

IL RISPARMIO

2

Anno LV - n. 2 aprile - giugno 2007

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

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

IL RISPARMIO

Editor

Nicola Mattoscio (University of Chieti-Pescara)

Administrative Editor

Stefano Marchettini (ACRI, Rome)

Editorial Board

Emmanuele Emanuele (ACRI, Rome)

Adriano Giannola (University of Naples "Federico II")

Giuseppe Guzzetti (ACRI, Rome)

Valentino Larcinese (London School of Economics)

Mario Nuzzo (LUISS, Rome)

Antonio Patuelli (ACRI, Rome)

Dominick Salvatore (Fordham University of New York)

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

2

Anno LV - n. 2 aprile - giugno 2007

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

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

ALBERTO QUADRIO CURZIO, CLAUDIA ROTONDI

Luigi Einaudi: liberalismo, federalismo, Europa

Luigi Einaudi: Liberalism, Federalism, Europe

5

STEFANO ZAMAGNI

Le fondazioni bancarie motore di progresso civile

Bank foundations, the driving force of civil progress

47

MAURIZIO FERRERA

A chi rispondono le Fondazioni? La sfida della legittimazione

Whom do foundations respond to? The legitimation challenge

63

CARMEN NOTARO

Il turismo e lo sviluppo economico: il caso della Sardegna

Tourism and economic development: the case of Sardinia

81

SCHEDE BIBLIOGRAFICHE

BOOK REVIEWS

a cura di Elisabetta Boccia

119

**LUIGI EINAUDI:
LIBERALISMO, FEDERALISMO, EUROPA***

LUIGI EINAUDI: LIBERALISM, FEDERALISM, EUROPE

Alberto Quadrio Curzio e Claudia Rotondi
*Facoltà di Scienze Politiche,
Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano*

*School of Political Sciences,
Catholic University of the Sacred Heart, Milan*

*alberto.quadriocurzio@unicatt.it
claudia.rotondi@unicatt.it*

* Questo saggio è stato recentemente pubblicato in A. Quadrio Curzio, *Economisti ed Economia. Per un'Italia europea: paradigmi tra il XVIII e il XX secolo*, Il Mulino, Bologna, 2007, pp. 189-226. Il saggio era già uscito con il titolo "Luigi Einaudi: il disegno istituzionale ed economico per l'Europa", in Accademia Nazionale dei Lincei, *Atti del convegno Luigi Einaudi: Istituzioni, mercato e riforma sociale* (Roma, 18 e 19 febbraio 2004), *Atti dei Convegni Lincei* 214, Bardi Editore, Roma, 2005, pp. 163-194. Il lavoro è frutto di una impostazione condivisa ai due autori, che hanno anche elaborato congiuntamente i paragrafi 1 e 2. Claudia Rotondi è autore dei paragrafi 3 e 5; Alberto Quadrio Curzio dei paragrafi 4 e 6.

Einaudi è stato di certo una delle più insigni personalità della storia d'Italia del XX secolo. Scrivendo dell'Europa tra il 1897 e il 1956 egli è stato per molti versi uno dei pensatori che ha maggiormente contribuito, e non solo nel nostro paese, alla definizione di quella che oggi rappresenta la più importante innovazione istituzionale delle democrazie del XX secolo e una delle più importanti della storia. Mentre è difficile affermare che egli ha avuto una influenza diretta sulla dinamica della costruzione europea, non c'è dubbio che egli abbia esercitato una influenza rilevante su personalità che, a loro volta, con percorsi assai diversi, hanno avuto una importanza politica decisiva nella costruzione dell'Europa. Riteniamo infatti che Einaudi abbia avuto un notevole ruolo nel dare contenuto economico d'impostazione liberale a coloro i quali erano europeisti innanzitutto, mentre sulle modalità attuative di questa impostazione (federalismo, piuttosto che funzionalismo, piuttosto che forme composite) non avevano una scelta netta orientandosi in modo pragmatico. Questa visione è poi quella che ha improntato la Eurodemocrazia come oggi è: quale composizione di metodo comunitario e di metodo intergovernativo, di unione di popoli e di Stati.

PAROLE CHIAVE: LIBERALISMO · COSTRUZIONE DELL'EUROPA · FEDERALISMO

Luigi Einaudi was undoubtedly one of the most eminent figures of the 20th century Italian history. Writing on Europe from 1897 to 1956, he was for many aspects one of the main authors who, in our country, has contributed towards the shaping of the EU, the most important institutional innovation of the XXth century democracies, and one of the most significant in the whole history. While it's hard to say he directly influenced the dynamic of European construction, it's sure that leaders who, in different ways, played a major role in building the new Europe, looked carefully at his suggestions and views. We think that Einaudi strengthened the liberal approach of those who were primarily Europeist and nevertheless uncertain, or pragmatic, about how reaching the goal (federalist, or functionalist, or open to mixed solutions). Such a vision has characterized Eurodemocracy as today is: a mix of community and intergovernmental methods, unions of peoples and of States.

KEYWORDS: LIBERALISM · SHAPING EUROPE · FEDERALISM

1. Premessa

Una rivisitazione di Einaudi sull'Europa dovrebbe considerare almeno tre aspetti del suo contributo: quello economico-politico; quello politico-istituzionale collocato nel suo momento storico; quello che mantiene o potrebbe mantenere riflessi sul presente e sul futuro. La nostra analisi in questo saggio, pur non prescindendo da una attenta considerazione delle fonti primarie, non è tanto di tipo filologico-interpretativo del pensiero di Einaudi ma piuttosto rivolta a cogliere la proiezione presente e futura dello stesso sull'Europa.

Per chiarire il nesso passato-presente-futuro rammentiamo che l'Europa sta affrontando un processo costituente che a nostro avviso transita dall'Italia con poca attenzione ad alcuni suoi fondamentali aspetti che hanno un forte radicamento storico.

Né sembrano adeguatamente noti i contributi del presidente Ciampi che ricollegandosi proprio all'europesismo storico italiano contrasta istituzionalmente ed idealmente correnti di euroscetticismo che sembra si siano intensificate da quando, nel dicembre del 2000, il processo verso l'eurocostituzione è iniziato con il Vertice di Nizza.

Una delle mancanze dell'opinione politica e pubblica italiana d'oggi, ma forse anche degli studiosi che dialogano con l'opinione pubblica, consiste nel non rendere esplicite le radici della costruzione europea presenti nel contributo di alcuni grandi italiani, primo fra tutti Luigi Einaudi. Proprio a Einaudi, Ciampi ha fatto riferimento nel suo discorso del 2 giugno 2003 ricordando che lo stesso, da presidente della Repubblica, argomentò nel 1954 come l'unificazione europea fosse il solo modo anche per far sopravvivere e prosperare gli Stati esistenti sicché "Il problema non è fra l'indipendenza e l'unione; è fra l'esistere uniti e lo scomparire".

Vediamo dunque come su questo "essere uniti in Europa" abbia riflettuto Einaudi seguendo una impostazione istituzionale ed economico-istituzionale.

2. Gli scritti di Einaudi e loro influenza sull'europeismo italiano

2.1. Distribuzione temporale, idee cardine, natura degli scritti

Gli scritti di Einaudi sul problema che in termini generali si può denominare della “unità europea” sono distribuiti su un arco temporale lunghissimo che va dal 1897 al 1956. Quasi 60 anni con una interruzione di circa 15 anni tra il 1925 - quando Einaudi sospende la sua collaborazione con il *Corriere della sera* dopo le dimissioni di Luigi Albertini dal quotidiano - e il 1940, anno in cui pubblica un articolo sul tema della pace su una rivista statunitense.

Sono distinguibili due periodi nei quali Einaudi ebbe la maggiore intensità di riflessione sui problemi dell'Europa: il periodo 1915-1925 nel quale il funzionalismo viene visto come anticipazione del federalismo; il periodo 1943-1954 nel quale il federalismo assume una piena consistenza che richiede il superamento del funzionalismo. Si tratta di due fasi storiche peculiari, quella del primo e del secondo dopoguerra, contraddistinte dalla necessità di superamento della politica di equilibrio tra le potenze.

Esse si connettono all'esigenza einaudiana di espungere la guerra dall'orizzonte europeo.

Su tre “idee cardine”, nel corso di sessant'anni di riflessione, il pensiero di Einaudi rimane però immutato con riferimento: al superamento della sovranità assoluta degli Stati e della necessità di costruire un ordine istituzionale-statuale superiore, innanzitutto per garantire la pace; alla dinamica economica e tecnologica che spinge all'abbattimento delle barriere statali europee delimitanti spazi economici troppo piccoli; al federalismo come strettamente connesso al liberalismo che crea il contesto istituzionale adatto per garantire la realizzazione degli ideali liberali: abolizione barriere, unificazione mercati, sana gestione monetaria, stabilità dei cambi.

Su altri temi Einaudi manifesta una evoluzione determinata dagli eventi intercorsi tra la prima e la seconda guerra mondiale. In particolare così è per la sua posizione verso un'Europa funzionalista come premessa al federalismo.

Circa la natura dei suoi scritti nella “Avvertenza” a *Gli ideali di un*

*economista*¹, che raccoglie suoi saggi dal 1918 al 1920, Einaudi [1921, 7] scrive che si tratta “di articoli d’indole non strettamente economica, di quegli scritti al margine della scienza in particolar modo coltivata, che ognuno di noi di tanto in tanto sente il bisogno di mandare per il mondo, quasi a testimoniare che non ci sentiamo soltanto economisti, o geologi, o chimici, ma viviamo anche la vita di tutti, e specialmente quella della nostra nazione”.

La raccolta, prosegue Einaudi [1921, 7], contiene traccia di quali siano i suoi ideali, le sue “fissazioni”, tra cui “la necessità di governi supernazionali limitati per ora a quelle che si dicono “cose””.

Quantunque non pochi siano anche i successivi scritti di Einaudi sull’Europa e senza condividere questa opinione riduttiva di Einaudi su sé stesso, crediamo però che la stessa possa essere tradotta in altre due valutazioni: quella che il suo contributo sull’Europa è intellettuale ma non operativo rispetto a quello ch’egli ha nella politica italiana²; quella che i suoi scritti sull’Europa sono relativamente pochi rispetto alla sua vastissima produzione scientifica, saggistica e giornalistica.

2.2. *Influenza su Rossi e Spinelli*

Ma la pregnanza degli scritti di Einaudi sull’Europa è tale da esercitare grande influenza su personalità che con la loro azione politica hanno avuto a loro volta grande influenza sulla costruzione europea. E’ nota la conoscenza dei suoi articoli sulla Società delle Nazioni da par-

1) Einaudi [1921]; nella raccolta sono contenuti gli articoli: “Il problema finanziario della Società delle Nazioni” (1919), pp.187-194; “Federazione europea o Società delle Nazioni” (1918), pp. 195-203; “Il governo delle «cose»” (1919), pp. 205-217; “La Società delle Nazioni e il governo delle cose” (1919), pp. 219-227; “Popoli dominatori e popoli oppressi” (1920), pp. 229-237.

2) Cfr. Morelli [1999, 95]; Morelli [1990, 173-174].

te di Ernesto Rossi e Altiero Spinelli, al confino a Ventotene³. “Spinti dall’interesse al tema, Rossi e Spinelli chiesero a Einaudi – con il quale Rossi poteva corrispondere – altri contributi ricevendo così alcuni testi dell’economista e federalista inglese Lionel Robbins” [Graglia 1996, 102, nota 31].

Alle origini del Manifesto di Ventotene stanno dunque le *Lettere politiche* di Junius, giunte quasi casualmente ai due confinati, con le critiche penetranti alla Società delle Nazioni e l’analisi della crisi dello stato nazionale. Così Spinelli [1984, 307] rievoca il fatto: “La guerra ... indusse Ernesto Rossi e me a meditare più da vicino sui rapporti fra stati e in particolare sul significato della povera Società delle Nazioni ... Scovammo così un volume di scritti di Luigi Einaudi, talmente obliato che esisteva ancora sui cataloghi di Laterza, benché edito nei primi anni ’20, nel quale erano riprodotti alcuni suoi articoli pubblicati sul «Corriere della Sera» agli inizi del 1919 sotto lo pseudonimo di Junius. Il loro autore ... aveva portato dinnanzi al tribunale della ragione il progetto della Società delle Nazioni ... Ho spesso pensato negli anni successivi che veramente *habent sua fata libelli*. Queste pagine erano cadute nell’indifferenza generale quando erano state scritte, e l’autore stesso le aveva messe da parte non sentendo alcun bisogno di approfondirle ulteriormente. Una ventina d’anni più tardi giungevano quasi casualmente sotto gli occhi di due che vivevano da dieci e più anni segregati dal mondo e che ora stavano seguendo con ansioso interesse la tragedia che aveva avuto inizio in Europa. Ed ecco, quelle pagine non erano state scritte invano, poiché comincia-

3) Rossi e Spinelli ebbero modo di leggere le *Lettere politiche* pubblicate da (Laterza, Bari, 1920) che ricomprendevano alcuni articoli pubblicati da Einaudi sul Corriere della sera con lo pseudonimo di Junius. Il volumetto contiene appunto 14 lettere indirizzate da Einaudi al direttore del Corriere Luigi Albertini tra il 3.7.1917 e il 17.10.1919. I cinque scritti più rilevanti sul tema della Società delle Nazioni sono ora inseriti in Einaudi [1961, vol. IV]. Nella Prefazione al volume del 1961 Einaudi così informa il lettore riguardo allo pseudonimo: “La sigla era quella stessa che nel Settecento era stata usata per un volume di scritti politici divenuti celebri, anche per la controversia sorta intorno alla persona dell’autore. Adottai per quegli articoli lo pseudonimo e l’uso ora inseriti in Einaudi [1961, vol. IV]. Nella Prefazione al volume del 1961 Einaudi così informa il lettore riguardo allo pseudonimo: “La sigla era quella stessa che nel Settecento era stata usata per un volume di scritti politici divenuti celebri, anche per la controversia sorta intorno alla persona dell’autore. Adottai per quegli articoli lo pseudonimo e l’uso di indirizzarli, quasi fossero una vera lettera, al «signor direttore»; e cercai di serbare il segreto intorno alla persona dell’autore, per scemare ai lettori la noia di vedere troppo spesso ripetuto in calce agli articoli il mio nome e per il piacere di ascoltare da amici e conoscenti giudizi critici, che, vista la firma, non sarebbero stati dichiarati in mia presenza” [Einaudi 1961, XXXIV].

vano a fruttificare nelle nostre menti. Sollecitato da Rossi, che come professore di economia aveva da tempo l'autorizzazione a corrispondere con lui, Einaudi gli mandò due o tre libretti della letteratura federalista inglese fiorita sul finire degli anni '30 per impulso di Lord Lothian. Salvo il libretto di Lionel Robbins *The economic causes of the war*, che poi tradussi e fu pubblicato dalla casa editrice Einaudi, non ricordo né i titoli né gli autori degli altri. Ma la loro analisi del perversimento politico ed economico cui porta il nazionalismo, e la loro presentazione ragionata dell'alternativa federale, mi sono rimasta fino a oggi nella memoria come una rivelazione”.

