennio (par. 4), si approfondisce l'evoluzione dei *modelli di visione* per patriottismi verso la cosiddetta Seconda Repubblica. In assenza di una corrispondente nuova visione, si constata come questo approdo si accompagna all'indebolirsi, tra l'altro, dell'identità italiana nella comunità internazionale e al pericolo di emarginazione del suo sistema economico (par. 5).

A partire dalle potenzialità ancora preservate del suo sistema economico, si rappresenta come lo scenario possibile e necessario del *Patriottismo federalista*, presente fin dalla nascita nel suo DNA, favorirebbe il recupero di una nuova visione “universalista” e cosmopolita per il futuro dello stato unitario (par. 6). Infine, seguono alcune brevi considerazioni conclusive (par. 7).

## **2. Un inquadramento generale**

Quale impatto e quali conseguenze ha prodotto il processo di unificazione nazionale sull'economia italiana, e del Mezzogiorno in particolare? E' questa la domanda alla quale, sia pure nei termini un po' generici e approssimativi di una breve ricostruzione, cercherò di dare una risposta. Si tratta di una questione cruciale per un giudizio complessivo, e possibilmente equilibrato ed oggettivo, sull'Unità d'Italia a centocinquanta'anni di distanza. Ed è anche una questione di grande attualità, specie in questi nostri tempi durante i quali impazzano revisionismi di ogni tipo.

Oggi esistono correnti storiografiche, per la verità alquanto fantasiose (non soltanto quelle dichiaratamente *filoborboniche*), che addirittura

giudicano l'Unità uno svantaggio piuttosto che un processo positivo per l'intero stivale.

Pare allora necessaria un'analisi in prospettiva storica dei fattori che hanno determinato lo sviluppo e la crescita dell'Italia nell'età contemporanea, al fine di comprendere in che modo l'unificazione nazionale ha giovato al benessere degli italiani e come il passato può indicare la strada per le sfide future.

Ma già la dinamica del reddito pro capite, inteso come indicatore sintetico, ma efficace, dello stato di salute del sistema economico, ed in buona parte anche esplicativo dell'evoluzione del grado di benessere degli italiani, ci racconta per fortuna un'altra storia. In realtà, nel 1860 il reddito medio di un italiano era di gran lunga più basso rispetto a quello dei paesi leader europei.

Valerio Castronovo (1995, p. 3) sostiene che esso era pari a circa un terzo di quello di un francese e soltanto un quarto di quello di un britannico. Altre ricostruzioni sono più ottimistiche, ma non tali da inficiare la constatazione, all'epoca, di condizioni di grave arretratezza dell'intera penisola. Più recentemente, ad esempio, Landen (2002, p. 567) ha sostenuto che, nel periodo della unificazione, il reddito pro capite medio in Italia era " ... grosso modo la metà di quello dell'Inghilterra e circa il 60% di quello della Francia".

Dunque, oltre ad essere relegata politicamente ad una pura "espressione geografica", anche da un punto di vista socioeconomico l'Italia era alla periferia dell'Europa.

Nel 2010 invece, dopo l'anno orribilis della recente Grande Recessione particolarmente incisivo in Italia, secondo i dati World Bank *in dollari* a prezzi correnti il reddito pro capite di un suo abitante è superiore alla media dell'Unione Europa a 27 (\$ 33.917 a fronte di \$ 32.365) ed è di poco inferiore a quello (- 10%) di un cittadino del Regno Unito (\$ 36.099) o a quello (- 15%) di un francese (\$ 39.495). In realtà, nel 2000, significativo passaggio tra due secoli e tra due millenni, e lontani dalla crisi degli ultimi anni, l'indicatore sostanzialmente uniformava i tre Paesi (con € 22.000 circa pro capite, secondo Eurostat), e rispetto alla media europea fatta pari a 100, il reddito pro capite italiano era pari a circa 117. Piuttosto, è la situazione del Mezzogiorno a rappresentarsi nei giorni nostri ancora in termini molto critici, avendo i suoi abitanti un reddito pro capite appena superiore alla

metà di quello del Centro Nord (nel 2010 era pari al 58,5%, secondo la SVIMEZ). Mentre all'esordio del nuovo stato, e ancora per circa un quindicennio dopo la presa di Roma, secondo alcuni studi, il reddito pro capite dei meridionali era sostanzialmente uniformato a quello del Centro-Nord (cfr. Danieli V. – Malanima P. 2007 e 2011). Seguendo altre ipotesi di stima, invece, la situazione era meno ottimistica già all'epoca dell'annessione di Roma quando, per lo stesso indicatore, il Mezzogiorno evidenziava solo l'84% del Centro-Nord, e venti anni dopo aggravava ancora la sua posizione raggiungendo appena l'83% (cfr. *Appendice*, tab. 2).

La situazione era comunque compromessa già nell'anno di passaggio tra i due precedenti secoli, tra fine '800 ed inizio '900, come si evince dalla denuncia di Gaetano Salvemini (1900): *“Chi viaggia per la Sicilia o per la Basilicata incontra per ore e ore di ferrovia grandi estensioni di terra disabitata, deserta, coltivata estensivamente o incolta. Chi viaggia per la Lombardia o per il Piemonte non trova incolto un palmo di terreno e la coltura intensiva ritrae dalla terra prodotti svariati e abbondanti. Un ettaro di terreno lombardo vale decine di ettari di terreno meridionale. Le città meridionali impropriamente sono dette città; sono borgate ipertrofiche, le quali hanno tutti gli svantaggi delle città e tutti gli svantaggi dei borghi rurali, senza avere gli utili né delle une né degli altri. La città, quale si trova nell'Italia settentrionale, composta cioè di borghesia, di piccola borghesia e di proletariato industriale o almeno manifatturiero, è quasi del tutto sconosciuta nel Mezzogiorno”*.

Ma osservando il quadro d'insieme dell'Italia post-unitaria, come già visto nel confronto con i Paesi leader europei, è in linea generale che prevalgono le tinte fosche. La storiografia economica ha ampiamente dimostrato come nel 1861 l'Italia fosse caratterizzata da un'economia prevalentemente agricola, con un sistema industriale arretrato, vittima di un diffuso analfabetismo e di alti tassi di disoccupazione, seppure con non poche differenze nelle articolazioni territoriali. Queste ultime, poi, si accentuano nel corso del tempo.

Ancora con riferimento a fine '800, appare esemplare l'efficace sintesi fatta sempre da Salvemini (1900): *“In una città settentrionale di 20.000 abitanti si vendono duemila copie di giornali al giorno; in una città meridionale se ne vendono cinquanta al massimo. Palermo, città*

*di 300.000 abitanti, ha un movimento intellettuale infinitamente minore della settentrionale Pavia, che arriva appena a 35.000 abitanti. Si potrebbe continuare per un volume intero a far questo parallelo. Le differenze, però, si possono raccogliere in una formula fondamentale: centro della vita economica, politica e intellettuale è nell'Italia settentrionale la borghesia industriale moderna; centro della vita pubblica nell'Italia meridionale in mancanza di una borghesia moderna, la grande possidenza fondiaria medievale”.*

L'unificazione economica del Paese pose, perciò, problemi rilevanti per le classi dirigenti del tempo: la Destra “storica”, che guidò ininterrottamente lo Stato unitario per oltre un quindicennio, si trovò ad affrontare questioni di non poco conto per tentare di mantenere coeso il nuovo Stato accentrato. L'uniformazione dei diversi sistemi monetari e fiscali, la rimozione delle barriere doganali, la costruzione di infrastrutture e di una rete di comunicazioni stradali e ferroviarie rappresentavano le principali azioni da intraprendere per dare avvio al processo di unificazione economica nazionale.

Il modello da cui la classe dirigente moderata italiana trasse ispirazione fu quello piemontese di stampo liberista già implementato da Cavour nel Regno Sardo: una scelta che ebbe un impatto particolarmente negativo sull'economia meridionale che fino a quel momento si era avvantaggiata di un regime marcatamente protezionistico. Imponente e rapido fu lo sviluppo delle vie di comunicazione, così come l'incremento produttivo nel settore agricolo; il comparto industriale, invece, fu penalizzato dalla crescente competizione internazionale che segnò la fine di molte lavorazioni artigiane, le quali spesso servivano ad integrare i bilanci delle famiglie contadine.

In quel periodo, inoltre, frequenti furono i casi di deindustrializzazione: il rapido passaggio dal protezionismo borbonico al liberismo, insieme alla cessazione delle forniture per le pubbliche amministrazioni (forze militari soprattutto), espose le manifatture meridionali a una concorrenza nazionale e internazionale impossibile, date le loro strutturali condizioni di arretratezza. La crisi industriale che ne seguì condusse al fallimento diverse industrie manifatturiere meridionali, tra le quali anche quelle dei distretti protoindustriali lanieri del Sangro-Aventino in Abruzzo e della Valle del Liri nel Lazio.

Particolarmente rilevante nella scelta delle politiche economiche di

quell'epoca fu la necessità di trovare accettabili vie di sbocco alla situazione che si era venuta a creare nel Mezzogiorno, dove al "tradizionale" malessere delle masse contadine liberate dal giogo borbonico si sommò una diffusa ostilità verso il nuovo ordine politico che non aveva apportato loro alcun beneficio, né contribuito ad alcun cambiamento delle relazioni sociali. In questo contesto, il malessere dei contadini delle regioni meridionali si tradusse ben presto in moti di rivolta prima, e in *guerriglia* di briganti poi: moti e sommovimenti che tuttavia furono ben presto sopiti dalla repressione militare del nuovo Stato.

Il *problema della terra*, già dai primi anni di vita del nuovo Stato unitario, emerge, dunque, in tutta la sua drammaticità e, a partire da quel momento, si ripresenterà in maniera ciclica nelle vicende italiane, soprattutto a causa dell'incapacità dei governi della Destra storica di attuare una politica per il Mezzogiorno in grado di ridurre le cause del malcontento: a pochi anni dall'unificazione la *questione meridionale* era già una dolorosa realtà. Il problema del latifondo, che era al centro di tale questione, avrebbe trovato parziale soluzione con la riforma agraria del 1950, la quale in Abruzzo interessò solo la piana del Fucino.

### **3. La rincorsa positiva della convergenza europea**

Dopo un quarto di secolo di vita unitaria, l'Italia era senza dubbio una nazione più unita, più avanzata politicamente e civilmente rispetto a quella del 1861, ma non era un Paese più ricco di quanto non fosse al momento dell'unificazione, né secondo i livelli aggregati, né per quelli pro capite del PIL. Tra la fine del secolo ed il pre prima guerra mondiale, l'economia nazionale fu segnata dall'interventismo statale: una accelerazione del suo sviluppo favorì un qualche recupero nei confronti di altri Paesi ricchi. Anche il Pil pro capite conobbe un moderato miglioramento (cfr. *Appendice*, tab. 1).

Molteplici furono i fattori che contribuirono a tale sviluppo: la costruzione di grandi opere pubbliche come le ferrovie, l'istituzione di Enti pubblici anche economici e l'adozione di norme a tutela del lavoro giovanile e femminile, gli interventi a favore di alcune aree del Mezzogiorno (leggi speciali di Giolitti) e, in larga parte, gli intensi

flussi migratori verso l'estero – in particolare verso le Americhe – che assicurarono ingenti rimesse degli emigranti.

Ma gli effetti del progresso economico non si distribuirono uniformemente in tutto il Paese (cfr. Felice F. 2007), riguardando maggiormente le regioni già sviluppate e in particolare l'area compresa tra Milano, Torino e Genova: il noto *triangolo industriale*. E' nell'epoca giolittiana, dunque, che il divario Nord/Sud si acuisce (cfr. *Appendice*, tab. 2), seppur nel quadro di una crescita generalizzata e di una serie di riforme e leggi speciali per il Sud che contribuirono a curare i sintomi, più che le cause, dei mali del Mezzogiorno.

Tali dinamiche, i problemi del dualismo e l'inadeguatezza delle politiche economiche pensate ed attuate per il Mezzogiorno si ripresentano anche nel ventennio fascista e successivamente nel secondo dopoguerra (cfr. Sylos Labini P. 1970), quando il modello di sviluppo nazionale assunse caratteri peculiari, ponendo elementi neokeynesiani e del solidarismo cattolico accanto ai principi liberisti. E' grazie all'azione congiunta di tutti questi fattori e ad un modello di sviluppo *export-led* - attuato, però, in un contesto territoriale fortemente duale - che l'Italia visse la sua *golden age* (tra il 1950 e il 1973, anno del primo shock petrolifero) al pari di altri Paesi europei, muovendo "dalla periferia al centro". Il nostro Paese, tuttavia, riuscì a far meglio di altri, affiancando il Giappone e la Germania e raggiungendo i livelli di reddito delle economie leader.

Se in un primo momento il dualismo rappresentò una condizione favorevole per lo sviluppo nazionale, in quanto la crescita del prodotto delle industrie settentrionali portò ad un aumento della produttività del lavoro comportando un grande spostamento migratorio da Sud a Nord, ben presto essa si rivelò una condizione fortemente destabilizzante per la crescita di lungo periodo: in pochi anni nelle aree più densamente abitate del Nord si giunse ad un aumento dei salari e del costo della vita, seguito da un aumento dell'inflazione che costrinse i governi a una politica deflattiva con pesanti ripercussioni sull'andamento dello sviluppo *export-led*.

Diversi furono, quindi, i fattori che contribuirono al boom economico italiano: se l'aumento delle esportazioni giocò senz'altro un ruolo predominante negli anni cinquanta, l'aumento della domanda interna e il dinamismo delle piccole e medie imprese e dei distretti industriali

ebbero il loro peso nei decenni successivi. Anche l'Italia, infatti, al pari di Francia e Germania, ha beneficiato degli effetti positivi derivanti dal modello di produzione di massa fordista: a fronte di investimenti volti all'aumento della produttività e della produzione, e in conseguenza della produttività del lavoro, si realizzarono grandi economie di scala che favorirono l'innescò di un processo virtuoso di sviluppo.

Il *miracolo economico italiano* e la corsa della crescita rallentarono significativamente nel corso degli anni settanta, in parte a causa degli shock petroliferi, in parte perché il modello si basava essenzialmente su settori caratterizzati da importanti economie di scala e da una rapida crescita iniziale, per soddisfare l'aumento della domanda per quei beni durevoli che rappresentavano la prima acquisizione per le famiglie italiane: una volta acquisiti quei beni, la domanda cominciò a diminuire, così come le economie di scala e gli incrementi della produttività del lavoro, il che comportò che i salari reali non potessero più essere aumentati.

Il modello si è inceppato e il *sistema Italia* non è stato più in grado di ripensare nuovi percorsi di sviluppo, continuando ad adottare le strategie attuate negli anni cinquanta, mentre si accresceva il gap tecnologico e di conoscenza con gli USA ed altri Paesi industrializzati. Su queste basi, lo sviluppo degli anni settanta e ottanta si è rivelato notevolmente più debole, sorretto da continue svalutazioni della moneta e da una discreta tenuta delle PMI che andavano organizzandosi in distretti industriali.

Ma l'entrata nell'Unione Monetaria Europea ha posto ben presto dei limiti alle tradizionali politiche economiche attuate nel nostro Paese, in quanto lo strumento delle svalutazioni monetarie non ha potuto più essere implementato per risollevare surrettiziamente l'economia nazionale in tempi di crisi. Inoltre, la competizione internazionale ha portato ancora una volta al centro delle criticità il problema del Mezzogiorno.

L'Italia si presenta sempre più come un Paese in cui una parte – in particolare il Nord - guadagna posizioni nel ranking delle regioni più ricche d'Europa, mentre un'altra permane nel suo *sviluppo senza autonomia*, stando ad una fortunata espressione in voga qualche anno fa. Politiche statali pensate ed implementate dall'alto, una spesa pub-

blica non adeguata ai bisogni locali, l'enfasi eccessiva sull'accentramento – piuttosto che sul decentramento – amministrativo della programmazione hanno avuto evidenti effetti nefasti sul funzionamento del sistema economico, sia meridionale che nazionale, e conseguenze molto negative anche dal punto di vista sociale.

Se volessimo “quantificare” la storia dell'unificazione economica del nostro Paese tracciata finora ed osservare un quadro semplice ed efficace dell'evoluzione della ricchezza nazionale e individuale, potremmo assumere ancora il Prodotto Interno Lordo quale misura sintetica largamente esplicativa del benessere medio degli italiani, come già fatto nelle anticipazioni iniziali.

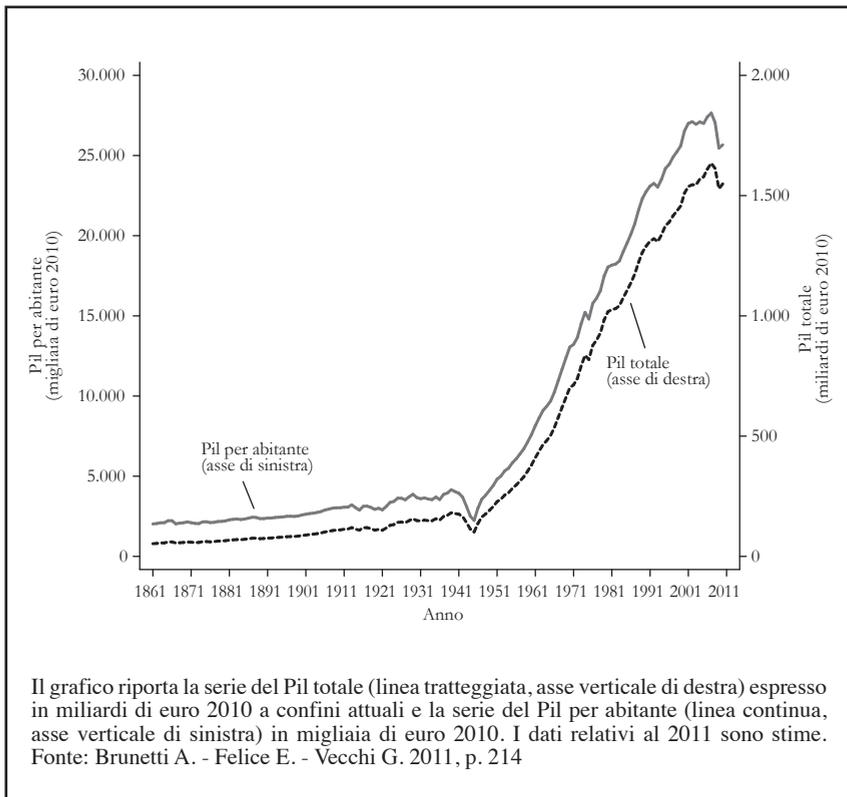
Consideriamo le serie storiche del Pil, totale e per abitante, calcolate a prezzi costanti (esaminando, quindi, le variazioni delle quantità della produzione reale piuttosto che le variazioni del suo valore): in questo modo si possono cogliere gli effetti (depurati dall'inflazione) dell'aumento

della produzione aggregata e, di conseguenza, l'andamento del reddito medio degli italiani. Secondo questa impostazione, recenti ricerche empiriche indicano che tale reddito medio, dall'Unità ad oggi, è cresciuto di circa quindici volte, anche se il processo non è stato lineare nel corso dei centocinquant'anni (cfr. graf. 1).

Per avere un'idea dell'importanza di questo dato, basti pensare che secondo le stime di Angus Maddison per il periodo 1870 – 2008 (cfr. Maddison A. 2010 e Brunetti A. - Felice E. - Vecchi G. 2011) la performance economica dell'Italia nella misurazione del moltiplicatore del valore iniziale è stata migliore di quella degli USA (12), di Francia e Germania (11) e del Regno Unito (7), è stata simile a quella di Spagna (15) e Irlanda (16), mentre hanno performato di più Norvegia (20), Finlandia (20) e Svezia (17). Giappone e Corea del Sud hanno avuto una evoluzione addirittura esplosiva, posto che nello stesso periodo vedono aumentare il loro Pil di circa 32 volte. E' stato inoltre calcolato (cfr. Brunetti A. - Felice E.-Vecchi G. 2011) che il tasso medio di crescita del Pil tra il 1861 e il 2010 è stato di poco meno il 2 per cento: un tasso che fa sì che il Pil per abitante raddoppi ogni circa trentacinque anni, secondo una semplice capitalizzazione con la rudimentale regola del 70 (che si precisa dividendo questo numero per quello che interpreta il tasso medio di crescita).

Tuttavia, il processo di crescita italiano – come già anticipato nella ricostruzione sommaria delle linee di politica economica attuata nel corso delle sue principali cesure storiche – risulta essere non-lineare: i progressi del Pil pro capite sono significativi solo in anni recenti, nel corso dell'Italia repubblicana della seconda metà del Novecento, mentre nell'arco di circa un secolo (1861-1951) il valore dell'indicatore è poco più che raddoppiato. Lo stesso andamento, naturalmente, ha avuto l'evoluzione della ricchezza totale nazionale.

**Graf. 1 - Prodotto interno lordo dell'Italia, totale e per abitante, 1861 – 2011**



Come già più volte constatato, evidenti e persistenti sono inoltre i divari territoriali e la polarizzazione nella distribuzione del reddito fra le macro-aree. Nel 1911, dopo mezzo secolo dall'unificazione, gli abitanti del Centro-Nord erano il 20% più ricchi di quelli del Sud: una differenza che nel 1951 diventa del 53% e che torna ad attenuarsi al 35% tra gli anni cinquanta e settanta, grazie ai benefici del Piano Marshall e della Cassa per il Mezzogiorno, nonché delle positive retroazioni derivanti nell'immediato dalle rimesse procurate dall'emigrazione verso l'estero e verso le regioni industrializzate del Nord. Purtroppo, l'indicatore peggiora di nuovo ben prima dell'introduzione dell'euro avvenuto il primo gennaio del 1999, quando il pil pro capite dei meridionali raggiungeva appena il 57% di quello del Centro-Nord (cfr. Daniele V. – Malanima P. 2007). La gravità nella performance degli squilibri addirittura tende ad essere spesso ancora più pronunciata se si considerano altre e diverse stime meno ottimistiche (cfr. *Appendice*, tab. 2).

Inoltre, dall'avvento dell'euro il reddito pro capite medio degli italiani non è più sostanzialmente migliorato e il divario territoriale si è di conseguenza consolidato. Forse una qualche prospettiva di soluzione più favorevole all'atavica "questione meridionale" potrebbe oggi aprirsi con la *New Economy*, la quale, facendo della conoscenza (il capitale invisibile) un fattore strategico delle dinamiche di crescita, consentirebbe di superare la scarsa dotazione di infrastrutture materiali (il capitale visibile) di cui ha sempre sofferto il Sud d'Italia (cfr. Felice C. – Mattoscio N. 2005).

Al momento della celebrazione dell'Unità, in un anniversario importante quale quello dei centocinquanta anni, anche un esercizio di fantasia potrebbe riuscire utile ponendosi alcuni interrogativi: cosa sarebbe accaduto nella Penisola italiana se gli Stati pre-unitari fossero rimasti in vita? Cosa sarebbe della Penisola se l'impresa garibaldina non avesse avuto successo? Ma l'esercizio di storia controfattuale appare sempre arbitrario e pretestuoso.

Diventa particolarmente interessante, allora, comprendere quali sono stati gli effetti economici del processo di unificazione sull'insieme del Paese e sulla vita degli italiani, e come sia stato possibile che molti territori di quasi tutti i piccoli Stati che ne sono stati all'origine e che si caratterizzavano per arretratezza economica, declino e stagnazione

– aspetti che li collocavano spesso agli ultimi posti delle graduatorie del vecchio continente – siano poi alla lunga riusciti a venir fuori da quelle condizioni, intraprendendo il veloce cammino della cosiddetta *convergenza* europea.

Ad uno sguardo di lungo periodo non ci sono dubbi: l'Italia in centocinquant'anni ha acquisito, sia in valore assoluto rispetto alla sua dimensione sia in termini pro capite, livelli di Pil tra i più alti del mondo. Il processo, però, è stato discontinuo e diversificato a livello regionale (cfr. *Appendice*, tab. 2): differenze territoriali forti e marcate che pesano ancora oggi sul futuro del Paese. Il processo di progressiva integrazione delle regioni italiane nel contesto dello sviluppo economico nazionale è stato, infatti, irregolare e non si è realizzata una equilibrata convergenza verso un auspicabile *benchmark* di riferimento.

Fanno eccezione, come già visto, i primi venticinque anni del secondo dopoguerra, grazie all'azione congiunta di fattori esterni (Piano Marshall, creazione della Comunità Economica Europea) e di politiche pubbliche (Cassa per il Mezzogiorno, istruzione di massa e alcune infrastrutture di rete), che hanno inciso positivamente sugli esiti dello sviluppo locale, oltre alle retroazioni benefiche nel breve periodo dell'epica emigrazione di massa, sia per le risorse finanziarie rese disponibili come accumulazione primitiva di capitale, sia per la restituzione di quote di capitale umano resesi particolarmente qualificate.

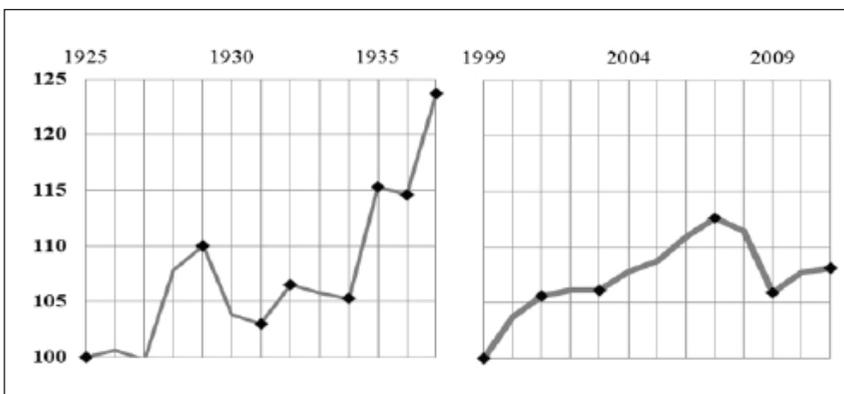
#### **4. I rischi di regresso all'esordio del nuovo millennio**

Celebrare l'Unità significa, dunque, tornare sul nostro passato, aggiornare i dati di cui disponiamo, farne un bilancio e rispondere alle domande che nel frattempo sono emerse. Sulla base del quadro attuale, il bilancio presenta alcune evidenti criticità: se di qualche fallimento si può parlare nella storia unitaria, la divergenza tra le regioni italiane e il restare gravemente indietro di una parte importante del Paese, con la sua storica, antica *questione meridionale*, rappresenta certamente quello meno trascurabile. Il cui permanere è legato anche all'evoluzione perversa dell'Italia nel passaggio dalla cosiddetta Prima Repubblica a quella che forse anche ingiustificatamente è definita come la Seconda Repubblica.

Il venticinquennio iniziale del periodo repubblicano è stato ricco di spinte propulsive, che sono andate successivamente via via scemando. E questo, a ben vedere, è dovuto soprattutto al venir meno di una *visione* per il Paese, che ha accompagnato il superamento del modello di sviluppo che aveva caratterizzato il *miracolo economico* negli anni precedenti. Dalla visione della ricostruzione e della modernizzazione democratica, che affondava le radici nella tragedia della seconda guerra mondiale, si evolve verso la mancanza di una prospettiva consapevole, finalizzata a reinventarsi un ruolo nell'economia globalizzata e in un'Unione Europea ancora inadeguata ma pur sempre ormai molto integrata (l'euro ne è una testimonianza esemplare) e resa nel frattempo più vasta.

Le conseguenze economiche della mancanza di un'aggiornata *visione* per il ruolo del paese, nelle mutate condizioni di contesto all'esordio del nuovo millennio, si intuiscono facilmente appena si confrontano (graf. 2) le esperienze nazionali maturate con la *Grande Recessione del 2008-2009* con quelle della *Grande Depressione del 1930-1931*.

**Graf. 2 – Il Prodotto interno lordo italiano 1925-1937 e 1999-2011, 1925 e 1999 pari a100**

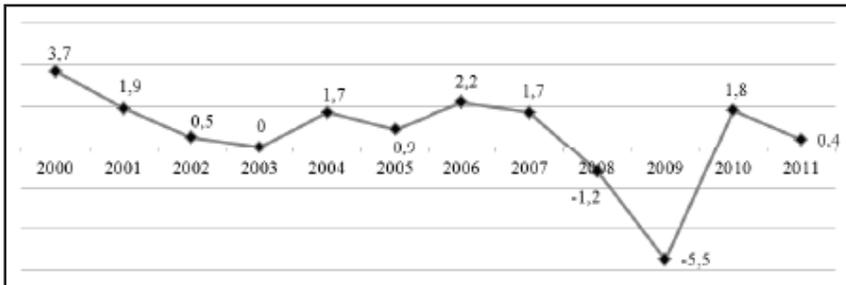


Fonte: elaborazione dati ISTAT, IMF e cfr. graf. 3

Negli anni trenta, assumendo come riferimento il dodicennio che termina nel 1937, e quindi, il 1925 come anno base fatto pari a 100, la crescita totale del Prodotto interno lordo è di circa il 23%, mentre il suo decremento nel biennio 1930-1931, che coglie il picco negativo seguito al crollo delle borse dell'ottobre 1929, è di circa il 6,4%.

Assumendo ancora come periodo temporale di riferimento un dodicennio, quello che corrisponde all'intervallo seguito all'adozione dell'euro, facendo il Prodotto interno lordo 1999 pari a 100, a fine 2011 lo stesso sarebbe cresciuto in totale nel nuovo secolo solo del 7,3%, mentre nel biennio 2008-2009, che evidenzia la manifestazione topica della recessione, il decremento dell'indicatore è del 6,7%, come conferma il successivo graf. 3.

**Graf. 3 – Il Prodotto interno lordo italiano 2000 – 2011**



Fonte: elaborazione dati ISTAT

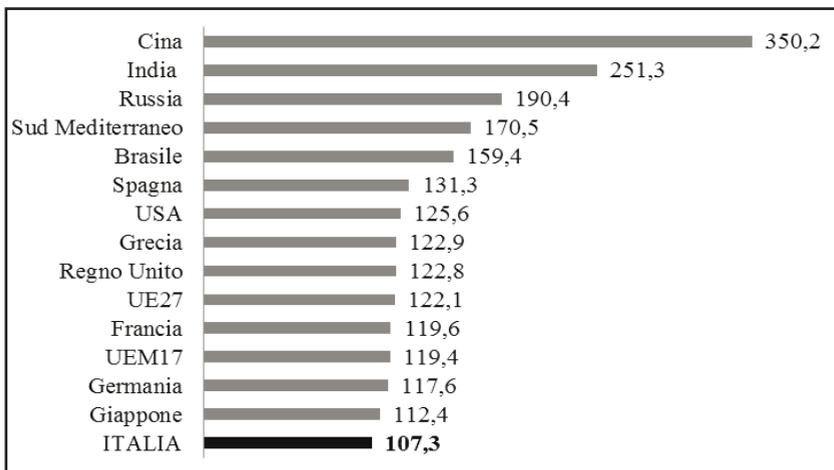
Dunque, c'è una dinamica della recessione nei periodi più acuti sostanzialmente analoga negli anni trenta e nella crisi originata dagli shock sui mercati finanziari del 2008, che per l'Italia accentua una insoddisfacente tendenza coincisa con il periodo successivo all'entrata in vigore dell'euro. Ma a fronte di questa equivalenza, appare ben diversa la capacità di reazione del sistema Italia nelle due avversità storiche. In una prospettiva di medio periodo la potenza reattiva misurata dall'evoluzione del Pil nella "Grande Depressione" è stata più di tre volte superiore a quella della "Grande Recessione".

La mancata crescita prima e dopo la “Grande Recessione” 2008-2009 è accentuata da: 1) aggiustamenti del bilancio statale che negano una dimensione con significato strategico della spesa per *infrastrutture*; 2) una dotazione di *capitale fisico* del Paese che non beneficia di adeguati apporti di nuove tecniche e nuovi macchinari; 3) un *capitale umano* che fatica a rendere sistemico le virtuosità dell’economia della conoscenza che insiste sulle nuove ed imponenti reti informatiche; 4) un *capitale finanziario* resosi asimmetrico rispetto alle necessità “tradizionali” di finanziamento delle attività di consumo e di investimento, e alle prese con il conseguente circolo perverso che alimenta anche un prolungato rischio di “credit crunch”.

Nella “Grande recessione” coabitano nel sistema Italia sia ingredienti ostativi del cosiddetto *punto di vista dell’offerta* o, meglio, dell’organizzazione e della qualificazione ottimale dei fattori produttivi, sia quelli attinenti le inadeguatezze del ruolo propulsivo che potrebbero svolgere le politiche attive a favore di alcune componenti del *punto di vista della domanda*. E i due “punti di vista”, come ben conoscono gli addetti ai lavori, emergono tra i paradigmi scientifici più noti e dibattuti nella storia del pensiero economico.

Ma nella stagione della Seconda Repubblica non si è coltivato con adeguata consapevolezza né uno dei “punti di vista” in alternativa a l’altro, né una loro ragionevole combinazione. Semplicemente si è rinunciato a perseguire obiettivi ineludibili di riforme strutturali finalizzate a migliorare l’efficienza del sistema produttivo, accompagnata ad altrettanti irrinunciabili obiettivi volti a migliorare la coesione sociale, come pure era necessario realizzare nello spirito ed in adempimento agli accordi di Maastricht, nel cui contesto si realizza la nascita dell’euro.

Così i risultati della convivenza con la moneta unica non potevano che essere deludenti per l’ulteriore crescita della ricchezza del Paese (graf. 4).

**Graf. 4 – La crescita nel mondo nel periodo 1999-2012**

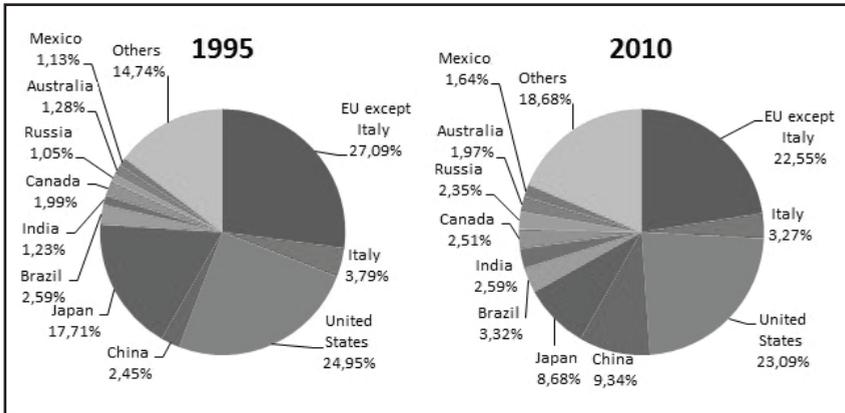
Fonte: IMF, stima, ponendo il 1999=100

Nel periodo 1999-2012 (con valori stimati per l'ultimo biennio), l'Italia è fanalino di coda nel mondo che conta, con una crescita totale del solo 7%, a fronte dell'UE27 che cresce del 22%, e dei continenti economici emergenti (Cina, India, Russia e Brasile) che evidenziano performance davvero inimitabili.

Tuttavia, sopravvivono ragioni di incoraggiamento, affinché non si deduca dall'evidenza delle criticità richiamate che l'Italia sarà inevitabilmente in una prospettiva di declino.

Nell'ambito del grande e rapido riallineamento degli equilibri economici mondiali che si sono accompagnati alla rivoluzione dell'economia della conoscenza, infrastrutturata dalle reti informatiche affermatesi almeno dal 1995, l'Italia perde solo mezzo punto percentuale, passando da un'incidenza sul totale mondiale del 3,79% al 3,27% del 2010 (graf. 5). Nello stesso periodo l'EU 26, escludendo l'Italia, passa da un peso iniziale del 27% al 22,5% del 2010 (graf. 5).

**Graf. 5 – La partecipazione % all'economia mondiale 1995 – 2010**



Fonte: nostre elaborazioni dati IMF

Peraltro, nell'ambito della stessa area euro (EU17), l'Italia continua ad avere nel 2011 un peso di circa il 17%, avendo perso durante la vita della moneta unica solo lo 0,6%, a fronte della Germania che perde 4 punti, passando dal 31% al 27%, mentre la Francia mantiene sostanzialmente inalterata la posizione, passando dal 21,23% al 21,04% (Fonte IMF, *Appendice*, tab. 3).

Questi tre paesi, pur regredendo nell'insieme, a fine periodo (2011) dall'avvento della moneta unica (1999) conservano circa i due terzi dell'intera economia dello spazio euro. L'Italia in questo contesto mantiene, perciò, un ruolo davvero cruciale per il destino della nuova moneta e dell'intera economia europea. Il suo futuro non è, dunque, segnato inesorabilmente dal declino: se il passato può insegnare qualcosa e se è vero che i cicli storici rappresentano buoni laboratori per il futuro, pur nell'attuale quadro di forte crisi economica e finanziaria e considerando le inefficienze prodotte dall'incompiuta unificazione economica, il Paese può risalire la china nella dinamica della crescita proprio come è avvenuto a partire dal 1861, dopo due secoli segnati da stagnazione e profonda arretratezza, seguiti all'esemplare stagione del Rinascimento.

Poiché è indiscutibile che, nonostante le criticità, il percorso di 150 anni di storia unitaria è stato nell'insieme e per l'intero Paese una *performance* di autentico e significativo successo (oltre ai precedenti riferimenti, cfr. Felice F. 2011, Ginsborg P. 2010 e Zamagni V. 1993). Ma come sempre nella storia dei popoli, delle nazioni e dei continenti, occorre che vi siano forti motivazioni di impegno condiviso, che se non annullano certamente relegano a eventualità superabili le difficoltà riconducibili a diversità avvertite come contrapposizioni, o i rischi addirittura di declino dell'intero sistema paese.

Tali motivazioni non possono che coniugarsi ad una prospettiva in cui l'intera Comunità nazionale può riconoscersi, ad una visione del suo ruolo riscoperto nelle mutate condizioni del mondo e ad una fiducia che affonda le radici proprio nella sua storia passata, a dimostrazione che ce la si può fare ancora una volta. E cos'è questa storia unitaria di 150 anni se non un avvicinarsi, nel bene e nel male, di *grandi visioni* che hanno fatto da cornice ai cicli lunghi della sua stessa storia economica?

## **5. Dai Patriottismi alla Seconda Repubblica**

Si esordisce con il *Patriottismo risorgimentale* dello stato nazione, nel cui contesto si realizzerà la prima vera rivoluzione industriale italiana (cfr. Bianchi P. 2002). A seguire, ci si immerge nella lunga guerra civile europea 1915 – 1945, con il socialismo contrapposto al fascismo e una parte del Paese che, non avendo condiviso la prima guerra, non coltivò una adeguata “visione” della necessaria smobilitazione alla fine della stessa. Con l'altra parte interventista e poi egemonizzata dal fascismo che perseguì la smobilitazione in una “visione” eversiva contro lo stato (cfr. Amendola G. 1922). Il risultato fu la dittatura e la rincorsa della tragedia della seconda guerra mondiale.

A prescindere dalle ulteriori affatto trascurabili motivazioni, se di contrapposizione al nascente proletariato bolscevico o alla paura per il ruolo egemone che avrebbe potuto rivestire la crescente borghesia sprigionata dall'apoteosi della prima vera rivoluzione industriale italiana affermatasi con l'avvio del XX secolo, la visione che prevalse nel trentennio della guerra civile europea fu quella del *Patriottismo autoritario* degenerato nella grave dittatura fascista. Questa visione

realizza una sorta di continuità nell'evoluzione del trasformismo giolittiano in certi espedienti di teatralità tra il grottesco ed il tragico del ventennio di dittatura, con il *mussolinismo* che appare fin nelle prime avvisaglie del regime “... un risultato assai più grave del fascismo stesso perché ha confermato nel popolo l'abito cortigiano, lo scarso senso della propria responsabilità, il vezzo di attendere dal duce, dal *deus ex machina*, la propria salvezza” (Gobetti P. 1922, p. 130).

Nel suo ambito si affermò il modello dell'economia di guerra, i cui principali ingredienti furono l'autarchia, la presunta “potenza militare” con lo Stato come grande committente di beni materiali e di non pochi sacrifici umani, e l'avvio di un primordiale *welfare state* anche come stretta e necessaria conseguenza dello stesso essere “Stato autarchico” e “potenza militare”. La nascita della previdenza, degli assegni familiari, ecc., fu complemento indispensabile per una robusta e retorica politica demografica e sociale finalizzata a creare consenso, come contrappeso alle condizioni di rischio duraturo di guerra, minacciata o subita che fosse.

Dalle macerie del *Patriottismo autoritario* nasce la Repubblica, che vivrà tutta la sua prima stagione (o regime della Prima Repubblica) nel contesto internazionale della “guerra fredda”, dovuta alla contrapposizione Est-Ovest o blocco dei Paesi del socialismo reale fronteggiati da quelli del mondo occidentale. Questo lungo periodo, che potremmo chiamare di *Patriottismo costituzionale*, troverà la sua piena conclusione con la caduta del muro di Berlino (1989), anche se si articola in almeno due fasi.

La prima si sviluppa fino agli inizi degli anni '70, quando a livello internazionale si incrina il sistema vigente delle relazioni economiche e politiche del mondo occidentale, fin lì rigidamente ed efficacemente disciplinato dagli accordi di Bretton Woods. Nell'agosto del 1971, infatti, l'unica moneta fino ad allora di ultima istanza, che era il dollaro, fu dichiarata inconvertibile rispetto all'oro dal Presidente in carica degli USA Richard Nixon. A distanza di soli due anni si aggiunse, poi, l'effetto nefasto e sconvolgente della prima grande crisi petrolifera, che fu particolarmente influente su un'economia di trasformazione come quella italiana, ben nota per essere non autosufficiente di fondamentali risorse strategiche per lo sviluppo, per tante materie prime e soprattutto per quelle energetiche.

Da parte sua, anche come reazione, l'Europa realizzava o promuoveva l'integrazione di numerosi mercati di beni, oltre a quelli iniziali del carbone e dell'acciaio. Contemporaneamente si avviavano l'attività del Parlamento europeo e la sperimentazione della moneta unica, prima con l'unità di conto, che per l'Italia fu la cosiddetta "lira verde", poi con il serpente monetario, poi ancora a fine anni '70 con il Sistema Monetario Europeo. Il processo culminava con il trattato di Maastricht (1992) che prevede la nascita dell'Euro poi adottato a partire dal primo gennaio del 1999, mentre la sua effettiva circolazione esordì al primo gennaio del 2002.

Fino all'inizio degli anni '70, il *Patriottismo costituzionale* dispiega tutta la sua spinta propulsiva di libertà e di modernizzazione, animando il "miracolo economico" italiano con la visione del progresso alimentato dall'industrializzazione, dall'amplificarsi della base democratica dello stato repubblicano, dall'emancipazione sociale e dalla crescita dei diritti civili.

Tutto quanto avviene fin lì è esattamente nel *DNA* della Costituzione repubblicana, anche nella forma di manifesto programmatico, come si rinviene nelle parole di un grande interprete e protagonista di quegli anni, quale fu certamente Aldo Moro (1947): "*Guai a noi, se per una malintesa preoccupazione di serbare appunto pura la nostra Costituzione da una infiltrazione di motivi partigiani, dimenticassimo questa sostanza comune che ci unisce e la necessità di un raccordo alla situazione storica nella quale questa Costituzione italiana si pone. La Costituzione nasce in un momento di agitazioni e di emozioni. Quando vi sono scontri di interessi e di intuizioni, nei momenti duri e tragici, nascono le costituzioni, e portano di questa lotta dalla quale emergono il segno caratteristico. Non possiamo, ripeto, se non vogliamo fare della Costituzione uno strumento inefficiente, prescindere da questa comune, costante rivendicazione di libertà e di giustizia*". Con l'affievolirsi dell'efficacia degli accordi di Bretton Woods, in particolare per il passaggio dal regime dei cambi rigidi a quello dei cambi flessibili, l'accelerata del processo di integrazione europea e la sempre più manifesta crisi del sistema del blocco sovietico, in Italia si attenua la spinta propulsiva del *Patriottismo costituzionale*. La tragica morte di Moro, assassinato dalle Brigate Rosse il 9 maggio 1978, e la nascita del CAF (dalle iniziali dei tre leader Craxi, Andreotti e For-

lani), che dominerà la scena politica e istituzionale fino all'avvento della cosiddetta Seconda Repubblica, incrineranno l'arco costituzionale in cui si riconoscevano tutte le forze politiche, ad eccezione del Movimento Sociale Italiano.

Il cosiddetto "Patto ad *escludendum*", che fino ad allora aveva tenuto rigidamente il Partito Comunista Italiano lontano dal Governo, ma non dalla cogestione delle principali dinamiche sociali, e quindi economiche (con le lotte per la riforma agraria e l'industrializzazione, la promozione della cooperazione, il superamento dei contratti agrari e la rincorsa dello statuto dei lavoratori, ecc.), viene reinterpretato e fatto evolvere verso una sorta di "Patto ad *escludendum* esteso". L'innovazione è volta all'isolamento radicale del movimento comunista e non più alla sua progressiva responsabilizzazione come era stato soprattutto, ma non solo, nel disegno moroteo portato avanti fino ad allora con la *strategia dell'attenzione*. La strada che porta all'abolizione della scala mobile, obiettivo peraltro tecnicamente giusto soprattutto nell'allora contesto caratterizzato da un tasso di inflazione a due cifre, vide schierato tra i partiti il PCI in quasi perfetta solitudine. Ne consegue che anche la visione nazionale comune e condivisa risulta attenuata.

Le radici della cosiddetta Seconda Repubblica affondano in questo processo di indebolimento del *Patriottismo costituzionale*, che si avvia con la crisi del 1979 della "maggioranza di unità nazionale" sperimentata come risposta all'uccisione di Moro da parte del terrorismo delle Brigate Rosse, e che si è reso man mano più evidente in un crescendo avvenuto durante tutti gli anni ottanta.

E' una fase dove la spinta propulsiva del costituzionalismo italiano viene ridimensionata, ed il Paese evolve da una specie di spaccatura "orizzontale" (di tipo ideologico ma con solidi riferimenti a stratificazioni sociali), il cui contesto unitario rimane comunque sotto il tetto comune sorretto dai pilastri dei principi costituzionali, ad una spaccatura "verticale" (di tipo puramente politico) che da una faglia principale ne origina numerose altre, provocando inevitabili incrinature all'intera impalcatura degli assetti costituzionali. Le scosse di assestamento 'sciamano' dal crollo del muro di Berlino (1989), attraverso lo scoppio di *tangentopoli*, fino agli esiti delle elezioni politiche anticipate del 1994, con la scomparsa sostanziale o formale di tutti i

vecchi partiti della Prima Repubblica. Da quel momento la spaccatura “verticale”, oltre che di tipo politico, diventa anche istituzionale, come quella con le varie Magistrature, con episodi che hanno toccato contrapposizioni pure con le varie Presidenze della Repubblica.

Dunque, il regime della Seconda Repubblica nasce più per “rimozione” che per “affermazione”. Salvo pregevoli eccezioni, i protagonisti e gli schieramenti si battono più per diventare importanti, sia pure legittimamente ad ogni competizione elettorale, piuttosto che per realizzare cose importanti, contribuendo da punti di vista comprensibilmente diversi ad una visione condivisa per il Paese. Il *Patriottismo costituzionale* viene semplicemente abbandonato, senza avvicendarlo con alcuna nuova visione. Si rincorrono le continue iniziative per modificare la Costituzione, senza riuscirvi quasi mai. Fanno eccezione la revisione del titolo V, che ha riordinato in particolare la distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni, con esiti anche confusi per quelle cosiddette “materie concorrenti”, ed il pacchetto di provvedimenti di notevole rilievo costituzionale in materia di federalismo, a partire da quello fiscale e demaniale.

Nel frattempo imperversa la grave e prolungata crisi economica, in particolare nel Nord-Occidente del Mondo, con l'Europa che ne paga le maggiori conseguenze. In questo contesto, negli ultimi anni, l'Italia finisce con il sommare alle ragioni proprie di crisi, per l'affievolirsi di una visione nazionale chiara e condivisa sul proprio ruolo, quelle derivanti dalla preoccupante e molto negativa dinamica del contesto congiunturale internazionale.

La democrazia costituzionale repubblicana appare non dar più luogo ad un vincolo indissolubile e virtuoso di cittadinanza, motivato da lealtà, memorie comuni e destino condiviso. L'inefficienza e l'inconsapevolezza, aggravate da alti livelli di corruzione, minano i vincoli che avevano tenuto insieme la Comunità nazionale con il *Patriottismo costituzionale*, ben oltre le regole e le strutture istituzionali statuali, nel compromettere anche le soglie di guardia in tema di coesione sociale.

## **6. Il Patriottismo federalista e una nuova visione cosmopolita per il futuro**

La sfida dei nostri giorni diventa, dunque, quella di come fare in modo che il senso di reciproca appartenenza storica recuperi il suo alto ed imprescindibile valore nella vita pubblica ed in quella di ognuno, declinandolo senza retorica ma anche senza alcuna timidezza in una forma che allo stato dei fatti è auspicabile che sia un nuovo *Patriottismo federalista*, nella prospettiva insieme italiana ed europea. La nuova visione può essere una delle poche strade percorribili per tornare ad essere protagonisti in qualità di cittadini *italianieuropei*, in un mondo ormai globalizzato e sempre più tecnologicamente trasparente e partecipato, anche per il crescente affermarsi della società dell'informazione attraverso le straordinarie opportunità offerte dalle nuove ICT (Information and Communication Technologies).

Il *Patriottismo federalista* così inteso potrebbe rivivificare le energie dello stato unitario in nuovi sentimenti di appartenenza e partecipazione democratica, che sappiano equilibrare la rappresentazione di nuovi diritti alla riscoperta del senso del dovere, e sappiano subordinare o coniugare gli interessi dei singoli a quelli del bene comune. Questo nuovo "Amor di Patria" ed i rinnovati sentimenti nazionali sarebbero del tutto agli antipodi del retorico e vecchio nazionalismo, che spesso è degenerato in forme politiche e statuali autoritarie e reazionarie. Essi consentirebbero di invocare con una chiara legittimazione dal basso la riforma dello stesso stato unitario, a sua volta federato negli *Stati Uniti d'Europa*, e di sperimentare una nuova e più avanzata stagione di vita democratica, di maggiore libertà e responsabilità per l'Italia ed i suoi cittadini.

Un "Amor di Patria", dunque, caratterizzato per un suo spirito di servizio verso valori più evoluti di democrazia, e a sostegno delle idee europee per un nuovo equilibrio nel mondo, in grado di favorire una più compiuta stagione dei diritti di cittadinanza incardinati ai principi inviolabili della persona umana come tale.

Il *Patriottismo federalista* si qualifica nello stesso ruolo avuto, soprattutto nel corso del XIX secolo, dal *Patriottismo risorgimentale* a sostegno della nascita o consolidamento degli stati-nazione. Ma alla rivendicazione della dignità e dei diritti dei popoli a poter partecipare alla vita della comunità internazionale, si aggiungono e in forma cre-

scente si sostituiscono la dignità ed i diritti dei cittadini e delle persone in quanto tali. In breve, sono i principi universalistici della grande società dell'informazione, codificata anche nella dichiarazione europea di Lisbona (2000), a motivare le ragioni storiche, economiche, politiche ed organizzative del *Patriottismo federalista*.

Questa prospettiva è esattamente il contrario della rappresentazione delle distinzioni e differenziazioni localistiche e territoriali, che vengono strumentalmente assunte come pretesa di poter recedere dal patto fondativo dello stato unitario. Paradossalmente, è proprio un grande e "conservatore" intellettuale europeo come Dostoevskij, che non vide con molta simpatia la diplomazia di Cavour per unificare la nazione italiana, ad offrire spunti per conciliare la nascita della nuova frontiera, permeata di spirito universale piuttosto che di rivendicazioni identitarie particolaristiche e foriere di divisioni, con un'affascinante visione antica e mondiale.

Egli sostenne la sua critica all'impresa di Cavour, motivandola con la cesura che riscontrava tra il nuovo stato unificato, che nella sua accezione appariva "un piccolo regno di second'ordine", con la grande tradizione dell'idea universale capace di riunire il mondo, di cui era stata portatrice per duemila anni la storia italiana, da quella romana antica a quella papale, riuscendo a permeare pure l'arte e la scienza di questo profondo significato (cfr. Dostoevskij F. 1877).

Ma la preoccupazione sul rischio di una deviazione dal percorso universalista della storia italiana non è estranea nemmeno alla più avveduta opinione liberale europea. Al riguardo, è famoso l'interrogativo di Theodor Mommsen, grande studioso di Roma e delle pieghe più intime del papato, per cui prese il Premio Nobel per la letteratura nel 1902, soprattutto per l'opera maggiore dedicata alla storia romana.

L'intellettuale tedesco così si rivolge a Quintino Sella, il politico del nuovo stato unitario che più spinse per la presa di Roma: "Che venite a fare a Roma? Sarete schiacciati da tanta grandezza" (cfr. Messori V. 2010). Nel senso che a Roma non si sta senza avere dei propositi cosmopoliti. L'uomo di Governo italiano, che come pochi nell'intera storia unitaria si è impegnato a ridurre la spesa corrente e che deve invece la maggiore notorietà alla famosa tassa sul macinato, rispose con un'allusione il cui pieno significato si può comprendere proprio nell'attualità storica italiana di questi anni: "Della Terza Roma [evi-

dentemente dopo quella pagana e quella cristiana] noi faremo la capitale della nuova fede: la Scienza” (cfr. Messori V. 2010).

Dunque, l'uomo che provvide alla prima ricostruzione economica del paese unificato, il simbolo del rigore senza tentennamenti nella finanza pubblica, diremmo oggi con una politica fatta di tagli “lineari” della spesa e di incrementi “lineari” della tassazione, pensava al ruolo della scienza, che naturalmente sottintende sempre quello della cultura e dell'istruzione, come prospettiva di crescita e di identità nazionale del nuovo stato italiano nel contesto mondiale. La visione di Quintino Sella per il futuro del nostro paese è strettamente legata a ciò che per suo stesso valore intrinseco è quanto di più “cosmopolita” si possa immaginare: la conoscenza, in un ruolo propulsivo, nella vita economica e civile, nonché nella dimensione morale universale, che per l'Italia costituisce la miniera di risorse più importanti per sé e per il mondo.

Il *Patriottismo federalista*, allora e molto semplicemente, potrebbe essere non una pura astrazione, un'erudita speculazione intellettuale, o una pragmatica visione di una “mente di gabinetto”, ma la concreta dimensione storica della nostra contemporaneità dove poter realmente coltivare le grandi idee smarrite, anche nella lamentazione di Dostoevskij o nell'auspicio di Quintino Sella, e per come le stesse possono essere organici frutti della vita reale degli uomini di oggi, e tra essi dei nuovi cittadini *italianieuropei*.

Tale visione naturalmente non sarebbe nuova nelle sue idealità, ma lo sarebbe in una sperimentazione storica funzionale alla conquista di più evoluti modelli di democrazia e di benessere per le comunità e le persone. Le idee illuministiche e rousseauiane prevalsero negli ultimi due secoli per le quali, con il riconoscimento della sovranità popolare, ogni popolo avrebbe avuto un'unica voce tramite il suo esclusivo stato rappresentativo, e che hanno animato i movimenti risorgimentali per la nascita degli *stati-nazione*, è ormai fin troppo evidente che appaiono sempre meno virtuose ai nostri giorni. Come è stato già richiamato, ciò è soprattutto effetto della spettacolare rivoluzione tecnologica che si è realizzata, solo in modo emblematico riconducibile ad *internet* o all'economia della rete, e che ha accompagnato e infrastrutturato l'ultima ondata di globalizzazione.

Anche per il successo delle istituzioni europee come sperimentato

negli ultimi decenni, nonostante le loro manifeste inadeguatezze a poter fronteggiare la natura della crisi originatasi nel 2008, riemerge con impeto, come prospettiva possibile e necessaria, l'affascinante spirito europeistico diffuso dall'illuminismo, e in parte compromesso e contraddetto dalle sue stesse idee di stato-nazione. Voltaire, in effetti, aveva immaginato l'Europa come una grande repubblica formata da più stati, anche aventi assetti istituzionali diversi come quelli monarchici, popolari, misti, ecc., ma tutti accomunati da uno stesso fondo di religione, di principi di diritto pubblico e di politica, specie questi ultimi sconosciuti in altre parti del mondo (cfr. Voltaire F.M.A. 1752).

Carlo Cattaneo fa risalire all'autonomia e alla libertà dei comuni, affermatesi nella Penisola italiana già prima del periodo rinascimentale, il fondamento del federalismo, essendo lo stesso l'unico modo possibile per il popolo con cui tenere le proprie mani sulla sua libertà (cfr. Cattaneo C. 1858).

Per queste ragioni egli contestò anche la legge comunale e provinciale proposta agli albori del nuovo stato unitario italiano, denunciandone l'ispirazione nella tradizione dello stato centralista francese e la contraddizione con quanto fin lì storicamente sperimentato con il sistema dell'autonomia comunale in tante città italiane. Al riguardo così si esprime: *“La rivoluzione francese non seppe uscire dalla tradizione dei secoli e dalla fede nell'onnipotenza dei governanti. Ai mandatari dei re succedettero i mandatari della nazione. Il furor della disciplina fece obliare la libertà. Il popolo ebbe la terra. Ma non ebbe il comune”* (Cattaneo C. 1864, lett. I del 10 giugno). Dal che Cattaneo fa derivare: *“Espresso o tacito, il più efficace provvedimento di qualunque nuova legge comunale sarà questo: assicurare la più libera diffusione del diritto municipale su tutta la superficie dell'Italia”* (ibidem, lett. IV dell'8 luglio).

Dopotutto, già molto prima, egli aveva approfondito il ruolo del *comune* come centro di gravità e nodo di un sistema di rete, funzionale all'organizzazione della vita sociale ed economica e allo spostamento di merci, uomini, saperi. La costruzione delle nuove *strade di ferro*, come quella tra Milano e Venezia, avrebbe favorito a tal punto le relazioni tra le città, da creare modelli economici e sociali sempre più integrati, tali da dar vita a contesti naturali di tipo federativo, con le

città stesse che si qualificano «come il cuore nel sistema delle vene» (cfr. Cattaneo C. 1836).

Cattaneo chiarisce inequivocabilmente la sequenza delle relazioni di prossimità che legano gli individui e le famiglie ai comuni, per poi alzare gli occhi e balzare «d'un tratto alla nazione, ch'è quanto dire, alla lingua». Nella sua accezione, dunque, il comune è la cellula vitale della dimensione nazionale, e il federalismo è il luogo "intermedio" di organizzazione tecnica della democrazia, spazio ideale per l'ordinamento decentrato del potere politico, necessario a garantirla e a promuoverla nel tempo.

Ne è dimostrazione il fatto che, anche per il suo Lombardo-Veneto, Cattaneo sperava, dopo gli eventi deludenti del 1848, il distacco dall'Impero Asburgico e la sua adesione ad una nascente federazione italiana, in un processo di riforma che avrebbe dovuto vedere tutti gli altri stati della Penisola impegnati a conquistare il proprio regime democratico e, pur da condizioni diverse, ciascuno in libera competizione convergere verso la costruzione prima e l'animazione poi dello *stato-nazione*, a cui affidare gli interessi superiori da rappresentare nella comunità internazionale. Le parti federate organizzano allora non un popolo intero ma sue frazioni che, nell'insieme, danno vita ad una vera e indivisibile nazione.

In breve, gli ingredienti del federalismo di Cattaneo sono le autonomie locali, il regionalismo e l'orizzonte della piena libertà di intraprendenza economica e delle libertà civili degli individui, nella irrinunciabile qualificazione repubblicana dello stato unitario, partecipe a sua volta degli "Stati Uniti d'Europa". Si sottolinea in particolare, quindi, che è nel federalismo che Cattaneo individua anche il contesto migliore per il buon funzionamento dell'economia di cui, peraltro, era un esperto studioso e conoscitore (cfr. Cattaneo C. 2001a e 2001b).

In proposito è stato ben sottolineata la sua visione aperta e dinamica dell'economia, la prospettiva di crescita sociale e civile da cui faceva derivare l'incremento delle risorse, la consapevolezza che lo sviluppo dipenda non solo dai fattori materiali, a lungo privilegiati dal pensiero economico tradizionale, ma piuttosto da quelli immateriali, come avviene nella odierna economia della conoscenza. La qualità del capitale umano, la ricerca, le nuove tecnologie, le informazioni, le buone idee collettive che influenzano i comportamenti virtuosi, gli ordina-

menti giuridici e istituzionali, la libertà di circolazione e di rapporti. L'insieme di questi ingredienti costituiscono un coerente e moderno sistema di pensiero ed una *visione* di inequivocabile attualità (cfr. La-caita C.G., *Prefazione* a Cattaneo C. 2001a).

Ben diversi sono i principi di Mazzini nella "Giovine Europa" (1834) e sulla sua "Santa Alleanza dei Popoli" (1849). Egli contrappone alla Santa Alleanza "Dio e i Principi" succeduta alla caduta di Napoleone, quella di "Dio e i popoli" (cfr. Mazzini G. 1849, p. 3). Protagonista assoluto è il *popolo* come "concetto filosofico-religioso e parola sacra dell'avvenire" (*ibidem*, 1849, p. 10). Il martirio, l'eroismo, la fratellanza, la giustizia sociale, la democrazia, sono concetti tutt'uno con il destino metafisico del popolo, senza soluzione di continuità con il patriottismo e la nazione. E' esemplare per efficacia sintesi di questa visione quanto afferma egli stesso: "*I grandi eventi ingigantiscono gl'individui e l'abbraccio d'un popolano, redento dal sacrificio intrepidamente affrontato, il grido d'una moltitudine raccolta in entusiasmo d'affetto, riveleranno al filosofo politico più assai intorno alle credenze e alle capacità d'un popolo, che non dieci anni di studio nella morta quiete del gabinetto*" (*ibidem*, 1849, p. 11).

Alla categoria di *popolo* Mazzini coniuga direttamente quelle di individuo, nazione e umanità, come concrete interpretazioni e dinamiche storiche dei principi universali e cosmopoliti dell'illuminismo della seconda metà del XVIII secolo, che affondano però le loro radici già nell'epopea dantesca del genere umano e sulla sua esplicita assunzione della dimensione persino atemporale di «umanità».

"*E da quel giorno crebbe l'importanza della nazione, termine intermedio fra l'umanità e l'individuo ... Senza Patria non è l'Umanità, come senza organizzazione e divisione del lavoro, non esiste speditezza e fecondità di lavoro. Le nazioni sono gl'individui dell'umanità, come i cittadini sono gl'individui della nazione ... [e] ogni nazione deve compiere una missione speciale ... per l'incremento progressivo dell'umanità ... La Patria è il punto d'appoggio dato alla leva che deve operare a pro dell'umanità*" (*ibidem*, 1849, pp. 12 - 13).

Dunque, gli ingredienti del punto di vista mazziniano sono popolo, nazione e umanità, in una visione laico-religiosa e al tempo stesso pragmatica, individuando negli *strumenti* degli "stati-nazione" e della "Santa Alleanza dei Popoli" le articolazioni di governo per l'intera

umanità e in particolare per la «Giovine Europa». Mazzini aveva fondato un'organizzazione con questa espressione a Berna nel 1834, ma è con la partecipazione al Comitato Democratico Europeo, costituito a Londra nel 1850, che, nello scriverne il programma, egli precisa non trattarsi più di verificare un'Europa, ma gli «Stati Uniti d'Europa». Dal confronto degli ingredienti delle riflessioni di questi due grandi protagonisti del Risorgimento italiano, al di là delle particolari enfasi, sembra enuclearsi una chiara convergenza nei legami democratici individuo, popolo, stato. In Cattaneo, però, alle articolazioni delle parti federate non segue, con la stessa forza, la proposizione della missione della Patria-nazione come «il punto di appoggio dato alla leva che deve operare a pro dell'umanità». Viceversa in Mazzini, alla sacra relazione individuo, nazione, umanità, non sottostà la dimensione efficiente che consente al popolo organizzato per “parti ottimali” di tenere le mani sulla sua libertà: nel senso che le sue “parti” federate coincidono con gli stati-nazione, mentre in Cattaneo esse sono fondamentalmente piattaforme territoriali integrate e in rete dove si organizzano singole comunità che compongono la nazione. Ma è fin troppo ovvio concludere che le due strutture di pensiero si completano l'una nell'altra, avendo in comune gli ingredienti principali e la loro composizione nel dar vita al complesso fenomeno della storia della libertà, della costruzione della democrazia e della conquista di maggiore giustizia sociale.

Sta di fatto, comunque, che soprattutto con l'unificazione italiana e germanica, sia pure in modo diverso ma entrambe compiute per opera di stati militari, “... dopo il 1870, la fede nella libertà è stata assai contestata e scossa”, come sosterrà Croce circa mezzo secolo più tardi (cfr. Croce B. 1925, cap. VI).

Con l'indebolirsi della «fede nella libertà» anche il federalismo subisce una sorta di eclisse, sia nell'accezione della partecipazione dei popoli all'umanità, sia in quella dell'organizzazione ottimale interna ai popoli stessi. E ciò avviene non semplicemente e solo dal punto di vista culturale. Con l'avvio del drammatico periodo delle guerre civili europee, si combatte la prima guerra mondiale con, sullo sfondo, la potenza emergente dell'ideologia comunista e le sue lotte *economiciste* e sociali, e il nazionalismo imperialistico verso cui era degenerata la primavera degli stati-nazione, che estendeva le sue lotte non meno

*economiciste* a danno di altri popoli ed altri stati.

È con la fine della seconda guerra mondiale che si riafferma l'attenzione prevalente all'amore per la libertà. Si è detto come in Italia la riscoperta di tale sentimento si coniuga con il *Patriottismo costituzionale* che organizza e disciplina l'architettura della vita democratica, che sostanzia la riconquistata libertà. L'autorevolezza ed il prestigio del *Patriottismo costituzionale* riaccreditano il Paese in una sua influente e crescente interlocuzione nella comunità internazionale, accedendo anche al club delle nazioni più importanti. L'ingresso all'esclusivo club G7 ne è stato la riprova più significativa. Il successo del *miracolo economico*, naturalmente, ne ha sostenuto il cammino e l'accreditamento.

E' con la Seconda Repubblica che l'Italia affievolisce la sua identità internazionale, congiuntamente al compromettersi della sua *performance* economica. La mancanza di una rinnovata *visione* del proprio ruolo, nelle mutate condizioni conseguenti alla fine della guerra fredda alimentata dalla rigida contrapposizione Est-Ovest, è alla base di una certa marginalizzazione del Paese nel contesto dei mutati equilibri affermatosi con l'economia della conoscenza. E tuttavia, la dialettica tra Globale e Locale, necessitando di nuove piattaforme organizzate per realizzarsi, per la sua storia millenaria e per la particolarità con cui ha dato vita allo stato unitario, nel superare le divisioni tra i numerosi staterelli preesistenti, candida l'Italia a recuperare un ruolo pionieristico di sperimentazione.

Il *Patriottismo federalista*, potendo suscitare la riorganizzazione ottimale dello stato unitario funzionale alla dimensione di reciprocità nel confronto Globale/Locale, appare essere sempre di più una opportunità innovativa nel coltivare la nuova visione cosmopolita per il futuro dell'Italia, e per ristrutturare con efficienza ed equità la sua economia, con modelli di governance interpreti di piattaforme territoriali integrate e in rete.

## **7. Brevi considerazioni conclusive**

Ripercorrendo per grandi linee la storia italiana in occasione del centocinquantenario anniversario della nascita del nuovo stato unitario, insieme a luci ed ombre, si colgono dinamiche molto originali nell'av-

vicendarsi delle principali stagioni che ne hanno scandito l'evoluzione. In particolare, si dimostra l'esistenza di significative corrispondenze e correlazioni tra i *modelli di visione* per il ruolo del Paese, sperimentati di volta in volta, e la lunga rincorsa della sua crescita economica verso la "convergenza europea", o il recente manifestarsi di allarmanti fattori di rischio per la regressione dalla stessa.

La continuativa verifica di tali significativi legami autorizza la rappresentazione di un nuovo e virtuoso *modello di visione* incardinato sulla riproposizione del federalismo, in un'accezione al tempo stesso patriottica e cosmopolita, capace di favorire più evolute forme di vita democratica insieme ad una più compiuta e consapevole stagione dei diritti di cittadinanza, coniugati ai principi inviolabili della persona umana in quanto tale.

Con le nuove opportunità offerte dall'economia della conoscenza e globalizzata, sempre più infrastrutturata dalle autostrade informatiche, l'originaria ispirazione "universalista" del federalismo di Cattaneo e Mazzini consentirebbe l'organizzazione e la qualificazione ottimale in rete di vere e proprie piattaforme territoriali locali. Di conseguenza, gli ingredienti del federalismo esalterebbero le autonomie, il regionalismo, la libertà di intraprendenza economica e le libertà civili dei singoli, in un'articolazione funzionale non di popoli ma come "parti" costitutive dell'*unico popolo* e del solo stato repubblicano unitario, a sua volta partecipe e fondativo degli "Stati Uniti d'Europa", in un ruolo imprescindibile per il successo di un nuovo e più giusto ordine economico e politico mondiale.

## Appendice statistica

**Tab. 1 – Il Pil per abitante Italia 1861-2011 (a confini attuali)**

anno	PIL prezzi correnti	PIL prezzi costanti 2009	anno	PIL prezzi correnti	PIL prezzi costanti 2009	anno	PIL prezzi correnti	PIL prezzi costanti 2009
	(lire)	(euro)		(lire)	(euro)		(lire)	(euro)
1861	331	1744	1887	385	2141	1913	659	2858
1862	335	1775	1888	378	2132	1914	623	2692
1863	327	1812	1889	393	2071	1915	683	2665
1864	326	1812	1890	409	2083	1916	964	2947
1865	345	1912	1891	406	2108	1917	1379	3134
1866	369	1936	1892	380	2097	1918	1909	3331
1867	344	1759	1893	374	2130	1919	2102	2901
1868	361	1797	1894	363	2144	1920	2954	3092
1869	348	1829	1895	383	2154	1921	2964	2782
1870	352	1881	1896	388	2178	1922	3125	2919
1871	352	1838	1897	388	2187	1923	3347	3102
1872	376	1813	1898	393	2181	1924	3373	3143
1873	415	1804	1899	406	2200	1925	4142	3230
1874	420	1889	1900	413	2253	1926	4401	3257
1875	360	1892	1901	420	2292	1927	3833	3140
1876	353	1851	1902	419	2333	1928	3839	3311
1877	392	1856	1903	434	2359	1929	3890	3438
1878	389	1919	1904	435	2410	1930	3400	3180
1879	372	1922	1905	452	2456	1931	3001	3104
1880	391	1950	1906	492	2532	1932	2798	3085
1881	386	2011	1907	524	2579	1933	2540	3017
1882	394	2037	1908	517	2631	1934	2523	3013
1883	377	2063	1909	533	2662	1935	2774	3171
1884	362	2029	1910	552	2675	1936	2854	3029
1885	383	2054	1911	607	2711	1937	3567	3350
1886	402	2104	1912	634	2743	1938	3858	3399

anno	PII prezzi correnti	PII prezzi costanti 2009
	(lire)	(euro)
1939	4223	3594
1940	4945	3596
1941	5844	3646
1942	7228	3531
1943	9804	3211
1944	19134	2882
1945	35394	2487
1946	79051	3409
1947	151738	3925
1948	177480	3900
1949	186154	4115
1950	208940	4435
1951	246095	4777
1952	264597	4969
1953	292105	5298
1954	310085	5459
1955	339712	5793
1956	368414	6038
1957	394322	6345
1958	422615	6663
1959	446731	7089
1960	482648	7541
1961	538769	8090
1962	601457	8576
1963	686813	9031
1964	749750	9298

anno	PII prezzi correnti	PII prezzi costanti 2009
	(lire)	(euro)
1965	800750	9621
1966	866669	10179
1967	954782	10883
1968	1028823	11592
1969	1131192	12282
1970	1271992	12956
1971	1381067	13125
1972	1506276	13552
1973	1806312	14415
1974	2276696	15109
1975	2590499	14696
1976	3242101	15659
1977	3921261	15986
1978	4595102	16440
1979	5602868	17363
1980	6983769	17914
1981	8352410	18036
1982	9850297	18096
1983	11462025	18295
1984	13104607	18885
1985	14701198	19405
1986	16251290	19957
1987	17778831	20595
1988	19751304	21453
1989	21670848	22164
1990	23953121	22601

anno	PII prezzi correnti	PII prezzi costanti 2009
	(lire)	(euro)
1991	26131472	22928
1992	27478195	23093
1993	28275261	22869
1994	29898106	23352
1995	32268846	24012
1996	34191432	24275
1997	35703673	24715
1998	37135464	25049
1999	38348038	25414
2000	40514156	26346
2001	42445409	26807
2002	44003194	26913
2003	45107416	26755
2004	46544477	26899
2005	47344259	26809
2006	48953325	27221
2007	50629997	27447
2008	50919479	26863
2009	49043411	25329

Fonte: Brunetti A.-Felice E.-Vecchi G. (2011), <http://uab.academia.edu/emanuelefelice/papers>.