Il 1 luglio 1944 Rossi⁴ manda a Einaudi una copia del Manifesto di Ventotene con questa dedica: “A Junius che, nell'ormai lontano 1918 ha seminato in Italia le prime idee federalistiche per le quali noi oggi combattiamo” [Bobbio 1993, 29]⁵.

Anche Einaudi dunque dà uno stimolo importante, nel modo che abbiamo specificato, alla formulazione di un documento che segna una segna il passaggio decisivo da una dichiarazione di principio, presente e circolante in Europa da più di un secolo, ad un programma di

-
- 4) Il rapporto epistolare tra Rossi e Einaudi fu importante per entrambi, come ben risulta dal volume curato da Busino e Martinotti Dorigo [1988]. L'attenzione a Rossi si evidenzia anche in una lettera che Einaudi indirizza all'amico W. Röpke l'8.11.1943, nel suo periodo di confino in Svizzera: “E' possibile che venga a Ginevra ... il Prof. Ernesto Rossi. Insegnava economica politica all'Istituto tecnico di Bergamo. Pubblicò nella mia antica rivista «La Riforma Sociale» i migliori studi noti sulla finanza fascista nel primo decennio (1922-1932). Fu condannato a 20 anni di reclusione dal tribunale speciale; e fu liberato dopo il 25 luglio 1943. Egli si occupa adesso del problema della federazione europea. Le sarò grato se vorrà discutere con lui su questo o su altro problemi quando il Rossi venisse a Ginevra” (in Busino 1971, 407).
 - 5) Rispetto a tale influenza scrive Einaudi [1945]: “Oggi, vi è in Italia un gruppo di giovani, temprati alla dura scuola della galera e del confino nelle isole, il quale è deliberato a mettere il problema della federazione in testa a tutti quelli i quali debbono essere discussi nel nostro paese. Non senza viva commozione ricevetti, durante i lunghi trascorsi anni oscuri, una lettera scrittami dal carcere da Ernesto Rossi, nella quale mi si ricordava l'antica lettera e mi si diceva il suo deliberato proposito di voler operare per tradurre in realtà l'idea federalistica. L'opera sinora si è forzosamente limitata, dentro e fuor del confino, in Italia ed all'estero, a convegni, ad opuscoli, fogli tiposcritti e giornaletti a stampa. Sia consentito all'antico oppugnatore dell'idea societaria, di aggiungere, agli opuscoli già divulgati in materia, una professione di fede” (p. 39).

azione [Bobbio 1975, 221]⁶.

3. Il primo periodo. Dalla critica alla Società delle Nazioni all'Europa funzionalista: 1918-1925

3.1. Dalla guerra alla aggregazione fra Stati: un contributo del 1897.

In un articolo del 1897 già emerge l'individuazione della causa della guerra nella sovranità assoluta degli stati. Questa la "visione" einaudiana [Einaudi 1897, 39]: "I sei ministri degli esteri delle grandi potenze si vanno ogni giorno più abituando, spinti dalla pressione degli avvenimenti, ad agire insieme, quasi componessero un gabinetto europeo Si giungerà a poco a poco ad un punto in cui la maggioranza potrà imporsi alla minoranza, e questa ne accetterà i deliberati senza ricorrere all'ultima ratio della guerra. ... Allora gli Stati uniti europei, adesso avvolti in un'incerta nebbia, avranno acquistato una forma precisa; e la nascita della federazione europea non sarà meno gloriosa solo perché sarà nata dal timore e dalla sfiducia reciproca e non invece dall'amore fraterno e da ideali umanitari⁷".

Ripubblicando questo suo scritto, Einaudi [1959, XVIII] così lo commenta: "L'unificazione dell'Europa era un'idea che, dopo il trattato di Vienna, aveva preso il nome di Santa Alleanza e che alla fine del secolo scorso si diceva del «concerto europeo». Un bombardamento operato nel 1897 dalle flotte unite di Inghilterra, Francia, Russia, Italia, Germania ed Austria porge l'occasione ad un pubblicista inglese,

6) Lo stesso Bobbio [1975, 222] sottolinea come nel Manifesto il federalismo divenga unione di pensiero e di azione e segni il passaggio dal "pacifismo passivo", che attende una evoluzione naturale e inevitabile, al "pacifismo attivo", in cui ogni passo è prodotto da una azione cosciente e deliberata.

7) Il titolo con cui compare lo scritto su *La Stampa* il 20.8.1897 è "Un sacerdote della stampa e gli Stati Uniti d'Europa". Il titolo da noi citato in bibliografia è quello con cui l'articolo viene ripubblicato in Einaudi 1959. Il "sacerdote della stampa" è il giornalista inglese W.T. Stead, direttore della *Review of Reviews*, morto nel naufragio del Titanic (1912), autore di un noto volume uscito nel 1899 dal titolo *The United States of Europe*. Einaudi fa riferimento ad un articolo pubblicato da Stead due anni prima in cui l'inizio degli Stati Uniti d'Europa è visto nella coalizione delle sei grandi potenze europee in funzione antiturca.

W.T. Stead, di scrivere una biografia immaginaria degli Stati Uniti d'Europa ed a me, probabilmente prima di altri in Italia, di dire che oramai il diritto di pace e di guerra si era ristretto alle sei maggiori potenze e per azzardare la previsione della nascita di una federazione europea”.

E aggiunge [Einaudi 1959, XVIII]: “Il sogno profetico non si è ancora avverato; ma alcune unioni parziali provocate dal timore dell’assalto nemico e gli accordi economici intesi a rendere più forti i collegati preludono ad unioni più strette tra gli appartenenti alla civiltà occidentale? Il cemento che unisce insieme i popoli è ancora quello «del timore e della sfiducia» verso i popoli appartenenti ad un tipo diverso di civiltà. Vaniscono le speranze negli Stati Uniti di tutta l’Europa; ma non sarebbe la prima volta che il timore della guerra allontana questa e crea nuovi tipi superiori di organizzazione politica fra gli uomini i quali professano ideali comuni”.

In questo articolo del 1897, e anche nel commento redatto sei decenni dopo, è presente una sottolineatura importante: quella delle potenzialità insite nell’ “attrito fecondo delle opposte forze” [Einaudi 1897, 39], un attrito che provoca movimento, evoluzione, un’idea conduttrice presente nel pensiero di Einaudi che Bobbio così commenta: “un’idea ... tipicamente cattaneana, derivante da un autore che aveva per primo pronunciata ... la formula «Stati Uniti d’Europa»” [Bobbio 1993, 18].

3.2. L’interdipendenza economica è contro la sovranità assoluta degli Stati

Einaudi già all’inizio del XX secolo individua nella crisi della sovranità degli stati le cause della guerra e sottolinea l’urgenza della integrazione europea con la soluzione federalista. Egli argomenta che la dimensione degli Stati europei è troppo piccola rispetto alla dinamica economica e tecnologica che spingono verso la specializzazione della produzione e l’unificazione dei mercati a scala sopranazionale se non addirittura mondiale [Einaudi 1918b].

L’interdipendenza economica è dunque contro la sovranità assoluta degli stati che a questa possono reagire in due modi: con la guerra

come l'Europa fece per ben due volte nel XX secolo; con la realizzazione della federazione europea [Einaudi 1918a].

Nel 1918, a guerra non conclusa, egli scrive [Einaudi 1918b, 28]: “Bisogna distruggere e bandire per sempre il dogma della sovranità assoluta. ... La verità è il vincolo, non la sovranità degli stati. La verità è l'interdipendenza dei popoli liberi, non la loro indipendenza assoluta”, affermando che a guerra finita gli accordi “dovranno moltiplicarsi fra stato e stato. Trattati di lavoro per la tutela di milioni dei lavoratori che le necessità della ricostruzione metteranno in moto ... trattati di commercio per la ripartizione delle materie prime e degli alimenti ... trattati di navigazione sui grandi fiumi ... trattati tributari. ... Solo le nazioni integrate, consapevoli di se stesse, potranno fare rinunce volontarie che siano innalzamenti e non atti costretti di servitù” [Einaudi 1918b, 32-33].

In questa fase la critica einaudiana è aperta su due fronti: contro la insufficienza e la fragilità di una semplice associazione di Stati; contro l'idea dello stato-potenza. I due fronti appaiono strettamente collegati perché l'abbattimento di uno stato che vuole incarnare l'idea di potenza è possibile solo instaurando un ordine che superi quel principio, la sovranità assoluta, da cui lo stesso origina. Dove attingere per fondare questo “ordine” più alto? Einaudi guarda alla storia degli Stati Uniti e dell'Inghilterra: gli Stati Uniti come stato federale che emerge dal superamento della confederazione tra le tredici colonie; il Commonwealth britannico come confederazione *sui generis*⁸.

Il percorso successivo di Einaudi non è in apparenza lineare e sembra seguire tre filoni distinti: quello di aggregazioni geo-culturali; quello funzionalista; quello federalista, che prende le mosse in questa fase ma si sviluppa nella successiva.

Lo stesso atteggiamento verso la Società delle Nazioni, pur rimanendo fondamentalmente critico, subisce alcune reinterpretazioni funzionalistiche. In realtà Einaudi fu sempre tendenzialmente un federalista ma analizzò con concretezza diversi percorsi alternativi per giungere a questo esito finale. Vale dunque la pena di soffermarsi sui tre percorsi.

8) Su questo si veda anche Einaudi [1915].

3.3. *Il primo percorso: dubbi sullo Stato federale europeo e ipotesi delle unioni geo-culturali (1915-1918)*

L'articolo di Einaudi del gennaio 1918 "La società delle Nazioni è un ideale possibile?" [Einaudi 1918a] è visto come diretta fonte di ispirazione del saggio di Agnelli e Cabiati *Federazione europea o Lega delle Nazioni?*, in cui lo stesso è citato.

Commentando nel 1918 quel saggio di Agnelli e Cabiati, Einaudi concorda con gli autori sul punto nodale che: "il concetto di «società delle nazioni» è troppo vago, instabile per potere dare luogo ad una creazione politica permanente" [Einaudi 1918c, 196]⁹.

Si pone qui il problema del contrasto tra la prospettiva della unificazione (vista come superamento della sovranità assoluta) e quella della collaborazione, ma in questa fase Einaudi non si pronuncia nettamente a favore della federazione, anche se evidenzia come la crescente interdipendenza implichi la necessità di grandi spazi statali.

Queste le riserve esplicitate [Einaudi 1918c, 200-202]: "Ho paura che nel momento presente lo «Stato federale europeo», quale è pronosticato dagli A.A., sia nel tempo stesso troppo e troppo poco. Troppo, se si pon mente alle profonde differenze nazionali che intercedono fra una contrada ed un'altra dell'Europa. ... Il «troppo» sta ... in ciò che un'Europa federale non si può concepire costituita se non da e fra popoli, i quali vi siano spinti da comunanza di interessi, di affetti, di tradizioni, di volontà, di scopi da conseguire. Questa la premessa di tutti gli Stati federali. ... D'altro canto un'Europa federale è troppo poco. Comanderemo in essa l'Inghilterra? Ma allora non si può più parlare di una «Europa federale», bensì di un grande Stato mondiale federale comprendente la comunità britannica delle nazioni e le nazioni europee, con le loro colonie. ... Rimarrà fuori l'Inghilterra? In tal caso l'Europa federale sarebbe una Europa media ingrandita, in cui dominerebbe probabilmente il gruppo nazionale più compatto, quello germanico.

Il piano di una Europa federale non è abbastanza realistico perché è

9) Si tratta appunto della recensione, che Einaudi pubblica su "La Riforma Sociale" (nov-dic. 1918), del saggio di G. Agnelli e A. Cabiati, *Federazione europea o Lega delle Nazioni?* (Bocca, Torino, 1918).

troppo razionale, troppo economico. ... non tiene abbastanza conto degli imponderabili: sentimento di nazionalità, tradizioni, amor della indipendenza, decisione a vivere miseramente pur di recuperare una vetta od un fiume sacro. Il mondo è bello e grande a causa degli imponderabili. Bisogna costruire tenendo conto di essi”.

Einaudi in questo scritto fa anche un richiamo alle posizioni da lui assunte in una serie di articoli sulla *Minerva* tra il 1915 e il 1918 in cui vede delinearci diverse possibili aggregazioni di popoli e Stati, aggregati che non implicino rinuncia alle caratteristiche di cultura e tradizioni: comunità britannica e Stati Uniti d’America; una federazione slava del sud con Boemia, Jugoslavia e Bulgaria; una federazione slava del Nord-Est corrispondente all’antica Russia; un blocco tedesco al centro d’Europa; Italia e Francia riunite come nell’impero romano d’occidente; una unione latina con la Spagna attirerebbe anche l’America del sud. Sarebbe questo un primo meno traumatico passo per la maturazione delle coscienze dei popoli nei confronti dell’accettazione della possibile coesistenza di governi che risolvano i problemi nazionali e di altri supernazionali o mondiali. [Einaudi 1918c, 202-203].

Per contro la diffidenza nei confronti di una idea confederale viene già in questa fase avvalorata da considerazioni storiche che rendono auspicabile anche per gli Stati europei il passaggio da una formula di società di stati ad uno Stato di stati¹⁰.

Può apparire strana questa ipotesi einaudiana che taluno ha considerato una divagazione. La sua rilevanza sta invece, almeno per noi, nel fatto che Einaudi non ha trascurato alcuna opzione per confermarsi poi nel suo percorso funzionalista e federalista.

3.4. Il secondo percorso: le unioni funzionaliste (1919-1925) e il giudizio sulla Società delle Nazioni

10) Si pensi ad alcune espressioni rinvenibili in Einaudi [1918b], dove la sovranità assoluta è definita “massimamente malefica” (p. 25) e dove le si attribuisce una “potenza diabolica” (p. 27); quasi una anticipazione di quella contrapposizione tra la “spada di Satana” e la “spada di Dio” che tornerà nel discorso alla Costituente del 1947 [Einaudi 1948b].

A partire dal 1919 si trovano tracce concrete di un percorso funzionalista inteso come l'instaurarsi di forme di cooperazione intergovernativa in settori specifici al fine di creare il vantaggio della cooperazione tecnica che implica condivisione settoriale (ma forse non cessione) di sovranità. Per questa via si giungerà, attraverso un crescente passaggio dalla cooperazione alla integrazione, alla soluzione federalista. Scrive Einaudi nel 1919 [Einaudi 1919b, 221]: "Le qualità necessarie a ben governare uomini essendo tanto più rare e sublimi di quelle sufficienti a governare cose, riesce subito manifesta la ragione per cui si deve affermare che la novella società delle nazioni avrà maggiore probabilità di successo se invece di affrontare il grandioso problema del governo dell'«umanità» dal lato degli «uomini», lo affronterà dal lato delle «cose»".