**Tab. 2 – Il Pil nominale per abitante delle regioni, Italia 1871-2011**

	1871	1891	1911	1931	1938	1951	1961	1971	1981	1991	2001	2009
Piemonte	1894	2290	3102	3927	4677	6955	10597	15946	20837	25812	30066	29033
Valle d' Aosta						7491	14242	17844	22298	27346	32449	34727
Liguria	2545	3048	4138	5198	5658	7661	10509	15314	19447	26196	28494	28552
Lombardia	2033	2440	3210	3896	4684	7258	11802	17633	23243	28384	34021	33604
T. Alto Adige				2896	3205	5016	9345	13350	20017	27076	33890	34513
Veneto	1854	1697	2322	2359	2831	4651	8430	13060	19233	25406	29621	30583
F. V. Giulia				3990	4000	5281	7386	13218	19429	26196	29333	29995
E. Romagna	1740	2239	2903	3456	3508	5300	9088	15024	22976	27166	32109	32268
Toscana	1925	2162	2621	3355	3400	4983	8526	13864	19625	23894	28521	29594
Marche	1505	1860	2179	2251	2655	4063	7017	11980	18751	23082	25954	27188
Umbria	1821	2150	2483	3156	3225	4272	6840	12217	17415	21142	25037	24916
Lazio	2682	3317	4014	4421	4010	5068	9257	14075	18591	26083	29542	31572
Abruzzo	1463	1432	1830	2005	1958	2755	5379	10912	15436	20013	22183	21975
Molise								9186	13244		21738	21387
Campania	1965	2050	2535	2574	2763	3281	5732	9383	11907	15884	17102	17323
Puglia	1635	2154	2290	2694	2420	3082	5483	9897	12887	16674	17573	17751
Basilicata	1227	1567	1975	2220	1911	2233	4721	9871	12192	13538	19066	19783
Calabria	1269	1413	1886	1774	1648	2224	4391	8790	11461	13470	16840	17965
Sicilia	1725	1965	2290	2602	2420	2755	4713	9238	12085	15726	17285	18099
Sardegna	1430	1985	2470	2704	2784	2987	5788	11176	12673	17261	19957	21227
Nord Ovest	2037	2451	3283	4085	4819	7225	11288	16856	21728	27369	32344	31840
Nord Est	1802	1936	2570	2969	3228	5006	8630	13838	20766	26309	30930	31519
Centro	1969	2353	2828	3504	3478	4826	8486	13601	18983	24594	28416	29862
Sud	1641	1830	2222	2359	2315	2916	5339	9594	12495	16042	17783	18179
Isole	1667	1974	2322	2624	2504	2802	4961	9700	12691	16110	17940	18874
Centro-Nord	1951	2277	2952	3551	3916	5831	9666	15037	20641	26241	30747	31145
Mezzogiorno	1648	1879	2255	2447	2379	2878	5210	9621	12566	16065	17835	18393
ME/CN %	84	83	76	69	61	49	54	64	61	61	58	59
Italia (euro 2009)	1833	2118	2691	3162	3370	4741	8028	13179	17825	22563	26190	26734
1871 = 100	100	116	147	173	184	259	438	719	972	1231	1429	1458

Fino al 1951 il Molise è incluso nell'Abruzzo; fino al 1938 la Valle d'Aosta è inclusa nel Piemonte. Le stime sono ai confini attuali, dati pro capite basati sulla popolazione presente.

Fonte: Brunetti A.-Felice E.-Vecchi G. (2011), <http://uab.academia.edu/emanuelefelice/papers> e ns/elaborazioni.

**Tab. 3 - Incidenza % del GDP delle principali economie dell'Area Euro sul GDP totale della stessa (17 Paesi)**

	Italy	France	Germany	Others
1995	15,46	21,57	34,66	28,30
1996	17,11	21,37	33,11	28,40
1997	17,75	21,16	32,11	28,98
1998	17,66	21,32	31,60	29,42
1999	17,51	21,23	31,08	30,18
2000	17,57	21,27	30,21	30,95
2001	17,64	21,15	29,70	31,51
2002	17,69	21,09	29,11	32,11
2003	17,71	21,08	28,48	32,73
2004	17,73	21,07	27,98	33,22
2005	17,57	21,10	27,34	33,99
2006	17,36	21,03	27,04	34,57
2007	17,13	20,91	26,91	35,05
2008	16,97	20,91	26,78	35,35
2009	17,01	21,15	26,58	35,25
2010	16,90	21,07	27,02	35,01
2011	16,82	21,04	27,18	34,95
2012	16,73	21,13	27,12	35,02
2013	16,63	21,27	26,91	35,20
2014	16,52	21,41	26,70	35,37
2015	16,48	21,55	26,42	35,55
2016	16,46	21,72	26,11	35,71

Fonte: IMF e ns/elaborazioni.

## Riferimenti bibliografici

- Amendola G. (1922): “Il Mezzogiorno e la crisi politica italiana”, discorso tenuto a Sala Consilina (Salerno) il 1° ottobre, ripubblicato in *In difesa dell'Italia liberale*, Liberal Libri, Firenze, 2001.
- Bianchi P. (2002): *La rincorsa frenata. L'industrializzazione italiana dall'unità all'unificazione europea*, Il Mulino, Bologna.
- Brunetti A. – Felice E. – Vecchi G. (2011): “Reddito”, in Vecchi G., *In ricchezza ecc.*, cit., pp. 209-34.
- Castroonuovo V. (1995): *Storia economica dell'Italia. Dall'Ottocento ai giorni nostri*, Einaudi, Torino.
- Cattaneo C. (1836): “Ricerche sul progetto di una strada di ferro da Milano a Venezia”, ripubblicato in *Annali Universali di statistica, economia pubblica, storia, viaggi e commercio*, XLVIII, giugno 1936, pp. 283-332.
- Cattaneo C. (1858): “La città considerata come principio ideale delle storie italiane”, ripubblicato in *Notizie naturali e civili sulla Lombardia. La città considerata come principio ideale delle storie italiane*, Mondadori, Milano, 2001.
- Cattaneo C. (1864): “Sulla legge comunale e provinciale”, lettere I, II, III e IV, in *Scritti politici ed epistolario*, vol. III, pp. 74 – 97.
- Cattaneo C. (2001a): *L'innovazione come leva dello sviluppo*, raccolta di scritti e documenti a cura di Carlo G. Lacaita, F. Le Monnier, Firenze.
- Cattaneo C. (2001b): *Intelligence as principle of public economy*, edited by Marco Vitale, Libri Schewilles, Milano.
- Croce B. (1924): “Per una società di cultura politica”, Tip. Sociale Torinese, Torino, ripubblicato come *Appendice* al volume *Etica e Politica*, Laterza e Figli, Bari, 1931.
- Croce B. (1925): *Elementi di Politica*, Laterza e Figli, Bari (ripubblicato in *Etica e Politica*, cit.).
- Daniele V. – Malanima P. (2007): *Il prodotto delle regioni e il divario Nord-Sud in Italia (1861-2004)*, in “Rivista di Politica Economica”, 3-4, pp. 267-315.
- Daniele V. – Malanima P. (2011): *Il divario Nord-Sud in Italia. 1861-2011*, Rubettino, Soveria Mannelli (CZ).
- Dostoevskij F. (1877): *Diario di uno scrittore*, in “Il Cittadino”,

- Maggio-Giugno, ed. it. 1981, a cura di Lo Gatto E., Sansoni, Firenze, pp. 925-26.
- Felice E. (2007): *I divari regionali in Italia sulla base degli indicatori sociali (1871-2001)*, in “Rivista di politica economica”, 3-4, pp. 359-405.
- Felice E. (2011): *Regional value added in Italy (1891-2001) and the foundation of a Long Term Picture*, in “The Economic History Review”, 64, in corso di stampa.
- Felice C. - Mattoscio N. (2005): *New Economy. Dall'homo faber all'homo sapiens*, Franco Angeli, Milano.
- Gobetti P. (1922): *Mussolini*, in “La Rivoluzione liberale”, 34, 23 novembre, p. 130.
- Landen D.S. (2002): *La ricchezza e la povertà delle nazioni. Perché alcune sono ricche e altre così povere*, Garzanti, Milano.
- Maddison A. (2010): *Historical Statistics of the World Economy, 1-2008 AD2* ([www.ggdc.net/maddison/contact.shtml](http://www.ggdc.net/maddison/contact.shtml))
- Mazzini G. (1849): *La Santa Alleanza dei Popoli*, ripubblicato da MIBAC – Biblioteca di storia moderna e contemporanea, Roma, 2011 ([www.repubblicaromana-1849.it](http://www.repubblicaromana-1849.it)).
- Messori V. (2010): “Roma e l'identità italiana”, relazione al Convegno «Roma diventa capitale», promosso dal Comune di Roma per i 140 anni della breccia di Porta Pia ([www.et-et.it/articoli/2010](http://www.et-et.it/articoli/2010)).
- Moro A. (1947): “Intervento all'Assemblea Costituente”, Roma, 19 marzo.
- Salvemini G. (1900): “Risposta ad un'inchiesta”, in Renda A., *La questione meridionale. Inchiesta*, R. Sandron ed., Milano-Palermo.
- Sylos Labini P. (1970): *Problemi dello sviluppo economico*, Laterza, Bari.
- Vecchi G., a cura di, (2011): *In ricchezza e in povertà. Il benessere degli italiani dall'Unità ad oggi*, Il Mulino, Bologna.
- Voltaire F.M.A. (1752): *Le siècle de Louis XIV*, ed. it. *Il secolo di Luigi XIV*, Einaudi, Torino, 1951.
- Zamagni V. (1993): *Dalla periferia al centro. La seconda rinascita economica dell'Italia (1861-1990)*, Il Mulino, Bologna.



# **MERCATO E RIFORMA SANITARIA**

*MARKET AND HEALTHCARE REFORM*

Gianfranco Sabattini - Pasquale Lucio Scandizzo

*Università di Cagliari*  
*Università di Roma "Tor Vergata"*

*University of Cagliari*  
*University of Rome "Tor Vergata"*



*Questo articolo analizza il sistema sanitario italiano, esaminandone le basi concettuali, e le difficoltà a cui va incontro in una fase di transizione demografica ed economica di particolare complessità e rilievo. L'articolo, partendo da una rinnovata valutazione della complessa natura di bene pubblico fiduciario della sanità e della crescente importanza delle malattie croniche e dei pazienti anziani, argomenta sulla necessità di una profonda riorganizzazione del sistema. Tale riorganizzazione dovrebbe avere alla base una nuova forma di partecipazione della società civile basata sulle cooperative autogestite dei cittadini. Queste cooperative, anche in collegamento o come spin off delle associazioni dei malati, potrebbero essere un elemento risolutivo del bisogno di concorrenzialità e trasparenza nella fornitura dei servizi sanitari e, allo stesso tempo, nella esigenza sempre più sentita di instaurare un rapporto di pari dignità tra il cittadino e l'esercizio della medicina, sia preventiva che curativa.*

**PAROLE CHIAVE:** SISTEMA SANITARIO • MERCATO • RIFORMA • COOPERATIVE.

*This article analyzes the Italian health system, examining the conceptual basis, and the difficulties faced in a phase of demographic and economic transition of particular complexity and importance. The article, based on a re-evaluation of health services' complex nature as public and trust goods, and the growing importance of chronic diseases and elderly patients, argues the need for a profound reorganization of the health delivery system. This reorganization should be based on a new form of participation of civil society based on on self-governing citizens' cooperatives. These cooperatives, also in conjunction or as a spin off of patient associations, could be a decisive element to satisfy the need for competitiveness and transparency in the provision of health services and at the same time, of the increasingly felt need to establish a relationship of equal dignity between the citizen and the practice of medicine, both preventive and curative.*

**KEYWORDS:** HEALTH SYSTEM • MARKET • REFORM • COOPERATIVES.

### **Premessa**

La riforma sanitaria è da lungo tempo al centro delle analisi di economisti e non. Punto centrale di tali analisi riguarda la natura dei servizi

sanitari. Nel presente lavoro, questi verranno considerati come “beni sociali”, nel senso di beni il cui consumo arreca un beneficio indistintamente a tutti i membri della società (A. Nicita, 2003; S. Civitarese Matteucci, 2008). Uno dei maggiori problemi concernenti la gestione di tali servizi riguarda il fatto che la stessa è stata sinora esercitata attraverso procedure centralistiche, avulse da qualsiasi riferimento al mercato. Per la riconduzione al mercato della gestione di tali servizi occorre giustificare la compatibilità delle leggi di mercato, oltre che con la loro produzione, anche con il loro consumo, tenendo conto della loro natura di servizi pubblici puri.

Il *focus* del presente lavoro riguarda proprio l'individuazione di una *possibile procedura* per realizzare un equilibrato rapporto tra la considerazione dei servizi sanitari come servizi di pubblica utilità e tutti quegli elementi di mercato utili a consentire trasparenza ed efficienza nell'impiego delle risorse per la loro produzione ed il controllo della quantità e qualità del loro consumo. A tal fine, sono considerati utili brevissimi cenni sulla prospettiva di riforma assunta e un breve *excursus* sulla definizione dei servizi sanitari come beni pubblici, anche alla luce della considerazione del consumatore di tali servizi non più come “paziente ubbidiente e passivo”, ma come “paziente interessato” ad orientare ed a controllare le modalità della loro produzione e la quantità e qualità del loro consumo. Con tutte le osservazioni che saranno svolte in proposito sarà individuata una procedura che, sulla base di elementi di quasi-mercato e di mercato, consentirà di formulare un'ipotesi di riforma delle modalità di funzionamento del SSN. La riforma che sarà suggerita si fonda sulla netta separazione della funzione di produttore da quella di consumatore dei servizi sanitari. Questa separazione, nella logica del presente lavoro, appare la sola capace di giustificare la sostituzione della programmazione centralizzata della spesa sanitaria con una programmazione decentrata, tale da consentire agli operatori locali di impiegare le risorse a loro disposizione per acquisire i servizi sanitari da strutture produttive in competizione tra loro, siano esse pubbliche o private.

La scarsità delle esperienze disponibili non permette una valutazione conclusiva sulla riforma proposta. Tuttavia, per il superamento delle difficoltà connesse ad una riorganizzazione del SSN, in funzione di un'augmentata efficienza nella produzione e nel consumo dei servizi

sanitari, si assume una prospettiva di *policy* tesa ad una riforma più generale del welfare state, dalla quale possono essere ricavati utili suggerimenti per un'efficiente ed efficace riorganizzazione dell'area sanitaria.

### **1. La riforma del *welfare state***

Due sono le alternative sinora individuate per realizzare una riforma del welfare state. Secondo una prima linea di pensiero, basata su una prospettiva di breve periodo, la riorganizzazione dello stato sociale passa attraverso "margin" di miglioramento del funzionamento del sistema economico derivanti dal cambiamento del ruolo dei tre "pilastri" portanti del sistema di sicurezza sociale: il settore delle famiglie, il mercato ed il settore pubblico. Secondo una linea di pensiero alternativa di lungo periodo, la riforma dello stato sociale passa attraverso l'interiorizzazione di una filosofia sociale che privilegia una più approfondita "etica della solidarietà", nonché una maggiore condivisione dell'idea secondo cui i servizi sanitari hanno la natura di beni pubblici puri.

Questa seconda linea di pensiero si basa infatti sull'assunto che i servizi sociali posti a protezione della salute dell'uomo non siano assimilabili ad un qualsiasi bene o servizio privato scambiabile sul mercato. Perciò, considerata la particolare natura dei bisogni sanitari dell'uomo come base per la domanda di beni pubblici puri, si assume che le risorse a disposizione di ogni singolo soggetto per provvedere alla cura del proprio stato di salute siano garantite *in toto* dalla "culla alla bara" dallo Stato, all'interno del quale lo stato sociale riorganizzato costituisce lo strumento con cui assicurare a tutti la realizzazione dei propri progetti di vita.

In linea con questi obiettivi, è importante osservare che, per una riorganizzazione generale del welfare tradizionale, non è necessario ipotizzare una sua attuazione immediata e totale, secondo una logica del "tutto e subito". In questo lavoro, si assume invece che sia preferibile una sua attuazione per obiettivi intermedi. A tal fine, viene adottato un approccio al problema della riforma del sistema di sicurezza sociale capace di collegare il breve al lungo periodo, lungo un sentiero di attuazione graduale. In altri termini, si assume che, rispetto all'obiettivo strategico di lungo periodo, l'obiettivo di breve termine costituisca la

“variabile strategica” in funzione della quale attuare la riforma congiunta del SSN e del tradizionale welfare state.

## **2. La natura di bene pubblico dei servizi sanitari**

Per formulare l'ipotesi di riforma di breve periodo del SSN in funzione di una sua relazione funzionale col mercato occorre preliminarmente esaminare la natura particolare di bene pubblico dei servizi sanitari, sulla base della sistematizzazione teorica dei beni pubblici fornita dai contributi di P. A. Samuelson (1993), J. M. Buchanan (1969), R. A. Musgrave (1995) e J. Head (1974). Secondo questa sistematizzazione, un bene pubblico è tale quando, ad esempio, il suo consumo a livello individuale si riferisce al totale consumato da un'intera comunità di individui secondo una *condizione di parità* e non di *somma*, come avverrebbe nel caso di beni di consumo privati.

Secondo un noto teorema di economia del benessere, quando in un sistema economico a decisioni decentrate coesistono beni di consumo privati e beni di consumo pubblici, è possibile una configurazione di equilibrio ottimale del mercato in senso Paretiano solo se tutti i soggetti economici, dal lato del consumo, rivelano le loro preferenze (le loro funzioni di domanda individuali e quindi le disponibilità a pagare per le diverse quantità possibili dei beni stessi) e quando, dal lato dell'offerta, i produttori, in funzione delle preferenze rivelate, producono ed offrono i beni pubblici domandati.

In un reale sistema economico a decisioni decentrate, queste due condizioni non sussistono, perché l'organizzazione istituzionale del sistema non motiva i consumatori di beni pubblici a rivelare le loro preferenze e non impedisce quindi la pratica del *free-riding*, ossia del profittare dell'offerta collettiva per pagare meno di quanto sarebbe giustificato dalle proprie preferenze. Quando ciò si verifica, gli operatori economici hanno forti disincentivi ad offrire beni di consumo collettivo. Un fatto, quest'ultimo, che comporta il fallimento del mercato concorrenziale. Questo, infatti, se sono presenti delle “disfunzioni” originate dalla presenza di beni di consumo collettivo, non assicura al sistema economico un impiego efficiente delle risorse. Ai limiti del mercato di concorrenza provvede lo Stato, il quale fissa, attraverso procedure istituzionali, da un lato, quanti e quali beni pubblici produr-

re e, dall'altro, come ripartire il costo della loro produzione tra tutti i consumatori dell'intera collettività.

Il processo, tuttavia, non implica che la produzione dei beni pubblici debba essere organizzata dallo Stato. E i meccanismi istituzionali coi quali lo Stato prende le sue decisioni possono essere interpretati, dal punto di vista economico, come un quasi-mercato attraverso il quale lo Stato stesso provvede alla produzione e distribuzione di beni pubblici, con risultati prossimi a quelli del mercato di concorrenza.

### **3. I servizi sanitari come beni fiduciari**

Una caratteristica importante, ma spesso trascurata, dei servizi sanitari, che li distingue da altri beni pubblici, è che il loro consumo avviene attraverso *rapporti di agenzia*. I consumatori di servizi sanitari sono, infatti, costretti ad affidarsi, per gran parte delle scelte a esperti sanitari: medici, infermieri, e altri operatori specializzati. Prima di acquisire il servizio sanitario finale, i consumatori-pazienti spesso comprano un servizio intermedio, quale ad esempio la visita medica. Solo successivamente, sulla base della diagnosi e delle raccomandazioni degli operatori esperti, accedono ai servizi sanitari (P. A. Smith et Al., 1997).

Il rapporto di agenzia che si configura nel sistema sanitario è però anche caratterizzato dal fatto che l'affidamento agli operatori esperti è un rapporto di lungo termine: il paziente investe negli operatori esperti e questi investono nei loro pazienti, secondo un modello che, per intensità e durata, trova difficilmente riscontro nei rapporti contrattuali di altra natura. La relazione paziente-medico è quindi una relazione di agenzia in cui il primo è il mandante (il principale) e il secondo il mandatario (l'agente). Sulla relazione si costruiscono una serie, spesso molto lunga, di ulteriori rapporti di agenzia con, ad esempio, infermieri o strutture sanitarie. La duplice caratteristica di affidamento e di incertezza fa sì che i servizi sanitari si connotino come beni pubblici fiduciari, ossia come beni la cui scelta da parte del paziente è alimentata, condizionata e in ultima analisi determinata dal rapporto fiduciario con gli operatori sanitari esperti. Con il rapporto fiduciario, il paziente attenua la sua posizione di debolezza di fronte all'offerta del mercato dei servizi sanitari. Il paziente, infatti, non è

in grado di giudicare il rapporto prezzo/qualità dei servizi. Potrebbe solo basarsi su caratteri esteriori, quali ad esempio, nel caso di servizi ospedalieri, la pulizia, il comfort, la cortesia, ecc. Tali caratteri possono essere importanti, ma potrebbero non avere niente a che fare con l'efficacia dei servizi dei quali il paziente stesso ha bisogno.

Come beni fiduciari, i servizi sanitari “soffrono” di una forma particolare di fallimento del mercato. Ciò perché gli operatori accreditati ad organizzare l'offerta (produzione) dei servizi diventano “operatori-sospetti”, in quanto il loro prevalente interesse a vendere, a fronte dello stato di debolezza del paziente, può metterne in dubbio l'affidabilità. Al riguardo, l'esperienza dimostra che gli imprenditori in generale, inclusi quelli sanitari anche se accreditati, tendono ad operare sul fronte del rapporto qualità/prezzo per massimizzare la loro posizione. Essi cioè tendono ad organizzare la produzione secondo modelli che spesso privilegiano la quantità anziché la qualità dei prodotti o dei servizi offerti. Si deve anche aggiungere che l'organizzazione della produzione dei servizi sanitari tende a frammentarsi sulla base della tecnologia impiegata e delle economie di scala realizzabili. I pazienti sono quindi solitamente sottoposti a percorsi diagnostici e terapeutici fortemente discontinui, con lunghi tempi di attesa, che li costringono sempre più ad affidarsi ad operatori esperti. In questo contesto, l'avocazione della produzione e della distribuzione dei servizi sanitari allo Stato, a strutture miste pubblico-private e a strutture *non-profit* (ad esempio: fondazioni e cooperative) appare lo strumento più efficace per fare fronte al fallimento del mercato dei servizi sanitari.

#### **4. Le implicazioni dei servizi sanitari come beni pubblici puri**

Non tutti i beni pubblici sono consumati dalla generalità dei componenti la comunità. Esistono dei beni pubblici che i consumatori, pur non essendo escludibili dal loro consumo, sono liberi di consumare nella quantità desiderata a titolo individuale. Un esempio di beni di consumo collettivo per i quali esiste la libertà di determinare la quantità consumabile è quello dei servizi resi da molti beni infrastrutturali. In questo caso, oltre alla mancata rivelazione delle preferenze ed al ricorrere del fenomeno del *free-riding*, la libertà di consumare o di

non consumare i servizi esclude che gli stessi siano necessariamente consumati da tutti i consumatori. In altri termini, esclude che tali servizi abbiano la natura di beni pubblici puri.

Molti consumatori, ad esempio, anziché consumare i servizi di una strada, realizzata per iniziativa dello Stato a causa dell'impossibilità dal lato dell'offerta e dal lato della domanda di estendere alla sua costruzione ed al consumo dei suoi servizi strumenti di mercato, possono preferire, nonostante la loro partecipazione alla copertura del costo di costruzione della strada attraverso la leva fiscale, di utilizzare una strada alternativa, più lunga, ma più panoramica. La costruzione della strada, quindi, crea un'opzione per tutti i viaggiatori potenziali, ossia la facoltà, ma non l'obbligo, di utilizzare i servizi stradali corrispondenti.

Come per tutti i beni pubblici, tuttavia, la non rivalità nel consumo determina la condizione generale per cui il consumo di ciascun soggetto è uguale al consumo di tutti i soggetti e il valore del consumo totale è dato dalla somma delle disponibilità a pagare per una stessa quantità degli stessi soggetti. La costruzione della strada, quindi, si giustifica in funzione della somma del suo valore di uso atteso. Cioè della somma del valore della disponibilità a pagare per il consumo dei suoi servizi da parte di tutti i componenti dell'intera comunità di consumatori, indipendentemente dal fatto che ognuno di essi consumi o meno i servizi.

Nell'ipotesi di  $n$  soggetti, a causa della non rivalità dei servizi stradali (almeno fino a che non si raggiunge il livello di congestione della strada stessa), il consumo  $s_i$  del soggetto *i-esimo* di una data quantità di servizi coincide con il consumo della stessa quantità di servizi da parte dell'intera comunità di consumatori. In conseguenza di ciò, lo stato di soddisfazione finale dell'intera comunità per il consumo dei servizi stradali dipende dal consumo individuale potenziale, che è equivalente, per il principio di non rivalità, alla *sommatoria* dei livelli di consumo di ciascun componente dell'insieme considerato di consumatori. Ciò significa che per ogni livello di servizi, il benessere sociale generato dalla strada è funzione sia della sommatoria che del livello individuale di servizio

$$1. \quad W\left(\sum_{i=1}^n s_i\right) = W(s_i)$$

per  $s_i = s_1 = s_2 = s_3 = \dots = s_i = \dots = s_n$ .

Esistono, però, beni pubblici per i quali il fenomeno del *free-riding* e/o il fenomeno della libertà di consumare o di non consumare sono rimossi rendendo obbligatorio, anche in considerazione a volte della posizione di debolezza del consumatore rispetto al mercato di tali beni, un livello di consumo non inferiore a una predeterminato soglia. Ricorre allora il fenomeno del *forced-riding*, come accade, per esempio, nel caso dei servizi dell'istruzione di base o dei servizi sanitari. L'obbligatorietà caratterizza il consumo dei cosiddetti *beni pubblici puri di merito*, intesi come quei beni il cui consumo, quando sia inferiore al totale prodotto ed offerto per cause imputabili a *conoscenza imperfetta* o a *comportamenti opportunistici*, può arrecare un danno all'intera comunità di consumatori.

L'implicazione sociale dell'obbligatorietà del consumo di tali beni è che ogni singolo consumatore di una data collettività non può essere l'unico "giudice" di ciò che è "bene" o "male" per sé. Pertanto, l'intervento dello Stato è necessario per correggere l'esito delle azioni disinformate o opportuniste dei singoli consumatori sul loro stato di soddisfazione finale. In questo caso, l'opzione d'uso viene avocata a sé e poi esercitata dallo Stato. Di conseguenza, la condizione per cui il consumo dei servizi sanitari di ciascun soggetto è uguale al consumo totale degli stessi servizi sanitari da parte di ogni altro componente l'intera comunità di consumatori cessa di valere. Il consumo  $s_i$  del soggetto *i-esimo* non è più uguale al consumo della stessa quantità di servizi sanitari da parte di ciascun altro componente dell'intera comunità di consumatori, ma è una funzione dei livelli di consumo di ciascuno dei consumatori. In questo caso, lo stato di soddisfazione finale dell'intera comunità per il consumo dei servizi sanitari è espresso dalla produttoria dei livelli di consumo di ciascun componente dell'insieme considerato di consumatori, per cui, nel caso di  $n$  consumatori, in luogo della 1., si ha:

$$2. \quad W(S) = W\left(\prod_{i=1}^n s_i - s\right)$$

Dove  $S$  denota il livello di consumo collettivo ed  $s$  il minimo livello richiesto dalla società (il c.d. standard sociale). I due stati di soddisfazione finale espressi rispettivamente dalla 1. e dalla 2. differiscono tra loro per il fatto che, nel caso della 1., se il consumo di una data quantità di servizi stradali di un componente della collettività è nullo, lo stato di soddisfazione finale dell'intera comunità non cambia; viceversa, nel caso del consumo di servizi sanitari, in quanto assunti beni pubblici puri di merito, poiché lo stato di soddisfazione finale dell'intera platea dei consumatori è il risultato di una produttoria, è sufficiente che il consumo di uno solo dei componenti della comunità cada al di sotto della soglia minima per pregiudicare il perseguimento dello stato di soddisfazione finale dell'intera comunità.

### **5. Servizi sanitari come beni pubblici puri di merito.**

La natura di bene pubblico puro di merito dei servizi sanitari non deriva tanto dall'obbligatorietà del loro consumo, ma dal fatto che il loro consumo è aperto all'esistenza di rapporti diretti tra i consumatori. Rapporti, questi, che attengono alle modalità con cui è percepito il bisogno di consumare i particolari beni pubblici, quali sono, appunto, i servizi sanitari.

Al riguardo, occorre tener conto che un dato soggetto si trova, in quanto facente parte di un insieme più ampio di soggetti, nella condizione di dover effettuare dei consumi compatibili con quelli dei restanti soggetti per la soddisfazione di *stati di bisogno disomogenei*. Questa situazione ricorre con riferimento al consumo dei beni e dei servizi privati, ma anche con riferimento al consumo dei beni pubblici per i quali valga la condizione espressa dalla 1..

Diverso è il consumo di beni pubblici quali i servizi sanitari; in questo caso, il consumo è aperto a rapporti diretti e di reciprocità tra tutti consumatori. Si ha perciò la percezione di uno *stato di bisogno indivisibile, comune a una collettività di soggetti*. Lo stato di bisogno dell'intera comunità di consumatori è percepito e soddisfatto col comune concorso di tutti, in quanto ciascun consumatore, *in condizioni*

*di reciprocità*, avverte il proprio stato di bisogno congiuntamente agli stati di bisogno degli altri. La intercognizione degli stati di bisogno di tutti i componenti della collettività origina una *comunione di stati di bisogno*, la quale trova il suo fondamento nei rapporti diretti e di reciprocità tra tutti i consumatori.

Quanto sin qui detto consente di definire meglio la natura dei servizi sanitari. Come per tutti i beni pubblici puri di merito, il consumo dei servizi sanitari è obbligatorio. Tuttavia, occorre tenere presente che, nonostante la loro natura, la “presenza meritoria” dello Stato non può “oscurare” del tutto l’autonomia valutativa del paziente riguardo alla quantità e qualità dei servizi consumati. A tal fine, occorre assumere che i servizi protettivi della salute siano prodotti e distribuiti all’interno di un quasi-mercato, caratterizzato dalla presenza regolatrice dello Stato (J. Le Grand, 2007), per garantire sia la quantità che la qualità dei servizi consumati.

All’interno del quasi-mercato, perché i servizi sanitari prodotti e consumati non siano totalmente estranei al consumatore, non più “paziente ubbidiente e passivo”, ma “paziente interessato” ad orientare ed a controllare le decisioni riguardanti il suo stato di salute, è necessario che lo Stato assicuri alla produzione ed al consumo dei servizi sanitari alcuni attributi. Questi devono garantire che i servizi offerti e consumati siano di “alta qualità”, prodotti in modo “efficiente”, erogati con “efficacia”, “rispondenti” alle aspettative dei consumatori, fiscalmente “giustificabili” e distribuiti secondo “equità”. La *qualità* riguarda le modalità di trattamento del consumatore sul piano della cortesia, della premura, della velocità e della competenza con cui i servizi sono offerti. L’*efficienza*, considerato il livello delle risorse impiegate, implica che tale livello sia il migliore possibile in termini di quantità e qualità. La *rispondenza* alle aspettative dei consumatori dei servizi è volta a garantire il rispetto della dignità del paziente (A. Coulter, 2003). In considerazione del fatto che, per ogni soggetto, il consumo di un determinato servizio sanitario deve risultare compatibile con il principio dell’autonoma formulazione individuale della sua volontà. L’autonomia individuale, che l’organizzazione dell’area sanitaria deve rispettare, deve essere assicurata attraverso la realizzazione delle condizioni necessarie per la sua piena soddisfazione. La *giustificazione fiscale* impone che la rispondenza alle aspettative dei pazienti sia “contro-

bilanciata” dall’“accettazione” di una pressione fiscale sostenibile. Può, infatti, verificarsi che in determinate circoscrizioni territoriali (a causa, per esempio, della presenza di immigrati esentasse) le preferenze dei soggetti, in quanto *contribuenti fiscali*, non coincidano con le preferenze degli stessi soggetti in quanto fruitori di determinate aspettative in termini di servizi sanitari. Infine, la *distribuzione equa* dei servizi, implica che questi siano omogeneamente distribuiti dal punto di vista territoriale o da quello dell’accesso alla loro fruizione, in modo tale da annullare qualsiasi ostacolo che possa tradursi in una discriminazione sociale.

## **6. Il problema degli anziani, le malattie croniche e il ruolo dell’assistenza**

La natura di bene pubblico puro dei servizi sanitari è paradossalmente complicata dallo stesso successo del modello di welfare state, sin qui seguito dai governi dei Paesi avanzati e anche dall’Italia. L’incremento della aspettativa di vita delle popolazioni, che è in gran parte il risultato dell’accresciuta efficacia delle cure mediche e della prevenzione, si accompagna a una crescita progressiva del peso demografico degli anziani e delle malattie croniche. Dal punto di vista dell’offerta, questa evoluzione implica un cambiamento radicale della assistenza sanitaria tradizionale, che si trova a dover affrontare il problema di pazienti che richiedono attenzione continua, pur rimanendo per lo più fuori dalle strutture ospedaliere. Questa doppia condizione di continuità nel bisogno di cure e della impossibilità di riceverle nelle strutture ospedaliere, pone quindi per gli anziani un problema di accesso ai servizi stessi e di sostenibilità finanziaria.

Dal punto di vista dell’accesso, non potendo somministrare cure ed assistenza in modo continuo nelle strutture ospedaliere, l’assistenza sanitaria tradizionale si sta evolvendo sempre di più verso un modello di trattamento *in situ* (il luogo di residenza) del paziente. Questo modello combina l’uso del personale medico, paramedico e assistenziale con una attenzione maggiore alle misure di prevenzione e attenzione agli stati patologici, quali la depressione, l’anemia, la malnutrizione, che spesso accompagnano le malattie croniche nell’anziano e ne complicano il quadro clinico, psichico e sociale. La partecipazione del

paziente alla gestione dei servizi è necessaria come parte integrante di questo modello, per tre motivi fondamentali:

- (a) migliorare la collaborazione tra personale sanitario e paziente;
- (b) assicurare qualità e trasparenza ai servizi;
- (c) perseguire un grado realistico di sostenibilità finanziaria.

Dal punto di vista della domanda, i pazienti cronici, che sono per la maggior parte anche anziani, esprimono in misura ancora maggiore degli altri pazienti il bisogno di orientare e controllare le decisioni riguardanti il proprio stato di salute. Questo infatti dipende in modo critico dalla efficacia di una gestione congiunta della loro vita quotidiana con il personale medico, paramedico e sociale che dispensa le cure e l'assistenza necessaria. La separazione tradizionale tra cure mediche e assistenza, inoltre, è meno definita per gli anziani, che, per le difficoltà intrinseche della età avanzata come condizione di disagio idiosincratico e culturale, sono sempre più esposti al rischio di nuove forme di discriminazione ed esclusione sociale. Oltre che come una modalità di controllo e di gestione della qualità dei servizi, la partecipazione al sistema di assistenza sanitaria diventa perciò per gli anziani una opportunità di cittadinanza attiva. Essa può scongiurare l'anomia e l'alienazione che spesso caratterizzano la condizione dell'anziano, colto nella contraddizione di una solitudine esistenziale e di una dipendenza funzionale dalle persone che lo assistono.

## **7. Le riforme istituzionali per la riorganizzazione decentrata dell'area sanitaria**

La riorganizzazione decentrata dell'area sanitaria implica, innanzitutto, l'articolazione territoriale del processo decisionale; in secondo luogo, l'istituzionalizzare di nuove regole decisionali poste a presidio della *libertà di scelta (compatibile con gli attributi precedentemente indicati) dal lato del consumo e della concorrenza dal lato dell'offerta*. Sulla base di tali regole, i fruitori dei servizi sanitari, assistiti secondo le modalità delle quali si è detto, hanno libertà di scegliere tra le offerte alternative dei servizi da parte di imprese sanitarie accreditate in concorrenza tra loro.

Riforme dell'area sanitaria orientate a recuperare automatismi di mercato sono state sinora, con l'eccezione degli USA, poco sperimentate,

sebbene siano state adottate, almeno parzialmente, da molti altri paesi. Queste riforme, che, dal punto di vista teorico, sono giustificate dal convincimento che la concorrenza dal lato della produzione contribuisca sempre a migliorare la qualità e ad abbassare i prezzi dei servizi, possono però avvalersi allo stato attuale prevalentemente del supporto delle attività ospedaliere (M. Gaynor, 2006). Inoltre, il funzionamento della riorganizzazione decentrata dell'area pubblica sanitaria da un lato implica l'adozione di nuove procedure per la *formazione dei parametri quantitativi e qualitativi nazionali e per la loro articolazione a livello locale*; dall'altro, richiede l'adozione di nuove procedure di controllo del comportamento degli operatori pubblici coinvolti nella produzione dei servizi sanitari.

L'articolazione a livello locale della funzione di produzione dei servizi sanitari non è più realizzata secondo criteri extraeconomici, ma sulla base di un "primo automatismo di mercato" (la mano visibile del quasi-mercato nel quale opera lo Stato e le sue articolazioni territoriali), esprime gli standard di quantità e qualità dei servizi sanitari prodotti ed offerti a livello locale. E la scelta dei produttori locali può avvenire, ad esempio, mediante la *procedura della regolazione a base d'asta pubblica*, allo scopo di selezionare tra i produttori presenti in ogni circoscrizione quelli che praticano le migliori condizioni.