Einaudi esamina al proposito il modello della Commissione europea del Danubio creata nel 1856 (Einaudi 1919b, pp. 222-224) e cita vari altri casi: "Il governo della cosa «Danubio» creato nel 1856 ha avuto un magnifico successo. Così come l'hanno avuto l'unione postale internazionale, le varie unioni per la proprietà industriale, letteraria, ecc.ecc. Non v'è nessuna ragione perché l'esempio non debba essere imitato in molti altri casi con uguale successo. E questo diventerà maggiore se, come lo consente l'atto costitutivo della società delle nazioni, le sedi di tutte le commissioni e unioni internazionali esistenti e di quelle da crearsi in avvenire verranno concentrate, in quanto sia possibile, nella città capitale della lega. ... Grande è la probabilità che a poco a poco si costituisca un vero superstato il quale regolerà in misura sempre maggiore gli affari relativi alle cose che interessano gli uomini in generale. Ed è probabile che procedendo in questa guisa modesta, contentandosi di governare le «cose», si giunga alla fine a governare anche gli uomini".

La visione del possibile percorso è chiara; altrettanto chiara è la percezione degli ostacoli: "Non so in quale lasso di tempo queste profezie potranno avverarsi; ma certamente esse paiono il logico sviluppo di una evoluzione già avvertita prima della guerra e che questa sembra accelerare. La rapidità e il successo della nuova formazione super-statale mi paiono dipendere soprattutto dai suoi primi passi" [Einaudi 1919b, 227].

E' dunque necessario che la Società delle Nazioni tenga conto e si

ispiri agli esempi di “governo delle cose” e la sua efficacia dipenderà da come saprà tenerne conto poiché: “Il superstato sarà un fatto; mentre la società delle nazioni, atta a sentenziare fra Stati sovrani e ad impedire guerre, pare ed oggi è una chimera” [Einaudi 1919b, 227]. Si ripete qui la dura critica di Einaudi, già formulata nel 1918, alla Società delle Nazioni¹¹ considerata inutile se non dannosa nella contrapposizione alla soluzione federalista [Einaudi 1918a]. Ma Einaudi, che mai rinuncia all’ideale finale federalista, in quanto però dotato di razionale pragmatismo, cerca di valutare anche le potenzialità valorizzando quella parte del disegno wilsoniano della Società delle Nazioni che sembra non precludere la possibilità di unioni tecniche [Einaudi 1919b]¹².

I problemi impliciti non vengono però elusi e Einaudi in questa linea affronta anche il problema del finanziamento della Società delle Nazioni [Einaudi 1919a] affermando categoricamente che: “Nessun corpo politico può esistere senza il fondamento di un bilancio di entrate e di spese. Una lega delle nazioni, la quale non avesse redditi, non potrebbe spendere, e quindi non potrebbe efficacemente esercitare quella qualunque autorità che gli Stati collegati volessero delegarle” [Einaudi 1919a, 187].

Ciò è sostenuto da Einaudi anche con un esplicito riferimento a A. Hamilton (anche perché caro a Wilson) e al suo sostenere che “in una società politica il potere senza entrate è un puro nome” [Einaudi 1919a, 189].

La analisi einaudiana si concentra dunque sulle due possibilità di finanziamento: contributi degli Stati Membri che da un lato non danno

-
- 11) Gli articoli che Einaudi scrive sulla SdN sono 5, pubblicati tra il 5.1.1918 e il 23.6.1920 tutti con lo pseudonimo di Junius (ora in Einaudi 1961, Cronache... vol. V, pp. 940-980, sotto il titolo generale “La Società delle Nazioni e il doma della sovranità”). I titoli: “La società delle nazioni è un ideale possibile?” (5.1.1918, pp. 940-948); “La dea «potenza» e la dea «giustizia» (a proposito della prammatica sanzione medioeuropea)” (10.7.1918, pp. 948-956); “Perché gli americani combattono in Europa?” (29.8.1918, pp. 956-964; in particolare pp. 962-963); “Il dogma della sovranità e l’idea della società delle nazioni” (28.12.1918, pp. 964-971); “La guerra tra i due ideali continua” (23.6.1920, pp. 971-980).
- 12) Il discorso dei 14 punti di Wilson è del 8.1.1918; l’ultimo dei punti fa riferimento ad una società generale delle nazioni che fornisca mutue garanzie di indipendenza politica e di integrità territoriale agli stati sia grandi sia piccoli. Alcuni pronunciamenti favorevoli a Wilson si trovano in Einaudi 1917 e in Einaudi 1918d.

ai cittadini l'impressione di pagare nuove imposte ma nel contempo che non limitano la sovranità degli Stati partecipanti; entrate proprie che hanno invece le caratteristiche opposte ma che richiederebbero un parlamento per il controllo del bilancio [Morelli 1999, 81-82].

Einaudi nel 1924-25 scrive anche a favore della Società delle Nazioni¹³, ma a nostro avviso la sua valutazione rimane quella critico-costruttiva che prima abbiamo delineato e cioè quella di un funzionalismo come stadio preliminare del federalismo. Ciò in coerenza con la sua convinzione, ribadita nel 1920 che “non fu economico il fondamento primo della guerra. Fu politico, fu nazionale” [Einaudi 1920b, 974] e dunque rispetto a ciò il nemico “non è più la Germania imperiale; poiché quello non era mai stato il nemico vero. Né il nemico è oggi la Russia comunista. Il nemico è in noi” [Einaudi 1920b, 978].

Il terzo percorso coincide con il secondo periodo della riflessione di Einaudi che passiamo ad esaminare.

4. Il secondo periodo. Verso il federalismo europeo: 1940-1956

4.1. Il terzo percorso: pienamente federalista

Vi è una cesura nella produzione degli scritti in argomento Europa tra il 1925 e il 1940 anno in cui Einaudi ribadisce su una rivista americana il concetto che l'interdipendenza mondiale ha ormai reso impossibile la sovranità assoluta, augurandosi che dal secondo conflitto possano sorgere gli Stati uniti d'Europa [Einaudi 1940].

Si tratta di un articolo inserito in un numero monografico che contiene gli atti di un convegno organizzato dalla American Academy of political and social sciences nell'aprile 1940 su “The United States and Durable Peace”. L'Italia non è ancora entrata in guerra, ma sono ormai chiare le sue preferenze. Einaudi, che è all'epoca membro del General Advisory Council della American Academy of Political and Social Sciences, viene invitato a stendere un contributo non per il convegno, a cui non ha partecipato, ma per gli atti, ai quali venne

13) Tra di essi Einaudi [1924a; 1924b; 1924c; 1925].

chiesto di contribuire anche ad altri, tra cui Gustav Cassel. Nel testo di Einaudi, un breve contributo costituito da una pagina, si pongono due possibili ipotesi per il vincitore della guerra, “whoever he will be”: unificare l’Europa sul modello dell’impero napoleonico o dell’impero romano; unificare l’Europa su un piano federale, sul modello degli Usa. Entrambi i piani potrebbero realizzarsi con il secondo che richiederebbe tempi maggiori. Ciò che per Einaudi è certo è che comunque sarebbe stata battuta l’idea dello stato sovrano in quanto si trattava di un “fossil remnant of past ages” [Einaudi 1940, 66].

A partire dal 1943¹⁴, con lo scritto *Per una federazione economica europea*, inizia davvero il secondo periodo della riflessione di Einaudi sull’Europa e si tratta di una fase definitivamente federalista che si esprime soprattutto in un contributo del 1943 dal titolo “Per una federazione economica europea” [Einaudi 1943], in uno del 1944 intitolato “I problemi economici della federazione europea” [Einaudi 1944a], in un intervento ad un convegno tenutosi nel 1947 - “La unificazione del mercato europeo” [Einaudi 1947]¹⁵ - e nel discorso pronunciato all’Assemblea costituente nella seduta del 29 luglio 1947, noto come “La guerra e l’unità europea”. [Einaudi 1948b].

La convinzione della opportunità dell’approccio federalista si è rafforzata, ma con dei contorni peculiari, come ben evidenzia una lettera di Einaudi a Rossi del 23.8.1943: “In una federazione europea che non sia lo strumento di uno stato dominante ... bisogna trovar modo di salvare la sovranità politica, religiosa, culturale dei piccoli stati. Deve essere una faccenda puramente economica e limitata ad alcuni argomenti ben definiti” [Busino e Martinotti Dorigo 1988, 134].

Siamo nel 1943-44, Einaudi non usa l’espressione Stati Uniti d’Europa ma quella di Europa federata. Gli esempi storici che cita rivelano il modello che si va formando nel suo pensiero. La federazione tra

14) Dopo l’8 settembre 1943 Einaudi si rifugia in Svizzera (su cui si veda Busino G., 1972); è stato giustamente osservato che “nessun paese più della Svizzera costituiva una sollecitazione a un ripensamento della questione federale” e che “anche l’ambiente dei profughi europei era particolarmente propizio alla discussione sul futuro dell’Europa” [Bobbio 1993, 28].

15) Si tratta di un intervento ad un convegno moderato da F. Parri al Teatro Eliseo di Roma nell’ottobre 1947 a cui parteciparono anche Camandrei, Silone, Salvemini. Einaudi era all’epoca vice presidente del Consiglio dei Ministri e Ministro del bilancio. Gli atti sono apparsi col titolo *Europa federata* (ed. di Comunità, 1947).

gli stati europei è vista come necessità storica che non trascura la salvaguardia del patrimonio spirituale dei singoli stati: non un Commonwealth britannico, non esattamente gli Stati Uniti, ma una federazione che persegua l'obiettivo dell'equilibrio tra libertà locali e unità federale.

In questo il modello più attraente è quello della Svizzera dell'equilibrio tra libertà cantonale e unità federale¹⁶.

Scopo dei saggi elaborati in questo periodo è finalmente quello di lavorare su una materia che esige la sua competenza specifica: il problema della federazione da un punto di vista economico.

4.2. Le ragioni dell'economia sono contro la sovranità assoluta degli stati

Per dimostrare la sua tesi che la dinamica economica e tecnologica rende inevitabile le integrazioni federali, Einaudi, con una operazione non rara nelle sue argomentazioni scritte, avanza una vigorosa similitudine storica tra Europa e Italia affermando: “Le invenzioni dei cent’anni passati hanno reso l’Italia, la Francia, la Germania, altrettanto assurde come lo erano divenute Siena, Pisa, Firenze e Lucca e Urbino e Ferrara nel ‘400. Assurde, intendiamoci, dal punto di vista economico, rimanendo preziosissimo intangibile il patrimonio morale, storico, linguistico, affettivo delle singole nazioni. Gli stati debbono... sviluppare la propria individualità nazionale; ma essi debbono spogliarsi di quegli attributi i quali sono divenuti un ingombro e un pericolo. La guerra ... bisogna riconoscerlo apertamente, fu la conseguenza fatale di uno stato di cose per cui le ragioni della sovranità degli stati indipendenti contrastavano con le ragioni economiche. Queste vogliono l’abolizione delle barriere doganali fra stato e stato, la unificazione delle ferrovie e delle linee di navigazione interne e dei telegrafi e dei telefoni e della navigazione aerea. Vogliono che i trafori delle Alpi

16) Per avvalorare e approfondire questi spunti sulla Svizzera si vedano: Einaudi 1945, p. 41; Einaudi 1943, p. 75 e pp. 86-87. Diversi i riferimenti anche alla Svizzera come modello di specializzazione produttiva a cui l’Italia dovrebbe guardare: si veda, ad esempio, Einaudi [1944a] (in Einaudi 1986, p. 95 e p. 118).

giovino a unificare i popoli e non siano annullati dai dazi. Vogliono che cose e persone possano liberamente muoversi da un paese all'altro senza proibizioni e senza passaporti. Sarebbe augurabile, e il momento verrà in cui l'intero globo terracqueo sarà economicamente unificato. Ma intanto un passo può e deve compiersi con l'unificazione economica dell'Europa o di una notevole parte di essa¹⁷".

Le società di nazioni, insiste ancora nel 1943, fallirono perché non avevano entrate proprie; non avevano un esercito proprio; non avevano un proprio corpo deliberante e una proprio esecutivo; si trattava di enti politici privi di potenza e, in questo senso, fomentatori di dissidi e di guerre. La via da tentare è dunque un'altra: "bisogna, per salvare i valori spirituali delle piccole patrie nazionali, risolutamente riconoscere che i piccoli mercati economici chiusi entro i confini politici dei singoli stati sono un anacronismo e debbono essere aboliti. Per salvare lo spirito, noi dobbiamo rinunciare alla gelosia della materia" [Einaudi 1943, 79]. Qui e altrove Einaudi è convinto assertore del primato dello spirituale sul materiale¹⁸. Si occupi dunque la federazione di gallerie montane, ferrovie, porti, navi, canali marittimi (di trasporti, dunque); di poste, telegrafi e telefoni, di radio (di comunicazioni, dunque); di pesi e misure, di monete, di proprietà industriale e letteraria (per facilitare lo scambio di beni, idee, invenzioni). "Non male, ma gran bene, deriverà alla ricchezza e alla potenza economica dei singoli stati dalla rinuncia agli egoismi gretti ed alle gelosie partecolaristiche materiali" [Einaudi 1943, 79].

La connessione alla promozione del liberalismo economico è affermata con chiarezza. Tra i vantaggi della auspicata federazione Einaudi [1943, 89] pone in primo piano quelli relativi alla possibilità, in considerazione della vastità del territorio, dell'instaurarsi della più ampia concorrenza tra produttori, a vantaggio dei consumatori.

La federazione, nella sua visione sarà l'arma più potente che di fatto si possa usare per combattere quella che si chiama plutocrazia, per

17) Morelli 1999, 83-84 che cita da Junius, "Ancora il commento al programma: l'Europa di domani", in *L'Italia e il secondo Risorgimento*, a.1, n.3, 13 maggio 1944, p. 2.

18) Vedi anche Einaudi [1944a], p. 120 dove, dopo essersi soffermato sui compiti della federazione fa riferimento alla "liberazione dalla materia" che porta con se la "esaltazione dello spirito".

lottare contro gli arricchimenti eccezionali ed illeciti, contro la sovrapproduzione dei monopolisti. Tutto ciò che allarga il campo della concorrenza tende a ridurre i profitti di monopolio ed a far ribassare il prezzo al livello del costo di produzione marginale. In queste condizioni l'industria acquista un carattere sano; rende servizi col compenso del semplice costo.

Cosa si potrebbe volere di più?, si chiede Einaudi.