Dal lato della domanda, un secondo "automatismo di mercato" (la mano invisibile del mercato di concorrenza), può essere attivato da istituzioni *non-profit* nella forma di cooperative cogestite (J. Abildgaard, T. Vad, 2003). Le cooperative, che possono includere le famiglie dei consumatori attuali e potenziali, nonché le associazioni dei malati, svolgendo il ruolo e la funzione propri dell'*imprenditore istituzionale*, acquistano sul mercato i "pacchetti" di servizi sanitari, valutati sul piano quantitativo e qualitativo più convenienti rispetto al loro costo di acquisizione. Il costo è determinato, da un lato, dall'interazione tra settore pubblico locale e produttori di servizi e, dall'altro, dalla "pressione" esercitata sui produttori dalle cooperative motivate ad indirizzare la loro domanda, quando ciò è valutato più conveniente, verso produttori operanti all'interno di altre circoscrizioni limitrofe a quella di appartenenza.

L'articolazione a livello locale della funzione di produzione dei servi-

zi sanitari potrebbe anche essere integrata dalla possibilità data, sotto il controllo del settore pubblico locale, alle cooperative di cittadini di gestire direttamente la produzione di servizi sanitari, nella forma, ad esempio, di aziende ospedaliere operanti in competizione con gli altri produttori presenti sul mercato.

### **8. La cogestione delle cooperative fruitrici dei servizi sanitari**

La gestione su basi cooperative di una qualsiasi attività, soprattutto se di carattere pubblico come nel caso della produzione dei servizi sanitari, costituisce il punto di arrivo di una corrente di analisi teorica (iniziata nel XIX secolo parallelamente al rilancio del movimento cooperativo) che ha avuto i suoi principali sistematori in M. L. Weitzman (1985) e in J. E. Meade (1995). Quest'ultimo, a differenza degli utopisti (tra i quali M. L. Weitzman), che sostenevano la necessità di realizzare istituzioni perfette per cittadini perfetti, ha proposto, attraverso la diffusione della cogestione, un "*buon posto in cui è conveniente vivere*" (traduzione etimologica di *agathotopia*). All'interno di questa situazione possono essere risolti "al meglio" i problemi connessi alla produzione e alla distribuzione di particolare servizi sociali, che il burocratismo e l'accentramento decisionale non sono riusciti a risolvere in modo efficiente. Meade, infatti, con la sua teoria della cogestione, sostituisce il "sistema sociale perfetto" degli *utopisti* con il "sistema sociale migliore" degli *agathotopisti*.

Il principale problema che sorge all'interno delle cooperative cogestite è però la regolazione dei rapporti tra i soci-cittadini riguardo al fondo/capitale in dotazione delle stesse cooperative. Questo fondo, nell'ipotesi di riorganizzazione decentrata dell'area sanitaria del welfare tradizionale, si assume uguale al *costo standard* sostenuto dall'organizzazione pubblica accentrata del servizio sanitario nazionale (SSN) per il consumo individuale dei servizi sanitari. Questo costo, moltiplicato per il numero dei soci delle cooperative locali, rappresenta quanto l'area sanitaria centrale trasferisce all'area sanitaria locale per il finanziamento della dotazione costitutiva delle cooperative.

La regolazione dei rapporti tra i soci riguardo al fondo/capitale è assicurata dalle norme vigenti sulla regolazione della proprietà cooperativa. Con questa forma di proprietà, i diritti dei soci verso la cooperativa cogestita non sono determinati dal fatto di esserne proprietari a titolo

individuale, ma dal fatto di esserne proprietari come gruppo aperto a relazioni di reciprocità. Questa condizione non impedisce, tuttavia, ad ogni socio la possibilità di recedere, per qualsiasi motivo, dalla cooperativa di appartenenza. La mobilità dei soci, cioè la possibilità per ogni socio di trasferirsi da una cooperativa ad un'altra all'interno della circoscrizione di appartenenza con il conseguente trasferimento della sua dotazione capitalistica, garantisce che le cooperative agiscano sempre nel modo più conveniente sul mercato dei beni sanitari, pena la perdita di soci e con essa il conseguente affievolimento della loro capacità negoziale e/o imprenditoriale.

La presenza di cooperative cogestite dai soci, come gruppi operanti all'interno dell'area sanitaria articolata territorialmente, non qualifica l'intero sistema sociale, né in termini capitalisti, né in termini socialisti. Al più, si può dire che elementi congiunti di capitalismo e di socialismo qualificano il sistema sociale che adotta, in quanto valutato più conveniente, la disciplina dei rapporti tra i soci riguardo al fondo/capitale di ogni cooperativa cogestita secondo la forma della proprietà cooperativa.

### **9. La governance delle cooperative cogestite**

Nel processo di riforma dell'area sanitaria, le cooperative possono essere concepite come un nuovo tipo di imprese operanti nell'area della sanità, basate sulla mobilitazione della società civile attraverso le azioni che i soci possono svolgere nei confronti delle cooperative stesse. Le cooperative, nel contesto dell'area sanitaria riformata, offrono numerosi vantaggi: servizi ai soci, regole di trasparenza e responsabilità amministrativa nell'uso del capitale fisico e umano.

Il problema critico dell'organizzazione delle cooperative, in generale, e di quelle operanti nell'area sanitaria, in particolare, è quello della *governance*. Nel caso di queste ultime, come forme particolari di cooperative di produzione/consumo, la *governance* è una condizione critica, perchè all'interno delle cooperative manca la possibilità di distinguere formalmente i soci in quanto associati di cooperazione civile e in quanto titolari di diritti di proprietà.

Questa assenza non è casuale. Essa consente di raggiungere due obiettivi concomitanti: il totale orientamento dell'attività a fini isti-

tuzionali e l'assenza della distribuzione tra i soci di eventuali risultati economici positivi. Questi due obiettivi costituiscono la garanzia della *missione sociale* delle cooperative nei confronti della comunità. Essi infatti neutralizzano gli interessi individuali ad appropriarsi della "ricchezza creata" dalle cooperative.

L'assenza della distribuzione tra i soci di un eventuale risultato economico positivo, origina la mancanza dei cosiddetti *diritti residui*, che invece sono alla base dell'impresa moderna *for-profit*. Ciò comporta l'assenza di un mercato di tali diritti, per cui si può obiettare che all'interno delle cooperative operanti nell'area sanitaria mancherebbe un meccanismo in grado di assicurare che gli amministratori siano motivati a gestire il patrimonio in modo efficiente. Inoltre, anche la scelta delle strategie d'investimento, non potendo basarsi su criteri di efficienza, potrebbe tradursi, nel caso migliore, nel risultato di circostanze contingenti e, in quello peggiore, nel risultato di comportamenti di eventuali *lobbies* esistenti all'interno delle cooperative.

Infine, un'importante scuola di pensiero sottolinea la propensione degli amministratori di qualsiasi istituzione ad agire anche per motivi di affermazione personale. Tali motivi potrebbero indurli ad assumere decisioni d'investimento sulla base dei vantaggi che queste potrebbero procurare alla loro carriera, al loro patrimonio o, semplicemente, al loro prestigio e alla loro visibilità sociale. A differenza delle imprese *for-profit*, quindi, le imprese cooperative operanti nell'area sanitaria sono fortemente esposte, a causa della loro natura di "istituzioni senza padrone", al rischio di dover assumere decisioni in condizioni di incertezza. E la loro particolare natura potrebbe determinare che la scelta degli amministratori sia l'esito di compromessi tra criteri contrapposti, con risultati non sempre positivi dal punto di vista delle motivazioni e delle capacità professionali.

Per il buon funzionamento delle cooperative e, in particolare, di quelle sanitarie la riforma dovrà accompagnare la loro costituzione con la messa a punto di strumenti di gestione e di controllo *ad hoc*. Tra questi, dovrà essere oggetto di particolare considerazione un'adeguata articolazione delle responsabilità tra gli organi di indirizzo e quelli di gestione, in modo da riprodurre la funzionale contrapposizione tra azionisti e amministratori delle imprese *for-profit*. Gli amministratori, tuttavia, dovranno essere selezionati in modo adeguato. A tal fine, sarà

necessario che i requisiti ad essi richiesti siano molto più “stringenti” di quelli sinora adottati per le cooperative in generale. Soprattutto, sarà necessario organizzare, favorire e tutelare ogni forma di controllo dal basso; cioè ogni forma di controllo che parta direttamente dai soci delle cooperative. Questa forma di controllo, nel caso delle cooperative sanitarie nella prospettiva di riforma ipotizzata, coincidono, come si è detto, con le famiglie consumatrici dei loro servizi.

### **10. Riforma delle regole di controllo**

Tra le nuove regole necessarie al funzionamento della riorganizzazione decentrata dell'area sanitaria rivestono una particolare importanza (a) quelle relative alla regolazione dei rapporti, *mediati dal quasi-mercato*, tra il settore pubblico locale e i produttori dei servizi e (b) quelle relative ai rapporti, *mediati dal mercato di concorrenza*, tra le cooperative cogestite di consumatori e i produttori operanti a livello locale.

Per il controllo dei rapporti tra settore pubblico locale e i produttori dei servizi può essere adottata la “regola dell'asta pubblica” (D. E. M. Sappington-J. E. Stiglitz, 1987). Questa regola è propria del quasi-mercato e i risultati che da essa originano possono risultare subottimali. I risultati finali possono essere, infatti, condizionati da circostanze disfunzionali dovute soprattutto alla presenza all'interno del settore pubblico locale di operatori i cui status-ruoli organizzativi possono risultare non assoggettabili a forme concorrenziali, e quindi *non contendibili*. Tuttavia, pur in presenza di questo limite, l'esperienza suggerisce che il risultato finale di un'asta pubblica all'interno di un quasi-mercato è meno casuale di quello possibile sulla base di altre regole alternative.

Per il controllo dei rapporti, mediati dal mercato di concorrenza, tra cooperative cogestite e organizzatori della produzione dei servizi sanitari si può ritenere sufficiente quello esercitato dal mercato proprio dei beni e servizi privati. In questo caso, la contrapposizione tra cooperative cogestite e i produttori di servizi orienta la domanda sanitaria verso quei produttori che garantiscono le migliori condizioni di quantità e di qualità in relazione al costo dei servizi determinato sulla base dell'asta pubblica. Il risultato finale non risente quindi della

presenza delle circostanze disfunzionali del non-mercato, in quanto, i produttori aggiudicatari dell'asta pubblica possono essere valutati non efficienti ed espulsi dal mercato. Inoltre, le cooperative cogestite dai consumatori di servizi sanitari, considerata la loro natura di imprenditore istituzionale, possono contribuire a migliorare le condizioni di domanda dei servizi sanitari col ricorso alla "regola della libertà di uscita e di entrata delle cooperative rispetto alle singole circoscrizioni territoriali". Con questa regola, la produzione dei servizi sanitari all'interno di una data circoscrizione risulterebbe sempre la più conveniente per i soci delle cooperative stesse. Ciò perché i produttori avrebbero interesse ad evitare la possibile uscita dalla circoscrizione di appartenenza delle cooperative, quando queste fossero attratte dalle condizioni più vantaggiose dei produttori operanti all'interno di altre circoscrizioni limitrofe (G. Tullock, 1996).

L'"uscita" delle cooperative da una determinata circoscrizione territoriale non si verifica se i produttori di servizi sanitari operanti in tutte le circoscrizioni assicurano ai soci delle cooperative cogestite una sostanziale situazione d'indifferenza. E' questa situazione che giustifica l'attribuzione della qualifica di imprenditore istituzionale alle cooperative operanti a livello locale. Infatti, dopo che il settore pubblico locale, attraverso la regola dell'asta pubblica, stabilisce a quali produttori assegnare l'offerta dei servizi, le cooperative col loro comportamento creano le condizioni perché tali servizi siano prodotti in modo efficiente e soddisfino la domanda dei consumatori in modo ottimale. Pena la perdita dei consumatori appartenenti alle cooperative scoraggiate.

### **Riferimenti bibliografici**

Abildgaard J., Vad T, (2003), "Can Vouchers Work for Health?", in "Progressive Politics", nn. 2-3.

Buchanan J. M. (1969), *L'economia pubblica: domanda e offerta di beni pubblici*, Franco Angeli, Milano.

Civitaresse Matteucci S. (2008), *Servizi sanitari, mercato e 'modello sociale europeo'*, Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi "G. d'Annunzio", Pescara. (Working papers).

Coulter A. (2003), *The Autonomous Patient. Ending Paternalism in*

- Medical Care*, Nuffield Trust, London.
- Gaynor M. (2006), *What Do We Know About Competition and Quality in Health Care Markets?*, NBER, Working Paper 12.301.
- Head J. (1974), *Public Goods and Public Welfare*, Duke University Press, Durham.
- Le Grand J. (2007), *The Other Invisible Hand. Delivering Public Services through Choice and Competition*, Princeton University Press, Princeton.
- Musgrave M. A. (1959), *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill, New York.
- Nicita A. (2003), *Concorrenza e sanità. Il pendolo delle riforme in Europa*, Università degli Studi di Siena, Siena (nicita@unisi.it).
- Samuelson P. A. (1955), “*Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure*”, in “*The Review of Economics and Statistics*”, vol. XXXVII.
- Samuelson P. A. (1993), *Analisi economica, ottimizzazione, benessere*, Il Mulino, Bologna.
- Samuelson P. A., “*La teoria pura della spesa pubblica*”, in Samuelson P. A. (1993).
- Sappington D. E. M., Stiglitz J. E. (1987), “*Privatization, Information and Incentives*”, in “*Journal of Political Analysis and Management*”, vol. VI.
- Smith P. A., Stepan A., Valdmanis V., Verheyen P. (1997), “*Principal-Agent Problems in Health Care Systems: an International Perspective*”, in “*Health Policy*”, vol. XLI.
- Tullock G. (1996), *La scelta federale. Argomenti e proposte per una nuova organizzazione dello Stato*, Franco Angeli, Milano.



**REDDITIVITÀ, RISCHI, CAPITALIZZAZIONE:  
LA SFIDA CONGIUNTA DEL MERCATO  
E DELLA REGOLAMENTAZIONE**

*PROFITABILITY, RISKS, CAPITALIZATION:  
THE COMBINING CHALLENGE FROM MARKETS AND REGULATION*

Mario Comana

*Ordinario di Economia degli intermediari finanziari  
Luiss Guido Carli, Roma*

*Full professor of banking – Luiss Guido Carli, Rome*

*mcomana@luiss.it*



*All'apice della crisi finanziaria, le autorità di vigilanza hanno introdotto una nuova e più severa regolamentazione prudenziale inerente il capitale e la liquidità. Le banche debbono affrontare la duplice sfida rappresentata dal conseguimento dei nuovi requisiti operativi proprio mentre il mercato prospetta altre e più impegnative minacce: il rischio sovrano, la qualità del credito, il funding, i costi, la redditività. Il presente articolo analizza le risposte concrete ed efficaci da attuare in relazione alle descritte criticità, come la focalizzazione del business, il ridisegno dei prodotti, l'incremento dell'efficienza operativa, l'innovazione dei canali distributivi. Chi meglio saprà attuare queste risposte conquisterà il successo sul mercato.*

**PAROLE CHIAVE:** CRISI FINANZIARIA • VIGILANZA • CANALI DISTRIBUTIVE • REDDITIVITÀ BANCARIA

*In the middle of the financial crisis, supervisors have introduced a new set of regulation, more demanding and severe than the previous, concerning both capital and liquidity. Banks have to face the double challenge of meeting the new regulatory ratios just while in the market others serious difficulties arise, such as sovereign risks, bad loans, funding, operating costs, profitability. This paper analyzes some of the possible actions that could be put in place in order to react to the above mentioned problems, such as business focalization, product restructuring, operating efficiency improvement, innovation in distribution channels. Those who will better put into effect this solutions, will be the winner of the marketplace.*

**KEYWORDS:** FINANCIAL CRISIS • SUPERVISION • DISTRIBUTION CHANNELS • BANK PROFITABILITY

### **La sfida della regolamentazione**

Il sistema bancario internazionale e quello italiano, in particolare, stanno attraversando una fase di trasformazione molto complessa conseguente alla crisi economia apertasi nell'ormai lontano 2007. Essa presenta due grandi ordini di problemi, il cui congiunto operare acuisce le difficoltà gestionali degli intermediari finanziari. Da un lato permangono le avversità congiunturali di un mercato che

non ha ancora ritrovato condizioni di stabilità durevole, e di cui ci occuperemo in seguito. Dall'altro, si è andato profilando un quadro normativo nuovo e più severo, per rispettare il quale le banche sono chiamate a compiere sforzi molto impegnativi. All'indomani della crisi, infatti, le Autorità di vigilanza si sono attivate per rimediare alle falle dell'impianto regolamentare che erano emerse in quegli anni, allo scopo condivisibile di scongiurare il ripetersi di eventi negativi. In particolare, i punti di vulnerabilità sono stati individuati nell'inadeguatezza del capitale, soprattutto dal punto di vista qualitativo, e nella mancanza di una rigorosa disciplina di governo del rischio di liquidità. La trasformazione delle scadenze, attuata in modo eccessivo da moltissimi intermediari, ha comportato l'innalzamento del grado di rischio nei bilanci bancari, rischi che non sono stati fronteggiati da un capitale proprio adeguato, soprattutto con riferimento al ricorso, anche qui eccessivo, a strumenti ibridi di capitalizzazione. Le banche hanno privilegiato questo tipo di strumenti perché consentivano di accrescere la dimensione operativa senza diluire la compagine azionaria e mantenendo basso il costo del capitale. Siffatta politica è stata resa possibile da una disciplina che, pur prevedendo un robusto grado di capitalizzazione, consentiva che una parte addirittura preponderante del patrimonio fosse rappresentato da debiti che, in virtù di particolari requisiti, potevano fungere da patrimonio. Come risposta a questa diagnosi, le autorità hanno posto due obiettivi molto impegnativi per le banche<sup>1</sup>: una significativa ricapitalizzazione da completare entro il 2019<sup>2</sup>, avvalendosi soprattutto di strumenti di capitale primario, e l'introduzione

- 1) Il nuovo quadro di riferimento normativo ha preso il nome gergale di Basilea 3, anche se non si tratta, in senso stretto, di un nuovo accordo ma solo di emendamenti alla disciplina esistente. Essi concernono numerosi aspetti, in qualche caso apparentemente di dettaglio ma destinati a produrre effetti significativi sulla gestione bancaria e sui requisiti patrimoniali. Per una loro disamina completa si veda Basilea 3 – Schema di regolamentazione internazionale per il rafforzamento delle banche e dei sistemi bancari disponibile su [www.bis.org](http://www.bis.org).
- 2) Successivamente al Convegno 2011 Assbank-Cedacri, l'European Banking Authority ha effettuato degli stress test che hanno accresciuto enormemente la severità della loro richiesta sia quantificando lo *shortfall* per le banche italiane in circa 15.36 mld di euro ([www.eba.europa.eu](http://www.eba.europa.eu)) che anticipando a metà 2013 il termine per raggiungerlo. Inoltre, questa richiesta dell'Eba ha comportato la svalutazione dei titoli di stato a lungo termine, ma soprattutto di quelli a breve termine.

di due parametri di liquidità, immediata e strutturale, volti a tenere sotto controllo la struttura dell'attivo e del passivo bancario<sup>3</sup>.

Benché le linee ispiratrici degli interventi di vigilanza siano sostanzialmente condivisibili, esse comportano una serie di azioni molto impegnative da parte degli intermediari finanziari che devono ad esse conformarsi. La ricerca di capitale di rischio, infatti, è particolarmente difficile in un momento in cui la redditività è crollata su valori bassissimi e prospetta livelli strutturali decisamente più bassi del recente passato. Così, la ricapitalizzazione via autofinanziamento è sostanzialmente preclusa e gli aumenti di capitale non sono reputati appetibili dai potenziali investitori. È da qui che nasce la morsa che attanaglia le banche: il congiungersi del calo della redditività con requisiti patrimoniali più severi. Parimenti, sul fronte della liquidità, l'esigenza di riequilibrare la durata delle fonti e degli impieghi si scontra con la carenza di liquidità e, soprattutto, con la difficoltà di fare provvista a medio e lungo termine.

Sul fronte della regolamentazione, le banche debbono articolare la loro risposta su due livelli: pubblico e individuale. Per quanto riguarda il primo, è importante che il sistema bancario internazionale reagisca contro una regolamentazione che, soprattutto per i tempi di attuazione, appare oggi del tutto irrealistica e non coerente con il quadro congiunturale che è andato delineandosi. Esigere una ricapitalizzazione accentuata in un momento di scarsa redditività comporta l'emissione di titoli a forte sconto, con conseguente diluizione degli azionisti e, soprattutto, con la difficoltà di assicurare il successo degli aumenti di capitale. Il grado di capitalizzazione può essere incrementato anche agendo sul numeratore della frazione, cioè sul livello dei

---

3) Il *Liquidity Coverage Ratio* è un indicatore che ha come obiettivo quello di promuovere la resilienza a breve termine del rischio di liquidità attraverso il controllo delle risorse liquide delle banche, che devono essere sufficienti a superare una situazione di stress acuto della durata di un mese. È definito da: Stock di attività liquide di elevata qualità/ Totale dei deflussi di cassa netti nei 30 giorni di calendario successivi  $\geq 100\%$ .

Il *Net Stable Funding Ratio*, al contrario, è un indicatore strutturale che verifica il mantenimento da parte della banca di una ammontare minimo di provvista stabile, su un orizzonte temporale di un anno, che sia commisurato al grado di liquidità dell'attivo e al potenziale fabbisogno di liquidità derivante da impegni fuori bilancio. È definito da: Ammontare disponibile di provvista stabile/ Ammontare obbligatorio di provvista stabile  $\geq 100\%$ .

rischi in portafoglio. Laddove questa manovra venisse attuata attraverso la restrizione dei prestiti, ne deriverebbe un aggravamento della restrizione creditizia in atto, con le immaginabili conseguenze sfavorevoli sull'economia reale. Il sistema bancario dovrebbe avanzare, fra le altre, tre richieste di aggiustamento della disciplina:

- la previsione di tempi più lunghi per raggiungere il livello di capitalizzazione previsto dall'accordo di Basilea;
- una ponderazione delle esposizioni verso le piccole e medie imprese che colga in modo più appropriato il minor rischio sistemico che comportano<sup>4</sup>;
- la differenziazione della normativa fra l'*investment banking* e il *commercial banking*, così da commisurare in modo più puntuale il fabbisogno di capitale richiesto per l'esercizio dell'una e dell'altra attività<sup>5</sup>.

Oltre a questo tipo di interventi, le banche hanno la possibilità di intervenire al proprio interno per affrontare in modo più efficace il contesto normativo che si è delineato. In primo luogo, esse dovranno definire una nuova politica dei dividendi, e più in generale della gestione del capitale, volta a risparmiare questa preziosa risorsa e a ottimizzare la sua gestione. Gli spazi di operatività in questo ambito sono diversi e riguardano la struttura degli attivi, la composizione del capitale stesso, con particolare riguardo alle componenti del capitale supplementare eccetera. Inoltre, benché appaia innaturale, anche una manovra di riduzione delle esposizioni verso la clientela deve essere presa in considerazione, soprattutto verso quella a maggiore rischio. Certo, tale manovra agisce in direzione opposta rispetto all'esigenza di recuperare redditività, ma come si è detto, proprio qui risiede la particolare complessità del momento congiunturale. In secondo luogo, il miglioramento dei processi di *risk management* può offrire con-

---

4) Per approfondimenti si veda: G. Mussari, Indagine conoscitiva sui rapporti tra banche e imprese, febbraio 2012, Senato della Repubblica, reperibile su [www.senato.it](http://www.senato.it).

5) Il dibattito internazionale sta considerando anche un'opzione più estrema, che va sotto il nome di *Volker rule*, che prende il nome dall'ex governatore della Fed. Questi ha proposto di ripristinare il divieto di esercitare congiuntamente l'*investment banking* e il *commercial banking*, ripristinando così l'obbligo di specializzazione funzionale introdotto dopo la crisi del '29 e rimosso gradualmente negli ultimi decenni.

tributi significativi alla soluzione del problema. Mentre gli interventi di perfezionamento della misurazione del rischio di credito sono stati compiuti già nel recente passato, l'area dei rischi di tasso e di liquidità offre ancora spazio per adottare modelli più raffinati di quelli di base che consentono di misurare in modo più appropriato i requisiti patrimoniali<sup>6</sup>, con un probabile abbassamento dei requisiti stessi. Infine, la semplificazione del business. Negli anni recenti le banche hanno ricercato aree di profitto anche in ambiti prossimi al proprio *core business*. Ciò si è rivelato talvolta utile sotto il profilo della redditività, talvolta meno, ma comunque ha implicato la destinazione di risorse patrimoniali, vuoi per l'assunzione diretta di rischi, vuoi per l'impiego in partecipazioni. Nella nuova situazione, le banche possono rispondere all'esigenza di migliorare la propria posizione patrimoniale anche rinunciando alle attività non appartenenti alla propria gestione caratteristica, riducendo così l'assorbimento di patrimonio senza depotenziare in misura apprezzabile il proprio posizionamento di mercato.

### **La sfida del mercato**

#### *Il rischio sovrano*

Le sfide che il mercato prospetta alle banche non sono meno impegnative di quelle che provengono dalla regolamentazione. L'attuale fase congiunturale è caratterizzata, *in primis*, dal rischio sovrano, che presenta singolari connessioni con il rischio bancario. Il debito degli Stati si è enormemente accresciuto anche in relazione al sostegno che questi hanno offerto agli intermediari finanziari per proteggerli dal rischio di diffusi fallimenti che avrebbero innescato fenomeni di contagio incontrollabile. Inoltre, la maggior parte dei governi ha attuato una politica di *deficit spending* per sostenere la domanda e scongiurare l'aggravarsi della recessione. Anche il rallentamento dell'economia reale avrebbe infatti avuto riflessi negativi sulla stabilità delle banche e quindi del sistema nel suo complesso. L'Italia non ha dovuto affrontare esigenze di sostegno finanziario alle banche, se non attraverso l'offerta dei Tremonti Bond, ma la sua situazione è diventata

---

6) Si veda in proposito: D. Curcio e I. Gianfrancesco, *La misurazione del rischio del tasso di interesse del portafoglio bancario: profili applicativi*, 2011, "Banche e Banchieri".

critica soprattutto perché il nostro Paese proveniva da una condizione di forte indebitamento pubblico. Il rendimento dei titoli di Stato si è impennato significativamente nel corso del 2011, particolarmente per gli emittenti ritenuti più fragili. Il differenziale fra il tasso dei titoli dei Paesi più virtuosi e quello dei cosiddetti periferici si è ampliato progressivamente fino a raggiungere misure inusitate, nell'ordine dei 3 – 5 punti percentuali per quelli più problematici<sup>7</sup>. Lo *spread* è divenuta una misura nota anche al grande pubblico e immediatamente evocatrice della tensione sui conti dello Stato.

Il maggior costo del debito sovrano si è ripercosso direttamente su quello del debito bancario. La correlazione fra la dinamica dei *cds* governativi e di quelli degli intermediari creditizi è impressionante. Le banche riflettono il maggior costo del debito pubblico per diverse ragioni: innanzitutto esse subiscono il rischio Paese che è implicito nei *cds* sovrani. In secondo luogo le banche sono i principali finanziatori del debito pubblico o, se si preferisce, lo Stato è il primo grande cliente delle banche. Il deterioramento del merito di credito degli Stati si riflette in un deprezzamento dei titoli detenuti dalle banche e, conseguentemente, accrescere il loro rischio di insolvenza. Su questo meccanismo, economicamente comprensibile, si è innestata la decisione dell'Eba di considerare nel fabbisogno di capitale delle banche le svalutazioni implicite nel portafoglio titoli. Ovviamente questo ha interessato soprattutto le banche dei Paesi periferici, più esposte sui titoli a maggiore rischio o, comunque, che hanno subito svalutazioni più sensibili. In sintesi, si è verificata la coincidenza sfavorevole di maggiore rischio di credito (verso gli Stati) e di maggiore fabbisogno di capitale proprio.

### *Il funding*

Nelle descritte condizioni di mercato, il finanziamento delle banche, anche a titolo di debito, è divenuto molto impegnativo e costoso. Fra il 2011 e il 2012 le maggiori banche internazionali sono chiamate a rinnovare il debito in scadenza in una misura che oscilla fra il 30 e il

---

7) In questa rappresentazione escludiamo la Grecia, che essendo considerata ad alto rischio di fallimento già dal 2010, registra *spread* elevatissimi e quindi non comparabili con gli altri.

50% del totale. Nel 2012 il valore assoluto delle passività che andranno a maturazione raggiunge i 2.000 miliardi di dollari, considerando i Paesi censiti dal Fondo Monetario Internazionale<sup>8</sup>. Una tale pressione sulla domanda di fondi, che si somma a quella che provverrà dagli Stati, pone le banche in una situazione di grande difficoltà. Lo si desume anche dall'andamento del costo della nuova provvista<sup>9</sup>, cresciuto fortemente sia sulla componente a medio e lungo termine sia su quella costituita dalle passività a vista. Le scelte di *liability management* delle banche sono rese più complesse dall'esigenza di ripristinare l'equilibrio della struttura per scadenze del loro bilancio, problema che, come detto, è fra quelli che sono alla base della crisi del 2007 e oltre.

### *I tassi di interesse*

L'effetto immediato e diretto delle difficoltà di provvista è l'erosione del margine di interesse. Le statistiche della BCE<sup>10</sup> mostrano una riduzione marcata fino a tutta la prima metà del 2011. Il dato è confermato dall'analisi delle semestrali dei principali gruppi italiani, che hanno registrato variazioni negative del margine. L'intensità percentuale della diminuzione è variabile, passando dall'1% di Unicredit al 9% del Banco Popolare<sup>11</sup>. E le prospettive per il 2012 non sono incoraggianti, considerando che la stima dell'EBR<sup>12</sup>, che a luglio intravedeva una sostanziale stabilità rispetto all'anno scorso, è stata modificata in senso negativo.

La dinamica del margine di interesse non dipende solo dalla maggiore onerosità della provvista. Questa componente è sicuramente significativa, soprattutto per le banche che saranno chiamate a rinnovare i *bond* in scadenza e che dovranno offrire condizioni concorrenziali verso i titoli di Stato che, per le ragioni note, prospetteranno rendimenti elevati. Ma a questo fattore si aggiunge la stasi della domanda di credito e, in generale, l'impossibilità di applicare tassi di interes-

---

8) Dati tratti dalla sezione "Key risks and challenges for sustaining financial stability" del Global Financial Stability Report di aprile 2011, reperibile su [www.imf.org](http://www.imf.org).

9) Idem.

10) ECB, Financial Stability Review, june 2011, reperibile su [www.ecb.int](http://www.ecb.int).

11) Nostre elaborazioni su documenti societari.

12) Si veda l'intervento al Workshop ABI, La nuova architettura di vigilanza europea, del 4 ottobre 2011, del Resp. Ufficio Analisi Economiche Abi, V. Chiorazzo, Mercati sovrani e mercati creditizi: interconnessioni, problemi, prospettive, European Banking Report.

se elevati ai prenditori di fondi. Sotto questo profilo, è importante distinguere fra le nuove erogazioni e i prestiti in essere. Le prime stanno avvenendo a condizioni molto superiori al recente passato, con l'applicazione di *spread* sui tassi di riferimento anche due o tre volte superiori a quelli consueti negli anni precedenti. Ma la massa dei nuovi prestiti è relativamente piccola rispetto al totale delle attività fruttifere, le quali scontano le condizioni negoziate in passato e che non possono essere modificate fino alla fine del contratto di prestito. Cosa che in molti casi avverrà addirittura fra qualche decennio! Vi è quindi un effetto trascinarsi molto intenso delle condizioni in essere, che rallenta in modo significativo la reattività dell'attivo alle mutate condizioni d'ambiente. Anche questa asimmetria è una conseguenza dell'eccessiva trasformazione delle scadenze attuata dalle banche. Il rischio di tasso implicito in questa condizione è superiore a quello normalmente stimato considerando la mera differenza fra le date di *repricing*. In questa nuova condizione, infatti, si verifica una riduzione dei margini perché il tasso di riferimento, assunto a base del *repricing*, generalmente l'Euribor o il Tasso base della Bce, non incorpora pienamente le tensioni sul mercato finanziario. Quindi il riprezzamento, risulta solo parziale o comunque non tale da compensare completamente il maggior costo della raccolta. In Italia sarebbe necessario poter variare il parametro di riferimento dei mutui o, in alternativa, poter modificare lo *spread* inizialmente negoziato. Ma la cosa non pare molto probabile per i vincoli giuridici posti a tutela delle controparti bancarie.

### *I costi*

Mentre il margine di interesse subisce la descritta erosione, le banche, specialmente quelle italiane, non hanno la possibilità di comprimere i costi operativi. Essi infatti discendono da una struttura produttiva data, molto rigida, sulla quale è difficile intervenire nel breve periodo. In realtà, le banche hanno da tempo iniziato a perseguire politiche di *cost reduction*, tentando di ottimizzare i processi, di utilizzare meno personale, di razionalizzare la rete distributiva eccetera. Sicuramente non si può più pensare che siano presenti gli sprechi che, in passato, si potevano riscontrare nella gestione di molte aziende di credito. Ma le cennate politiche non hanno consentito di incidere in misura ap-

prezzabile sulla struttura dei costi. Né verosimilmente ciò accadrà nel prossimo futuro. I risparmi che si possono conseguire mantenendo la stessa struttura produttiva e distributiva sono molto esigui. Corrispondono alla rimozione delle residue inefficienze, le poche non già aggredite ed eliminate in passato, all'introduzione di alcune innovazioni di processo e di prodotto che richiedono minor impiego di fattori produttivi. Gli sforzi attuati dalle banche sono evidenti, ma i risultati rimangono sostanzialmente marginali. Un contributo apprezzabile è derivato, e ancora potrà provenire, dalla razionalizzazione del sistema in virtù di un processo di concentrazione e, soprattutto, di semplificazione all'interno dei grandi gruppi. Per il momento, il risultato è che il rapporto *cost/income* dei principali *player* nazionali<sup>13</sup> rimane molto alto, fra il 55% e il 65%, con una modesta flessione rispetto all'anno precedente.

### *I ricavi*

Il livello del *cost/income* risente anche della stasi dei ricavi. Oltre alla contrazione del margine di interesse, si registra un andamento piatto degli altri proventi, quando non una riduzione, per esempio nell'area del collocamento degli strumenti finanziari e del risparmio gestito. Limitandosi al panorama italiano la comparazione è resa difficile dall'abolizione della commissione di massimo scoperto, che era contabilizzata nel margine di interesse, e dalla sua sostituzione con la commissione di affidamento che viene appostata fra i ricavi diversi. Anche considerando questo fattore, tuttavia, permane l'evidenza della stazionarietà dei ricavi, comprensibilmente legata alla minore domanda di servizi da parte delle imprese e delle famiglie, le prime a motivo della minore attività che richiede assistenza da parte degli intermediari, le seconde alla ricerca di risparmio per fronteggiare il calo del reddito disponibile.

La lenta progressione dei ricavi, purtroppo, non è un fenomeno solo congiunturale e neppure limitato al nostro sistema. Secondo un'indagine di Mc Kinsey<sup>14</sup>, infatti, il confronto fra l'ammontare dei ricavi

---

13) Nostre elaborazioni su relazioni semestrali.

14) *The State of Global Banking – in search of a sustainable model*, McKinsey&Company, settembre 2011, reperibile su [www.mckinsey.com](http://www.mckinsey.com).

bancari complessivi del 2010 rispetto a quelli del 2007 evidenzia, per l'Italia, un divario moderatamente negativo, un calo del 3,5% negli Stati Uniti, una variazione sostanzialmente nulla negli altri Paesi europei. Per trovare saldi positivi, anche consistenti, bisogna andare nei "soliti" Paesi Bric e nel Regno Unito. In quest'ultimo caso, però, è verosimile che si tratti di proventi afferenti l'area dell'*investment banking* che, come noto, è molto poco presente nel nostro Paese.

### *Il credito*

Il protrarsi della congiuntura negativa comporta un'ulteriore conseguenza sfavorevole per le banche: il deterioramento del portafoglio crediti. Anche in questo caso il fenomeno non è prerogativa solo italiana né di breve periodo. L'FMI<sup>15</sup> stima il permanere di un alto tasso di nuove sofferenze anche nel 2012 (8%), benché in lieve calo rispetto ai due anni precedenti. Nei continenti ove si trovano i Paesi Emergenti il livello delle sofferenze è più basso di quello che si può osservare nei sistemi industrializzati, ma la tendenza è verso il peggioramento anche in queste nuove aree.

È palese la contraddizione fra bassi tassi di interesse nominali e alti livelli di rischio di credito. Questa discrasia inizia a sanarsi con il diffondersi di *spread* più elevati sui nuovi prestiti. Ma, come già rilevato, questa variazione può riguardare solo i prestiti di nuova erogazione, o soggetti a rinnovo, mentre non vi è possibilità di proteggersi contro il manifestarsi dei rischi insiti nel portafoglio già in essere. Per quanto riguarda questa parte del rischio di credito, due sono le possibilità: redistribuire il relativo onere in capo ai nuovi mutuatari oppure farlo gravare sul conto economico delle banche. Al momento sembra prevalere la seconda opzione.

### *I profitti*

Giungiamo così all'ultimo profilo che descrive la sfida che il mercato sta portando alle banche di tutti i Paesi e, segnatamente, a quelle italiane. Dopo il picco di redditività registrata dal complesso degli intermediari finanziari a livello globale nel 2007, stimato da McKin-

---

15) Dati tratti dalla sezione "Overcoming political risks and crisis legacies" del Global Financial Stability Report di settembre 2011, reperibile su [www.imf.org](http://www.imf.org).

sey<sup>16</sup> in quasi 1.000 miliardi di dollari, si è verificato un brusco calo nei due anni successivi. Il 2010 ha segnato un apprezzabile recupero, ma anche in questo caso è attribuibile all'*investment banking* e quindi non al tipo di banche prevalenti in Italia e in generale nell'Europa continentale. Inoltre, il recupero di redditività sperimentato in quell'anno deve molto alla componente dei Paesi Emergenti, che nel 2009 avevano accumulato utili in misura superiore al complesso dei Paesi industrializzati.

Il futuro prossimo non sembra riservare positive novità sul fronte della redditività bancaria. Riprendendo le stime dell'EBR<sup>17</sup>, si scorge solo un timido + 1,3% per il 2012. La convinzione diffusa è che la redditività del sistema bancario internazionale rimarrà modesta per il prossimo futuro proprio per il congiunto operare dei fenomeni sopra descritti. Domanda stagnante, difficoltà di provvista, rischio di credito elevato, strutture di costi onerose e rigide, sono tutte ragioni più che plausibili per non immaginare apprezzabili recuperi nei profitti degli intermediari creditizi. Se poi si passa dai profitti assoluti al tasso di redditività, si colgono aspettative ancor più negative, atteso che a fronte di utili calanti le banche dovranno dotarsi di capitali propri superiori. In conclusione: mercato e regolamentazione prospettano scenari avversi per l'intermediazione finanziaria. Le aziende bancarie devono individuare risposte che siano a un tempo compatibili con il nuovo e più severo scenario regolamentare ed efficaci in termini di recupero di redditività. Alla ricerca di queste soluzioni è dedicata la seconda parte di questa relazione.

---

16) Per una maggiore disamina si consiglia: *The State of Global Banking – in search of a sustainable model*, McKinsey&Company, settembre 2011, reperibile su [www.mckinsey.com](http://www.mckinsey.com).

17) Si veda l'intervento al Workshop ABI, La nuova architettura di vigilanza europea, del 4 ottobre 2011, del Resp. Ufficio Analisi Economiche Abi, V. Chiorazzo,  *Mercati sovrani e mercati creditizi: interconnessioni, problemi, prospettive*, European Banking Report.

### **Le risposte al mercato**

Le indicazioni strategiche prevalenti nell'attuale contesto ambientale<sup>18</sup> presentano alcuni elementi ricorrenti. Emerge in primo luogo il suggerimento di focalizzare il business per non disperdere le risorse, di ogni tipo, che oggi si sono fatte più scarse. A ciò si accompagna il consiglio di semplificare i bilanci, coerente con il punto precedente in quanto mira a valorizzare le attività tradizionali e centrali dell'attività bancaria, lasciando in secondo piano, o escludendo del tutto, nuove forme di intervento nel mercato che si erano affermate negli ultimi anni e che si collocano un po' ai margini del ruolo degli intermediari bancari, soprattutto quelli che si spirano ai modelli più tradizionali. Del pari, si ritrova nelle analisi strategiche correnti l'orientamento verso la riduzione dei costi. Esso appare del tutto giustificato dalle prospettive di sviluppo, molto lento, dei ricavi e quindi della redditività futura. Diverse sono le ipotesi per intervenire in questo ambito, benché nessuna sia di facile soluzione. Passando al versante dei ricavi, gli analisi sottolineano l'esigenza di procedere a una riformulazione delle politiche di prezzo dei servizi bancari volti a correlare meglio il rapporto fra contenuto del servizio e corrispettivo richiesto e a intercettare la domanda di servizi bancari che, insieme a tanti altri comportamenti quotidiani, va cambiando significativamente. Trasparenza, equità, aderenza con i contenuti richiesti dalla clientela sono fattori sempre più importanti per consolidare e rinsaldare i rapporti di clientela. Quest'ultimo elemento, poi, costituisce un altro dei fattori critici su cui imperniare le risposte alla crisi del mercato. Se la domanda diventa stagnante, la risposta dovrebbe essere l'ampliamento della base di clienti. Ma poiché questo non è possibile in un settore maturo come quello bancario, l'imperativo diventa il mantenimento e lo sviluppo delle relazioni di clientela già in essere. Il passo logico successivo, infine, è la nuova articolazione dei canali distributivi mediante i quali si intende raggiungere la clientela. Questo fattore non è solo una risposta alla problematica della relazione di clientela ma

---

18) In proposito si consigliano, tra gli altri: N. Vause e G. Von Peter, *I timori per la crescita mondiale e il debito sovrano trainano i mercati*, reperibile su [www.bis.org](http://www.bis.org); *The State of Global Banking – in search of a sustainable model*, McKinsey&Company, settembre 2011, reperibile su [www.mckinsey.com](http://www.mckinsey.com); ABI Montly Outlook, *Economia e Mercati finanziari-crediti*, settembre 2011, reperibile su [www.abi.it](http://www.abi.it).

anche al tema dello sviluppo dei ricavi e, infine, della riduzione degli oneri. In questa prospettiva l'elemento qualificante è infatti la diversa struttura dei costi associata ai canali distributivi e alle modalità di interazione con i clienti. Approfondiamo, di seguito, i temi proposti.



### *Focalizzare il business*

Scarsità di capitale e difficoltà di provvista inducono come risposta naturale la focalizzazione del business. In questo modo la banca concentrerà la propria attività su pochi comparti, privilegiando quelli che offrono la migliore combinazione di redditività e di minore assorbimento di capitale. L'individuazione di questi comparti non è scontata. Attività a bassa intensità di capitale spesso offrono ritorni insoddisfacenti, mentre alcuni ambiti molto profittevoli richiedono la disponibilità di molto patrimonio. In astratto, la relazione rischio-rendimento dovrebbe allineare tutti i diversi segmenti di attività in maniera da non far differire molto fra di loro tali combinazioni. Nella realtà diversi elementi fanno sì che il rendimento ponderato per il capitale assorbito presenti spiccata variabilità. Intanto la misurazione del capitale assorbito è convenzionale e non sempre esprime compiutamente l'effettivo fabbisogno di presidio dei rischi. Basti pensare, ad esempio, che la medesima attività richiede quantità di capitale molto diverse in funzione dell'approccio a Basilea 2 seguito dalla banca. Eppure

la rischiosità intrinseca non differisce certo in funzione delle modalità di misurazione. Inoltre, la redditività di un business o di un suo segmento non è uguale per tutte le banche perché, evidentemente, diverse sono le condizioni competitive, la struttura operativa necessaria eccetera. Per questa ragione non è possibile indicare in astratto quali dovrebbero essere le aree di business su cui le Banche Regionali devono concentrare la propria operatività.

Per procedere a questa scelta è utile fare ricorso alle tecniche di analisi predisposte dalle imprese industriali per l'analisi della redditività delle *business unit*<sup>19</sup>. Il presupposto di simili analisi è evidentemente la capacità di isolare le aree strategiche d'affari (come si possono definire in italiano le *business unit*) e di attribuire loro componenti economiche di costo e di ricavo. L'operazione non è così semplice. Intanto la definizione delle aree d'affari non è così univoca perché la banca offre una gamma di servizi fra loro strettamente correlati, sia in relazione ai prodotti sia in relazione alla clientela servita. Si pensi ad esempio che spesso il titolare di una relazione di clientela *small business* è al contempo un cliente del *private banking* della stessa banca, almeno potenzialmente. Occorrerà dunque assumere contorni sufficientemente elevati per abbracciare perimetri significativi ma al contempo non troppo generici perché altrimenti si rischia di ricomprendervi tutta la banca.

Il secondo problema che si pone è l'attribuzione dei costi. Gli intermediari finanziari, produttori di una gamma amplissima e piuttosto indistinta di servizi intangibili, presentano la caratteristica di avere costi sostanzialmente fissi e con una significativa incidenza di quelli indiretti. Perciò la scomposizione per aree strategiche d'affari risulta molto discrezionale e dipendente dai criteri di ripartizione che si assumono. Basti pensare al fatto che la rete territoriale è al servizio di tutte le possibili *business unit* della banca commerciale, o quasi, e che

---

19) L'analisi di redditività non viene effettuata meramente per valutare la performance aziendale, ma è una base operativa per operare scelte relative al futuro dell'impresa, che possono riguardare sia l'azienda nel suo complesso che sue singole *business unit*. Nell'analisi per aree strategiche d'affari viene redatto un vero e proprio conto economico di Asa, contenente i ricavi di vendita ed i costi specifici delle singole Asa, utile per valutare le singole ASA. Per una maggiore disamina, si consiglia: M. Fazzini, *Analisi di bilancio. Metodi e strumenti per l'interpretazione delle dinamiche aziendali*, 2011, Ipsosa.

essa rappresenta una componente relativamente importante del totale dei costi operativi. Nonostante questi problemi, la disamina della redditività delle singole aree è indispensabile e, nella consapevolezza dei criteri assunti e dei loro limiti, si rivela di grande utilità al fine della allocazione delle risorse scarse.

Sempre attingendo dalle tecniche utilizzate dalle imprese industriali, si può considerare le modalità di selezione delle *business unit* su cui concentrarsi. La logica fondamentale di tali analisi è che non ci si deve limitare a una elencazione delle aree singolarmente più profittevoli, ma occorre assumere una logica di portafoglio. L'analisi dovrà individuare quale combinazione di aree strategiche d'affari è in grado di assicurare il miglior risultato combinato, a prescindere dal fatto che alcune di esse possano essere singolarmente più attrattive. Si procede qui come nel caso del *capital budgeting*, dove la saturazione del capitale disponibile per gli investimenti è un obiettivo prioritario nelle scelte di allocazione che si sovrappone quindi a quelle più semplicistiche che privilegiano i progetti a più alto ritorno specifico.



La natura di azienda multiprodotto a produzione congiunta, con larga componente di costi comuni fissi e indiretti, determina l'insorgere di un altro problema. Quando i costi fissi sono significativi, i margini unitari sono alti in proporzione ai ricavi lordi. Conseguentemente tutte le linee di prodotto prospettano margini di contribuzione interessanti a cui difficilmente si può rinunciare o che comunque, se abbandonate, sembrano comportare un sacrificio economico apprezzabile. In altri termini, data la descritta struttura produttiva, ogni linea di pro-

dotto che apporti ricavi, è in grado di contribuire all'assorbimento dei costi generali. Scaturisce quindi la tentazione di mantenere in essere quasi tutte le *business unit*, indicazione che contrasta con la strategia che stiamo proponendo. In più, le sinergie fra i vari prodotti e servizi bancari sono spesso di ricavo e non solo di costo, circostanza che fa apparire improponibile lo sfoltimento della gamma di offerta in un momento di ricavi tendenzialmente calanti. Eppure questa direzione deve essere comunque perseguita. Oltre alle ragioni economiche da cui siamo mossi, cioè evitare la dispersione di patrimonio in aree poco profittevoli, bisogna considerare le motivazioni commerciali sottostanti, riconducibili alla complessità di gestire un'offerta eccessivamente articolata. In conclusione, è bene affermare che la banca, in esito all'analisi del portafoglio di aree strategiche di affari sotto il profilo della combinazione rendimento-assorbimento patrimoniale, dovrà pervenire a una propria nuova specializzazione, anche eventualmente multipla, che oltre a caratterizzarla sul mercato, consenta di realizzare la necessaria e ricercata focalizzazione della struttura del bilancio.

#### *Valorizzare le relazioni di clientela*

L'intensità e la profondità delle relazioni di clientela costituiscono uno dei punti di forza delle banche regionali. La loro appartenenza al territorio di insediamento ha permesso di costruire nel tempo stabili e solide relazioni di clientela che offrono vantaggi reciproci. Le banche ne traggono un apporto in termini di riduzione delle asimmetrie informative e in base a questo beneficio riescono a migliorare la propria efficienza allocativa<sup>20</sup>. Sotto il profilo commerciale la conoscenza del cliente permette di costruire un'offerta più personalizzata sia in termini di contenuto sia in relazione al *pricing*. Tutto ciò premesso, non sembri ridondante sviluppare in questa sede alcune riflessioni sull'importanza di investire ancora nella valorizzazione delle relazioni di clientela come parte della risposta alle sfide poste dal mercato in questa fase di crisi. La conoscenza della clientela, infatti, è troppo

---

20) Per approfondimenti si veda *La gestione del capitale nella prospettiva delle banche regionali* di Mario Comana in *Le banche regionali fra credito e gestione del risparmio*, Bancaria Editrice, 2004.

spesso data per scontata e considerata con un dato acquisito e sul quale non si deve investire. Questo approccio è sbagliato, perché la relazione di clientela non è imm modificabile e neppure qualche cosa che non sia soggetto a essere perduto. Le banche locali debbono evolvere da un approccio informale a uno più formalizzato, non certo per vanificare il patrimonio di conoscenze già costituito, ma semmai per arricchirlo, supportandolo anche con soluzioni tecniche più moderne. In poche parole, si avverte la necessità di concepire la gestione delle relazioni di clientela non più come un'arte ma come una scienza.

La relazione di clientela è un fenomeno soggetto a misurazione sotto molteplici profili. È necessario studiare i servizi fruiti, la loro frequenza, le reazioni al prezzo, le relazioni fra le tipologie di clientela e i comportamenti di acquisto eccetera. L'insieme di queste attività va sotto il nome di *customer relationship management* (CRM)<sup>21</sup> e la teoria e la prassi hanno sviluppato modelli molto avanzati per estrarre preziose informazioni sulla propria clientela, utili a ispirare le linee di sviluppo dell'attività commerciale.

Oltre a questa prospettiva, la valorizzazione delle relazioni di clientela passa attraverso il *pricing* differenziato. Sotto questo profilo le banche hanno la possibilità di compiere moltissimi progressi. I prezzi dei loro servizi infatti si presentano alquanto uniformi ovvero, nel caso peggiore, presentano una variabilità che non è sempre riconducibile a logiche di costi di produzione né di politiche di prodotto, ma spesso riflettono solo la stratificazione delle scelte del passato o la diversa capacità contrattuale della controparte. La differenziazione del *pricing* si sta diffondendo soprattutto nell'ambito del credito grazie alle innovazioni organizzative introdotte da Basilea 2, che hanno portato all'assegnazione dei *rating* o di altre forme di valutazione esplicita del merito di credito alle singole controparti. Si è così reso possibile correlare maggiormente il prezzo del credito al rischio di perdita at-

---

21) Per una maggiore analisi si consigliano: M. Duse, *Il CRM strategico. Come migliorare la redditività aziendale fidelizzando e centralizzando il cliente*, anno 2009, editore Franco Angeli; A. Farinet e E. Ploncher, *Customer Relationship Management. Approcci e metodologie*, anno 2002, editore Etas; K. Richards e E. Jones, *Customer Relationship Management: Finding value drivers*, ottobre 2005, "Industrial Marketing Management".

tesa<sup>22</sup> e ciò ha aiutato a far crescere la cultura che i tassi di interesse applicati devono essere differenziati in funzione almeno di questo parametro. Altri vettori sono importanti per la differenziazione dei prezzi, non solo quelli dell'attivo. Fra questi si annovera sicuramente la durata dei prestiti e dei depositi, non solo per seguire la curva dei tassi ma anche in relazione agli *spread* applicati o agli interessi passivi riconosciuti. Nel campo dei servizi per la gestione del risparmio si è assistito, negli anni passati, a politiche di prezzo spesso poco trasparenti. Dietro tale opacità si celavano talvolta compensi molto elevati, che le banche potevano conseguire in virtù della forte dinamica ascendente dei valori mobiliari. In questi casi la relazione fra prezzo e valore aggiunto del servizio era sicuramente falsata. La relazione di clientela deve invece basarsi su una corretta relazione fra il prezzo e il valore offerto al cliente, non necessariamente in termini di risultati sui mercati finanziari, ma soprattutto in relazione al contenuto di impegno e di professionalità e di complessità che la banca pone nell'allestimento del prodotto stesso.

Infine, la politica di prezzo deve essere orientata verso una precisa strategia. Questa leva deve poter essere impiegata per indirizzare le scelte della clientela verso i prodotti e i servizi che la banca vuole sviluppare, per esempio per favorire l'utilizzo di un canale transazionale rispetto a un altro. Oppure, la politica di prezzo può servire per favorire la penetrazione di segmenti di mercato che la banca si pone come obiettivo. Non paiano contraddittorie le ultime affermazioni con quelle precedenti riguardanti la correlazione fra valore della prestazione e corrispettivo applicato. In questa relazione si può trovare lo spazio per favorire l'avvicinamento di taluni segmenti di clienti mediante una dosata politica di riduzione dei prezzi. Così come non è ingiustificato pensare a politiche di vetrina o, come si suol dire, di prezzi civetta, volti a richiamare clientela interessata a quel servizio o prodotto, e alla quale cercare di collocare anche altri servizi più

---

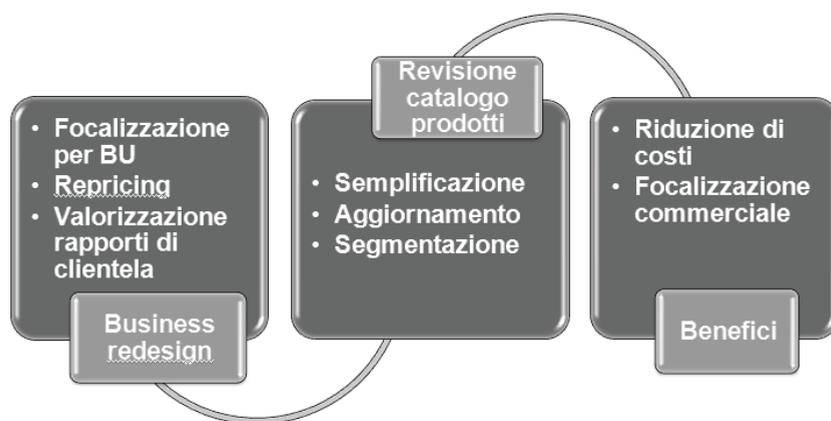
22) In proposito si vedano: D. Curcio e I. Gianfrancesco, *A risk-adjusted pricing model for bank loans: Challenging issues from Basel II*, marzo 2011, "Journal of Risk Management in Financial Institutions"; I. Hasan e C. Zazzara, *Pricing risky bank loans in the new Basel 2 environment*, 2006, "Journal of Banking Regulation"; D. Curcio e I. Gianfrancesco, *Bank loans pricing and Basel II: a multi-period risk-adjusted methodology under the new regulatory constraints*, 2009, "Banks and Bank Systems".

remunerativi per la banca. Le tecniche del marketing operativo delle imprese industriali e mercantili possono trovare piena applicazione anche nel settore finanziario, soprattutto nel segmento *consumer*.

### *Ridisegnare i prodotti*

La valorizzazione delle relazioni di clientela richiede innovazioni di processo e di prodotto. In questo secondo aspetto bisogna che le banche si impegnino nel *restyling* della propria offerta, privilegiando i servizi o meglio ancora i pacchetti di servizi che si attagliano maggiormente alla richiesta della clientela, mentre con riguardo alle innovazioni di processo è necessario studiare come favorire la soddisfazione del cliente introducendo nuove modalità di servizio. Il prodotto bancario è immateriale e si consuma nel momento stesso della sua erogazione. Pertanto, il modo nel quale esso è portato al cliente ha una valenza intrinseca che non è meno importante del contenuto contrattuale del prodotto.

La revisione del catalogo prodotti segue il più ampio processo di ridisegno del business bancario. Essa deve ispirarsi a tre criteri fondamentali:



- *semplificazione*. Gli anni recenti hanno indotto le banche e gli intermediari finanziari in genere ad ampliare smisuratamente il proprio catalogo prodotti. È dubbio se la proliferazione dei prodotti risponda più alle accresciute esigenze dei clienti piuttosto

che al tentativo di prospettare uno spettro più articolato per poter maggiormente discriminare le politiche di prezzo a vantaggio della banca. Molti prodotti, dal più al meno complessi, si sono aggiunti a quelli esistenti, sovente senza che il sopraggiungere dei nuovi comportasse l'esclusione dei precedenti. La diffusione dei prodotti "a pacchetto" ha moltiplicato la lista degli elementi a catalogo, non portando un vero arricchimento delle possibilità di scelta del cliente ma soltanto una permutazione di elementi variamente raggruppati. L'intento simulato era quello di proporre una personalizzazione o un taglio molto peculiare per ogni segmento, anche se poi quello dissimulato era solo la possibilità di applicare prezzi superiori. Certo, l'innovazione finanziaria, l'ampliamento dell'operatività delle banche in campi prima non praticati, come per esempio l'assicurativo o i derivati, ha contribuito all'allargamento dei cataloghi, sempre in misura più che proporzionale all'accrescimento dell'offerta. Diviene dunque essenziale procedere a una rilettura dei cataloghi per espungere tutti quei prodotti che si duplicano, si sovrappongono, si combinano in modo ridondante fra loro, per tornare a una proposta commerciale chiara, trasparente e univocamente rivolta ai bisogni della clientela che sono certamente articolati, ma alla fine riconducibili a pochi grandi filoni di necessità;

- *aggiornamento*. Dopo la crisi finanziaria, sembrano mutate le consuetudini di consumo dei clienti delle banche. Sia le aspettative dei risparmiatori e i loro obiettivi, sia le esigenze dei prenditori di fondi mostrano oggi priorità diverse. L'innovazione tecnologica suggerisce nuove modalità di relazionarsi fra la banca e il cliente e offre nuove modalità operative. A differenza di alcune politiche menzionate nel punto precedente, questi sono presupposti importanti per procedere a un aggiornamento dei listini dei prodotti, per includere combinazioni di servizi davvero nuovi e tagliati sul modo più attuale di intendere e di praticare l'attività bancaria al dettaglio dopo il 2007;
- *segmentazione*. Data la varietà della clientela bancaria, la sua multiforme composizione e la conseguente diversa capacità di spesa, l'offerta bancaria deve essere oggetto di segmentazione. Questa operazione, riferita alla clientela, è da tempo in essere presso la

maggior parte delle banche, ma spesso non è seguita poi da un'offerta differenziata. Dunque, si suggerisce qui di invertire il processo e di partire dalla creazione di fasce di prodotti differenti da rivolgere ai segmenti di clientela. A ciascuno di essi corrisponderà non tanto un prodotto diverso, quanto una differente proposta di termini economici, che rifletta sia la capacità di contribuzione della controparte, sia la diversa utilità che questi ritrae.

La revisione del catalogo prodotti mira essenzialmente a conseguire due risultati: la riduzione dei costi di gestione e la focalizzazione commerciale. Nel primo aspetto è evidente che la manutenzione tecnica, giuridica e commerciale di un catalogo prodotti troppo ampio comporta costi di gestione non giustificati. Sono note le normative sulla trasparenza e sullo *jus variandi*, per esempio, che comportano conseguenze operative di notevole complessità per il continuo allineamento alla normativa e al mercato di ciascun prodotto. È necessario accertare che il costo di ogni prodotto in essere, in termini di manutenzione, sia giustificato dal margine differenziale generato dal suo mantenimento in vita, soprattutto alla luce della possibilità che prodotti surrogati possano essere impiegati in sua vece.

Ma il beneficio più importante di uno snellimento dei cataloghi prodotti è la focalizzazione commerciale della rete distributiva. I sistemi informativi possono anche archiviare e gestire un grande numero di prodotti, benché non senza oneri, come si è visto, ma gli operatori commerciali non sono in grado di svolgere un'efficace azione di sviluppo lungo tanti fronti. Le analisi empiriche condotte presso alcune banche insegnano, secondo esperienza, che la maggior parte dei volumi di transazioni si concentrano su un piccolo numero di prodotti. Ciò comprova non solo che molti di questi non incontrano le esigenze della clientela, ma anche che gli operatori della rete distributiva tendono a replicare poche offerte, probabilmente quelle con cui hanno maggior dimestichezza e che quindi comportano meno tempo, meno fatica e meno incertezze nell'erogazione. Si dirà che questo aspetto deve essere superato con una corretta azione di formazione sui venditori, il che comprova, di nuovo, che l'ampiezza del catalogo non è priva di oneri ma rappresenta un lusso che, probabilmente, in tempi di riduzione dei margini, è bene eliminare.

*L'efficienza operativa*

Come si è detto in precedenza, analizzando le sfide proposte dal mercato alle banche, la riduzione dei costi è un elemento decisivo per recuperare livelli di redditività che rendano appetibile il conferimento di capitale di rischio. Per conseguire risultati significativi in questo ambito, è necessario intervenire sui processi produttivi adottati. La funzione di costo discende proprio dal processo produttivo, perché questo implica un determinato assetto organizzativo e un conseguente consumo di risorse. Dato che le banche italiane ed europee sono da anni impegnate a ridurre il livello dei costi operativi e da anni (o forse da lustri) mantengono il medesimo impianto organizzativo, è davvero impensabile che sussistano ancora margini di risparmi significativi. La tentazione diviene allora quella di impiegare gli stessi processi produttivi con meno risorse, per esempio con meno addetti. Ci si illude che un maggiore tasso di attività degli addetti agli sportelli, per proseguire nell'esempio, possa consentire di mantenere la stessa ampiezza di offerta con oneri inferiori. In realtà, questi risparmi sono davvero modesti, anche senza considerare che la qualità della prestazione non può andare disgiunta dalla quantità di risorse lavoro che si impiegano nel processo produttivo. Il prodotto bancario è un servizio molto sofisticato: la sua produzione non può essere vista solo come una sequenza ripetitiva di azioni che, se svolte con più rapidità da meno persone, conserva lo stesso livello di risultato.

Dunque le banche devono impegnarsi nel concepire modelli organizzativi innovativi che, sottendano un processo produttivo radicalmente diverso e più semplice, che quindi possa davvero essere svolto con minori dosi di fattore lavoro. È noto che molti ostacoli si frappongono a questo obiettivo, a partire dalla crescente complessità dei controlli e al tasso di burocratizzazione che è stato introdotto nell'attività finanziaria, per proseguire con l'ampliamento della sfera delle prestazioni che alle banche sono richieste. Nondimeno, e anzi forse a maggior ragione, è necessario operare lo sforzo in parola. Richiede capacità di innovazione nel disegno del nuovo processo produttivo, e soprattutto postula la capacità di rimuovere i processi produttivi preesistenti e lo smantellamento di investimenti, anche hardware, compiuti nel passato.

Ci si domanda se la crescita dimensionale possa essere una leva utile per ridurre il livello dei costi medi di produzione della banca. La

letteratura sulle economie di scala<sup>23</sup> in questo settore non è univoca, soprattutto perché evidenzia che la curva dei costi medi rispetto alle dimensioni degli intermediari non risponde a una funzione continua ma presenta una conformazione concava, che segnala il comparire di diseconomie di dimensione oltre una certa soglia. Dove si collochi il punto ottimale non è mai stato dimostrato. Soprattutto, non è scientificamente provato che i benefici in termini di costi associati alla variabile di scala non siano compensati, o addirittura superati, da altri effetti negativi. Limitandosi però a una lettura per così dire ingegneristica della funzione di costo, è indubitabile che, data la rilevanza dei costi fissi, l'espansione della dimensione aziendale comporta una contrazione dei costi unitari di produzione. Si aggiunga per inciso, visto quanto è stato trattato nei punti precedenti, che il potenziale beneficio della crescita è facilmente vanificato proprio dalla proliferazione delle linee produttive, cioè dall'eccessiva ampiezza del catalogo prodotti. Tale condizione, infatti, causa una dispersione del processo produttivo con conseguenti significative inefficienze.

La crescita dimensionale, inoltre, deve essere considerata rispetto all'efficacia dei processi produttivi. L'esperienza delle grandi banche internazionali, oltre che di alcuni soggetti domestici di maggiori dimensioni, dimostra infatti che l'espansione può comportare la perdita di aderenza con il territorio di riferimento e quindi indebolire i caratteristici vantaggi competitivi propri soprattutto delle Banche Regionali. Ancora, il ricordo delle sofferenze patite dai maggiori colossi finanziari nella crisi finanziaria è troppo recente per dover essere ricordato, così come il loro maggior ruolo proprio nel determinarsi dei fattori scatenanti della crisi.

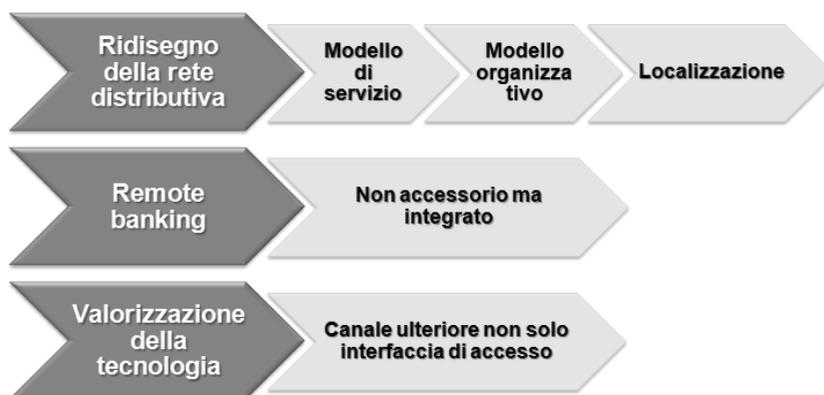
### *I canali distributivi*

Una parte centrale nel ridisegno del modello di *business* delle Banche

---

23) Si vedano tra gli altri: M. Bellandi, *Economie di scala e organizzazione industriale*, anno 1995, editore Franco Angeli; C. Beijnen e W. Bolt, Size matters: *Economies of scale in European payments processing*, febbraio 2009, "Journal of Banking and Finance"; N. Péridy, *Trade effects of scale economies: evidence from four EU countries*, febbraio 2003, "Economics Letters"; M. K Fung, *Scale Economies, X-efficiency, and convergence of productivity among bank holding companies*, giugno 2005, "Journal of Banking and Finance".

Regionali è basato sulla strategia dei canali distributivi. Come si è già avuto modo di sottolineare, questo è centrale soprattutto perché si pone la necessità di coniugare l'ammmodernamento dei canali e il loro allineamento agli standard tecnologici più avanzati, con l'esigenza di preservare il collegamento con il territorio di insediamento. Ma va subito detto che questo non può diventare un alibi per giustificare il mantenimento dello *status quo*. Al contrario, l'intervento sul sistema distributivo della banca è la sintesi delle azioni suggerite in precedenza, perché coinvolge la gamma e le modalità di offerta, la relazione con la clientela, la struttura dei costi di produzione e, in particolare, di erogazione dei servizi.



Il primo profilo da considerare è il ridisegno della rete distributiva esistente. Proprio perché gli sportelli sono l'elemento di connessione principale con il contesto ambientale circostante, questo elemento assume priorità nella definizione delle linee strategiche. Occorre innanzitutto ripensare il modello di servizio da proporre alla clientela, ovviamente in coerenza con gli elementi analizzati nei paragrafi precedenti. Il modello di servizio attiene al contenuto dell'offerta e quindi al catalogo prodotti, alla struttura dei prezzi praticati, alle modalità di concreta erogazione degli stessi, intesa come interazione con la clientela, ampiezza e scomposizione o integrazione del servizio offerto eccetera. La definizione del modello di servizio è centrale perché riassume in sé la relazione di clientela che, come più volte ribadito, è

il vantaggio competitivo e il fattore distintivo della Banca Regionale. Proprio per questo, non è necessario dilungarsi oltre per indicare a questi intermediari le modalità di interazione che possono coniugare l'efficienza con l'efficacia della relazione commerciale.

Una volta definito il modello di servizio si può far discendere il modello organizzativo. Le filiali delle banche italiane sono ancora impregnate sull'impronta di molti anni fa, con un'impostazione essenzialmente esecutiva e transattiva piuttosto che commerciale. Importanti cambiamenti sono stati compiuti nel recente passato, ma salvo alcune eccezioni non hanno radicalmente mutato il volto della banca verso la sua clientela *retail* e *small business*. Di qui la costanza del livello di costi che, come detto, impedisce un apprezzabile miglioramento del *cost income ratio* in assenza di un incremento dei ricavi. Attraverso l'uso più intensivo della tecnologia è possibile trasferire le incombenze di *back office* sulle strutture centrali, specializzando le filiali sul momento commerciale e soprattutto liberandole da oneri che gravano senza una contropartita in termini di ricavi. L'operazione non è semplice perché implica sia la revisione dell'impostazione informatica sia un nuovo approccio da parte del personale di filiale, in larga misura consolidatosi nel tempo in modo coerente con la funzione amministrativa della stessa. Infine si può affrontare il tema della localizzazione degli sportelli. Nuovo modello di servizio e nuova struttura organizzativa permettono di coprire il territorio in modo pure nuovo. È probabile che la densità degli sportelli possa ridursi se si riesce a proporre un uso meno intensivo degli stessi. Inoltre, avendo rivisto la gerarchia degli obiettivi commerciali, muterà anche la distribuzione territoriale ottimale per essere più prossimi ai segmenti di clientela che, insieme, richiedono e meritano la contiguità con la rete distributiva fisica.

Le considerazioni appena proposte evocano immediatamente il tema dei canali virtuali, che non sono certo un elemento innovativo neanche per le Banche Regionali. L'aspetto di novità è semmai quello di considerare i bracci telematici non più come alternativi e, addirittura, competitivi rispetto alla rete fisica ma di includere le nuove tecnologie proprio nel modello di servizio e quindi organizzativo delle filiali. In particolare, questo può servire per alleggerire l'operatività dello sportello e consentire quindi lo snellimento dei suoi costi. Una

volta concepita un'adeguata offerta, essa potrà essere portata anche al di fuori della cerchia dei clienti già acquisiti dalla rete fisica, proprio per permettere un ampliamento della capacità di intercettare relazioni di clientela mediante la proposta di modalità innovative di rapportarsi ad essa.

### **Conclusioni**

Le Banche Regionali sono chiamate a confrontarsi con molteplici e concomitanti sfide. La difficoltà di trovare risposte adeguate è evidente. Altrettanto palese è che non si devono ricercare singole soluzioni a singoli problemi ma è necessario formulare un nuovo modello gestionale. D'altra parte, le sfide che provengono dalla crisi finanziaria e quelle sollevate dalla nuova regolamentazione non sono che una parte delle evoluzioni da affrontare. Non è cambiata solo la struttura dei mercati finanziari, per esempio con il ribaltamento delle priorità fra provvista e impieghi, ma è intervenuta una profonda evoluzione anche sotto altri aspetti. In particolare, assume rilevanza l'affermarsi di nuovi strumenti tecnologici e di altre innovazioni legate al mondo delle comunicazioni, perché il loro impatto sociale e nelle relazioni interpersonali stanno modificando anche le modalità di svolgimento delle relazioni d'affari.

Ci si riferisce qui a fenomeni come il cosiddetto Internet 2.0, allo sviluppo delle relazioni *peer to peer*, alla comparsa di operatori che effettuano l'aggregazione di servizi, al consolidarsi di servizi di *e-procurement*. Analizzando queste innovazioni, si comprende come esse siano alla base di nuovi modelli di *business* e come non possano non modificare i modelli di *business* esistenti, specialmente nel campo dell'erogazione di servizi immateriali come quelli finanziari. Si pensi ad esempio a come Facebook sia prepotentemente entrato anche nel mondo delle aziende, diventando uno strumento di contatto fra produttori e clienti o a come lo sviluppo del *peer to peer* abbia consentito il nascere di nuove dinamiche d'acquisto su Internet, sia *business to consumer* sia fra utenti non professionali.

Ancora, si osservi come è cambiato il mercato dei servizi turistici con la diffusione di Internet. Le tradizionali agenzie di viaggio hanno visto ridimensionato drammaticamente il loro ruolo a vantaggio di operatori che, su scala mondiale, si propongono come aggregatori di

servizi. Siti come Expedia offrono la prenotazione alberghiera con una vastità di scelta incomparabile con quella della vecchia agenzia, e a ciò aggiungono la possibilità di noleggiare le vetture o di acquistare i passaggi aerei. La ricerca di un agriturismo su una suggestiva collina Toscana non avviene più né per tradizione orale, né consultando guide. Un agriturismo che non abbia un sito Internet, virtualmente non esiste. Infine, si pensi all'attività di *e-procurement*<sup>24</sup>, mediante la quale gli acquisti di grandissimi soggetti sono effettuati non più mediante un rapporto diretto fra produttore e cliente ma attraverso una procedura di selezione dei fornitori, di gestione degli ordini, di verifica degli *standard* qualitativi e di prezzo, eccetera. Questi sistemi di acquisto sono una sfida molto forte per i produttori e le società commerciali che tradizionalmente usavano altri strumenti di vendita: le tradizionali reti di agenti, le filiali commerciali dirette eccetera. Cambiano la dinamica interna all'azienda venditrice perché modificano radicalmente la relazione con la clientela.