La prospettiva è europea, ma non solo. La visione federale europea sembra essere parte di una visione più complessiva, potremmo dire ancora più protesa nel futuro futuribile: "Se i governi degli stati dotati di sovranità assoluta non si fossero industriati ad annullare con dazi doganali, con divieti di importazione e di esportazione, con contingenti, con monopoli dei cambi.....; se i governi, dopo aver consentito e promosso gli scambi postali, telefonici e telegrafici non facessero del loro meglio con il geloso controllo degli stessi; se i governi con limitazioni e proibizioni di immigrazione e di emigrazione non vietassero agli uomini di muoversi così come la convenienza li consiglierebbe; il mondo sarebbe oggi divenuto un unico mercato e uomini e merci passerebbero da un punto all'altro del globo, facendo godere a tutti, nei luoghi meglio indicati dalla convenienza economica, le migliori opportunità di lavoro e di produzione esistenti sulla terra." [Einaudi 1943, 76].

Per quanto riguarda l'Europa, come ben si evidenzia nel suo intervento al Convegno di Roma del 1947, in questa stessa prospettiva egli [Einaudi 1947, 164-165] dimostra di ritenere indispensabili gli aiuti Usa ma anche una autonoma iniziativa europea: "Ma perché gli europei non cominciano collo sbatter giù le barriere doganali, le divisioni anacronistiche le quali riducono la produzione di quei beni di cui gli europei hanno tanta urgente necessità? Le condizioni della vita moderna hanno, infatti, ridotto gli stati europei ... a minuscole entità economiche, nelle quali l'attività economica incontra ostacoli insuperabili. La piccolezza dei mercati infatti: limita la divisione del lavoro....; favorisce il monopolio delle imprese nazionali...; tende all'incremento dei prezzi ed all'incremento dei profitti dei produttori; cosicché non solo la produzione dei beni viene ridotta e quindi viene ridotto il reddito nazionale, ossia la torta comune da dividere fra tutti gli uomini, ma il reddito o torta viene malamente diviso, con danno

dei più ed arricchimento dei pochi”.

4.3 La struttura istituzionale ed economico-istituzionale per lo stato federale (1943-1944)

Valorizzando anche tutte le sue precedenti riflessioni, Einaudi delinea chiaramente la struttura istituzionale ed economico-istituzionale di una federazione europea sui seguenti punti: unificazione monetaria; unità del mercato; divisione del lavoro; esercito comune; parlamento bicamerale; mezzi finanziari.

Sostiene nel fondamentale testo del 1944¹⁹ che “Federazione europea dal punto di vista economico vuol dire attribuzione all’autorità federale di alcuni compiti economici definiti tassativamente nel documento costitutivo della federazione” [Einaudi 1944a, 35].

I primi contorni dello stato federale si trovano nello scritto del 1943, pubblicato a Roma nel settembre 1943 nelle edizioni clandestine del Movimento liberale italiano [Vigo 1986, 13]. In questo saggio Einaudi enuclea uno schema di federazione economica che comprende tre parti distinte e interconnesse: le materie delegate alla federazione dagli stati sovrani; gli strumenti dell’amministrazione federale; i mezzi dell’amministrazione federale.

Tra le materie delegate, in coerenza con quanto sostenuto nei decenni precedenti, figurano il regolamento degli scambi commerciali tra i paesi aderenti alla federazione; il regolamento dei trasporti ferroviari, marittimi, aerei che superino i confini dei singoli stati nazionali; il regolamento delle migrazioni interne entro i confini della federazione; il regolamento della moneta; delle poste, telegrafi e telefoni; della proprietà letteraria ed industriale; dei pesi e misure; delle norme relative alla protezione contro le malattie contagiose, contro le malattie delle piante e degli animali [Einaudi 1943, 79-81]. Insiste qui come nella citazione sopra riportata riferita al 1944 sul fatto che l’elenco

19) Così Bobbio su questo saggio del 1944: “ritengo che questo opuscolo sia uno dei contributi maggiori dati dall’economista al problema eminentemente costituzionale della formazione di uno stato federale, e anche uno degli scritti di maggior rilievo nel dibattito del tempo tra federalisti, generalmente più impegnati sul fronte politico che su quello economico” [Bobbio 1993, 30-31].

delle materie trasferite debba essere tassativo, pur non escludendo ciò che in futuro altre materie possano essere trasferite. Rimangono esclusi alcuni punti importanti – come il regolamento delle questioni del lavoro e delle assicurazioni sociali e la legislazione sulle imposte non esplicitamente trasferite alla federazione – e ciò per la “immaturità dei problemi relativi” [Einaudi 1943, 82].

Passando agli strumenti dell’amministrazione federale Einaudi include tra gli stessi l’esercito comune; la magistratura federale; la polizia federale; la rappresentanza diplomatica; gli organi legislativi e governativi federali [Einaudi 1943, 82-85].

A completamento dello schema della federazione economica si fa riferimento ai mezzi dell’amministrazione federale: le dogane; le imposte di fabbricazione od accise; i monopoli fiscali; le entrate ferroviarie, marittime, postali, telegrafiche e telefoniche [Einaudi 1943, 82-86].

“Unico territorio doganale, finanza propria, esercito proprio ed autorità legislativa ed esecutiva propria, questi sono i caposaldi essenziali e necessari dell’edificio che i costruttori della nuova Europa dovranno innalzare” [Einaudi 1943, 92].

E così nel 1945: “Esercito unico e confine doganale unico sono le caratteristiche fondamentali del sistema. Gli stati restano sovrani per tutte le materie che non siano delegate espressamente alla federazione; ma questa sola dispone delle forze armate, ed entro i suoi confini vi è una cittadinanza unica ed il commercio è pienamente libero. Fermiamoci a questi punti che sono gli essenziali e da cui si deducono numerose altre norme” [Einaudi 1945, 42].

4.4. *Moneta unica*

Già nel 1943, trattando dello schema della federazione economica, Einaudi [1943, 80-81] si sofferma sul regolamento della moneta: “Se potranno essere conservati, trattandosi di esteriorità innocua, i nomi della monete nazionali, dovranno essere fissati i rapporti legali fra di esse. ... In sostanza, ciò equivale alla instaurazione di una sola unità monetaria entro i confini della federazione. Ma, non potendo ciò essere una pura dichiarazione formale, senza contenuto, l’unità monetaria implica necessariamente rinuncia dei singoli stati alla emissione di

carta moneta.... non implica alcun diritto di controllo della federazione sulle finanze dei singoli stati. Semplicemente implica la rinuncia degli stati singoli a valersi del torchio dei biglietti per far fronte alle spese pubbliche”.

Dunque la moneta unica così intesa impedirebbe agli stati di “ricorrere allo spediente infausto” di emettere moneta per ragioni extra economiche, e chiaramente, in relazione al momento storico, Einaudi cita il caso delle guerre. Ma non è solo lo spettro della guerra ad allontanarsi grazie alla moneta unica. La rinuncia al diritto di emissione potrebbe tradursi in una efficace garanzia di buona finanza. Lo stato sarebbe “costretto a fare una buona finanza” [Einaudi 1943, 89] dalla impossibilità di ricorrere all’emissione e dovrebbe ricorrere a imposte e prestiti, prestiti la cui entità dipenderebbe dalla capacità dello stato stesso di procacciarsi la fiducia dei risparmiatori, capacità sicuramente aumentata dal fatto di fare una buona finanza. Ecco limitata una potente causa di inflazione: “La possibilità di malgoverno della circolazione e conseguente inflazione è trasportata dal piano dei singoli stati a quello della federazione, con effetti che paiono vantaggiosi. L’esperienza sembra dimostrare che in un grande aggregato politico sono meno probabili inflazioni estreme che nei piccoli.... E’ probabile che in una vasta federazione, con compiti limitati economici, il governo della circolazione ubbidisca a norme puramente economiche ed abbia scopi come quelli della stabilità dei cambi o della stabilità dei prezzi che, sebbene discutibili, sono oggetto di discussione tecnica e non politica” [Einaudi 1943, 89-90]²⁰.

E’ tuttavia nel saggio del 1944 che Einaudi imposta con straordinaria lungimiranza nei seguenti termini il progetto di quanto oggi si chiama moneta unica.

20) Il riferimento al “miraggio di opere compiute senza costo, grazie al miracolismo dei biglietti” è presente e ribadito anche in Einaudi [1944a, 40]; in Einaudi [1944a] si trova anche un paragrafo dedicato alle riserve teoriche al governo federale della moneta. In quella sede si accenna alla posizione teorica di Keynes e di quegli economisti che sostengono la convenienza della svalutazione dell’unità monetaria in momenti di particolare crisi. Si tratta, dice Einaudi, di un modo di ovviare o di limitare i danni delle crisi; ma non cambia la sostanza delle cose. Egli si dichiara infatti convinto che “in un grande stato federale quel metodo di cura delle crisi apparirà senz’altro sconsigliabile di fronte ad altri più efficaci, e che le crisi medesime saranno meno gravi di quel che siano in un mondo spezzettato ed irto di gelosie internazionali” [Einaudi 1944a, 41].

Egli parte dalla constatazione che il disordine nei cambi e le difficoltà che gli stessi frappongono al funzionamento delle economie spingono verso la moneta unica. “Il vantaggio del sistema non sarebbe solo di conteggio e di comodità nei pagamenti e nella transazioni interstatali” ma ancor più perché sottrarrebbe agli stati il potere di battere moneta quale sinonimo di “falsificare la moneta” generando inflazione: “la peggiore delle imposte” [Einaudi 1944a, 39] che grava soprattutto sui meno abbienti, che in Italia e in Germania generò gli scontri sociali da cui nacquero le dittature. Gli Stati federati senza la sovranità monetaria dovranno provvedere alle opere pubbliche con tasse o con prestiti e a tal fine dovranno rendere giustizia alla democrazia che richiede il consenso.

Con terminologia moderna tali affermazioni si traducono nell’obiettivo primario della Banca Centrale Europea nel controllo dell’inflazione e nella eliminazione del rischio di cambio e dei costi di transazione connessi.

Per la “unica unità monetaria e per la Banca Centrale federale” Einaudi [1994, 38-39] afferma: “Non parrebbe controversa la devoluzione alla federazione del regolamento della moneta e dei surrogati della moneta. ... Sarebbe abolito cioè il diritto dei singoli stati federati di battere moneta propria ... Potrebbe essere solo consentito che la zecca o la Banca centrale [...] battesse esemplari di monete, con impronte diverse per ogni stato ma con denominazione, peso e titolo uniformi ... i biglietti e le monete diversamente improntate sarebbero emessi esclusivamente dall’autorità federale e nella quantità da essa e non dai singoli stati fissata; e tutti dovrebbero essere mutuamente intercambiabili senza alcun ostacolo”.

Più incisivo nei toni, come probabilmente richiede il contesto, risulta quanto dice Einaudi sulla moneta unica nel suo intervento al Teatro Eliseo di Roma nel 1947. Dopo aver ribadito che federalismo è sinonimo di riduzione della sovranità economica degli stati federati sotto-linea come oltre alla potestà legislativa sulle dogane viene trasferito a livello federale qualcosa di ancor più rilevante del regolamento del traffico internazionale, ovvero il diritto all’emissione della moneta di carta. E’ chiaro che sarebbe inutile proclamare la libertà del commercio fra stato e stato, se poi ai cittadini di ogni singolo stato fosse negata la facoltà di fare liberamente pagamenti per le merci acquistate o

vendute. Questa facoltà sarebbe illusoria se ai singoli stati fosse consentito di far ballare, come succede oggi, il ballo di San Vito alla propria moneta cartacea; e quindi fosse consentito di regolare le quantità di divise nazionali ed estere da scambiare. *Federalismo vuol dire tante altre cose oltre quelle che ho accennato; ma vuol dire certamente abolizione del diritto di ogni singolo stato di emettere carta moneta.* Così come oggi non è lecito ai singoli comuni e province, e domani non sarà lecito alle regioni, di istituire proprie Banche di emissione, così nel futuro stato federale europeo dovrà esistere un solo istituto di emissione.... Sarà colpita a morta la illimitata sovranità finanziaria dei singoli stati. Io credo che la limitazione sarà di grande vantaggio all'economia dei singoli stati ex-sovrani" [Einaudi 1947, 166-167].

4.5. Mercato unico

Alle dimensioni dei mercati Einaudi dedica una particolare attenzione anche nel saggio del 1943 laddove esamina gli ostacoli e i limiti alla federazione. Parte dalla constatazione che è interesse preminente di tutti gli stati europei (a dire il vero non cita in questa sede gli stati, ma i popoli: "gli anglosassoni", "i tedeschi", "gli italiani") poter contare su mercati ricchi che possano assorbire molte delle merci prodotte; questa capacità di assorbimento è con ogni evidenza ridotta laddove le "attitudini produttive siano artificialmente coartate a sedicente vantaggio di un qualunque paese egemone" [Einaudi 1943, 93]. Per questo gli interessi di tutti convergono sulla convenienza di eliminare vincoli e restrizioni.

Nel 1944, per quanto riguarda il mercato interno Einaudi ribadisce: "La necessità di un unico sistema federale doganale è talmente evidente che nessuna controversia mai è sorta in proposito. Federazione vuol dire innanzitutto lega doganale, vuol dire unico territorio doganale" [Einaudi 1944a, 46]. Ne segue "il divieto fatto ai singoli stati federati di opporre essi un qualsiasi impedimento ... al traffico interstatale di persone e di cose entro l'unico territorio federale. ... poiché le barriere doganali fra stato e stato, gli impedimenti di ogni altra specie al commercio interstatale, le varie forme di autarchia sono una potente causa di guerra, così è necessario che siano abolite le barriere

fra uno stato e l'altro stato federato e sia costituito un unico territorio entro il quale uomini e cose possano liberamente muoversi" [Einaudi 1944a, 47].

Il concetto è allargato e precisato nel 1947, in un clima post bellico più favorevole alla trattazione di queste tematiche. La conferenza di Einaudi porta il titolo "La unificazione del mercato europeo". La tesi proposta fin dall'inizio del saggio è che ci si trova ormai di fronte ad un mondo legato, unificato economicamente, avvicinato. Per questo a suo parere gli effetti del frazionamento dell'Europa in microscopici mercati sono oggi assai maggiori di quel che non fossero innanzi al 1914. ... Quel che vogliamo noi federalisti è dunque l'abolizione delle frontiere economiche fra stato e stato. Vogliamo cominciare dall'Europa occidentale, ben sapendo che questo è un primo passo verso unificazioni più ampie [Einaudi 1947, 165]²¹.

4.6. Divisione del lavoro

Il più significativo corollario della prospettiva del mercato unico è certamente quello della divisione del lavoro, altro elemento che riporta alle radici della più autentica prospettiva liberistica, classicamente intesa.

Einaudi [1944a, 49] tiene a sottolineare che "In una Europa unificata, la capacità produttiva del lavoro e del capitale sarà grandemente accresciuta in confronto a quella che è oggi in un'Europa spezzettata in più di venti stati".

Alla divisione del lavoro e alla estensione del mercato segue la possibilità concreta dell'operare della concorrenza. "La concorrenza, che in un mercato ampio è assai più arduo sopprimere o limitare che su un mercato ristretto, agisce e costringe i produttori a ridurre i prezzi sino

21) "Il passo riecheggia la formula «cominciare in Occidente» approvata poco prima, il 27-31 agosto, dal Congresso di Montreux dell'Unione Europea dei Federalisti ... che prendeva atto che l'unica scelta ragionevole in quel contesto era l'accettazione della prospettiva aperta dal piano Marshall, cioè l'avvio dell'unificazione nel quadro del blocco occidentale" [Morelli 1990, 147-148].

al livello del costo marginale” [Einaudi 1944a, 54]²².

Il tema della divisione del lavoro è ripreso nel 1947 tra gli elementi fondamentali per la crescita economica che risultano limitati dalla piccolezza dei mercati. La limitazione della divisione del lavoro fa sì che “le imprese economiche s[iano] costrette a dimensioni inferiori a quella che sarebbe la dimensione ottima in un mercato più ampio, nel quale i consumatori invece di essere 45 milioni fossero, per limitarci alla popolazione degli stati partecipanti alla conferenza di Parigi, 250 milioni” [Einaudi 1947, 164].

4.7. Per una democrazia federale completa: Parlamento bicamerale, esercito comune, diplomazia, magistratura

Se fino ad ora abbiamo esposto l'impostazione economico-istituzionale di Einaudi, non possiamo dimenticare che egli tratta anche di tutti gli altri temi politico-istituzionali ed in particolare due punti essenziali di ogni democrazia e cioè il parlamento e la difesa. Einaudi al proposito è pure chiarissimo.

Il Parlamento bicamerale è la struttura democratica necessaria con un consiglio degli stati in cui ognuno ha un eguale numero di rappresentanti e un consiglio legislativo eletto dai cittadini e proporzionale alla popolazione. Le leggi vanno approvate da entrambe le camere. Il potere esecutivo spetta invece al Consiglio federale²³.

La difesa e il potere di dichiarare la guerra passerebbe alla federazione e l'esercito deve basarsi su un esercito comune non costruito sui contingenti nazionali ma attraverso un reclutamento individuale.

22) “Federazione europea è sinonimo di divisione del lavoro, e non di accentramento economico” [Einaudi 1944a, 116]. In questa sede come anche nel successivo “Chi vuole la pace” [Einaudi 1948c] è ribadita una concezione liberale del ruolo dello Stato, di per sé non accentratore neppure in una prospettiva di federazione. E' indubbio che in quest'ottica sia più facile conservare la pace “quanto più sono numerose le forze economiche esistenti in un paese indipendenti dallo Stato” [Einaudi 1948c, 60] e invece più facile la guerra in un'economia accentrata sotto un'unica volontà. Einaudi non si oppone alla assegnazione di competenze economiche ma a situazioni di monopolio e accentramento. In ciò non si vede la contraddizione, come invece evidenzia Morelli [1990, 153-154].

23) Vedi anche Einaudi [1948c] e Einaudi [1948d] (articolo che si compone di due parti, una prima parte del giugno 1953 ed una seconda, precedente per stesura, dell'ottobre 1948).

La Polizia rimarrebbe ai Paesi membri.

Anche sulla magistratura e sulla diplomazia federale nei rapporti con quelle degli Stati membri, Einaudi si intrattiene.

4.8. I mezzi finanziari della federazione

Come già aveva sostenuto nel 1919, anche nel 1944 [Einaudi 1944a, 43-44] egli sostiene che la Federazione non deve dipendere dal contributo di altri ma vivere con risorse proprie. Tra queste menziona i dazi doganali, le imposte di fabbricazione e entrate da servizi della federazione, ma ipotizza anche una imposta sul reddito dei cittadini. Dopo aver escluso la possibilità di contributi dagli stati federati stabiliti in modo da coprire la differenza tra le spese della federazione e il gettito di dazi e accise; dopo aver ugualmente ritenuto poco opportuno abilitare la federazione a esercitare un diritto di sovrainposizione addizionale sulle imposte statali, individua una soluzione nella attribuzione alla federazione del “diritto di stabilire, in concorrenza, ossia contemporaneamente ai singoli stati federati, una propria imposta a base generalissima, che il consenso pressoché universale addita nella imposta sul reddito netto complessivo dei cittadini” [Einaudi 1944a, 44]²⁴.

4.9. La federazione europea si fonda su grandi ideali a cui l'Italia deve aderire

Già tutto ciò dimostra che l'impostazione federalista einaudiana non è «economicistica» perché il fondamento è ideale e politico. Allo stesso tempo l'elemento economico è imprescindibile per delle ragioni che egli stesso [Einaudi 1944a, 120] ben chiarisce: “La federazione ha

24) Per ulteriori approfondimenti vedi Einaudi [1944a, 79-83]. Nel saggio del 1943, trattando dei mezzi della amministrazione federale Einaudi cita (e si sofferma su) le dogane, le imposte di fabbricazione o accise; i monopoli fiscali; le entrate ferroviarie, marittime, postali, telegrafiche e telefoniche; non si fa invece riferimento all'imposta sul reddito dei cittadini nella dichiarata convinzione che sia “probabile che l'insieme di queste entrate ecceda il fabbisogno finanziario della federazione” [Einaudi 1943, 86].

bensì un fondamento economico. Essa è il risultato necessario delle moderne condizioni di vita le quali hanno unificato il mondo dal punto di vista economico, trasformandolo in un unico mercato. Spiritualmente, essa mira però alla meta opposta; che è quella di liberare l'uomo dalla necessità di difendere a mano armata il proprio piccolo territorio ... ed a lui, così liberato, consente di aspirare a prendere parte, utilizzando al massimo le risorse del proprio piccolo territorio, alla vita universale”²⁵.

Nel saggio di Einaudi del 1943, *Per una federazione economica europea* si trova una parte intitolata “E l'Italia?”. Si tratta dell'epilogo del saggio in cui si delinea il compito dell'Italia all'interno della nuova costruzione federale. Il compito, scrive Einaudi [1943, 97], potrà essere di prim'ordine, “ma gli uomini ai quali dobbiamo richiamarci si chiamano Mazzini e Cavour. Le loro idee debbono ridiventare le nostre ... Noi dobbiamo essere pronti a rinunciare al diritto di legiferare e di governare in talune materie economiche, le quali toccano esclusivamente la vita materiale dei cittadini, allo scopo di poter sviluppare in modo più alto tutti gli altri aspetti della nostra vita politica, morale, religiosa, intellettuale. Affermandosi e facendosi paladini di questi principii, gli italiani non ripeterebbero alcun verbo straniero. Essi si richiamerebbero ai principii del nostro risorgimento nazionale”.

Non va dimenticato, prosegue Einaudi [1943, 98], che i principii di nazionalità, di libertà e di uguaglianza dei popoli sono stati sostenuti dagli idealisti italiani, primo fra tutti Mazzini “a pro dell'Europa intera”. Il modo per riguadagnare una perduta credibilità è visto nel farsi promotori di un ideale più alto di quello degli alleati e degli avversari.

I termini di Einaudi, che per taluni aspetti possono sembrare enfatici ed evocativi, dimostrano quanto per lui l'Europa dovesse diventare una area di libertà e pace. Dice Einaudi [1948b, 124] alla Assemblea Costituente nel suo discorso pronunciato il 29 luglio del 1947: “Scrivevo nel 1918 e ripeto ora a trenta anni di distanza: gli stati europei sono divenuti un anacronismo storico”. Ed ancora: “Gli Europei erano

25) Questo brano del 1944 in cui è presente il riferimento al “piccolo territorio” e alla massima utilizzazione delle risorse dello stesso pare evidenziare il riferimento privilegiato al modello svizzero. Si veda anche la nota 17.

troppo amanti di libertà per non tentare ogni via per resistere al brutale dominio della forza; ... diciamo alto che noi riusciremo a salvarci dalla terza guerra mondiale solo se ... impugneremo l'idea eterna della volontaria cooperazione per il bene comune" [Einaudi 1948b, 127] "l'idea di libertà contro l'intolleranza, della cooperazione contro la forza bruta" [Einaudi 1948b, 129].

Su tale base Einaudi [1948b, 129-130] delinea quanto tocca all'Italia in una visione di grande respiro: "L'Europa che l'Italia auspica, per la cui attuazione essa deve lottare, non è un'Europa chiusa contro nessuno, è un'Europa aperta a tutti, un'Europa nella quale gli uomini possano liberamente far valere i loro contrastanti ideali e nella quale le maggioranze rispettino le minoranze e ne promuovano esse medesime i fini, sino all'estremo limite in cui essi sono compatibili con la persistenza dell'intera comunità. Alla creazione di quest'Europa, l'Italia deve essere pronta a fare sacrificio di una parte della sua sovranità ... [perché] il nemico numero uno della civiltà, della prosperità ... è il mito della sovranità assoluta degli Stati".

"Perché non dovremmo anche noi far trionfare in Europa gli ideali immortali, i quali hanno fatto l'Italia unita e si chiamano libertà spirituale degli uomini, elevazione di ogni uomo verso il divino, cooperazione tra i popoli, rinuncia alle pompe inutili, tra cui massima la pompa nefasta del mito della sovranità assoluta?" [Einaudi 1948b, 132].

Non è anedddotico ricordare che Einaudi fece leggere preventivamente il testo del suo intervento in Assemblea costituente ad un altro grande europeista italiano, Alcide De Gasperi che così rispose il 26 luglio 1947: "Mi pare che il tuo discorso sia un eccellente contributo, un colpo d'ala: mi auguro che la Camera lo senta e si lasci trascinare dal tuo sano e realistico idealismo ricostruttivo. Fatti iscrivere: poi converrà procurarsi un posto adeguato tra gli oratori"²⁶.

5. La posizione di Einaudi verso la costruzione europea effettiva

Dopo il discorso alla Costituente del luglio 1947, pur non inauguran-

26) Testo di un biglietto conservato presso l'archivio della Fondazione Luigi Einaudi, sezione I, 2, fascicolo Alcide De Gasperi; cit. in Morelli, 1990, p. 139, n.11.

do una nuova fase di riflessione su questo tema, Einaudi torna in più occasioni a pronunciarsi sull'unificazione dell'Europa, generalmente in occasione di eventi salienti che ne segnano la costruzione²⁷.

5.1. Il funzionalismo della Ceca: il voto a maggioranza, il prezzo di mercato

Quando nel 1950 si avvia la costruzione europea con impostazione funzionalista, Einaudi interviene sul Piano Schuman con due raccomandazioni forti: una di tipo politico relativa al voto a maggioranza; l'altra di tipo economico sul prezzo di mercato [Einaudi 1950]²⁸.

Sul voto a maggioranza egli [Einaudi 1950, 47-48] afferma: "E' da escludere che sia adatto un piano nel quale viga il principio dell'unanimità. Unanimità vuol dire Società delle Nazioni, vuol dire Nazioni unite, vuol dire Consiglio europeo, ossia organizzazioni prive di vera autorità. ... Fondamentale è l'idea della maggioranza la quale lega la minoranza; idea su cui, del resto, funzionano tutti i governi liberi".

Il principio sostenuto è dunque, come nel 1897, quello della maggioranza che impegna la minoranza, non quello dell'unanimità.

Sul prezzo di mercato, egli [Einaudi 1950, 52-53] afferma: "All'idea malvagia del diritto alle materie prime occorre opporre l'idea del buon senso. Tutti, a qualunque nazione, nel caso nostro a qualunque degli stati facenti parte del piano Schuman, appartengano, debbono essere posti dal legislatore, e qui dall'«Autorità», in condizione di poter acquistare carbone, ferro e acciaio pagando per l'acquisto il prezzo che i teologi medioevali chiamavano giusto. Qual è il prezzo giusto? Se ne conosce uno solo, ed è il prezzo di mercato. [...]"

Il piano Schuman aderirà all'idea del prezzo di mercato? ... In tal caso il piano Schuman avrà esercitato opera conforme all'interesse collettivo e i risultati di quest'opera potranno essere anche più meravigliosi

27) Per gli interventi sul tema di Luigi Einaudi Presidente della Repubblica Cfr. Einaudi [1956] in cui la sezione II è intitolata "Pace, guerra, federazione, Comunità europea di difesa, Ritorno di Trieste all'Italia". Lì sono inseriti sette saggi composti tra il 1948 e il 1954.

28) Si noti che la dichiarazione di Schuman che recepisce il piano Monnet è del 9.5.1950; la nota di Einaudi sul piano Schuman è del 27.6.1950.

di quelli di cui fruiscono gli Stati Uniti, non, come volgarmente si ritiene, in virtù dell'abbondanza delle loro ricchezze naturali, ma del criterio economicamente sano con cui le hanno sapute utilizzare; criterio non perfetto, sicuramente soggetto a tutti gli errori propri della natura umana; criterio però meno grossolanamente errato di quelli con cui si è divertita l'Europa negli ultimi quarant'anni".

Per Einaudi rispettare questa regola del prezzo di mercato vuol dire lasciare da parte tutti quei soggetti economici che non sono in grado di adeguarsi allo stesso; l'autorità non dovrà dunque fissare i prezzi; non dovrà stabilire quantitativi di produzione; non dovrà fissare contingenti di importazione e di esportazione da e per i singoli stati del piano; non dovrà assegnare mercati ai singoli produttori; non dovrà dare premi di produzione a chi abbia costi alti rispetto ai prezzi di mercato. Questa le condizioni per cui il piano possa dare una spinta efficace economicamente alla produzione, senza trasformarsi in un mero cartello internazionale.

La concezione che Einaudi promuove è quella di un organismo tecnico limitato ad un settore economico, come passo verso una più piena liberalizzazione del mercato.

5.2. Unione politica ed unione economica, funzionalismo e federalismo

Di natura marcatamente diversa invece appaiono le considerazioni svolte rispetto alla Comunità europea di difesa nelle note del 7 e del 26 dicembre 1951 [Einaudi 1951] e del 2 giugno 1952 [Einaudi 1952]²⁹. Nel saggio del 1952 - quasi un compendio della sua riflessione sul federalismo e sul modo di attuare gli Stati uniti d'Europa - Einaudi commenta di nuovo approfonditamente le differenze tra federalismo e funzionalismo e tra unione politica ed unione economica.