È difficile immaginare come queste innovazioni impatteranno sulla distribuzione dei servizi finanziari, ma è impossibile pensare che esse non attraverseranno anche questo comparto. Peraltro, alcuni fenomeni sono già in atto, alcuni più evidenti, altri più limitati: i conti di deposito *on line* erano guardati con sospetto ai loro albori oramai più di 10 anni fa, mentre oggi hanno conquistato una fetta significativa del mercato della raccolta; i supermercati *on line* di fondi e sicav sono pure una realtà da molto tempo, anche se non hanno raggiunto volumi apprezzabili. Il *trading on line*, a sua volta, sembra addirittura

---

24) “*E-procurement* sta ad indicare un sistema particolare di approvvigionamento-fornitura di beni, in cui la fase di formazione dell'accordo viene gestita telematicamente attraverso un apposito servizio virtuale (normalmente una piattaforma internet) e mediante strumentazione informatica (*client/server*) collegata alla rete... In altre parole, mediante l'*e-procurement* il fornitore può presentare telematicamente le proprie offerte, (eventualmente) gestire le trattative ed (eventualmente) concludere un contratto. Specularmente il compratore può visionare “da remoto” le offerte oppure richiedere la formulazione di un'offerta (eventualmente) gestire la trattativa ed (eventualmente) concludere un contratto... È possibile caratterizzare l'*e-procurement* rispetto all'e-commerce in quanto precipuamente pensato per gestire forniture, ed in particolare appalti... Si può dire che l'*e-procurement* è un fenomeno essenzialmente business to business (B2B), anche se non può escludersi a priori un utilizzo business to consumer (B2C).” (F. Mangiaracina, *Gli appalti telematici. Profili teorici ed applicativi dell'e-procurement*, 2008, Giuridica Editrice).

avere già conosciuto il punto massimo della parabola, forse complice lo sgonfiamento dei mercati azionari. Molti intermediari finanziari tradizionali hanno oggi una presenza importante su questi canali di comunicazione: Bankinter chiede i *feed back* su suoi prodotti direttamente *on line*, American Express è fra le banche che invitano a seguirla su Facebook, UBS ha varato su *You Tube* un canale dedicato, la piccola Nettobank ha sviluppato un modello di *private banking on line*. Questi pochi esempi sono la prova che l'evoluzione del modello organizzativo è assolutamente necessaria per le banche, anche per quelle che fanno del radicamento territoriale il loro punto di forza.

Ma non ci si può limitare a pensare al pur importante adeguamento dei canali distributivi. La rivoluzione sarà più profonda. Anche se non sappiamo dire quando e come avverrà, è certo che compariranno aggregatori di servizi finanziari che intermedieranno i rapporti fra banche e clienti, come è indubitabile che l'*e-procurement* arriverà ad investire anche i servizi finanziari. Infine, la minaccia di una possibilità di ingresso delle compagnie telefoniche nel sistema dei pagamenti aleggia pesantemente sopra le banche che, per ora, ne detengono il monopolio legale.

Eppure l'attività bancaria nella sua storia ha affrontato e vinto ben altre sfide, a partire dal passaggio dalla moneta a valore intrinseco a quella cartacea e anzi ne ha tratto un enorme impulso. Però il modello di *business* delle banche di oggi non è più quello dei Bardi e dei Peruzzi nel XIV Secolo, né quello dei Medici nel Rinascimento. Domani non sarà più nemmeno quello delle più apprezzate ed efficaci Banche Regionali quali oggi le conosciamo. Ma come spesso capita, e come avviene in natura, la loro conservazione passa attraverso la loro trasformazione.

**I TRATTI DISTINTIVI DELL'ECONOMIA  
DEGLI INTERMEDIARI BANCARI:  
UN APPROCCIO DI ANALISI FUNZIONALISTA**

*ECONOMICS OF BANKING: A FUNCTIONAL PERSPECTIVE OF ANALYSIS*

Enzo Scannella

*Dipartimento di Scienze Economiche Aziendali e Finanziarie  
Università degli Studi di Palermo*

*Department of Economics, Business and Finance  
University of Palermo*

*enzo.scannella@unipa.it*



*Il presente lavoro intende prendere in esame i tratti distintivi dell'economia degli intermediari bancari attraverso un approccio di analisi funzionalista. Si analizzeranno le funzioni svolte dagli intermediari bancari nel sistema finanziario per meglio comprendere gli effetti di natura sistemica che la crisi finanziaria ha prodotto sui tratti distintivi dell'economia degli intermediari bancari. Le funzioni si rivelano più stabili nel tempo rispetto agli intermediari, cui tali funzioni si riferiscono, e agli strumenti impiegati. L'analisi delle funzioni consente di spiegare meglio la dinamica dei mutamenti istituzionali dell'attività bancaria.*

**PAROLE CHIAVE:** CRISI FINANZIARIA • ATTIVITÀ BANCARIA • INNOVAZIONE FINANZIARIA • MODELLI DI BUSINESS BANCARIO • INTERMEDIAZIONE FINANZIARIA.

*This paper aims to examine the basic functions performed by banks. It is argued that financial crisis has altered the traditional economics of banking in an important way. A key element of our paper is the use of a functional perspective to study the economics of banking. It is applicable at several levels of analysis: systems, institutions, activities e products. The application of the functional perspective at the level of financial institutions is particularly useful because the functions are more stable than activities and products.*

**KEYWORDS:** FINANCIAL CRISIS • BANKING • FINANCIAL INNOVATION • BANK BUSINESS MODELS • FINANCIAL INTERMEDIATION.

## **1. Introduzione**

La scelta di indagare i tratti distintivi dell'economia degli intermediari bancari attraverso un approccio funzionalista è ampiamente riconosciuto dalla dottrina. La prospettiva funzionalista si propone come elemento interpretativo dei processi evolutivi che connaturano l'economia degli intermediari bancari. La letteratura economico-finanziaria riconosce la classificazione delle varie funzioni svolte dagli intermediari, sia in ragione delle esigenze di scambio soddisfatte sia in relazione alle modalità con le quali le funzioni vengono svolte. L'analisi delle funzioni consente, inoltre, di poter valutare meglio i

modelli di comportamento degli intermediari e i difformi profili evolutivi dell'attività, in un contesto di innovazione finanziaria, organizzativa, tecnologica e normativa. Nel presente lavoro si prenderanno in esame le funzioni svolte dagli intermediari bancari nel sistema finanziario per comprendere gli effetti di natura sistemica che la crisi finanziaria ha prodotto sui tratti distintivi dell'economia degli intermediari bancari.

## **2. Un approccio funzionalista per lo studio dei tratti distintivi dell'economia degli intermediari bancari**

L'ordinamento bancario nazionale individua nella raccolta del risparmio tra il pubblico (con obbligo di rimborso, tipicamente sotto forma di depositi, ma anche sotto altra forma) e nell'esercizio del credito, congiuntamente intese, i caratteri qualificanti l'attività bancaria. Essa ha carattere di impresa. La banca è pertanto definita come un'impresa la cui attività consiste nel raccogliere risparmio dal pubblico, sotto forma di depositi o altri fondi rimborsabili, e nel concedere crediti, senza alcuna limitazione in ordine alla durata e alla natura degli strumenti finanziari prodotti e negoziati. In aggiunta, l'ordinamento bancario precisa che l'attività bancaria è riservata alle banche che possono svolgere, oltre all'attività bancaria, ogni altra attività finanziaria ammessa al beneficio del mutuo riconoscimento, nonché quelle connesse e strumentali, secondo la disciplina propria di ciascuna e fatte salve le riserve previste dalla legge. Ne deriva la possibilità per gli intermediari bancari di realizzare processi di despecializzazione e di perseguire strategie di diversificazione produttiva, purché essi non contrastino con i principi di una sana e prudente gestione, che l'ordinamento bancario pone a fondamento dell'attività creditizia. Il modello di banca universale si afferma quale modello organizzativo di riferimento per l'esercizio dell'attività bancaria, in grado di ampliare notevolmente le possibilità operative e la gamma di prodotti e servizi offerti dagli intermediari bancari.

Tuttavia, il ruolo degli intermediari bancari nel sistema economico e finanziario non si comprenderebbe pienamente se limitassimo l'analisi alle due macro-funzioni di raccolta del risparmio ed erogazione del credito. La complessità e varietà di attività, che le banche pos-

sono porre in essere in un contesto di despecializzazione, diversificazione e progressiva erosione delle tradizionali linee di confine e demarcazione tra le differenti aree di intermediazione finanziaria, va dunque ricondotta nell'ambito di una pluralità di funzioni che occorre individuare ed analizzare in dettaglio. Per comprendere appieno il ruolo delle banche e i profondi cambiamenti intervenuti nell'operatività, occorre prendere in esame le funzioni svolte dalle stesse. Merton (1995), Merton e Bodie (1995, 2005) e Crane e Bodie (1996) evidenziano che le funzioni si rivelano più stabili nel tempo rispetto agli intermediari cui tali funzioni si riferiscono e agli strumenti impiegati: le funzioni sono invarianti, mentre le articolazioni dei mercati mutano nel tempo e nello spazio. L'analisi delle funzioni consente di spiegare meglio la dinamica dei mutamenti istituzionali dell'attività degli intermediari bancari. L'impiego di un approccio funzionalista – valevole sia per il sistema finanziario nel suo complesso sia a livello di singolo intermediario e strumento finanziario – ci consente di ricondurre alle seguenti funzioni i più significativi tratti distintivi dell'economia degli intermediari bancari:

- funzione di trasferimento delle risorse finanziarie, da collegarsi ai bisogni di investimento, finanziamento e consumo;
- funzione di trasmissione della politica monetaria;
- funzione monetaria, da collegarsi alla produzione e circolazione dei mezzi di regolamento;
- funzione di gestione del sistema dei pagamenti;
- funzione di gestione dei rischi.

### *2.1 Funzione di trasferimento delle risorse finanziarie*

La funzione di trasferimento delle risorse finanziarie e di distribuzione nello spazio e nel tempo del potere di acquisto, si fonda sull'attività di raccolta e allocazione del risparmio, attraverso un complesso processo di selezione che alimenta le attività di prestito o di finanziamento e di investimento degli intermediari finanziari, in relazione alle specifiche preferenze possedute dai soggetti economici per quanto concerne le decisioni di risparmio, consumo, investimento e finanziamento. Il bisogno di attualizzazione del potere di acquisto futuro per renderlo disponibile nel presente genera la formazione di passività finanziarie o contratti di indebitamento. Di converso, il bisogno di accumulazio-

ne del potere di acquisto presente per renderlo disponibile in futuro genera la formazione di attività finanziarie o contratti di investimento. Da un lato, infatti, vi sono coloro che dispongono, al presente, di potere d'acquisto in eccesso e sono disposti a scambiarlo con potere d'acquisto futuro; dall'altro, nella posizione opposta, si ritrovano coloro che hanno un deficit di potere d'acquisto che possono colmare attraverso le risorse finanziarie altrui ottenute tramite contratti di finanziamento. La dissociazione tra la formazione del risparmio (funzione di accumulazione del risparmio) e l'investimento (funzione di investimento) è alla base della creazione dei circuiti finanziari di collegamento o di intermediazione tra unità in surplus e unità in deficit (figura 1).

**Figura 1 – Funzione di collegamento o di intermediazione finanziaria**



L'assenza di tale dissociazione, ovvero la perfetta coincidenza tra le unità produttrici e le unità utilizzatrici di risorse finanziarie, renderebbe superfluo qualsiasi circuito di scambio finanziario in quanto tale scambio si esaurirebbe all'interno della medesima unità. L'ampiezza di tale dissociazione è da mettere in relazione con le molteplici variabili di natura economica, sociale e politica che influenzano la struttura, la dimensione e la dinamica dei saldi finanziari in un sistema economico. In particolare: la struttura finanziaria delle imprese, la propensione al risparmio delle famiglie, il saldo finanziario della pubblica amministrazione e le relative modalità di copertura. Quanto più ampia è tale dissociazione, tanto più rilevante appare la funzione di allocazione delle risorse svolta dal sistema finanziario, che ha come diretta conseguenza l'aumento qualitativo e quantitativo dell'inter-

mediazione realizzata dai sistemi finanziari. Sul fondamento di tale ultima considerazione, appare giustificata la valutazione che, nel complesso, la dissociazione tra i soggetti primari di avanzi finanziari e di disavanzi finanziari – rispettivamente rappresentabili, a livello aggregato, nelle categorie delle famiglie, imprese e Stato – genera variegati fabbisogni di scambi finanziari mutevoli nel tempo, sia quantitativamente che qualitativamente. Famiglie, imprese e Stato rappresentano la classificazione convenzionale dei soggetti ai quali fanno riferimento le decisioni e le attività di consumo, risparmio, investimento e finanziamento. Opportunamente osserva Onado (2000, p. 28) che “quanto maggiore è la dissociazione tra centri di formazione del risparmio e centri di decisione degli investimenti, tanto maggiore è la responsabilità del sistema finanziario nel destinare le risorse agli impieghi più produttivi; tanto maggiore è cioè l’importanza della sua funzione di allocazione delle risorse”.

In relazione alla funzione di collegamento tra le unità in surplus e le unità in deficit, svolta dagli intermediari bancari, si fa riferimento al concetto di efficienza. Tale concetto può assumere una triplice declinazione riferibile indistintamente a tutto il sistema finanziario:

- *efficienza allocativa*: intesa come distribuzione ottimale delle risorse finanziarie disponibili tra le unità in surplus e le unità in deficit finanziario, ovvero come capacità di allocazione delle risorse finanziarie verso quegli investimenti che presentano i più alti tassi di rendimento attesi, a parità di rischio. L’efficienza allocativa investe gli assetti istituzionali ed organizzativi dei sistemi finanziari e, quindi, la combinazione tra mercati e intermediari finanziari, in relazione alla capacità di selezione delle unità in deficit e all’adeguatezza delle dimensioni e forme di finanziamento;
- *efficienza operativa*: intesa come formazione di strutture ottimali di intermediazione, in grado di minimizzare i costi di intermediazione posti a carico del sistema economico. I costi di intermediazione rappresentano i costi di trasferimento delle risorse sostenuti dalle unità in deficit per l’approvvigionamento delle risorse finanziarie, e dalle unità in surplus per l’investimento delle risorse finanziarie. L’efficienza operativa ha pertanto una connotazione microeconomica, riconducibile alla combinazione dei fattori produttivi impiegati nell’attività di intermediazione finanziaria e alla

- capacità di massimizzarne l'impiego e minimizzarne i costi;
- *efficienza informativa*: intesa come formazione di una struttura di prezzi il cui contenuto si riflette nell'assunzione di decisioni razionali ed ottimizzanti. La struttura dei prezzi nel sistema finanziario assume una funzione allocativa in relazione al contenuto informativo degli stessi, ovvero alla tempestività e completezza con cui le informazioni disponibili si riflettono in ogni momento nella dinamica dei prezzi. Opportunamente osservano Allen e Gale (2000) che il concetto di efficienza informativa è essenziale in un sistema capitalistico che assegna ai prezzi una funzione allocativa fondamentale.

Occorre subito mettere in evidenza come i diversi concetti di efficienza sono complementari tra di loro ed agiscono sinergicamente nel consentire al sistema finanziario di perseguire più elevati livelli di efficienza allocativa, operativa, informativa. Il concetto di efficienza, nella triplice accezione vista sopra, fornisce un criterio per poter esprimere un giudizio sul grado di preferibilità dei diversi circuiti di trasferimento delle risorse finanziarie, in particolare mercati e intermediari, ovvero consente di comprendere i problemi collegati alla morfologia del sistema finanziario. I circuiti di trasferimento devono infatti contribuire ad ottimizzare la distribuzione delle risorse finanziarie nel tempo e nello spazio fra le diverse alternative allocative disponibili.

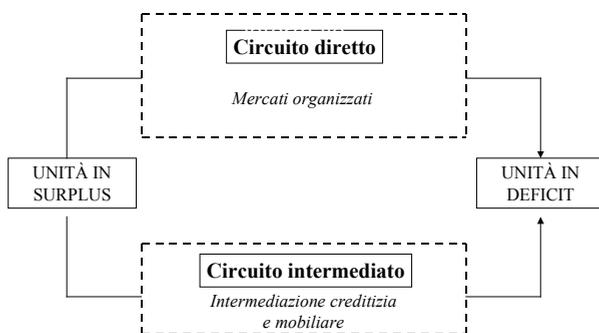
Da quanto osservato sopra, emerge come i livelli di efficienza siano da mettere in relazione tanto con i differenti contesti istituzionali e regolamentari del sistema finanziario quanto con le differenti configurazioni che il sistema finanziario assume nel tempo e nello spazio, ossia con le caratteristiche delle diverse componenti costitutive del sistema finanziario, con particolare riferimento alle differenti articolazioni dei circuiti di intermediazione, alle differenti funzioni obiettivo dei prenditori e datori di fondi, alle differenti tipologie di intermediari finanziari ivi operanti, alle differenti tipologie di mercati e strumenti finanziari negoziati.

La dottrina è concorde nell'individuare nel sistema finanziario un'articolata struttura di relazioni tra gli intermediari, i mercati, i produttori primari di avanzi finanziari, i prenditori finali di risorse finanziarie e gli strumenti finanziari. Demattè, Forestieri e Mottura (1993) propon-

gono la seguente classificazione delle forme di trasferimento delle risorse finanziarie<sup>1</sup> (figura 2, 3):

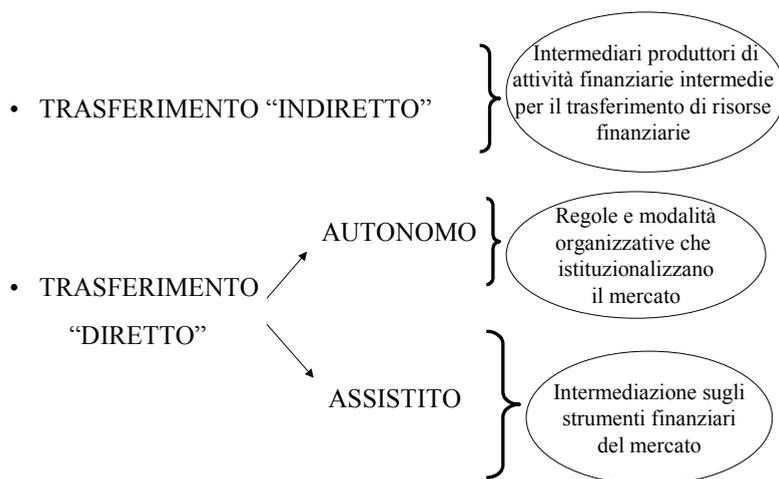
- *scambio diretto e autonomo*: i produttori primari ed i prenditori finali di risorse finanziarie scambiano senza fare ricorso ad alcun operatore finanziario, se non per ragioni meramente tecniche;
- *scambio diretto e assistito*: gli intermediari finanziari favoriscono l'incontro fra prenditori e datori di fondi attraverso la ricerca della controparte. Lo scambio è diretto ma non potrebbe aver luogo senza l'assistenza fornita dall'operatore finanziario. In questo caso, gli intermediari finanziari svolgono una funzione di mediazione;
- *scambio indiretto o intermediato*: i datori e prenditori di fondi non scambiano direttamente e quindi non divengono controparti dirette della negoziazione. Il trasferimento delle risorse si realizza mediante il tramite e l'intervento di un operatore finanziario il quale si rende contemporaneamente prenditore e datore di risorse, utilizzando strumenti finanziari e contrattuali appositi che possono essere definiti attività-passività intermedie. In questo caso gli intermediari svolgono una funzione di intermediazione.

**Figura 2 – Funzione di intermediazione: saldi finanziari e circuiti di collegamento**



1) Gli autori precisano che “il confine fra le due tipologie di circuito non è identificabile con formale precisione e netta distinzione. Infatti, la varietà delle modalità organizzative di scambio comprese fra gli estremi dello scambio diretto e autonomo e dello scambio intermediato non presenta sostanziale soluzione di continuità poiché la tipologia intermedia dello scambio assistito si caratterizza per un grado variabile di intensità di intervento e di presenza dell’istituzione finanziaria”, Demattè, Forestieri e Mottura (1993), pp. 434-435.

**Figura 3** – *Forme di trasferimento delle risorse finanziarie: diretto e indiretto*



Da questa classificazione desumiamo che tra i mercati e gli intermediari si viene a qualificare un rapporto di complementarità, oltre che di concorrenza, e la dinamica di tale rapporto favorisce il cambiamento e l'innovazione delle funzioni di intermediazione degli intermediari, la loro varietà nel contesto del sistema finanziario, lo sviluppo di attività di intermediazione mobiliare, nonché lo sviluppo e il perfezionamento degli stessi mercati mobiliari<sup>2</sup>. Ai diversi circuiti di intermediazione corrispondono diverse modalità di finanziamento del sistema finanziario e diverse configurazioni dei rapporti finanziari. La scelta di una forma di trasferimento rispetto ad un'altra, ovvero le possibili configurazioni dell'attività finanziaria, è da mettere in relazione con differenti variabili che, diversamente combinate tra loro, possono mutare nel corso del tempo. Il trasferimento di risorse finanziarie nel tempo conferisce allo scambio un elemento di incertezza rappresentato dal divario temporale esistente fra la prestazione

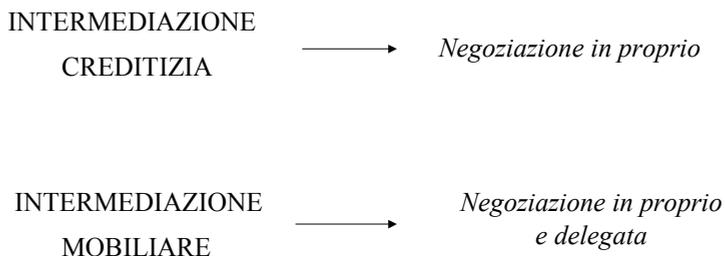
2) Si veda: Allen e Gale (2000, 2003); Allen e Santomero (2001); Colombini (2008); Fabrizi (2007); Hirshleifer (2001).

attuale e la promessa di una controprestazione futura. Tali elementi di incertezza, sommati alle diverse preferenze degli agenti economici, alimentano una pluralità di forme organizzative del sistema finanziario, una molteplicità di intermediari, strumenti e mercati finanziari, una varietà di strutture di trasferimento di risorse finanziarie nel tempo. La morfologia del sistema finanziario risulta pertanto articolata e mutevole nel tempo, rendendo possibile diverse configurazioni dell'attività di intermediazione. Occorre comunque segnalare come particolare rilievo debba essere riconosciuto all'azione di regolamentazione e di vigilanza che influisce, anche in modo notevole, sulla configurazione assunta dai sistemi finanziari.

L'attuale articolazione del sistema finanziario si fonda su una varietà di forme organizzative degli scambi finanziari. Le modalità di attuazione della funzione di intermediazione finanziaria possono essere distinte, a seconda del grado di coinvolgimento dell'intermediario bancario, nelle seguenti attività (Demattè, Forestieri, Mottura, 1993): supporto allo scambio diretto, negoziazione delegata e negoziazione in proprio (figura 4).

**Figura 4** – *Intermediazione finanziaria: modello della negoziazione in proprio e della negoziazione delegata.*

#### INTERMEDIAZIONE FINANZIARIA



Il supporto allo scambio diretto trova una giustificazione economica, oltre che operativa, nel fatto che il circuito di scambio diretto puro, in assenza di intermediari finanziari, è piuttosto raro. L'intermediario bancario in questo caso si propone in termini di supporto alle decisioni di investimento e finanziamento degli operatori economici, generando opportunità di scambio finanziario per quegli agenti economici non in grado di negoziare autonomamente. L'intermediario bancario offre, in altri termini, servizi di ricerca della controparte sui mercati organizzati, con i quali non dà origine ad una forma di intermediazione finanziaria intesa in senso stretto, bensì ad una forma di mediazione finanziaria, comunque rilevante ai fini del funzionamento dei mercati finanziari.

L'investimento delegato trova la sua ragion d'essere nella presenza delle asimmetrie informative all'interno dei mercati finanziari e nella razionalità limitata dei datori di fondi. Questi ultimi, confidando nella superiore capacità degli intermediari bancari di allocare le risorse finanziarie, affidano in gestione il proprio risparmio sulla base di un mandato più o meno discrezionale. L'investimento in proprio qualifica lo scambio cosiddetto intermediato, che presuppone un ruolo di trasformatore dell'intermediario bancario. Un intermediario che si interpone con la sua struttura patrimoniale tra il datore primario di fondi ed il prenditore finale di fondi. In questo caso si realizza una produzione di attività e passività finanziarie intermedie. Con il passaggio dalle attività di supporto allo scambio diretto a quelle svolte in proprio, cresce l'intensità del processo di intermediazione finanziaria e cresce, conseguentemente, il grado di coinvolgimento dell'intermediario bancario. La complementarità tra circuiti intermediati e circuiti diretti di scambio finanziario si desume anche dal contributo di Mottura (1991) che distingue, con riferimento al ruolo degli intermediari bancari nel sistema finanziario, tra intermediazione "pesante" e "leggera": nel primo caso si pone in essere una trasformazione di attività finanziarie primarie non negoziabili (prestiti) in attività finanziarie intermedie (depositi), destinate prevalentemente ai portafogli delle famiglie. L'intermediario assume direttamente i rischi di credito verso la clientela e i rischi di debito verso i depositanti. Nel secondo caso, il processo di intermediazione fondato su strumenti finanziari negoziabili (di mercato) è caratterizzato da una minore intensità di trasformazione e da

un contenuto maggiore di servizio consulenziale. La crescita dell'intermediazione di natura mobiliare di certo non sminuisce il ruolo e le funzioni dell'intermediario bancario nell'economia dei sistemi finanziari, ma favorisce l'innovazione delle forme di intermediazione, rendendole sempre più diversificate e complesse<sup>3</sup>. La coesistenza di forme di intermediazione pesante e leggera svolte da un unico intermediario bancario può essere foriera di economie di scala e di scopo realizzabili nella produzione e distribuzione di prodotti e servizi bancari e finanziari. In conclusione, è la combinazione dell'attività di raccolta del risparmio e di esercizio del credito la caratteristica tipica degli intermediari bancari<sup>4</sup>.

### *2.2 Funzione di trasmissione della politica monetaria*

La funzione di trasmissione della politica monetaria è finalizzata alla trasmissione degli impulsi di politica monetaria al settore reale dell'economia<sup>5</sup>. La progressiva liberalizzazione dell'attività bancaria, l'evoluzione da un paradigma di vigilanza strutturale ed amministrativo ad uno di tipo prudenziale e di mercato, la progressiva armonizzazione della disciplina dell'intermediazione bancaria a livello comunitario tesa a riconoscere la natura imprenditoriale dell'attività bancaria, l'unificazione monetaria e lo sviluppo dei mercati (in particolare di quello monetario) hanno congiuntamente valorizzato i meccanismi di

- 
- 3) Per un'analisi della crescita dell'intermediazione mobiliare in un modello istituzionale di banca universale, del suo impatto sulla specialità delle funzioni bancarie e nel contesto dell'attuale crisi economico-finanziaria, si rinvia diffusamente a Comana e Brogi (2009).
  - 4) Occorre tuttavia ricordare che taluni economisti (Gorton e Pennacchi, 1993) tendono a sottolineare come tale modello integrato tenda ad attenuarsi nel tempo a favore di istituzioni specializzate sui singoli lati dell'attività di intermediazione finanziaria: da un lato le narrow banks e i fondi comuni, che raccolgono il risparmio tra il pubblico per investirlo in attività finanziarie; dall'altro lato le finance companies o altre credit institutions che finanziano l'erogazione dei prestiti attraverso il capitale proprio e l'emissione di passività finanziarie.
  - 5) Cfr., "Gli obiettivi finali della politica monetaria coincidono con quelli a cui è rivolta la complessiva azione di politica economica, ossia lo sviluppo dell'economia, la stabilità monetaria, la stabilità del cambio, la crescita del capitale reale. Nell'ambito di tali obiettivi – tra loro complementari, ma pure, nel breve periodo, in possibile conflitto – la politica monetaria persegue in via prioritaria la stabilità del valore interno ed esterno della moneta", Fusconi, Loddo e Rosignoli (1996, p. 84). Per quanto riguarda la Banca Centrale Europea, gli obiettivi finali sono stati fissati dal Trattato di Maastricht e ripresi nello statuto; tali obiettivi riconoscono come prioritario il perseguimento della stabilità dei prezzi.

mercato impiegati dalle autorità monetarie per influenzare le variabili monetarie e creditizie. Gli strumenti utilizzati dalle autorità monetarie allo scopo di perseguire gli obiettivi della politica monetaria possono classificarsi come di seguito:

- operazioni di mercato aperto: ampliano o comprimono il volume della base monetaria, producendo un effetto diretto sulle riserve libere degli intermediari bancari mediante operazioni di acquisto e vendita di titoli da parte della banca centrale in contropartita con la generalità del mercato finanziario. Sono distinte in: operazioni di rifinanziamento principale, di rifinanziamento a più lungo termine, di *fine-tuning* e strutturali;
- operazioni su iniziativa delle controparti: ampliano o assorbono liquidità con scadenza *overnight* (breve termine). La banca centrale non agisce in contropartita con la generalità del mercato finanziario bensì con il singolo intermediario bancario, secondo uno schema negoziale di tipo bilaterale<sup>6</sup>. Sono distinte in: operazioni di rifinanziamento marginale e deposito marginale;
- coefficiente di riserva obbligatoria: produce un effetto diretto sul processo moltiplicativo dei depositi e dei crediti, nonché sulla liquidità degli intermediari bancari;
- tassi di interesse sul rifinanziamento del sistema bancario e sulla remunerazione della riserva obbligatoria.

Tali strumenti dispongono di una differente, variegata e mutevole (nel corso del tempo) capacità di trasmissione degli impulsi di politica monetaria, ovvero di perseguimento degli obiettivi intermedi e finali. Gli strumenti possono essere attivati dall'autorità monetaria mediante atti amministrativi oppure con interventi negoziali. Sono strumenti di politica monetaria detti di "controllo di tipo indiretto", in quanto influenzano i processi di creazione e utilizzo della base monetaria e le dinamiche dei tassi di interesse per il tramite dei comportamenti degli operatori e dei mercati. Le operazioni di mercato aperto rappresentano il principale strumento utilizzato per il controllo della

---

6) I tassi di interesse sulle operazioni su iniziativa delle controparti sono stabiliti dalla Banca Centrale Europea e configurano una sorta di intervallo o corridoio, all'interno del quale fluttuano i tassi che si formano sul mercato monetario.

base monetaria da parte delle autorità monetarie<sup>7</sup>. Le operazioni di rifinanziamento tradizionali, fondate sul rapporto bilaterale tra banca centrale e singole banche e su una struttura di tassi di interesse fissati dalla banca centrale (tassi ufficiali), vengono progressivamente soppiantate dalle operazioni di mercato aperto in cui al rapporto bilaterale si sostituisce un rapporto con l'intero mercato bancario, segnatamente all'impiego di un meccanismo d'asta che permette un'allocazione delle risorse coerente con i principi di libero mercato. Il progressivo estendersi dell'impiego di operazioni di mercato aperto, che interferiscono in misura minima con i meccanismi di mercato, trova fondamento nell'art. 105 del Trattato che prevede che il Sistema Europeo delle Banche Centrali debba agire in conformità ai principi di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza. Anche la disciplina della riserva obbligatoria ha, nel corso del tempo, attenuato i caratteri di rigidità e di onere da fiscalità occulta, divenendo meno onerosa per l'economia degli intermediari bancari. L'obbligo di riserva obbligatoria si è sensibilmente ridotto nel tempo e la facoltà di movimentazione concessa ai singoli intermediari bancari ne accresce la possibilità di utilizzo nell'ambito della gestione della tesoreria e della liquidità aziendale<sup>8</sup>.

In sintesi, la politica monetaria ha subito una profonda evoluzione e, con la nascita della banca centrale europea, l'intera organizzazione e struttura della politica monetaria è stata riformulata<sup>9</sup>, finalizzandola al controllo dei tassi di interesse attraverso il mercato della base monetaria nel suo complesso. La politica monetaria ha assunto, nel corso del tempo, una connotazione maggiormente flessibile e non lesiva dell'autonomia degli intermediari bancari nella gestione della tesoreria e della liquidità aziendale, cioè delle operazioni con le quali l'impresa bancaria persegue un equilibrio dinamico dei flussi in entrata e in uscita.

---

7) I canali di creazione della base monetaria sono di seguito classificati: canale estero, concorre mediante il saldo della bilancia dei pagamenti; canale Tesoro, in relazione alla copertura del fabbisogno finanziario pubblico; canale bancario, in relazione alle operazioni creditizie intercorrenti tra la banca centrale e il sistema bancario, quale espressione tipica della funzione di credito di ultima istanza (*lender of last resort*).

8) Si rinvia a: Baglioni (2004); Vento (2005).

9) Lo schema istituzionale della politica monetaria attuata dalla Banca Centrale Europea si fonda su principi di accentramento decisionale e decentramento operativo.

### 2.3 Funzione monetaria

Un ulteriore carattere distintivo dell'economia degli intermediari bancari è rappresentato dalla funzione monetaria, ovvero dall'attribuzione della caratteristica di mezzo di scambio alle passività bancarie (moneta bancaria o scritturale): i debiti, segnatamente depositi, sono accettati come mezzi di pagamento. Gli intermediari bancari si finanziano mediante passività bancarie utilizzabili, in parte, come moneta, che alimentano un variegato flusso di impieghi (funzione creditizia). Si tratta però di una particolare categoria di moneta, riconducibile alla natura fiduciaria del rapporto bancario sottostante<sup>10</sup>, distinta da quella avente valore legale e potere liberatorio emessa dall'istituto di emissione (banca centrale), che tutti sono obbligati ad accettare come mezzo di pagamento.

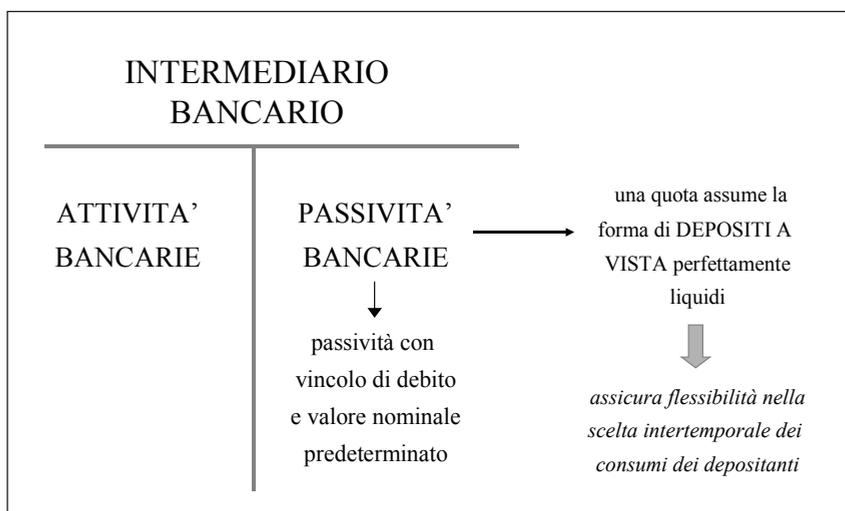
La moneta scritturale, creata dagli intermediari bancari, non solo assolve alla funzione di riserva di valore ma anche alla funzione di regolamento degli scambi. La natura monetaria delle passività bancarie conduce gli intermediari bancari a essere qualificati come *money-producers* o *liquidity providers* (Gorton e Pennacchi, 1990; Holmstrom e Tirole, 1998). Si tratta di un'attività di produzione di moneta del tutto particolare, che si associa in maniera indelebile al ruolo che i singoli intermediari hanno nel sistema dei pagamenti nazionale ed internazionale, alle possibilità di compensazione delle posizioni creditorie e debitorie reciproche, all'offerta potenziale di credito da parte del sistema bancario, alla gestione bancaria della liquidità. La banca assolve alla funzione monetaria rendendo disponibili mezzi di pagamento che surrogano, nel regolamento degli scambi, la moneta legale. La funzione monetaria si inserisce pertanto a pieno titolo nell'ambito del sistema dei pagamenti, mediante la produzione, circolazione ed utilizzo di propri mezzi monetari per il regolamento delle transazioni commerciali e finanziarie. In questo contesto fiducia e reputazione nelle relazioni contrattuali e nella capacità dell'impresa bancaria di assolvere in qualsiasi momento i propri obblighi, costituiscono aspetti del tutto peculiari della funzione monetaria.

---

10) La moneta bancaria si basa sulla fiducia riposta dal pubblico nella capacità delle imprese bancarie di onorare gli impegni finanziari nel tempo, ovvero nella capacità delle banche di essere sempre liquide.