Con riferimento al fondo monetario internazionale, all'unione europea del carbone e dell'acciaio, alla potenziale Ced egli afferma [Ei-

29) Si tratta di una nota dal titolo "Punti fermi federalisti", con lo pseudonimo di "Veterano", poi ripubblicata in Einaudi 1956 con il titolo "Tipi e connotati della federazione. Discorrendo di Comunità europea di difesa", che noi riportiamo in bibliografia.

naudi 1952, 65; 67]: “Non bisogna dir male di sforzi [funzionalistici, n.d.r] che sono certo prova di buona volontà. Ad una condizione: che quegli sforzi non stiano a sé, ma suppongano ed implicino a scadenza prefissata e breve il passaggio alla federazione politica. L’oggetto delle vecchie unioni internazionali – croce rossa, proprietà industriale o letteraria, poste – era tecnico, non attinente ai compiti fondamentali dello stato; e l’oggetto spessi si alimentava da sé (tasse sui brevetti, sui marchi ecc.) o richiedeva contributi minimi agli stati federati. Le nuove unioni sono una faccenda ben diversa: costano assai ed entrano nel vivo della vita di ogni nazione. [...]

L’idea della federazione funzionale è ... frutto di confusione mentale. Soltanto i soliti pasticcioni possono immaginare che, in un dato territorio, possano coesistere parecchi stati dotati tutti di poteri sovrani. Per necessità logica e pratica, chi accetta l’idea di un esercito comune, deve andare sino in fondo ed accettare l’idea della «federazione politica»”.

Dunque le soluzioni funzionaliste sono accettabili solo transitoriamente, come mezzi per attuare la federazione politica; se si vuole l’economico, sostiene Einaudi, bisogna affiancarlo col politico. Sottolinea [1952, 68-69]: “E’ vero che un unico mercato economico dell’Europa occidentale sarebbe un incommensurabile vantaggio per tutti. Gli stati europei odierni sono, economicamente, dei pigmei. Il loro territorio è troppo piccolo perché in essi si affermi una vera divisione del lavoro. Ieri un mercato di dieci milioni di consumatori pareva bastevole a consentire la vita ad imprese industriali aventi la dimensione economica più adatta a raggiungere i costi minimi e a reggere alla concorrenza estera. Oggi, non bastano più, almeno in non pochi casi, i cinquanta milioni e fa d’uopo arrivare ai cento ... La via d’uscita ... è solo l’allargamento del mercato. La federazione europea è il solo mezzo per salvare le industrie sane, capaci di progresso ed oggi arrivate dinanzi al muro insormontabile di un mercato troppo piccolo”.

Perché [Einaudi 1952, 69] “all’allargamento del mercato non si arriva senza dolore. Se il problema è posto dal mero punto di vista economico, l’opposizione di coloro che preferiscono conservare il monopolio del piccolo mercato attuale piuttosto che affrontare l’incognita dell’adattamento al grande mercato federale sarà sempre potentissima Finché uno stato ... è politicamente sovrano, nessun uomo di stato

consentirà mai ad abdicare ad una parte della sua sovranità «economica». Prima vivere, anche male, e poi arricchire”.

Come spesso accade la percezione degli ostacoli è chiaramente individuata [Einaudi 1952, 73]: “Per costruire la federazione europea non è tuttavia perentoriamente indispensabile di nascere tale per virtù di fondatori ... lungimiranti e audaci. ... Fa d'uopo rassegnarsi a lasciare un margine di tempo agli egoismi economici, alla paura delle novità, dei salti nel buio, alla sapienza dei periti in cerca di difficoltà da superare col tempo e colla paglia”.

La più valida strategia per il superamento delle difficoltà delineate consta nell'approntare una base solidissima, fatta sì di principi economicamente condivisi ma uniti a una indispensabile forza politica: “Quel che occorre è che il problema sia posto inizialmente in modo tale che gli ulteriori avanzamenti siano, nonché logici, inevitabili e quasi forzati. Come fu già detto sopra, una federazione s'inizia male su basi puramente economiche. Alla prima rissa fra interessati, tutto va in rovina perché manca la forza politica atta a cementare l'edificio ed a far apparire il distacco più rischioso del rimanere, anche con qualche malcontento, uniti” [Einaudi 1952, 80].

Come arrivare dunque alla federazione? Esiste l'idea funzionalista e quella dell'Assemblea costituente. La critica al funzionalismo si sviluppa più che su un piano teorico su quello concreto delle difficoltà e incongruenze delle comunità europee di tipo funzionalistico. Il gradualismo esige a suo parere una sottostante programmazione, che sia chiaramente leggibile. Queste unioni inoltre sono costose, hanno bilanci rilevanti e potrebbero far emergere difficoltà tra livelli di governo e di sovranità.

In un certo senso si può dire che Einaudi rovesci l'impostazione funzionalistica: non si deve partire dal mercato unico ma dalla federazione politica: “Bisogna cominciare dal politico, se si vuole l'economico” [Einaudi 1952, 68] “Il mercato unico verrà poi” [Einaudi 1952, 70].

Queste valutazioni di Einaudi possono in taluni aspetti apparire contraddittorie ma in realtà sono dettate da due criteri convergenti: quello che alla fine la federazione deve essere politica; quello che le soluzioni funzionaliste sono solo transitorie. I suoi dubbi che si possa incominciare dalla economia piuttosto che dalla politica sono in parte superati

dalla accettazione del funzionalismo transitorio che non ha nulla a che fare con la federazione funzionale che per lui è impossibile.

5.3. Comunità europea di difesa

Già nel 1943 come primo tra gli strumenti dell'amministrazione federale, Einaudi fa riferimento all'esercito comune. "La federazione sarebbe un nome vano" – scrive – "si ridurrebbe ad una inutile e dannosa società delle nazioni se non disponesse di una forza propria, atta a difendere il territorio federale contro le aggressioni esterne e ad impedire le guerre fra gli stati aderenti" [Einaudi 1943, 82]. Ribadisce più oltre nel testo che alcuni stati potranno avanzare riserve su alcuni punti ma tra esse "è da escludere soltanto, perché annullerebbe il valore di tutto il resto, qualunque riserva relativa all'esercito comune" [Einaudi 1943, 96]. In quest'ottica è sicuramente da inquadrare la sua successiva speranza e relativa forte delusione rispetto al progetto della Ced.

Anche per questo Einaudi dà il benvenuto alla Ced, perché l'esercito attiene alla vita stessa dello stato. "La necessità di unificare l'Europa è evidente. Gli stati esistenti sono polvere senza sostanza. Nessuno di essi è in grado di sopportare il costo di una difesa autonoma. Solo l'unione può farli durare. Il problema non è fra l'indipendenza e l'unione; è fra l'esistere uniti e lo scomparire" [Einaudi 1954, p. 89]. La valutazione di Einaudi è quella della necessità di un'autonomia dell'Europa rispetto alle super potenze, e pare ben documentata dalla affermazione sopra riportata. Da qui la necessità dell'esercito comune come condizione necessaria per garantire l'indipendenza di una Europa non soggetta a vassallaggi.

"Il tempo propizio per l'unione europea è ora soltanto quello durante il quale dureranno nell'Europa occidentale i medesimi ideali di libertà. Siamo sicuri che i fattori avversi agli ideali di libertà non acquistino inopinatamente forza sufficiente ad impedire l'unione; facendo cadere gli uni nell'orbita nord-americana e gli altri in quella russa? Esisterà ancora un territorio italiano; non più una nazione, destinata a vivere come unità spirituale e morale solo a patto di rinunciare ad una assurda indipendenza militare ed economica" [Einaudi 1954, 89].

6. Riflessioni conclusive

Quando si riesamina il pensiero di una grande personalità e lo si valuta anche in base agli eventi che si sono successivamente verificati si corrono sempre due rischi: quello di attribuire al pensiero dell'autore rivisitato l'influenza sugli eventi successivi ma anche quello di usare gli eventi per reinterpretarne il pensiero. E' difficile sottrarsi a questi rischi e ne siamo consapevoli. Per questo ne avvertiamo il lettore specie perché in queste conclusioni ci interrogheremo su cosa Einaudi possa ancora insegnare all'Europa del XXI secolo.

Einaudi è stato di certo una delle più insigni personalità della storia d'Italia del XX secolo. Scrivendo dell'Europa egli è stato per molti versi tra i principali ideatori nel nostro Paese di quella che oggi rappresenta la più importante innovazione istituzionale delle democrazie del XX secolo e una delle più importanti della storia. Comparativamente egli è stato anche uno dei più lucidi ideatori di quella che poi è diventata la Cee e la Ue. Ma è difficile affermare che egli ha avuto una influenza diretta sulla dinamica della costruzione europea mentre ha senza dubbio esercitato una influenza rilevante su personalità che, a loro volta, con percorsi assai diversi, hanno avuto una importanza decisiva nella costruzione europea.

Riteniamo infatti che Einaudi abbia avuto un notevole ruolo nel dare contenuto economico d'impostazione liberale a coloro i quali erano europeisti innanzitutto, mentre sulle modalità attuative di questa vocazione (federalismo, piuttosto che funzionalismo, piuttosto che forme composite) non avevano una scelta netta orientandosi in modo pragmatico. Questa visione è poi quella che ha improntato la eurodemocrazia come oggi è: quale composizione di metodo comunitario e di metodo intergovernativo, unione di popoli e di stati.

Einaudi ha avuto inoltre una sicura influenza nel proporre un contenuto economico liberale anche all'europeismo di chi era federalista innanzitutto. Il disegno federalista è ancora lontano dall'avverarsi in Europa e tante sono le difficoltà. Ma ciò non toglie nulla alla sua validità se non altro come tensione, forse non raggiungibile.

Noi crediamo che, in via implicita od esplicita, l'europeismo italiano trovi ancora oggi in Einaudi e nel suo "liberalismo europeo" una pietra angolare di un lungo processo che tenta faticosamente di ricomporre

impostazioni che, a volte contraddittorie in linea di principio, sono nei fatti l'alimento della costruzione europea: l'impostazione federalista e liberale, l'impostazione liberale e quella socialdemocratica, quella intergovernativa-comunitaria.

Noi abbiamo spesso argomentato che l'eurodemocrazia è una nuova forma di democrazia [Quadrio Curzio 1996; 2000; 2002; 2004] che da un lato si fonda sul liberalesimo sociale (che è diverso sia dal liberismo che dalla socialdemocrazia) e dall'altro sul neo-federalismo solidale (che è la intersezione tra metodo comunitario e intergovernativo, unione di popoli e di stati). Con una terminologia certo non einaudiana abbiamo sostenuto che l'Europa è fondata su due paradigmi: quello dei momenti 3C (crescita, costruzione, costituzione) e quello dei principi 3S (sussidiarietà, sviluppo, solidarietà).

Nel XXI secolo noi crediamo sia necessario infatti fondere ideali, analisi e fatti in nuovi paradigmi, forse non rigorosi concettualmente rispetto alle dottrine consolidate, ma utili per dare forte autonomia alla eurodemocrazia.

Riferimenti bibliografici

- Albertini, M. (1963), *Federalismo e Stato federale: Antologia e definizione*, Milano, Giuffrè.
- Baffi, P. (1963), *Memoria sull'azione di Einaudi, 1945-1948*, Cahiers Vilfredo Pareto, II, pp. 217-231.
- Bobbio, N. (1975), *Il federalismo nel dibattito politico e culturale della resistenza*, in *L'idea dell'unificazione europea dalla prima alla seconda guerra mondiale*, a cura di S. Pistone, Torino, Fondazione Luigi Einaudi, pp. 221-236.
- Bobbio, N. (1993), *Luigi Einaudi, federalista*, in *Alle origini dell'europeismo in Piemonte. La crisi del primo dopoguerra, la cultura politica piemontese e il problema dell'unità europea*, a cura di C. Malandrino, Torino, Fondazione Luigi Einaudi, pp. 17-32.
- Busino, G. (1972), a cura di, *Luigi Einaudi e la Svizzera*, Annali della Fondazione Luigi Einaudi, vol. V, pp. 351-422.
- Busino, G. e Martinotti Dorigo, S. (1988), a cura di, *Luigi Einaudi – Ernesto Rossi, Carteggi (1925-1961)*, Torino, Fondazione Luigi Einaudi.
- Ciampi, C.A. (1991), *I Valori di Luigi Einaudi e il governo della moneta: alcuni motivi di riflessione*. Intervento di Carlo A. Ciampi, Governatore della Banca d'Italia, Milano, 12 luglio 1991.
- Cressati, C. (1992), *L'Europa necessaria. Il federalismo liberale di Luigi Einaudi*, Torino, Giappichelli.
- Del Vecchio, G. e Jemolo, C.A. (1964), *Luigi Einaudi, commemorazione tenuta dai soci Gustavo Del Vecchio e Arturo Carlo Jemolo nella seduta a classi riunite dell'1 aprile 1964*, Roma, Accademia nazionale dei Lincei.
- Einaudi, L. (1897), *Di una biografia avanti lettera degli Stati uniti europei*, 20 agosto 1897, in Einaudi (1959, 37-39).
- Einaudi, L. (1915), *L'impero britannico e la teoria tedesca della sua decadenza*, in Einaudi (1961, 748-763).
- Einaudi, L. (1917), *I verdetti della "grande vergine"*, in Einaudi (1961, 445-449).
- Einaudi, L. (1918a), *La società delle Nazioni è un ideale possibile?*, (Corriere della Sera, 5 gennaio 1918), in Einaudi (1948a, 11-22).

- Einaudi, L. (1918b), *Il dogma della sovranità e l'idea della Società delle Nazioni*, (Corriere della Sera, 28 dicembre 1918), in Einaudi (1948a, 23-33).
- Einaudi, L. (1918c), *Federazione europea o Società delle Nazioni*, in Einaudi (1921, 195-203).
- Einaudi, L. (1918d), *Il programma per la pace di Wilson e la revisione dei nostri programmi doganali*, in Einaudi (1961, 632-636).
- Einaudi, L. (1919a), *Il problema finanziario della Società delle Nazioni*, in Einaudi (1921, 187-194).
- Einaudi, L. (1919b), *La Società delle Nazioni e il governo delle cose*, in Einaudi (1921, 219-227).
- Einaudi, L. (1920a), *Popoli dominatori e popoli oppressi*, in Einaudi (1921, 229-237).
- Einaudi, L. (1920b), *La guerra tra i due ideali continua*, in Einaudi (1961, 971-979).
- Einaudi, L. (1921), *Gli ideali di un economista*, Firenze, La Voce.
- Einaudi, L. (1924a), *Il problema della pace a Ginevra: l'ora della discussione* (settembre 1924), in Einaudi (1965, 839-843).
- Einaudi, L. (1924b), *L'Italia a Ginevra* (settembre 1924), in Einaudi (1965, 844-848).
- Einaudi, L. (1924c), *Il Consiglio delle Nazioni radunato a Roma. La più alta meta* (dicembre 1924), in Einaudi (1965, 893-896).
- Einaudi, L. (1925), *Il convegno di Ginevra* (gennaio 1925), in Einaudi (1965, 167-170).
- Einaudi, L. (1940), *The nature of a World Peace*, The Annals of the American Academy of political and social sciences, vol. 210, luglio, pp. 66-67.
- Einaudi, L. (1943), *Per una federazione economica europea*, in Einaudi (1986, 67-98).
- Einaudi, L. (1944a), *I problemi economici della federazione europea*, Einaudi (1948a, 35-120).
- Einaudi, L. (1944b), *Ancora il commento al programma: l'Europa di domani*, L'Italia e il secondo Risorgimento, a.1, n.3, 13 maggio 1944, p. 2.
- Einaudi, L. (1945), *Il mito dello stato sovrano*, in Einaudi (1986, 37-42).
- Einaudi, L. (1947), *La unificazione del mercato europeo*, in Einaudi

(1986, 163-169).

Einaudi, L. (1948a), *La guerra e l'unità europea*, Milano, Ed. di Comunità.

Einaudi, L. (1948b), *La guerra e l'unità europea*, discorso pronunciato all'Assemblea costituente nella seduta del 29 luglio 1947, in Einaudi (1948a, 121-133).

Einaudi, L. (1948c), *Chi vuole la pace*, in Einaudi (1986, 59-63).

Einaudi, L. (1948d), *Monarchia e federazione*, in Einaudi (1956, 85-88).

Einaudi, L. (1950), *Sul piano Schuman*, 27 giugno 1950, in Einaudi (1956, 47-55).

Einaudi, L. (1951), *Su un eventuale esercito europeo*, in Einaudi (1956, 56-61).

Einaudi, L. (1952), *Tipi e connotati della federazione. Discorrendo di Comunità europea di difesa*, 2 giugno 1952, in Einaudi (1956, 62-84).

Einaudi, L. (1954), *Sul tempo della ratifica della C.E.D.*, 1 marzo 1954, in Einaudi (1956, 89).

Einaudi, L. (1956), *Lo scrittoio del Presidente (1948-1955)*, Torino, Einaudi.

Einaudi, L. (1959), *Cronache economiche e politiche di un trentennio (1893-1925)*, vol. I (1893-1902), Einaudi, Torino.

Einaudi, L. (1961), *Cronache economiche e politiche di un trentennio (1893-1925)*, vol. IV (1914-1918); vol. V. (1919-1920), Einaudi, Torino.

Einaudi, L. (1965), *Cronache economiche e politiche di un trentennio (1893-1925)*, vol. VII (1923-1924); vol. VIII (1925), Einaudi, Torino.

Einaudi, L. (1986), *La guerra e l'unità europea*, Bologna, Il Mulino, (con introduzione di G. Vigo).

Fauci, R. (1986), *Luigi Einaudi*, Torino, Utet.

Gioli, G. (1997), a cura di, *L'Europa e gli economisti italiani del Novecento. Federalismo, integrazione economica, fiscalità*, Milano, Franco Angeli.

Graglia, P. (1996), *Unità europea e federalismo. Da «Giustizia e Libertà» ad Altiero Spinelli*, Bologna, Il Mulino.

Malandrino, C. (1993), a cura di, *Alle origini dell'europeismo in Piemonte. La crisi del primo dopoguerra, la cultura politica piemontese*

e il problema dell'unità europea, Atti del Convegno tenuto presso la Fondazione Luigi Einaudi (Torino, 28-29 novembre 1991), Torino, Fondazione Luigi Einaudi.

Malandrino, C. e Pistone, S. (1999), a cura di, *Europeismo e federalismo in Piemonte tra le due guerre mondiali. La Resistenza e i Trattati di Roma*. Atti del Convegno tenuto presso la Fondazione Luigi Einaudi (Torino, 9-10 ottobre 1997), Firenze, Olschki.

Morelli, U. (1990), *Contro il mito dello stato sovrano. Luigi Einaudi e l'unità europea*, Milano, Angeli.

Morelli, U. (1999), *Luigi Einaudi e l'unità federale europea*, in *Europeismo e federalismo in Piemonte tra le due guerre mondiali. La Resistenza e i Trattati di Roma*, a cura di C. Malandrino e S. Pistone, Firenze, Olschki, pp. 75-98.

Pistone, S. (1975a), a cura di, *L'idea dell'unificazione europea dalla prima alla seconda guerra mondiale*. Relazioni tenute al convegno di studi svoltosi presso la Fondazione Luigi Einaudi (Torino, 25-26 ottobre 1974), Torino, Fondazione Luigi Einaudi.

Pistone, S. (1975b), *Le critiche di Einaudi e di Agnelli e Cabiati alla Società delle Nazioni nel 1918*, in Pistone (1975, 25-37).

Polito, P. (1999), *Federalismo ed europeismo nell'opera di Norberto Bobbio*, in Malandrino e Pistone, (1999, 153-173).

Quadrio Curzio, A. (1996), *Noi, l'economia e l'Europa*, Bologna, Il Mulino.

Quadrio Curzio, A. (2000), *Tre costituzioni economiche: italiana, europea, bicamerale*, in *La nuova età delle costituzioni*, Collana A cinquant'anni dalla Costituzione, a cura di L. Ornaghi, Fondazione Cassa di Risparmio delle Province Lombarde, Bologna, Il Mulino, pp. 69-119.

Quadrio Curzio, A. (2002), *Sussidiarietà e sviluppo. Paradigmi per l'Europa e per l'Italia*, Milano, Vita e Pensiero.

Quadrio Curzio, A. (2004), *Europe and Italy: Economic and Institutional Relationship*, Rivista internazionale di Scienze economiche e Commerciali, *Issue In Honour of Mario Talamona*, Vol. LI, n. 1, marzo, pp. 125-132.

Sarcinelli, M. (2003), *La federazione e la moneta europea. Il contributo di Luigi Einaudi*, Notiziario della Banca popolare di Sondrio, n. 92, agosto, pp. 26-34.

Sarcinelli, M. (2004), *Europe's federation and currency: the contribution of Luigi Einaudi*, Banca nazionale del lavoro, Quarterly review, vol. LVII, n. 229, giugno, pp. 109-130.

Spinelli, A. (1984), *Come ho tentato di diventare saggio. I. Io, Ulisse*, Bologna, Il Mulino.

Vigo, G. (1986), *Introduzione*, in Einaudi (1986, 7-13).

**LE FONDAZIONI BANCARIE,
MOTORE DI PROGRESSO CIVILE**
*BANKING FOUNDATIONS, THE DRIVING FORCE
OF CIVIL PROGRESS*

Stefano Zamagni
Dipartimento di Scienze Economiche - Università di Bologna
Presidente dell'Agenzia per le Onlus

Department of Economics - University of Bologna
President of Agenzia per le Onlus

stefano.zamagni@unibo.it

Nel saggio si intende focalizzare l'attenzione su due questioni specifiche. La prima concerne il modello di Fondazione bancaria e dunque la struttura di governance che si ritiene di dover privilegiare. La seconda questione, invece, chiama in causa l'identità propria delle Fondazioni bancarie.

Un primo risultato positivo conseguito finora dal nostro sistema fondazionale è che le Fondazioni hanno ormai completato la loro trasformazione in enti non profit, divenendo così una infrastruttura molto importante del terzo settore. Un altro risultato è che se si osserva l'andamento temporale dell'allocazione delle risorse alle tre forme di erogazione (per progetti presentati da terzi; per iniziative coprogettate e corealizzate; per progetti pensati e realizzati in proprio) si nota che la prima forma di erogazione, pur mantenendo la posizione dominante, è andata via via calando a favore delle restanti due forme. La tendenza quindi è che tra le Fondazioni si vada progressivamente diffondendo il convincimento in base al quale la natura di tali enti non può essere quella di meri distributori di risorse a soggetti terzi. Emerge una funzione pedagogica delle Fondazioni nei confronti degli altri soggetti della società civile che si va espandendo. Si tratta di una funzione che si esplica ad un duplice livello: per un verso, quello di orientare la domanda di risorse attraverso la fissazione di criteri di priorità, per l'altro verso, quello di facilitare l'emergenza di talenti e di progettualità da parte di quelle espressioni della società civile che sono poco propense al rischio.

PAROLE CHIAVE: FONDAZIONI · GOVERNANCE · FONDAZIONE EROGATIVA · FONDAZIONE OPERATIVA · EROGAZIONE · SUSSIDIARIETÀ · SOCIALE · TERZO SETTORE.

The intention of this study is to focus attention on two specific issues. The first regards the Banking Foundation model and, therefore, the governance structure that it would be best to favour. The second issue, on the other hand, involves the identity of Banking Foundations themselves. The first positive result that has been achieved up to now by our foundational system is that the Foundations at this point have completed their transformation into non-profit entities, thereby becoming a very important infrastructure in the third sector. Another result is that if we observe

the temporal allocation of resources to the three forms of disbursement (for projects presented to third parties; for initiatives that have been co-designed and co-realized; and for project that have been self-designed and self-realized) we note that the first form of disbursement, although it has maintained its dominating position, has slowly decreased in favour of the remaining two forms. The trend, therefore, is that amongst the Foundations the conviction is progressively growing that these entities can no longer be mere distributors of resources to third parties. A pedagogic function of the Foundations emerges with regard to other subjects of civil society that is continuing to expand. This function is carried out at two levels: on the one hand, it directs the request for resources through the setting of priority criteria, and on the other, it facilitates the emergence of talents and planning skills by those parts of civil society that are not very disposed to risk.

KEYWORDS: FOUNDATIONS · GOVERNANCE · GRANT-MAKING FOUNDATION · OPERATING FOUNDATION · ALLOCATION · SUBSIDIARITY · SOCIAL · THIRD SECTOR.

Nelle brevi note che seguono intendo focalizzare l'attenzione su due questioni specifiche. La prima concerne il modello di Fondazione bancaria e dunque la struttura di governance che si ritiene di dover privilegiare. La seconda questione, invece, chiama in causa l'identità propria delle Fondazioni bancarie.

Due osservazioni preliminari prima di entrare nel merito dell'argomento.

Considerato che il patrimonio complessivo delle Fondazioni di origine bancaria si aggira intorno ai 67 miliardi di euro – se misurato a valori di mercato – si ha che l'Italia si colloca al terzo posto, dopo USA e Germania, nella graduatoria mondiale dei paesi con un sistema fondazionale di natura privata con il più alto patrimonio. (Alla cifra indicata occorre, infatti, aggiungere i patrimoni delle altre fondazioni di natura privata e di quelle IPAB – invero poche – che hanno scelto di acquisire personalità giuridica privata). Stiamo dunque parlando di qualcosa di rilevante che, tuttavia, non ha ancora ricevuto un'attenzione proporzionata al suo peso.

La seconda osservazione è che la nascita e lo sviluppo di questo nuo-

vo soggetto della società civile ha rappresentato – per dirla con L. Scandizzo – il primo esperimento riuscito nel nostro paese di ingegneria sociale di tipo epigenetico. Si tratta di un’espressione mutuata dalla biologia e che denota la strategia di chi, dopo aver gettato il seme – il D. Lgs. 153/1999 - lascia che esso trovi il suo modo proprio di sviluppo. Questo significa che la configurazione definitiva che le Fondazioni conosceranno al termine (assai prossimo) del periodo di transizione sarà il risultato assai più della loro capacità di modificare endogenamente il quadro normativo che non di ulteriori interventi dell’alto. Ecco perché è importante che si presti la dovuta attenzione ai problemi ancora aperti di cui dirò tra breve.

Un primo risultato positivo conseguito finora dal nostro sistema fondazionale è che le Fondazioni hanno ormai completato la loro trasformazione in enti non profit, divenendo così una infrastruttura molto importante del terzo settore. Si badi che nel 2000, il 5° Rapporto ACRI parlava di “Fondazioni ancora in mezzo al guado”. Pare dunque definitivamente tramontata la prospettiva – da più di un osservatore ritenuta probabile – secondo cui le Fondazioni avrebbero conservato la doppia anima, quella cosiddetta filantropica e quella di strateghi del riassetto del sistema creditizio. È questo un esito che nessuno aveva previsto agli inizi. Basti ricordare quello che affermò Beniamino Andreatta nell’occasione della discussione in Parlamento del disegno di legge Ciampi. Con riferimento specifico alla visione sottostante il processo di riforma scrisse: “Era assente un interesse vero e proprio a dar vita a fondazioni nel nostro paese”. (AREL, Milano, 2000). È invece accaduto esattamente il contrario: oggi le fondazioni bancarie sono andate ad ingrossare il corpo delle formazioni sociali intermedie, collocandosi a pieno titolo “tra i soggetti dell’organizzazione delle libertà sociali” – per usare l’incisiva espressione delle sentenze del 2003 della Corte Costituzionale.

Di un secondo risultato interessante mette conto dire. Se si osserva l’andamento temporale dell’allocazione delle risorse alle tre forme di erogazione (per progetti presentati da terzi; per iniziative coprogettate e corealizzate; per progetti pensati e realizzati in proprio) si nota che la prima forma di erogazione, pur mantenendo la posizione dominan-

te, è andata via via calando a favore delle restanti due forme. Quale il significato di tale tendenza? Quello di farci intendere come tra le Fondazioni si vada progressivamente diffondendo il convincimento in base al quale la natura di tali enti non può essere quella di meri distributori di risorse a soggetti terzi. Come il Rapporto bene illustra, c'è una funzione pedagogica delle fondazioni nei confronti degli altri soggetti della società civile che si va espandendo. Si tratta di una funzione che si esplica ad un duplice livello: per un verso, quello di orientare la domanda di risorse attraverso la fissazione di criteri di priorità, per l'altro verso, quello di facilitare l'emergenza di talenti e di progettualità da parte di quelle espressioni della società civile che sono un po' "timide" oppure poco propense al rischio.

Un chiarimento è qui opportuno. La tendenza sopra registrata vuol forse significare che quelle bancarie si stanno spostando verso il modello di fondazione *operating*? Come noto, si è soliti distinguere, sia in letteratura sia nella prassi, tra fondazione erogativa (*grant-making*) e fondazione operativa (*operating*). La prima è quella che consente ad altri soggetti di fare; la seconda invece è quella che opera totalmente in proprio. Ebbene, a me non pare che la risposta all'interrogativo posto sia positiva. In ogni caso, ritengo che ciò non sia affatto auspicabile. E questo per due ragioni principali. In primo luogo, la forma organizzativa della fondazione non è certo la forma più idonea per assicurare un efficace svolgimento di attività caratterizzate da una forte variabilità della domanda come sono le attività che rientrano nei "venti settori ammessi" dalla legge 153/1999. L'assetto istituzionale di una fondazione sarà sempre troppo "pesante" per servire alla bisogna. Secondariamente, la fornitura diretta di beni e servizi da parte di una fondazione complicherebbe non poco il problema del *moral hazard* (rischio morale). Sappiamo, infatti, che una delle difficoltà più serie che minaccia la sostenibilità dei soggetti non profit è appunto una particolare forma di rischio morale: il soggetto di offerta – nel nostro caso la fondazione – potendo contare su un patrimonio certo e robusto continua a gestire il servizio o l'attività che ha posto in essere anche in condizioni di inefficienza allocativa (si continuano cioè a fornire prestazioni anche se queste non sono più richieste dai beneficiari perché, ad esempio, è mutuata la loro condizione di bisogno) o, addirittura, di inefficienza organizzativa (non v'è incentivo

alcuno a modificare l'assetto organizzativo interno al fine di ridurre i costi di funzionamento). La storia contemporanea è ricca di esempi di fondazioni che hanno dilapidato, nel corso del tempo, il proprio patrimonio perché incapaci di contrastare le inefficienze allocative e organizzative di cui si è detto.