La funzione monetaria si configura, pertanto, come momento di raccordo tra la dimensione microeconomica dell'intermediario bancario e la dimensione macroeconomica della politica monetaria. Questo spiega perché la raccolta di risparmio presso il pubblico con depositi che fungono da strumenti di pagamento è circoscritta e riservata a particolari categorie di intermediari (quelli di natura bancaria) i quali sono sottoposti ad un articolato sistema di vincoli e controlli. La Letteratura italiana (Bianchi, 1969; Caparvi, 1974; Caprara, 1954; De Viti De Marco, 1934; Dell'Amore, 1951; Marchesini, 1974; Mottura, 1986; Saraceno, 1949, 1957) riconosce l'interdipendenza e l'inscindibile connessione tra moneta e credito, ovvero tra la funzione monetaria e la funzione di intermediazione creditizia attuata dall'intermediario bancario. Un processo caratterizzato dalla trasformazione qualitativa e quantitativa dei fondi intermediati e teso a coniugare le differenti preferenze dei prenditori e datori di fondi. L'esercizio congiunto delle funzioni creditizia e monetaria rappresenta un elemento di specificità dell'economia degli intermediari bancari, foriero di vantaggi informativi riconducibili alla possibilità di acquisire informazioni sulle caratteristiche e modalità operative della clientela (figura 5).

**Figura 5** – *Intermediari bancari e funzione monetaria.*



La funzione di mezzo di pagamento delle passività bancarie ha storicamente caratterizzato l'economia delle banche di deposito. Fama (1980, 1985) comprende tale attività di offerta di strumenti di pagamento nell'ambito delle attività di intermediazione finanziaria. L'emissione di tali passività trasferibili e monetizzabili a vista avviene a fronte della concessione di finanziamenti non totalmente liquidi e negoziabili, ovvero a fronte della garanzia di una pronta liquidabilità delle attività. Tale rapporto connota quello che in Letteratura prende il nome di intensità o profondità della trasformazione finanziaria dei fondi intermediati. Lo sviluppo di economie di scala, volte a ridurre il rischio di prelievo di liquidità da parte dei depositanti, è reso possibile dall'uso dei depositi a vista come moneta<sup>11</sup>. Fama (1980) individua le specificità dell'attività bancaria nella combinazione delle seguenti due funzioni: quella di offerta di servizi di pagamento e quella di gestione delle attività in portafoglio.

Tuttavia, la funzione di emissione delle passività come mezzi di pagamento, che la regolamentazione attribuisce in via esclusiva agli intermediari bancari, non può essere esclusa a priori, sul piano logico-concettuale, ad altre categorie di intermediari finanziari<sup>12</sup> (Goodhart, 1987). La funzione monetaria non sarebbe quindi una prerogativa assoluta ed esclusiva degli intermediari bancari bensì un vincolo posto dalla regolamentazione (monopolio legale). Sia motivi di ordine tecnologico, sia di ordine tecnico-produttivo dell'attività di offerta di strumenti di pagamento, hanno indotto taluni autori (Demattè, Forestieri, Mottura, 1993) a considerare la funzione monetaria degli intermediari bancari non nell'ambito dell'attività di intermediazione finanziaria ma nell'ambito della funzione di erogazione di servizi. Si fa notare, inoltre, come Goodhart (1994) non consideri essenziale per

---

11) In riferimento a questo, Santomero (1984) riconosce una posizione di monopolio degli intermediari bancari.

12) Si pensi, ad esempio, alle quote dei fondi comuni di investimento monetari (money market mutual funds) accettati negli USA alla stregua di mezzi di pagamento (negotiable orders of withdraw). Questo si ottiene collegando l'emissione di mezzi di pagamento alle passività raccolte dai fondi comuni di investimento, il cui valore varia in funzione del valore di mercato delle attività nelle quali tali disponibilità sono investite. Inoltre, l'evoluzione del concetto di moneta ha fatto sì che taluni servizi di pagamento venissero offerti da operatori di natura non finanziaria. Ciò implica che il vantaggio di cui godevano le banche nel passato si va riducendo progressivamente.

l'attività bancaria l'offerta di servizi di pagamento.

L'emissione di passività con funzione di mezzi di pagamento può quindi avvenire a condizione che gli strumenti rappresentativi di queste passività siano comunemente accettati oltre che dal pubblico anche da tutti gli altri intermediari bancari. Ciò richiede l'esistenza di un sistema dei pagamenti, ovvero di una rete di collegamenti operativi di tipo sistemico tra gli intermediari bancari, quale meccanismo volto ad assicurare la convertibilità tra loro delle varie monete bancarie emesse dagli intermediari e l'utilizzo da parte del pubblico, nonché di accordi di compensazione e regolamento. Tale attività conduce alla produzione di esternalità di network (Katz, Shapiro, 1985; Farrel, Saloner, 1985), nel senso che il valore, per il singolo individuo, dello strumento di pagamento aumenta con l'aumento del numero dei partecipanti e quindi con la diffusione del suo utilizzo, cosa che richiede che la moneta bancaria venga universalmente accettata come mezzo di pagamento. In presenza di *network externalities*, più ampio è il network, più elevata è la sua attrazione in quanto il vantaggio che un soggetto trae dall'uso di uno strumento dipende da quanti altri adottano decisioni compatibili.

La natura monetaria delle passività emesse dall'intermediario bancario, ovvero l'utilizzo dei titoli di debito come mezzi di pagamento, è possibile solo nel caso in cui tali titoli abbiano rischio nullo. Non sempre però la diversificazione degli investimenti è in grado di assicurare tale livello di rischiosità. Ciò giustifica un programma di assicurazione dei depositi che interviene in caso di fallimento dell'intermediario bancario. In aggiunta, la funzione monetaria attiva un meccanismo moltiplicativo che contribuisce a chiarire ulteriormente il processo di creazione (entro certi limiti) di nuovi mezzi di pagamento e di nuovi depositi, nonché di nuovo credito<sup>13</sup>. In virtù di tale processo, il singolo intermediario bancario ed il sistema bancario nel

---

13) Cfr., "Ogni singola banca è capace di creare credito, mezzi di pagamento e depositi in misura equivalente ad un certo multiplo delle proprie riserve di contanti [...] il margine di creazione di ciascuna banca è tanto più ampio quanto più è elevata la propensione dei titolari finali dei debiti vantati verso la banca a tramutarli in depositi presso la banca stessa", Marchesini (1974, p. 96). Le variabili strategiche del processo moltiplicativo sono sostanzialmente da ricondurre alla quantità di moneta in circolazione nel sistema economico, alla propensione alla liquidità del pubblico e alla propensione alla liquidità delle imprese bancarie.

suo complesso, sono in grado non solo di creare autonomamente un maggior volume di depositi (e quindi aumentare la quantità di mezzi di pagamento a disposizione del pubblico) ma anche di concedere un maggior volume di credito, permettendo l'espansione dei volumi operativi dell'impresa bancaria, con considerevoli effetti sia di natura aziendale sia di natura macroeconomica<sup>14</sup>.

I modelli elaborati da Bryant (1980) e, successivamente, da Diamond e Dybvig (1983), analizzano il processo di trasformazione delle attività illiquide in passività liquide nell'economia degli intermediari bancari. I modelli offrono un'analisi del *liability side* dell'attività bancaria: gli intermediari bancari si qualificano come veicoli per l'allocazione intertemporale del risparmio (*consumption smoothing*). L'intento è quello di proporre una fondazione microeconomica del processo di trasformazione delle scadenze dell'attività di intermediazione finanziaria. L'intermediario bancario opera in condizioni di *mismatching* attraverso l'emissione di passività e attività intermedie caratterizzate da una varietà di scadenze. Gli autori, a partire da un'analisi della domanda di liquidità degli agenti economici, dimostrano come il contratto di deposito degli intermediari bancari sia un strumento diretto a facilitare la divisione del rischio (*risk-sharing*) tra gli agenti economici, in un contesto in cui i bisogni intertemporali di liquidità degli agenti economici sono soggetti a variazioni nel corso del tempo. Il modello di Diamond e Dybvig (1983) incorpora l'idea che gli agenti economici hanno preferenze incerte in merito alla distribuzione nel tempo dei consumi – gli investitori sono, infatti, classificati in *early consumers* e *late consumers* in relazione alle loro preferenze temporali di consumo – e questo alimenta una domanda di attività liquide prontamente soddisfatta dagli intermediari bancari con l'offerta dei depositi. Il ruolo del deposito bancario quale strumento di ripartizione ottimale dei rischi si fonda sulla ipotizzata inesistenza di un mercato secondario dei depositi; inoltre, gli autori non prendono in esame l'esistenza dei mercati mobiliari. Gli intermediari bancari si propongono pertanto come fornitori di assicurazione contro shock di illiquidità

---

14) Sul tema si veda: Bongini, Di Battista, Nieri e Patarnello (2004); Corigliano (2007); Forestieri e Mottura (2009); Fusconi, Loddo e Rossignoli (1996); Mottura (1986); Onado (1996, 2000, 2004).

degli agenti economici. Il contratto di deposito consente, pertanto, agli agenti economici di far fronte alla variabilità delle preferenze intertemporali di liquidità. In questa prospettiva, nell'economia degli intermediari bancari si realizza una trasformazione del grado di liquidità dell'attivo e del passivo, espressione anche della struttura delle preferenze per la liquidità dei datori e prenditori di fondi.

Diamond e Dybvig (1983) mostrano come una più elevata diversificazione della raccolta del risparmio riesca a garantire all'intermediario bancario una superiore allocazione intertemporale delle risorse. Gli autori sono consapevoli che tale processo di trasformazione può generare un rischio di illiquidità dei contratti di deposito, connesso anche al grado di liquidabilità degli investimenti a scadenza protratta. L'illiquidità delle attività finanziarie costituisce il fondamento teorico dell'esistenza delle imprese bancarie<sup>15</sup>, sia della loro incapacità di fronte al ritiro improvviso e generalizzato dei depositanti. L'emissione di passività bancarie liquide a fronte di attività bancarie illiquide (il valore e la qualità degli attivi bancari non può essere interamente verificato su un mercato secondario) si atpeggia a tratto distintivo dell'economia degli intermediari bancari. Le banche operano, infatti, in un regime di *fractional reserve banking* (Onado, 2000) quale elemento essenziale dell'attività bancaria, nel quale le imprese bancarie non hanno per definizione liquidità sufficiente a rimborsare un volume di prelievi elevato e superiore alla norma, ovvero di fronteggiare la richiesta contemporanea di rimborso di tutti i depositi a vista.

Le caratteristiche di liquidabilità del deposito bancario e l'esistenza di asimmetrie informative che rendono il mercato finanziario inefficiente dal punto di vista informativo, espongono gli intermediari bancari a fenomeni destabilizzanti di carattere sistemico quali le "corse agli sportelli" (*runs*) e i panici bancari (*bank panic*), connesse a variazioni nelle aspettative di taluni depositanti<sup>16</sup> (i cosiddetti "informati", relati-

---

15) Il rischio di liquidità nell'economia delle aziende di credito è già presente nei lavori di Saraceno (1949), Caprara (1954) e Dell'Amore (1951) per i quali il problema centrale della gestione bancaria è quello della ricerca della combinazione ottimale delle posizioni attive e passive con il vincolo del mantenimento dell'equilibrio finanziario.

16) L'esistenza di asimmetrie informative impedisce di distinguere correttamente tra intermediari bancari sani e intermediari bancari insolventi, ovvero di individuare i lemons (Akerlof, 1970) presenti nel mercato creditizio.

vamente alle condizioni di redditività e liquidità del portafoglio attivo bancario) o a fattori esogeni, quali l'andamento del ciclo economico, il dissesto degli intermediari bancari e, in generale, del sistema finanziario, la perdita di fiducia complessiva nei confronti del sistema bancario e finanziario. Un panico bancario porta all'insolvenza dell'intermediario o dell'intero sistema bancario, in quanto i depositanti richiedono la conversione dei depositi in moneta. Tutto ciò ha portato Bryant (1980), Diamond e Dybvig (1983) a proporre:

- la diversificazione delle passività bancarie per scadenza;
- la detenzione di un volume di riserve di liquidità;
- l'adozione di uno schema di assicurazione dei depositi;

che congiuntamente sono in grado di prevenire le vulnerabilità rappresentate dalla "corsa agli sportelli" e dai "panici bancari", di realizzare una ripartizione ottimale dei rischi e della redditività del portafoglio bancario fra le diverse categorie di investitori ed, in generale, consentire un'allocazione ottimale delle risorse<sup>17</sup>. La detenzione di un portafoglio diversificato di impieghi consente all'intermediario bancario di creare delle passività liquide a basso rischio (depositi bancari). La liquidabilità delle passività bancarie crea dunque una potenziale vulnerabilità, in grado di alimentare *bank runs* che possono compromettere la solvibilità degli intermediari bancari, anche a causa della detenzione di taluni *assets non marketable* (segnatamente, i prestiti bancari), il cui valore è basato sul possesso di informazioni private, e che non possono essere trasferiti sul mercato secondario.

Il modello di Diamond e Dybvig (1983) è stato, comunque, oggetto di critiche nel corso del tempo. Tale modello si basa sull'ipotesi semplificatrice che gli agenti economici hanno a disposizione soltanto i depositi bancari. Gli intermediari bancari tendono, in tal senso, a configurarsi come istituzioni in grado di facilitare la distribuzione intertemporale dei consumi degli agenti economici. Se si considerano strutture delle preferenze degli agenti economici più complesse, non è possibile dimostrare a priori la superiorità dei contratti di deposito rispetto ai contratti di partecipazione azionaria, ed in generale la supe-

---

17) Occorre tuttavia sottolineare come l'assicurazione dei depositi presenta taluni aspetti problematici per quanto riguarda i comportamenti indotti negli intermediari bancari e nei depositanti. Si rinvia diffusamente a: Marotta e Pittaluga (1993a, 1993b).

riorità nell'allocazione ottimale delle risorse<sup>18</sup>. Pertanto, la complessità della funzione di "trasformazione" della liquidità nell'economia degli intermediari bancari non può essere compiutamente analizzata ricorrendo a modelli fondati su ipotesi semplici di strutture temporali e produttive degli agenti economici.

In breve possiamo convenire che il contratto di deposito, espressione tipica dell'intermediazione bancaria, rappresenta uno strumento in grado di soddisfare sia esigenze di liquidità sia esigenze di redditività degli investitori<sup>19</sup>. Il diritto alla remunerazione del deposito consente al depositante di conseguire un rendimento dall'impiego delle risorse finanziarie. In aggiunta, il contratto di deposito consente all'intermediario di operare in condizioni di *mismatching* fra attivo e passivo, reso possibile dal processo di trasformazione del grado di liquidità dell'attivo e del passivo dell'intermediario bancario. Con il contratto di deposito l'intermediario acquisisce la piena disponibilità e proprietà delle somme conferite dal depositante. Conseguentemente, l'intermediario bancario investe tali somme per proprio conto e non per conto di terzi ed i rischi dell'investimento permangono in capo all'intermediario. I contratti di deposito presentano un valore nominale prefissato, allo scopo di ridurre i costi di controllo delle unità in surplus sui comportamenti dell'intermediario bancario, ed incentivare quest'ultimo a non porre in essere comportamenti opportunistici. La condizione di liquidità degli intermediari bancari dipende anche dalla efficacia della politica di diversificazione del portafoglio (Diamond, 1984). La reputazione di liquidità e solvibilità dell'intermediario bancario, che si forma e consolida nel tempo, contribuisce ad attenuare i problemi di asimmetria informativa nelle relazioni con i

---

18) Jacklin (1987) si propone di confrontare il contratto di deposito con il titolo azionario, ipotizzando per entrambi l'esistenza di un mercato secondario efficiente dal punto di vista informativo. L'autore mostra che l'allocazione ottimale assicurata dall'intermediario bancario può essere realizzata attraverso un fondo comune azionario che stabilisca un flusso di dividendi azionari in grado di replicare i rendimenti del contratto di deposito, senza peraltro generare fenomeni negativi quali i panici bancari. Rimovendo l'ipotesi di inesistenza del mercato secondario efficiente da un punto di vista informativo, l'autore dimostra la superiorità allocativa attribuita allo strumento azionario.

19) Per una approfondita analisi del deposito nell'economia degli intermediari bancari si rinvia a: Bianchi (1969); Caprara (1954); Dell'Amore (1951, 1978); Masini (1979); Saraceno (1949).

depositanti. Per soddisfare le richieste dei depositanti, l'intermediario bancario deve essere in grado di convertire prontamente ed economicamente le attività in denaro contante, nonché di disporre di adeguate riserve liquide e libere. Ancora una volta l'analisi delle asimmetrie informative ci offre la possibilità di indagare le influenze che queste ultime hanno sulla struttura del passivo e dell'attivo bancario, sulle loro scadenze e sul profilo di liquidità che li caratterizzano, e sulle modalità di intervento a tutela dei depositanti medesimi.

#### *2.4 Funzione di gestione del sistema dei pagamenti*

La funzione di gestione del sistema dei pagamenti attiene alla soddisfazione di un bisogno di trasferimento intra-temporale del potere di acquisto a scopo di pagamento. Il sistema dei pagamenti può essere rappresentato come una sorta di piramide composta da più livelli: al livello più basso si colloca l'economia reale con gli scambi di beni e servizi; ad un livello intermedio si collocano i produttori di strumenti e servizi di pagamento e al livello più alto si colloca la banca centrale, sia nelle vesti di produttore di moneta legale sia in quelle di autorità di vigilanza. Il sistema dei pagamenti può essere definito come l'insieme di soggetti, infrastrutture, procedure e norme, che consentono il trasferimento della moneta, anche mediante strumenti di pagamento, o l'estinzione di obbligazioni pecuniarie mediante compensazione (Tresoldi, 2005).

Il legame tra sistema dei pagamenti e gestione della politica monetaria è dunque rilevante. Il sistema dei pagamenti è il canale attraverso il quale transita la politica monetaria: l'efficienza e l'efficacia del sistema dei pagamenti è una condizione necessaria per la corretta trasmissione degli impulsi di politica monetaria al sistema finanziario. Cruciale diventa il ruolo della banca centrale nel promuovere il coordinamento nell'organizzazione del sistema dei pagamenti e il perseguimento dell'equilibrio sul mercato monetario, con riferimento alla stretta relazione tra domanda e offerta di liquidità e di riserve bancarie, nel cui ambito si inquadra la concessione di credito al sistema bancario. Il legame tra sistema dei pagamenti e politica monetaria si coglie anche nel fatto che le scelte in merito alla configurazione dei sistemi di pagamento impattano sulla velocità di circolazione della moneta e quindi sulla domanda di riserve da parte delle banche e sui

tassi d'interesse, sulla reattività del sistema monetario alle decisioni di politica monetaria e, in generale, sul perseguimento dell'obiettivo della stabilità del potere di acquisto della moneta nel tempo.

La funzione svolta dalle banche centrali nel sistema dei pagamenti costituisce un'area di intervento strettamente interconnessa con gli obiettivi perseguiti in termini di politica monetaria e di vigilanza degli intermediari finanziari. La rilevanza autonoma del ruolo istituzionale delle banche centrali nel sistema dei pagamenti si fonda sull'esistenza di rilevanti esternalità (negative e positive) nei sistemi di pagamento, che ha portato al pieno riconoscimento di un interesse pubblico nel buon funzionamento del sistema. Il Trattato di Maastricht attribuisce alla Banca Centrale Europea e al Sistema Europeo delle Banche Centrali il compito di promuovere l'efficienza e l'affidabilità dei sistemi di pagamento<sup>20</sup>, assicurandone contemporaneamente il buon funzionamento e la stabilità finanziaria, nel rispetto di condizioni di parità concorrenziale tra gli intermediari operanti nei paesi membri e di condizioni di efficacia della politica monetaria unica. La stabilità e l'efficienza dei sistemi interbancari rappresentano una condizione necessaria per l'ordinato funzionamento dei mercati e degli intermediari finanziari che, a sua volta, è un presupposto per un'efficace conduzione della politica monetaria unica europea.

Il sistema dei pagamenti si propone di produrre ed offrire strumenti idonei ad agevolare il regolamento finanziario delle singole transazioni. In una economia monetaria, la moneta oltre ad assolvere alla funzione di unità e misura del valore e di riserva del valore, assolve anche alla funzione di regolamento degli scambi in quanto diviene veicolo per il trasferimento del potere di acquisto. Il concetto di pagamento è strettamente legato a quello dello scambio. Il pagamento è l'atto mediante il quale un operatore si libera dell'obbligazione relativa all'acquisizione di un bene o servizio; un atto attraverso il quale

---

20) L'art. 105, paragrafo 2 del Trattato e l'art. 3 dello Statuto stabiliscono che fra i compiti fondamentali da assolvere tramite il SEBC figura quello di "promuovere il regolare funzionamento dei sistemi di pagamento". Per il sistema europeo delle banche centrali questo compito consiste nel garantire la sicurezza e l'efficienza dei sistemi di pagamento, nonché la sicurezza degli strumenti di pagamento. La banca centrale europea può stabilire regolamenti al fine di assicurare sistemi di compensazione e pagamento efficienti e affidabili all'interno della Comunità e nei rapporti con i paesi terzi.

la moneta viene trasferita da un soggetto ad un altro soggetto. Con l'impiego della moneta legale, il pagamento si compie con il semplice trasferimento della stessa. Di converso, nel caso della moneta bancaria, il pagamento avviene attraverso l'utilizzo di strumenti e servizi di pagamento. Pertanto si viene a configurare una diversità spaziale e temporale tra la transazione e il regolamento.

Differenti sono le architetture strutturali ed organizzative del sistema dei pagamenti e questi mutano nel tempo e nello spazio avendo riguardo all'efficienza, all'efficacia dei servizi offerti, ai rischi, all'innovazione tecnologica e normativa. Profonde trasformazioni, sia sul piano strutturale ed istituzionale, sia su quello processuale, hanno interessato il sistema dei pagamenti nazionale, europeo e mondiale, coinvolgendo l'area dei servizi offerti alla clientela finale, i circuiti interbancari, le autorità di regolamentazione e le funzioni delle banche centrali. Profonde trasformazioni che possiamo attribuire, senza pretesa di completezza, ai seguenti processi evolutivi in modo congiunto:

- globalizzazione dei mercati e connesso processo di innovazione finanziaria, in un quadro normativo orientato alla *deregulation*;
- processo europeo di unificazione economica e monetaria che si muove in uno scenario competitivo e di progressiva generale armonizzazione;
- rapido intensificarsi dello sviluppo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione e impatto di "distruzione creatrice" sull'industria finanziaria.

In generale, l'intero sistema dei pagamenti sta evolvendo in direzione di più elevati livelli di efficienza ed efficacia; in tale contesto, le procedure interbancarie assumono un rilievo cruciale. Negli ultimi anni stiamo assistendo ad un'estensione spaziale degli scambi e ad una progressiva standardizzazione delle infrastrutture, procedure e norme, anche in relazione alla necessità di definire standard tecnici ed operativi comuni per assicurare una generale interoperabilità fra i diversi strumenti e servizi di pagamento. L'operare del sistema dei pagamenti richiede dunque la definizione di accordi cooperativi e, rilevante, diviene la ricerca di un dinamico equilibrio tra competizione e cooperazione tra i differenti produttori degli strumenti e servizi di

pagamento, in relazione soprattutto alla capacità che il sistema dei pagamenti ha di creare una diffusa interoperabilità fra i diversi strumenti e servizi di pagamento, a livello nazionale e internazionale.

Il concetto di moneta si è evoluto nel corso del tempo. Si è passati dallo scambio di beni materiali (baratto) alla moneta (prima metallica e poi cartacea), per giungere, solo dopo molto tempo, ai trasferimenti elettronici di moneta. In un'economia monetaria, moneta legale e moneta bancaria coesistono. La moneta legale è offerta al pubblico in forma di banconote e monete metalliche. La moneta bancaria, espressione della funzione monetaria degli intermediari bancari, implica in generale una dissociazione tra mezzo di scambio (trasferimento di fondi dal deposito bancario del debitore a quello del creditore) e strumento di pagamento (assegno o bonifico). Si individuano pertanto due distinte fasi: lo scambio degli strumenti di pagamento e il regolamento. Il rapporto di fiducia e il possesso di adeguate informazioni sulle controparti negli scambi divengono i fattori critici di successo per l'uso della moneta bancaria nel regolamento delle transazioni commerciali e finanziarie.

Il processo evolutivo ha determinato una graduale modificazione delle tipologie di strutture richieste. L'impiego della tecnologia informatica ha reso possibile la dematerializzazione di intere strutture, processi e strumenti deputati alla gestione dei sistemi di pagamento. La pervasività dell'impatto delle nuove tecnologie sul sistema dei pagamenti è da ricondurre all'alta densità di informazione che caratterizza tale settore dell'economia. Il bisogno di sicurezza ed efficienza del sistema dei pagamenti ha sempre stimolato l'attività di supervisione e regolamentazione delle banche centrali, soprattutto in connessione alla crescita dimensionale delle transazioni interbancarie a livello nazionale e internazionale. Il congiunto operare di questi processi evolutivi investe non solo i diversi segmenti del sistema dei pagamenti ma anche la sovrastruttura istituzionale, ed in maniera particolare gli strumenti, i processi e le regole della banca centrale, che ne governa, ne vigila e ne assicura la stabilità nel tempo e nello spazio.

Occorre osservare come, unitamente al progressivo ampliamento del concetto di moneta e alle trasformazioni imposte dall'evoluzione tecnologica, taluni servizi di pagamento vengono offerti anche da istituzioni che non hanno natura finanziaria. Nel contesto attuale di

forte evoluzione, il predominio degli intermediari bancari potrebbe lentamente essere eroso. Tuttavia, l'ordinamento tende a riconoscere agli intermediari bancari una posizione centrale nell'intermediazione finanziaria e nel sistema dei pagamenti. La produzione e distribuzione di strumenti e servizi di pagamento da parte degli intermediari bancari attribuisce, a questi ultimi, un notevole vantaggio informativo, rispetto agli altri intermediari finanziari non bancari, utilmente valorizzabile in tutte le aree di business.

Tuttavia, lo sviluppo di strumenti di pagamento quali le carte di credito e di debito contribuisce ad erodere il tradizionale monopolio degli intermediari bancari nel mercato degli strumenti e dei servizi di pagamento, poiché una crescente porzione di transazioni può trovare esecuzione senza la necessità di detenere temporanee scorte di liquidità nei tradizionali depositi bancari. Il sistema dei pagamenti si conferma un settore contrassegnato da un rilevante dinamismo operativo ed istituzionale, che erode progressivamente le funzioni tradizionali bancarie. E' recente l'introduzione, nel nostro ordinamento, della direttiva sui servizi di pagamento<sup>21</sup> (*Payment Services Directive*) che apre il mercato dei servizi di pagamento agli "istituti di pagamento". La direttiva individua un nuovo soggetto, gli "istituti di pagamento", a cui è riservata, accanto alle banche, poste e agli istituti di moneta elettronica, la prestazione di servizi di pagamento<sup>22</sup>. Occorre precisare che gli istituti di pagamento non potranno esercitare attività di raccolta del risparmio, che resta riservata alle banche. Viene esclusa, dunque, una funzione propriamente "monetaria" in capo agli istituti

---

21) Direttiva 2007/64/CE del Parlamento e del Consiglio del 13 novembre 2007, relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno. La direttiva è stata recepita con il Decreto Legislativo n. 11 del 27 gennaio 2010, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 36 del 13 febbraio 2010.

22) I soggetti che potenzialmente sono interessati ad assumere lo status di istituto di pagamento sono gli operatori di telefonia mobile, la grande distribuzione organizzata e le catene di distribuzione dei carburanti, che dispongono di rilevanti vantaggi competitivi per l'offerta di servizi di pagamento: rete capillare di distribuzione, forte connotato relazionale dell'attività commerciale, elevate capacità di fidelizzazione della clientela etc.

di pagamento<sup>23</sup>.

### *2.5 Funzione di gestione dei rischi*

La funzione di gestione dei rischi si riconnette ai bisogni di gestione del rischio manifestati dagli agenti economici e dagli stessi intermediari bancari nella loro attività di intermediazione finanziaria. Allen e Gale (2003) riconoscono nell'allocazione delle risorse e dei rischi le principali funzioni e le ragioni di esistenza delle istituzioni finanziarie. La capacità degli intermediari bancari di valutare i rischi dei loro investimenti è fondamentale sia a livello aziendale, per la sana e prudente gestione degli intermediari, sia a livello extra-aziendale, per la stabilità complessiva del sistema finanziario. Il rischio, inoltre, è profondamente connaturato con qualsiasi attività economica dove domina l'incertezza<sup>24</sup> ed una delle definizioni più utile alla nostra analisi è quella mutuata dalla teoria del portafoglio: il rischio è la volatilità dei potenziali risultati che ci si attende di realizzare, ovvero l'eventualità che il risultato di una particolare posizione, misurato ex-post, sia diverso da quello previsto ed atteso ex-ante. Tale possibilità di scostamento costituisce il fondamento della problematica del rischio aziendale, affrontata nella sua inscindibile unitarietà. La valutazione del rischio è il problema centrale dei sistemi finanziari. Poiché creditori e debitori dispongono di informazioni diverse, il rischio di una attività o passività finanziaria non è facilmente valutabile. In aggiunta, il processo di innovazione finanziaria rende il problema sempre più complesso.

---

23) Le somme raccolte servono solo a rendere possibile la funzione di pagamento, e non possono essere utilizzate per l'esercizio di una funzione creditizia (come accade, invece, per le banche). L'attività degli istituti si baserà su uno strumento operativo, il conto di pagamento. Su tale conto saranno depositate le somme di denaro della clientela per essere utilizzate "esclusivamente" per la prestazione dei servizi di pagamento. Netta, dunque, è la differenza tra l'attività esercitata dalla banca e la prestazione dei servizi di pagamento degli "istituti di pagamento". Il conto di pagamento non può essere paragonato al tradizionale c/c bancario in quanto le somme depositate devono essere utilizzate solo ed esclusivamente per le operazioni di pagamento e su tali somme non maturano interessi. E anche laddove è possibile la concessione di credito da parte degli istituti di pagamento, questa non può essere effettuata utilizzando fondi ricevuti o detenuti ai fini dell'esecuzione di un'operazione di pagamento.

24) Per approfondimenti sulla distinzione tra rischio ed incertezza si rinvia diffusamente a: Knight (1921).

La funzione di *risk management* assume dunque un ruolo strategico sia a livello aziendale, in seno alla combinazione produttiva dei singoli intermediari bancari, sia a livello sistemico, con riferimento all'intero sistema finanziario. A livello aziendale, gli interventi di *risk management* sono da ricondurre ad un'ottica integrata, ovvero che tutte le attività inerenti l'assunzione e la gestione dei rischi vengano condotte secondo un approccio integrato e coordinato – sebbene si richiedano strumenti e modelli distinti per le diverse aree o categorie di rischi – per le possibili relazioni di interdipendenza fra i diversi rischi, per il migliore posizionamento rischio/rendimento del portafoglio aziendale, per un sistematico collegamento fra valutazione e allocazione delle risorse patrimoniali disponibili e, in generale, per la necessità di pervenire ad un approccio integrato alla gestione dell'intermediario bancario. Il principio di unitarietà della gestione aziendale riconosce l'esistenza di forti relazioni di interdipendenza tra le diverse categorie di rischio e, più in generale, tra gli aspetti economici, finanziari e patrimoniali della gestione aziendale. Tale prospettiva di indagine impone di considerare le interazioni tra le diverse categorie di rischio come oggetto di analisi<sup>25</sup>.

I comportamenti aziendali del complesso ed articolato governo dei rischi possono configurarsi lungo un ipotetico continuum, i cui estremi sono sintetizzabili nell'adozione di un approccio difensivo ed uno attivo. Con l'adozione di un approccio difensivo, l'intermediario bancario persegue una strategia volta ad annullare ogni possibile fonte di rischio; all'estremo opposto si colloca una gestione attiva del rischio, volta a conseguire opportunità di mercato con riferimento alle capacità previsionali dell'evoluzione prospettica dei prezzi e della struttura delle attività e passività finanziarie. La scelta di posizionamento dei singoli intermediari bancari dipende da numerose variabili: dimensioni aziendali, condizioni del mercato finanziario, disponibilità di strumenti finanziari di copertura e trasferimento del rischio, capacità previsionali, propensione al rischio del soggetto economico, vincoli regolamentari. L'ipotizzato continuum dei comportamenti aziendali è

---

25) Sull'argomento si veda: Forestieri e Mottura (2009); Hull (2010); Lusignani (1996); Masera (2001, 2005); Mishkin e Eakins (2009); Onado (2000, 2004); Saita (2000); Saunders e Cornett (2003); Sironi (1996); Sironi e Resti (2008).

del tutto coerente con la natura di *asset-transformer* degli intermediari bancari, così come indagato da Gurley e Shaw (1960), per i quali la funzione principale degli intermediari consiste nella trasformazione (ovvero modifica delle caratteristiche tecniche, giuridiche ed economiche) delle attività finanziarie emesse dai prenditori di fondi, in attività secondarie collocate dagli intermediari stessi presso i datori di fondi. Nella loro attività di intermediazione finanziaria le imprese bancarie sono esposte, in vario modo, alle diverse tipologie di rischi, in relazione alla funzione di trasformazione delle attività e passività finanziarie (*asset-transformer*), cioè dell'attività di negoziazione di contratti di credito e debito, in ragione della funzione dell'intermediario di fornire un raccordo tra le contrapposte esigenze finanziarie dei prenditori e datori finali di fondi.

All'interno dell'ipotizzato continuum strategico di governo dei rischi, si colloca l'impiego di strumenti e metodologie volte al trasferimento dei rischi sul mercato finanziario. Il trasferimento del rischio ad altri operatori può avvenire sia mediante la stipula di specifici contratti finanziari, noti con il termine di strumenti derivati, sia mediante operazioni di securitization (Drago, 2007; La Torre, 1995; Sironi e Resti, 2008). Le opportunità di gestione dei rischi derivano dalla possibilità di negoziare tali strumenti finanziari in mercati specializzati (regolamentati e non) e dalla possibilità di mobilitare l'attivo bancario attraverso operazioni di securitization, che consentono di trasferire (in tutto o in parte) al mercato finanziario i relativi rischi, così come di assumerne per fini speculativi. Tali strumenti finanziari derivati costituiscono spesso combinazioni di strumenti elementari in grado di realizzare complessi e variegati profili di rischio-redditività. Si tratta di strumenti sia di copertura sia di gestione attiva dei rischi, e i relativi scambi avvengono tanto sul mercato primario (vale a dire contestualmente all'operazione originaria), quanto sui mercati secondari, specifici per ciascuno degli strumenti finanziari. Gli intermediari bancari hanno intensificato l'impiego di tali strumenti per la gestione dei rischi in quanto la leva finanziaria, implicita in tali strumenti, consente di gestire dinamicamente i rischi senza incidere, in modo significativo ed immediato, sui flussi finanziari e sulla composizione del portafoglio di attività e passività. L'utilizzo di tali strumenti può offrire un elevato grado di flessibilità nel controllo e nella gestione

dell'esposizione ai rischi finanziari. Inoltre, gli intermediari bancari possono profittevolmente operare in tutti i settori che caratterizzano i mercati a termine finanziari e ciò garantisce loro un efficace utilizzo degli strumenti finanziari, sia in sede di copertura che di arbitraggio e speculazione (Bessis, 2010; Hull, 2010; Saunders e Cornett, 2003). Sul fondamento delle considerazioni fin qui esposte, si evince come non esista un singolo schema organizzativo della funzione di *risk management* valido per qualunque sistema finanziario, ma sono prospettabili una molteplicità di soluzioni organizzative di natura *firm specific*, a ciascuna delle quali si associano diversi oneri e benefici, e diverse fasi di complessità, interpretabili come stadi successivi di un processo evolutivo di *risk management*. Tra gli elementi che possono incidere in modo rilevante sulle configurazioni organizzative assunte dagli assetti di *risk management* si rilevano, in particolare: le dimensioni aziendali degli intermediari finanziari, l'assetto istituzionale degli intermediari bancari e dei gruppi bancari e finanziari, il ruolo che il medesimo tende ad assumere nel mercato creditizio e mobiliare, il sistema della vigilanza e della regolamentazione, la pressione competitiva esercitata dagli altri intermediari finanziari, il grado di complessità e varietà degli strumenti bancari e finanziari, il grado di sofisticazione raggiunto dal sistema di *risk management*, il peso relativo delle diverse tipologie di rischio assunte, nonché la relativa propensione al rischio.

L'implementazione della funzione di *risk management* ha, inoltre, un significativo impatto sugli assetti strategico-organizzativi degli intermediari bancari. L'affermarsi di metodologie di *value risk management*, protese all'ottimizzazione della gestione e allocazione del capitale tra le diverse unità di business, nonché all'ottimizzazione della redditività aziendale corretta per il rischio o *risk-adjusted performance* (Saita, 2000; Sironi e Resti, 2008), incentiva l'adozione di un assetto organizzativo di tipo multidivisionale della banca, che valorizza un modello di banca multibusiness (Baravelli, 2010), diversificato e di elevate dimensioni aziendali (frutto dello sviluppo delle concentrazioni bancarie che hanno trasformato la struttura dei sistemi finanziari contemporanei).

Il rischio nell'attività di intermediazione finanziaria è un tema abbastanza complesso, attorno al quale se ne disegnano molteplici e diffe-

renziate configurazioni. Si è consapevoli che la classificazione delle diverse forme di rischio non è sempre univoca ed è soggetta a margini di arbitrarietà, poiché ciascuna dipende dagli obiettivi per la quale viene compiuta. Inoltre, le diverse categorie di rischio non devono essere intese come entità rigidamente separate e indipendenti ma, al contrario, sono caratterizzate da intense relazioni di interdipendenza e devono essere considerate articolazioni di un concetto essenzialmente unitario. In generale, la funzione di gestione dei rischi è connessa in senso stretto al grado di completezza del sistema finanziario, ovvero alla disponibilità di contratti completi in relazione a tutti i possibili “stati di natura”, che consentono di porre in essere scambi di risorse finanziarie relativi a tutte le possibili eventualità future ed a tutti gli orizzonti temporali di investimento e finanziamento ipotizzabili per le unità in deficit e surplus finanziario. Tale piena completezza del sistema finanziario rappresenta un costrutto più teorico che operativo, che mette però nelle condizioni di poter esprimere una valutazione sul sistema finanziario e sulla sua configurazione attuale e potenziale, in relazione alla distanza dalle condizioni ideali di completezza. Il rischio è un elemento fondamentale della moderna analisi economica ed è profondamente connaturato all’attività economica e imprenditoriale, per cui può soltanto essere ridotto o trasferito tra i singoli operatori, ma non può essere eliminato interamente dal sistema: l’assunzione di un certo grado di rischio rappresenta un elemento tipico da cui è difficile prescindere, anche in ipotetiche condizioni di stabilità dei mercati. La rilevanza strategica ed operativa della funzione di *risk management* è del tutto coerente con le più recenti modificazioni del sistema finanziario nazionale ed internazionale, tra le quali particolare rilevanza deve essere attribuita all’aumento dei livelli di volatilità delle variabili finanziarie, alla progressiva crescita dell’integrazione dei mercati finanziari e all’internazionalizzazione dell’attività di intermediazione finanziaria<sup>26</sup>.

Tuttavia, l’impiego di strumenti derivati e di operazioni di cartolarizzazione per il trasferimento dei rischi (primo fra tutti il rischio di credito) ha condotto ad una significativa modifica del modello di business

---

26) Sul tema si rinvia diffusamente a: Carey e Stulz (2007); Masciandaro e Bracchi (2008).

dell'attività bancaria: lo sviluppo e la sofisticazione del mercato del trasferimento del rischio ha comportato l'affermarsi di un modello denominato *originate and distribute*, con il quale gli intermediari bancari selezionano la controparte, erogano il credito e trasferiscono i relativi rischi (o la stessa esposizione creditizia) ad altri agenti economici, segnatamente altri intermediari finanziari e famiglie. Tale modello innovativo ha accresciuto il grado di integrazione tra mercato creditizio e mobiliare – progressiva convergenza tra il modello basato sulle banche (*bank-oriented*) e il modello basato sul mercato dei capitali (*market-oriented*) – ma ha, nello stesso tempo, generato degli effetti destabilizzanti dell'intero sistema finanziario nazionale e internazionale (Colombini e Calabrò, 2009; Duffie, 2008; European Central Bank, 2008; Financial Stability Forum, 2008; Gorton, 2008; Llewellyn, 2009; Onado, 2009). Rilevanti criticità e debolezze strutturali sono emerse nell'esercizio delle funzioni creditizia e di gestione dei rischi, nonché negli assetti organizzativi e governo strategico degli intermediari bancari:

- comportamenti opportunistici e conflitti di interesse tra i vari soggetti operanti nella filiera dell'intermediazione creditizia e mobiliare;
- orientamento strategico di fondo della banca, volto a massimizzare la redditività aziendale di breve periodo in una prospettiva di *shareholder value*;
- deterioramento del processo di valutazione del merito creditizio;
- aumento del fenomeno del *moral hazard* e dell'*adverse selection* nell'attività di intermediazione creditizia, che si traduce in una riduzione degli incentivi a produrre informazioni ed a monitorare la qualità dei mutuatari;
- errori nella valutazione del profilo di rischio dei mutuatari e dei rischi sottesi alle *securities* emesse nelle operazioni di cartolarizzazione e agli strumenti derivati creditizi (con il risultato di una complessiva sottovalutazione dei rischi presenti nel sistema finanziario);
- intenso processo di trasformazione delle scadenze (*mismatching*), che ha esposto i diversi veicoli societari, operanti nella filiera della cartolarizzazione, a rilevanti e destabilizzanti rischi di liquidità e solvibilità;

- complessità tecnica ed opacità informativa delle operazioni di securitization e trasferimento del rischio di credito mediante gli strumenti derivati creditizi;
- rilevante asimmetria informativa tra i soggetti che hanno originato i prestiti bancari, i soggetti emittenti le securities e i soggetti detentori ultimi del rischio di credito;
- inadeguatezza e limiti delle metodologie e dei modelli di misurazione del rischio impiegati dalle unità di risk management;
- sviluppo di un sistema bancario “ombra” (shadow banking), largamente sottratto alla regolamentazione e ai vincoli sulla struttura finanziaria, che allunga la filiera dell’intermediazione finanziaria;
- elusione dei controlli pubblici ed inefficacia della politica di vigilanza, dei meccanismi di controllo e degli assetti istituzionali delle autorità di vigilanza;
- non adeguata ed attendibile informazione prodotta dalle agenzie di rating.

L’affermarsi, dunque, di modelli di *risk management* fondati sulla logica del meccanismo *originate and distribute* dell’intermediazione creditizia, ha contribuito a trasformare quasi “geneticamente” l’intermediario bancario, esternalizzando le tradizionali funzioni di *asset holding*, *asset funding* e *delegated monitoring* (Mottura, 2008), con rilevanti effetti di instabilità sistemica, che hanno interessato la struttura e il funzionamento dei sistemi finanziari. Viene, pertanto, rimessa in discussione, sia a livello teorico che operativo, la diversa capacità ed efficienza degli intermediari bancari e dei mercati mobiliari nella valutazione e gestione del rischio di credito (Fabrizi, 2009), nonché l’impostazione di fondo della regolamentazione prudenziale di vigilanza che conduce a processi di *outsourcing* (trasferimento alle agenzie di rating) di un’altra tradizionale funzione dell’attività di intermediazione creditizia, la funzione di *risk assessment*.

### 3. Note conclusive

Lo studio delle funzioni si conferma particolarmente utile per indagare e mettere in rilievo i tratti distintivi dell’economia degli intermediari bancari, in un contesto competitivo ed ambientale particolar-

mente dinamico e complesso, contrassegnato da una profonda crisi finanziaria che sta evidenziando i limiti strutturali e sistemici dei nuovi modelli innovativi di business bancario, progressiva istituzionalizzazione dell'innovazione finanziaria, integrazione e globalizzazione dei sistemi finanziari, progressiva integrazione delle diverse economie nazionali, armonizzazione delle norme di vigilanza regolamentare e accentuata standardizzazione dei processi aziendali.

Il crescente dinamismo istituzionale, ambientale, strategico ed operativo che caratterizza l'economia dei sistemi finanziari, contribuisce ad erodere progressivamente le tradizionali barriere (di natura geografica, amministrativa e regolamentare) esistenti tra le differenti istituzioni finanziarie. Tale dinamismo è da mettere in relazione con la continua evoluzione della tecnologia informatica e telematica, il processo di deregolamentazione e despecializzazione degli intermediari bancari, l'unificazione monetaria e l'estendersi dei principi concorrenziali nel sistema finanziario europeo. Pertanto, in un momento storico contrassegnato da intensi processi evolutivi, l'approccio di analisi funzionalista si rivela quello più appropriato per lo studio dei tratti microeconomici dell'economia degli intermediari bancari, in quanto le funzioni si rivelano più stabili nel tempo rispetto agli intermediari, cui tali funzioni si riferiscono, e agli strumenti impiegati.

### Riferimenti bibliografici

- Akerlof G. (1970), *The market of "Lemons": Quality, Uncertainty and the Market Mechanism*, Quarterly Journal of Economics, vol. 84.
- Allen F., Gale D. (2000), *Comparing Financial Systems*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Allen F., Gale D. (2003), *Financial Intermediaries and Markets*, Working Paper, The Wharton Financial Institution Center.
- Allen F. e Santomero A. M. (2001), *What Do Financial Intermediaries Do?*, Journal of Banking and Finance, vol. 25.
- Baglioni A. (2004), *Il mercato monetario e la banca centrale. Liquidità bancaria, politica monetaria, sistemi di pagamento*, Il Mulino, Bologna.
- Baravelli M. (2010), *Strategie, concorrenza e regolamentazione*

- nell'industria bancaria*, Giappichelli, Torino.
- Bessis J. (2010), *Risk Management in Banking*, Wiley, London.
- Bianchi T. (1969), *Le banche di deposito*, Utet, Torino.
- Bongini P., Di Battista M. L., Nieri L. e Patarnello A. (2004), *Il sistema finanziario*, Il Mulino, Bologna.
- Bryant J. (1980), *A Model of Reserves, Bank Runs and Deposit Insurance*, Journal of Banking and Finance, vol. 4.
- Caparvi R. (1974), *Lineamenti operativi delle banche di deposito*, Corsi, Pisa.
- Caprara U. (1954), *La banca. Principii di economia delle aziende di credito*, Giuffrè, Milano.
- Caprara U. (1970), *Tratti caratteristici dell'economia della banca*, Giuffrè, Milano.
- Carey M., Stulz M. R. (2007), *The Risks of Financial Institutions*, University of Chicago Press, Chicago.
- Colombini F. (2008), *Intermediari, mercati e strumenti finanziari. Economia e integrazione*, Utet, Torino.
- Colombini F., Calabrò A. (2009), *Crisi globale e finanza innovativa*, Utet, Torino.
- Comana M., Brogi M. (2009), a cura di, *Saggi in onore di Tancredi Bianchi*, Vol. 1, 2, 3, Bancaria Editrice, Roma.
- Corigliano R. (2007), *L'intermediazione finanziaria. Strumenti, intermediari, mercati*, Bononia University Press, Bologna.
- Crane D. B., Bodie Z. (1996), *The Transformation of Banking. Form Follows Function*, Harvard Business Review, March-April.
- De Viti De Marco A. (1934), *La funzione della banca*, Einaudi, Torino.
- Dell'Amore G. (1951), *I depositi nell'economia delle aziende di credito*, Giuffrè, Milano.
- Dell'Amore G. (1978), *Economia delle aziende di credito. Vol. III: Le banche di deposito*, Giuffrè, Milano.
- Demattè C., Forestieri G., Mottura P. (1993), a cura di, *Economia degli intermediari finanziari*, Egea, Milano.
- Demattè C. (1994), *Genesi e caratteri funzionali del sistema finanziario*, in Ruozi R. (a cura di), *La gestione della banca*, Egea, Milano.
- Diamond D. (1984), *Financial Intermediation and Delegated Monitoring*, Review of Economic Studies, vol. 51, n. 3.

- Diamond D. W. e Dybvig P. H. (1983), *Bank Runs, Deposit Insurance and Liquidity*, *Journal of Political Economy*, vol. 91, n. 3.
- Drago D. (2007), a cura di, *Securitization, CDO e covered bonds*, Bancaria Editrice, Roma.
- Duffie D. (2008), *Innovations in Credit Risk Transfer: Implications for Financial Stability*, Bank for International Settlements, Working Paper n. 255.
- European Central Bank (2008), *The Incentive Structure of the "Originate and Distribute" Model*, dicembre.
- Fabrizi P. L. (2009), *La crisi finanziaria globale: teoria e realtà a confronto*, in Comana M. e Brogi M., a cura di, *Saggi in onore di Tancredi Bianchi*, Vol. 3, Bancaria Editrice, Roma.
- Fabrizi P. L. (2007), *Le relazioni tra mercati e istituzioni*, in Fabrizio P. L. (a cura di), *L'economia del mercato mobiliare*, Egea, Milano.
- Fama E. F. (1980), *Banking in a Theory of Finance*, *Journal of Monetary Economics*, vol. 6.
- Fama E. F. (1985), *What's Different about Banks*, *Journal of Monetary Economics*, vol. 15.
- Financial Stability Forum (2008), *Rafforzare la solidità dei mercati e degli intermediari*, aprile.
- Forestieri G., Mottura P. (2009), *Il sistema finanziario*, Egea, Milano.
- Fusconi A., Loddo S. A. e Rossignoli B. (1996), *Banca e Intermediazione*, Monduzzi, Bologna.
- Goodhart C. A. E. (1987), *Why do Banks need a Central Bank?*, *Oxford Economics Papers*, vol. 39.
- Goodhart C. A. E. (1994), *Moneta, informazione e incertezza*, Il Mulino, Bologna.
- Gorton G. B. (2008), *The Panic of 2007*, Federal Reserve Bank of Kansas City.
- Gorton G., Pennacchi G. (1990), *Financial Intermediaries and Liquidity Creation*, *Journal of Finance*, vol. 45.
- Gorton G., Pennacchi G. (1993), *Money Market Mutual Funds and Finance Companies: Are They the Bank of the Future?*, in Klausner M. e White L. (eds), *Structural Change in Banking*, Irwin Publishing, New York.
- Gurley J. G., Shaw E. S. (1960), *Money in a Theory of Finance*, The Brookings Institution, Washington, D.C.

- Hirshleifer D. (2001), *The Blurring Boundaries between Financial Institutions and Markets*, Journal of Financial Intermediation, vol. 10.
- Holmstrom B., Tirole J. (1998), *Private and Public Supply of Liquidity*, Journal of Political Economy, vol. 106.
- Hull J. C. (2010), *Risk Management and Financial Institutions*, Pearson Education, Boston.
- Jacklin C. J. (1987), *Demand Deposits, Trading Restrictions, and Risk-sharing*, in Prescott E. e Wallace N., *Contractual Arrangements for Intertemporal Trade*, University of Minnesota Press.
- Katz M., Shapiro C. (1985), *Network Externalities, Competition and Compatibility*, The American Economic Review, vol. 75, n. 3.
- Knight F. (1921), *Risk, Uncertainty and Profit*, Houghton Mifflin Co., Boston.
- La Torre M. (1995), *Securitization e banche. La titolarizzazione degli attivi bancari*, Il Mulino, Bologna.
- Llewellyn D. T. (2009), *Financial Innovation and the Economics of Banking and the Financial System*, in Anderloni L., Llewellyn D.T., Schmidt R., *Financial Innovation in Retail and Corporate Banking*, Edward Elgar Publishing Ltd.
- Lusignani G. (1996), *La gestione dei rischi finanziari nella banca*, Il Mulino, Bologna.
- Marchesini G. (1974), *Mercato del credito e attività bancaria*, Utet, Torino.
- Marotta G., Pittaluga G. B. (1993a), *La teoria degli intermediari finanziari*, Il Mulino, Bologna.
- Marotta G., Pittaluga G. B. (1993b), *La regolamentazione degli intermediari bancari*, Il Mulino, Bologna.
- Masciandaro D., Bracchi G. (2008), a cura di, *Banche italiane e governo dei rischi*, Tredicesimo Rapporto Fondazione Rosselli, Banca Editrice, Roma.
- Masera R. (2001), *Il rischio e le banche*, Il Sole 24 ore, Milano.
- Masera R. (2005), *Rischio, banche, imprese*, Il Sole 24 ore, Milano.
- Masini M. (1979), *Le politiche di raccolta delle banche di deposito*, Giuffrè, Milano.
- Matthews K., Thompson J. (2008), *The Economics of Banking*, John Wiley & Sons, Chichester.
- Merton R. C. (1995), *A Functional Perspective of Financial Interme-*

- diation*, *Financial Management*, vol. 24, n. 2.
- Merton R. C., Bodie Z. (1995), eds., *The Global Financial System. A Functional Perspective*, Harvard Business School Press, Boston, MA.
- Merton R. C., Bodie Z. (2005), *Design of Financial Systems: Towards a Synthesis of Function and Structure*, *Journal of Investment Management*, vol. 3, n. 1.
- Mishkin F. S., Eakins S. G. (2009), *Financial Markets and Institutions*, Pearson Education, New York.
- Montanaro E. (1990), *L'evoluzione della dottrina sulle funzioni bancarie*, *Banche e Banchieri*, n. 12.
- Mottura P. (1986), a cura di, *La gestione della banca*, Giuffrè, Milano.
- Mottura P. (1991), *Nuove tendenze dell'intermediazione finanziaria: analisi dei rapporti fra intermediari e risparmiatori*, in AA. VV., *Tendenze nuove della intermediazione finanziaria*, Egea, Milano.
- Mottura P. (2008), *Crisi sub-prime e innovazione finanziaria*, *Bancaria*, n. 2.
- Mottura P. (2011), *Banche*, Egea, Milano.
- Mottura P., Paci S. (2009), *Economia e gestione della banca e dell'assicurazione*, Egea, Milano.
- Nadotti L. M. (2002), *Rischio di credito e rating interno*, Egea, Milano.
- Onado M. (1996), *La banca come impresa*, Il Mulino, Bologna.
- Onado M. (2000), *Mercati e intermediari finanziari. Economia e regolamentazione*, Il Mulino, Bologna.
- Onado M. (2009), *I nodi al pettine*, Laterza, Bari.
- Pines M. (2009), *La specialità delle funzioni bancarie nell'evoluzione della tecnologia e nell'integrazione dei mercati*, in Comana M., Brogi M. (a cura di), *Saggi in onore di Tancredi Bianchi*, Vol. 1, Bancaria Editrice, Roma.
- Saita F. (2000), *Il risk management in banca. Performance corrette per il rischio e allocazione del capitale*, Egea, Milano.
- Santomero A. (1984), *Modeling the Banking Firm*, *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 6.
- Saraceno P. (1949), *La banca di credito ordinario*, Vita e Pensiero, Milano.
- Saunders A., Cornett M. M. (2003), *Financial Institutions Management. A Risk Management Approach*, McGraw-Hill, New York.

- Scannella E. (2011), *La catena del valore dell'intermediazione creditizia nell'economia delle imprese bancarie*, Franco Angeli, Milano.
- Sironi A. e Resti A. (2008), *Rischio e valore nelle banche*, Egea, Milano.
- Tresoldi (2005), a cura di, *Economia dei sistemi di pagamento*, Il Mulino, Bologna.
- Vento G. (2005), *Mercato interbancario ed eurosistema*, Giappichelli, Torino.



**SCHEDE BIBLIOGRAFICHE**  
*BOOK REVIEWS*

*a cura di*  
*Elisabetta Boccia*



**Francesco Sansone, *Il pensiero flessibile. Gli strumenti operativi per sviluppare la flessibilità mentale e raggiungere l'eccellenza in ambito professionale*, Franco Angeli, Milano, (2003) 2° edizione 2011.**

La seconda edizione del volume di Francesco Sansone esce nella versione ampliata e aggiornata e con la prefazione di Giulio Sapelli (Professore ordinario di Storia economica presso la Facoltà di Lettere e Filosofia dell'Università degli studi di Milano) e con postfazione di Giorgio Squinzi (presidente di Mapei).

Per chi non avesse già letto la prima edizione si tratta di un interessante volume che oltre a spiegare cosa è il pensiero flessibile (la flessibilità cognitiva è la capacità di pensare in modo elastico, *flexibilitas* in latino), indica quali sono gli strumenti operativi e concreti per sviluppare la flessibilità mentale e creare valore nelle organizzazioni aziendali, e quale percorso costruire al fine di individuare una vera e propria pedagogia della flessibilità. “Le ricerche sulla cultura organizzativa -sottolinea Sansone- hanno evidenziato l'importanza dei fattori qualitativi e intangibili, come i valori, le competenze, le convinzioni radicate e condivise delle persone nel determinare i comportamenti individuali e di gruppo. La capacità dell'organizzazione e dei suoi leaders di orientare questi aspetti e di costruire una cultura aziendale costituisce un elemento di coesione organizzativa ed un presupposto per il successo aziendale. La prospettiva della valorizzazione del capitale umano e della condivisione della conoscenza, insieme alla capacità di attrarre e trattenere risorse professionali di qualità e dotate di talento, costituiscono ormai in modo generalizzato i più importanti fattori di successo e di generazione del valore per le imprese”.

Lo strumento che l'Autore ci offre, infatti, è quello di coniugare il pensiero scientifico di flessibilità con l'illustrazione pragmatica di una serie di esercizi tesi ad implementare tale competenza. Del pensiero flessibile egli analizza la struttura attraverso una nuova dimensione tra logica ed estetica e ne illustra l'affascinante confronto con le neuroscienze.

“Visioni etiche ed estetiche -sottolinea Sapelli- che confluiscono nella rivendicazione analitica della necessità vitale, prima che organizzativa, del rapporto *face to face*: perché questa è la comunicazione

irrinunciabile in una organizzazione non ammalata, ma terapeutica-mente sana e che solo grazie a questo difficile stato di grazia che bisogna perseguire, può produrre, auto-produrre la flessibilità cognitiva e imprenditoriale”. Un’edizione dicevamo aggiornata nelle varie sezioni tematiche e ampliata di nuovi approfondimenti come nei capitoli dedicati rispettivamente al *Problem Solving* e all’Etica del management: il tema del *Problem Solving* analizza l’aspetto di ciò che viene definito problema quando in un’attività si interpone un ostacolo che tende a raggiungere un risultato e ogni volta che si cerca una situazione migliore; l’autore dopo aforismi e tipologie di problemi affronta il processo di soluzione attraverso un modello che schematizza in sette fasi: percezione del problema (elementi da considerare per individuare la consistenza dei problemi), ricerca dei fatti (individuazione di tutti i dati noti e non), analisi causa effetto (portare alla luce cause anche non evidenti), identificazione e definizione del problema (stilare un quadro preciso), generazione delle idee per la soluzione del problema (produrre il maggior numero di idee possibili, *fluidità mentale*), filtro dell’idea (scegliere l’idea migliore), piano di realizzazione (prevedere il dettaglio della realizzazione). Nell’altro capitolo dedicato all’Etica del *management*, l’autore spiega le nuove regole per affrontare la competitività internazionale nell’epoca della globalizzazione dei mercati che trova il suo fulcro nel ruolo svolto dal capitale umano nella organizzazione manageriale della nuova economia nell’era della conoscenza. “...lo sviluppo della conoscenza innovativa e flessibile, parte del capitale umano diviene il più elevato valore aggiunto per la economia di impresa nel contesto della società post-industriale, sia per un migliore e più rapido utilizzo del capitale investito, che in funzione del risparmio di costi delle transazioni in internet che abbattano le spese correlate ai processi di gestione di ordini, fatturazioni e transazioni bancarie di pagamenti a causa delle semplicità e rapidità delle comunicazione online. Per favorire, pertanto, il passaggio da una società industriale tradizionale, basata sulle risorse, cioè sulla trasformazione delle materie prime ad una società orientata alla produzione specifica di conoscenza come l’anima del prodotto, come oggetto stesso dell’attività, occorre operare a livello culturale per una vera e propria diffusa pedagogia della flessibilità cognitiva e comportamentale nella gestione efficace della complessità

come moltiplicatore di opportunità e di ruoli”. Anche questa edizione chiude con il capitolo dedicato alla comunicazione flessibile e la conseguente analisi sui processi e le modalità, ed una interessante appendice con numerose tecniche pratiche per organizzare una vera e propria palestra mentale, *think building*, per lo sviluppo mirato ed armonico di tutte le abilità e le componenti della personalità.

(*Elisabetta Boccia*)

**“Special Issue of Economia Politica”, numero speciale n. 4, curato da Alberto Quadrio Curzio, dicembre 2011.**

Lo “Special Issue of Economia Politica” curato da Alberto Quadrio Curzio e dedicato alla “Phillips Machine”(Moniac) è stato sponsorizzato dalla Fondazione Edison. La rivista di economia politica, con questo numero speciale, ha voluto celebrare il 60° anniversario della MONIAC, il computer idraulico costruito da un economista molto originale e creativo, Phillips, cogliendo l’occasione per mostrare l’importanza del ruolo svolto dalla collaborazione tra economisti e ingegneri nella progettazione e costruzione di uno strumento di simulazione per elaborare le dinamiche macro-economiche dei dati.

Il MONIAC debuttò nel 1949 ed era un computer idraulico basato sul calcolo analogico finalizzato alla modellazione del flusso di denaro nel quadro di una economia nazionale. Quando la macchina veniva accesa, l’acqua gorgogliava attraverso i tubi e i serbatoi. I vari flussi rappresentavano il consumo, gli investimenti, le tasse, il risparmio, le importazioni e le esportazioni. In realtà si trattava dell’equivalente idraulico della politica monetaria. Come già detto, l’architetto principale – ed anche idraulico – che costruì la MONIAC fu Phillips, un neozelandese che era stato un ingegnere elettrico prima di lanciarsi nel campo delle scienze sociali ed economiche. Così, attraverso la simulazione idraulica, Phillips trovò il modo per illustrare i principi economici e per dimostrare che la circolazione del denaro avviene nell’ambito di una società che obbedisce a leggi matematiche, come quelle che regolano i fluidi e gli altri sistemi fisici. E il sistema delle manopole e delle ruote della MONIAC implica che il comportamento

di un'economia non solo è Prevedibile, ma anche controllabile. Il lettore potrà apprezzare, attraverso i contributi di illustri studiosi contenuti in questo numero speciale della rivista, come l'opera di Phillips abbia profondamente influenzato il dibattito macroeconomico per decenni. L'interesse di questo numero speciale appare anche dal fatto che gli autori dei saggi provengono da università e istituzioni di paesi diversi, confermando il valore internazionale di questa iniziativa. Infatti sono stati pubblicati saggi di Alberto Quadrio Curzio (Università Cattolica di Milano e 'Accademia Nazionale dei Lincei), Velupillai K.Vela, Pegoretti Giovanni e Stefano Zambelli (Università di Trento, Italia), Willy Brown (Darwin College di Cambridge) Alan Bollard (governatore, Reserve Bank della Nuova Zelanda), David Colander (Middlebury College, Vermont), Brian Hayes (Senior Writer, American Scientist), Michael Kuczynski (Pembroke College, UK), Roberto Leeson (Stanford University, CA), Allan McRobie (Cambridge University, UK), Michael Stevenson (Artista / Scultore, Nuova Zelanda / Berlino). Tutto ciò a conferma della vocazione europea ed internazionale della Edison.

Come ha scritto Velupillai K. Vela, "negli ultimi anni, turbato dalle affermazioni di molti, in teoria macroeconomica, ho avvertito l'importanza, anzi la necessità, di algoritmi numerici per risolvere i problemi analiticamente intrattabili, ho sentito il bisogno di tornare alla nobile tradizione del calcolo analogico. Non c'è modo migliore per farlo che attraverso una conoscenza approfondita del significato e gli obiettivi per cui Phillips ha costruito la sua macchina idraulica di calcolo analogico".

In particolare - in questo numero speciale della rivista di economia politica - dopo l'editoriale di Alberto Quadrio Curzio, c'è una sezione dedicata ad una introduzione alla macchina Phillips, con note sulle sue origini e sulle sue finalità. Nella sezione successiva la suddetta macchina è collocata nel contesto di una lunga tradizione della *analogic computing* in economia. Un'altra sezione è dedicata a questioni di carattere strettamente teorico, viste dal punto di vista della teoria della computabilità. Infine, il sezione conclusiva contiene alcune speculazioni filosofiche, epistemologiche e metodologiche relative al calcolo analogico che all'interno di uno *Zeitgeist* sembra essere sempre più digitale.

**Giovanni Federico, Sandra Natoli, Giuseppe Tattara, Michelangelo Vasta “Il commercio estero italiano 1862-1950”, editori Laterza, Roma-Bari, 2011.**

Il volume ricostruisce i dati del commercio estero italiano dall’Unità d’Italia al 1950. Il commercio estero, anche per i suoi legami con la crescita, è stato sempre al centro del dibattito sulla politica economica.

Sin dalla sua costituzione, il nuovo Stato si è posto l’obiettivo di registrare quanto più accuratamente possibile il proprio interscambio commerciale. Le fonti ufficiali forniscono una mole di dati imponente, ma di difficile accesso e di utilizzo problematico.

La ricerca consente di sfruttare appieno tutte le potenzialità delle fonti: sono infatti ricostruite serie omogenee, attraverso la riclassificazione – secondo la nomenclatura internazionale SITC (Standard International Trade Classification) – delle oltre 6.000 categorie di prodotti rilevate dalle dogane italiane tra il 1862 e il 1950. Sono, inoltre, riportate le serie continue del totale del commercio e quelle relative ai dieci principali partner commerciali, le importazioni e le esportazioni per le più rilevanti classi di prodotto. I dati al massimo livello di dettaglio saranno disponibili sul sito internet della Banca d’Italia.

Il volume si apre con una *Presentazione* seguita da quattro capitoli: Il commercio estero italiano dall’unificazione al 1939 di Giovanni Federico, Giuseppe Tattara e Michelangelo Vasta; Fonti e metodi di elaborazione di Giovanni Federico, Giuseppe Tattara e Michelangelo Vasta; Fonti e metodi di elaborazione, 1940-1950 di Sandra Natoli; Le serie statistiche 1862-1950 di Giovanni Federico, Sandra Natoli, Giuseppe Tattara e Michelangelo Vasta.

Più in particolare, dalla presentazione al volume apprendiamo che la ricerca fu inizialmente proposta, quasi trent’anni fa, dagli autori e fu generosamente accolta dalla Banca d’Italia grazie al sostegno interno di Pierluigi Ciocca ed esterno di Luciano Cafagna. L’idea nasceva da una duplice considerazione. Da un lato, il commercio estero, e più in generale l’apertura all’economia internazionale, ha svolto un ruolo essenziale nel processo di crescita economica che ha portato l’economia italiana, per usare l’efficace metafora di Vera Zamagni (1993), “dalla periferia al centro”. Dall’altro, l’analisi quantitativa di

tale ruolo è stata finora ostacolata dall'oggettiva difficoltà di accesso ai dati pur disponibili.

Il ruolo del commercio estero è stato al centro del dibattito sulla politica economica sin dagli anni Settanta del secolo XIX. La politica commerciale è stata oggetto di vivaci dibattiti (tanto per usare un eufemismo) fra liberisti e protezionisti. Il dibattito è continuato, seppure in tono minore, nel periodo fra le due guerre ed è ripreso con vigore nel secondo dopoguerra, nel rinnovato interesse per i problemi della crescita economica italiana nel lungo periodo e dei suoi pretesi ritardi. Non è questa la sede per un'analisi dettagliata di questa letteratura (Cohen e Federico 2001). Basterà ricordare due filoni principali. Il primo riprende direttamente la discussione sulla politica doganale e sull'impatto dei vari provvedimenti. Può essere ricondotto alla polemica di Gerschenkron (1962) contro il dazio sul grano e la tariffa del 1887. Le critiche di Gerschenkron sono state condivise più recentemente da Fenoaltea (2006), che sottolinea soprattutto l'effetto negativo del dazio sul grano sulla potenziale competitività dell'industria italiana. La politica è stata invece difesa, con qualche cautela, da Zammagni (1993: 154-156). Uno degli autori di questo volume (Federico e Tena 1998, Federico e O'Rourke 2000) ha sostenuto invece che il livello di protezione fosse relativamente basso e quindi l'effetto complessivo della politica doganale modesto. Il secondo filone di analisi si concentra sugli effetti macroeconomici dell'apertura al commercio internazionale. Secondo Bonelli (1979) e Cafagna (1989) la domanda mondiale di prodotti primari (soprattutto di seta) ha svolto un ruolo essenziale di stimolo per l'avvio dello sviluppo economico. Fenoaltea (2006) condivide l'idea di un ruolo propulsivo dell'apertura all'economia internazionale nel lungo periodo, ma sposta l'attenzione sulle fluttuazioni ventennali (il cosiddetto "Kuznets cycle"). Nel suo modello, l'offerta di capitali sul mercato internazionale ha determinato l'alternarsi, nei paesi della periferia, Italia inclusa, di periodi di boom (e crescita del commercio) e stagnazione. Queste ipotesi sono state finora sottoposte a verifica solo parziale, come conseguenza, alquanto paradossale, dell'abbondanza di dati sul commercio estero.

Sin dalla sua costituzione, il Regno d'Italia si è posto – come si è già accennato – l'obiettivo di registrare quanto più accuratamente possibile il proprio commercio con l'estero. Ha quindi iniziato a pubblicare

un volume annuale di statistiche commerciali col titolo *Movimento commerciale del Regno d'Italia*. Tale fonte fornisce una mole di dati imponente: i prodotti considerati sono già centinaia nei primi anni, e il loro numero cresce continuamente, fino ad oltre tremila negli anni Venti. La sua stessa mole ha però reso difficile sfruttare tutte le potenzialità della fonte. Il *Movimento commerciale* riporta alcune tabelle riassuntive che sono state riprodotte da Alberto Capanna ed Ottavio Messori (1940) in un volume di sintesi sull'andamento del commercio italiano che tuttora rimane un'opera di riferimento essenziale. L'Istat ha ripreso alcune serie, a prezzi correnti, nelle due versioni del *Sommario di statistiche storiche* (Istat 1958b e Istat 1985). Ha, inoltre, pubblicato la serie delle esportazioni e importazioni totali a prezzi costanti, riprodotte da Ercolani (1969), senza comunque illustrare i metodi di deflazione. Nessuna di queste fonti fornisce dati disaggregati per gruppi di prodotti. Capanna e Messori (1940) si limitano a riportare i dati riassuntivi del *Movimento commerciale* per stadio di lavorazione (prodotti agricoli, materie prime, semilavorati e prodotti manufatti) dal 1881 al 1939. Gli storici, quindi, sono stati costretti ad utilizzare soprattutto le serie aggregate, integrandole in alcuni casi con rilevazioni parziali, limitate a singoli gruppi di prodotti o a singoli anni.

Questa ricerca si propone di ovviare a tale situazione riproducendo in formato digitale tutti i volumi disponibili del *Movimento commerciale* dal 1862 (il primo volume, che considera l'intero territorio nazionale) in poi. Il progetto iniziale prevedeva come data finale il 1939, che coincide con l'ultimo anno di pubblicazione del *Movimento commerciale*. Nel corso del lavoro, è apparso, però, opportuno prolungare il periodo considerato fino al 1950, ricorrendo ad altre fonti ufficiali, che comunque presentano alcune lacune. Sono stati quindi costruiti due database distinti, il primo relativo al periodo 1862-1939, rilevato a cura della Banca d'Italia sotto la direzione scientifica di Giovanni Federico, Giuseppe Tattara e Michelangelo Vasta (e quindi denominato Bankit-FTV), e il secondo relativo al periodo 1940-1950, rilevato e curato scientificamente da Sandra Natoli (Bankit-SN). Ambedue i database riproducono integralmente le fonti per quanto riguarda i flussi commerciali totali.

Non è stato invece possibile rilevare integralmente i dati sul commer-

cio per paese, poichè il *Movimento commerciale* considera in complesso oltre 160 Stati, colonie o gruppi di paesi. Si è quindi deciso di considerare solo i dieci paesi più importanti nella media dell'intero periodo che rappresentavano fra il 65% ed il 90% del commercio italiano. Nel corso del periodo considerato, i criteri di rilevazione del commercio e la classificazione dei prodotti sono cambiati parecchie volte. Si è quindi reso necessario un lavoro preliminare per rendere le serie omogenee nel tempo e comparabili con le statistiche commerciali attuali. Le caratteristiche della fonte e le procedure di elaborazione sono descritte in dettaglio nei capitoli secondo e terzo di questo volume, rispettivamente per i database Bankit-FTV e Bankit-SN. Il primo capitolo delinea invece l'evoluzione di lungo periodo del commercio italiano, basandosi in primo luogo sui dati raccolti nella ricerca, con l'aggiunta di informazioni provenienti da altre fonti, utili ad inquadrare il caso italiano nei cambiamenti del commercio mondiale. Il capitolo quarto, infine, riporta le serie essenziali per una prima analisi (commercio totale e per paese a prezzi correnti, commercio totale e per paese per grandi gruppi di prodotti, indici di prezzo e quantità etc.).

I due database sono disponibili in formato Excel nel sito istituzionale della Banca d'Italia (<http://www.bancaditalia.it/>). Nel loro complesso, forniscono agli studiosi uno strumento di lavoro unico nel panorama internazionale, almeno per quanto risulta agli autori. Sono, infatti, disponibili stime del commercio totale a prezzi correnti e costanti del commercio per quasi tutti i paesi principali e, per alcuni paesi, anche analisi disaggregate per categorie o per gruppi di prodotti principali. In nessun caso, però, sono disponibili dati a livello del singolo prodotto per l'intero commercio estero per un periodo di quasi cento anni. Gli autori auspicano che gli storici colgano questa opportunità, e che la pubblicazione di questi dati sia il punto di partenza di una nuova stagione di ricerche sul commercio estero.

(*Ida Ferraro*)