C'è un terzo risultato importante che emerge dal rapporto ACRI: le fondazioni vanno comprendendo, in modo inequivocabile, che la loro cifra è quella di essere strumento di sussidiarietà, anzi un "moltiplicatore della sussidiarietà". Ha scritto, a proposito di sussidiarietà, Jacques Delors, il più convinto sostenitore dell'inserimento di tale principio nel Trattato di Maastricht: "La sussidiarietà procede da un'esigenza morale, per cui la finalità della società è fatta dal rispetto per la dignità e la responsabilità delle persone che la compongono. La sussidiarietà non è solo la limitazione dell'intervento di un'autorità superiore su una persona o una collettività in grado di agire da sola [sussidiarietà verticale], ma è anche l'*obbligo* per tale autorità di favorire i mezzi per cui persone e collettività possono raggiungere i loro scopi [sussidiarietà orizzontale]. La sussidiarietà comprende così due aspetti indissociabili: il *diritto* di ciascuno a esercitare la propria responsabilità per realizzarsi al meglio; il *dovere* dei poteri pubblici di fornire a ciascuno i mezzi per realizzarli pienamente" (EIPA, Maastricht, 1991, p.3; corsivo aggiunto). In tale brano, è sufficiente sostituire al termine autorità quello di fondazione e al termine collettività l'espressione "soggetti di società civile" per ottenere la risposta all'interrogativo riguardante il modo in cui le fondazioni bancarie si devono rapportare alle organizzazioni della società civile se vogliono diventare autentici "moltiplicatori della sussidiarietà".

Ma v'è di più. L'art.2, c.1 della citata legge 153/1999 sancisce che le fondazioni devono perseguire "scopi di utilità sociale e di promozione dello sviluppo economico". Nelle prime versioni del decreto legislativo si parlava, invece, di "fini di interesse pubblico". La differenza è tutt'altro che lessicale, dal momento che l'utilità è la proprietà di un'azione di soddisfare bisogni; ciò che postula un qualche giudizio di adeguatezza dei mezzi impiegati nello svolgimento dell'azione rispetto agli scopi da raggiungere. Posso bensì destinare risorse a fini di interesse pubblico, ma questo in nessun modo assicura che venga generata utilità sociale. In altro modo, la parola utilità dice che è al risultato,

piuttosto che al mero rispetto delle procedure, che occorre prestare attenzione quando una fondazione distribuisce le proprie risorse.

Eccoci al punto di arrivo del discorso. Se è bene, per le ragioni sopra richiamate, che le fondazioni conservino la fisionomia di enti *grant-making* e se al tempo stesso esse non possono limitarsi a una mera erogazione di fondi, dal momento che devono mirare a produrre “utilità sociale”, si ha che l’unico modo per uscire dall’apparente *empasse* è quello di adottare il modello organizzativo di tipo sussidiario. Questo implica che la fondazione si rappresenti ai soggetti della società civile in modo promozionale, aiutandoli cioè a fare ciò che devono fare, proprio come esige il principio di sussidiarietà. Duplice il vantaggio dell’adozione di tale modello. Per un verso, quello di non provocare effetti di spiazzamento nei confronti delle realtà esistenti nella società civile locale (associazioni, comitati, cooperative sociali, imprese sociali). È questo il rischio che una fondazione *grant-making* correrebbe se decidesse di adottare il modello organizzativo istituzionale. In base ad esso la fondazione, sulla scorta di una lettura (autoreferenziale) della realtà del territorio, individua i bisogni sociali da soddisfare e il modo di soddisfarli, delegando i compiti, relativi ai vari soggetti non profit. Per l’altro verso, il modello sussidiario consente alla fondazione di svolgere il ruolo di mobilizzatore della “generosità diffusa” che esiste sul territorio. Certificando il valore e la serietà dei progetti ad essa sottoposti; coordinando le richieste avanzate al fine di evitare duplicazioni inutili; richiamando l’attenzione delle organizzazioni non profit presenti nel territorio sulla opportunità di intervenire in specifici settori, la fondazione può così diventare un vero e proprio moltiplicatore di sussidiarietà.

Passo ora ai punti di debolezza o, meglio, agli obiettivi non ancora appieno conseguiti dalle fondazioni. Ad un paio di questi desidero volgere particolare attenzione. L’immagine che all’esterno le fondazioni offrono di se stesse è tuttora inadeguata. Non è tanto una questione di insufficiente comunicazione, né di insufficienti strumenti comunicativi, quali il bilancio sociale o il bilancio di missione. Piuttosto, si tratta della difficoltà di costruire una propria *identità fondazionale* da comunicare a tutti gli stakeholders distribuiti sul territorio. Due sono

i modi principali di interpretare l'identità di una fondazione bancaria. Il primo vede la fondazione come un soggetto che, possedendo un patrimonio intangibile, ha come sua prioritaria preoccupazione quella di estrarre da esso il massimo di redditività sotto il vincolo di conservazione del patrimonio stesso. Gli utili della gestione patrimoniale così ottenuti vengono poi distribuiti ai soggetti della società civile che ne fanno richiesta. La logica sottostante questo modo di concettualizzare la natura della fondazione è quella dei due tempi: prima si massimizzano gli utili e poi si pensa a distribuirli. Con il che, la fondazione è tanto più "brava" quanto più distribuisce finanziamenti.

L'altro modo – privilegiato da chi scrive - di concepire l'identità è quello di pensare alla fondazione come ad una componente essenziale della medesima società civile organizzata, con il ruolo specifico di motore dello sviluppo locale. Come si può comprendere, l'adesione all'uno o all'altro modello identitario ha conseguenze di rilievo sulla *governance* interna. Alla fondazione che scegliesse il primo modello basterebbe un competente "finance manager" e un direttore altrettanto competente e in grado di applicare in maniera leale i criteri predisposti dal consiglio di amministrazione per l'allocazione dei fondi. Ma una tale fondazione pagherebbe un prezzo altissimo in termini identitari: perché non affidare ad un ufficio *ad hoc* della banca conferitaria i due compiti indicati, cioè la gestione ottimale del patrimonio e la trasparente erogazione delle risorse? Che bisogno ci sarebbe di mantenere in vita una fondazione considerato che la banca conferitaria ha risorse umane e strutture di governo più che all'altezza per quei compiti? D'altro canto, la scelta dell'altro modello identitario rovescia i termini del problema: la legittimazione sociale della fondazione sarebbe alta, ma la struttura di governo dovrebbe risultare alquanto modificata. La ragione è presto detta: se la fondazione sceglie di diventare un soggetto attivo della società civile (e non una mera cassaforte) essa non potrebbe non porsi il problema di come misurare il valore aggiunto sociale (VAS) dei propri interventi. Infatti, sotto questa ipotesi è ovvio che i criteri di valutazione delle proposte da finanziare non possono essere quelli delle credibilità del proponente e della fattibilità economica del progetto. (Come il Rapporto indica, sono questi i due criteri ancor'oggi prevalenti). Ad essi occorre aggiungere criteri che valgano a misurare – beninteso, non a quantificare - quanto capitale

sociale (reti di fiducia; beni relazionali; legami di reciprocità) i progetti che si vanno a finanziare producono.

Ebbene, è proprio su questo fronte che si registra un ritardo piuttosto preoccupante. I sistemi di valutazione adottati si avvalgono ancora di indicatori standardizzati che non permettono di stabilire “quanto bene viene fatto il bene”. Ciò in quanto i vari indicatori sono riferiti agli *output* e non agli *outcome* associati ai progetti che vengono approvati e finanziati dalla fondazione. Come ormai è risaputo, la valutazione dei risultati può riguardare o il rispetto delle procedure fissate circa i modi di spesa delle erogazioni effettuate; oppure il grado di efficacia raggiunto dall’attività erogativa. Se il primo tipo di valutazione serve a scongiurare episodi di *mala gestio*, il secondo tipo permette di valutare i benefici degli interventi finanziati a favore della comunità territoriale in cui è radicata la fondazione. Si noti, di sfuggita, che è proprio questa lacuna a spiegarci perché le classifiche o i *rating* delle fondazioni che di tanto in tanto vengono pubblicate hanno ben scarso significato. Privilegiando i soli indicatori di legittimità e di efficienza, a scapito di quelli di efficacia, quelle graduatorie non riflettono la meritorietà reale delle fondazioni. Ecco perché è urgente arrivare a definire una metrica sulla base della quale andare a misurare il VAS prodotto dall’attività erogativa. L’attuale rendicontazione sociale, infatti, non assolve a tale funzione.

L’altro punto di debolezza cui sopra facevo riferimento riguarda le capacità delle fondazioni di gestire i propri patrimoni. È bensì vero che il Governatore della Banca d’Italia si è recentemente espresso (Dic.2006) dicendo che “le Fondazioni mi sembrano azionisti molto più maturi oggi di quanto non lo fossero 10-15 anni fa”. Ma questo non può essere preso a significare che l’obiettivo della piena maturità sia stato raggiunto. Il nodo della questione ruota intorno alla interpretazione precisa del vincolo di conservazione del patrimonio. Si tratta di decidere se questo viene inteso come divieto assoluto di rischiare perdite in conto patrimoniale oppure come norma di comportamento prudenziale. È agevole comprendere le implicazioni associate alle due diverse opzioni per quanto concerne sia la politica di diversificazione del portafoglio sia il modo di interpretare la scelta del mix tra rischio e rendimento degli investimenti. Vi è poi un altro aspetto connesso al punto in discussione: come valutare il capitale intangibile

della fondazione. A tale riguardo, ci troviamo in una situazione a dir poco curiosa. In un'epoca in cui le stesse imprese for profit vanno attribuendo crescente importanza alla componente immateriale dei loro asset patrimoniali, fino ad arrivare al punto di redigere un vero e proprio bilancio degli intangibili, le fondazioni bancarie – che pure sono generatori di primaria importanza di beni intangibili – paiono restie a fare altrettanto. Eppure, non v'è chi non veda come il capitale reputazionale di una fondazione è altrettanto importante del capitale immobiliare e mobiliare.

Infine, è necessario che nell'orizzonte concettuale delle fondazioni entri in modo convinto l'idea dell'importanza di assoggettare a valutazione il funzionamento della organizzazione stessa, per ciò che attiene non solamente l'attività amministrativa ma anche quelle istruttoria e di controllo. L'obiettivo cui tendere è il raggiungimento della cosiddetta quota 20 per cento: non più del 20 per cento dei fondi erogati deve essere utilizzato per il mantenimento della macchina organizzativa. (In sede internazionale, viene considerata virtuosa l'organizzazione non profit che spende non più del 16 per cento del volume di attività per il proprio funzionamento. Le agenzie delle Nazioni Unite e dell'Unione Europea non rimborsano più del 7 per cento, ai soggetti prenditori di fondi, per le cosiddette spese di funzionamento). Si badi che è questo l'antidoto più efficace contro i rischi di autoreferenzialità.

Passo, da ultimo, ad alcune osservazioni riguardanti gli obiettivi e la struttura di governo della neonata Fondazione per il Sud. Le premesse affinché questa iniziativa – che dice dell'attenzione che le Fondazioni bancarie hanno voluto dedicare alla questione meridionale – possa avere successo ci sono tutte. Mi limito a richiamare le più rilevanti. Primo, la chiarezza di intenti. La Fondazione per il Sud si occuperà di sostenere progetti (e attività) e non di “realizzare strutture materiali”. Nulla dunque a che vedere con una sorta di Cassa del Mezzogiorno per il terzo settore, dato che verranno sostenuti solamente quei progetti che dimostrano di essere in grado di marciare con le proprie gambe. Secondo, il metodo di lavoro. La Fondazione per il Sud opererà in modo da risvegliare sul territorio, mediante la creazione di apposite Fondazioni di Comunità, i talenti nascosti dell'imprenditoria-

lità sociale e civile. Inoltre agirà secondo la ben nota metodologia del campo di fragole, vale a dire opererà in modo da fare suo l'approccio dimostrativo: si finanziano o si incoraggiano esperienze o progetti significativi e si cerca poi di disseminarne i risultati sensibilizzando, per via di emulazione, la società civile locale. Terzo, le risorse finanziarie a disposizione, che sono di tutto rispetto, e la qualità professionale dei componenti degli organi di governo.

Proprio in vista di ciò, ritengo opportuno soffermare un attimo l'attenzione sulla filosofia di fondo che dovrebbe guidare gli interventi di questo nuovo soggetto. Se il fine che la Fondazione per il Sud dichiara di voler perseguire è quello di promuovere o potenziare l'infrastrutturazione sociale del Mezzogiorno, allora essa deve essere consapevole del fatto che i propri interventi devono mirare alla promozione non delle *condizioni di vita* delle popolazioni locali, ma delle loro *capacità di vita*. In altri termini, i progetti da sostenere non devono essere quelli che cercano di migliorare le situazioni di bisogno immediato – che pure sono tante e evidenti. Piuttosto, si dovranno preferire o, se del caso, far emergere quei progetti che aggrediscono le cause che impediscono ad alcune categorie di soggetti di produrre valore oppure di uscire dalle varie trappole di povertà. Perché tale distinzione è di grande importanza? Perché essa vale a farci comprendere il diverso impatto sul potenziale di sviluppo del Mezzogiorno dell'adozione dell'uno o dell'altro tipo di strategia. Invero, linee di azione principalmente volte ad attivare le capacità dei beneficiari mentre avranno effetti diretti positivi sulla creazione di capitale sociale e quindi sulle possibilità di crescita del sistema, produrranno effetti solo indiretti e mediati sulle utilità delle persone. E viceversa.

Sono perfettamente consapevole delle difficoltà che la Fondazione per il Sud incontrerà a tale riguardo, tali e tante saranno le pressioni che su di essa si riverseranno per dare vita a iniziative o progetti a redditività sociale immediata. Non è difficile comprendere le ragioni di tali pressioni, considerata la situazione in cui ancor'oggi versa il Mezzogiorno per quanto attiene il terzo settore. Ma è necessario che il neonato soggetto resista a tali tentazioni se vuole diventare – come dichiara di volere – un “*merchant banker* sociale”. Come il *merchant banker* si pone alla ricerca dei soggetti di impresa virtualmente più redditizi e li aiuta a crescere con l'obiettivo di ricavarne un ritorno

economico nel medio-lungo periodo, allo stesso modo, il *merchant banker* sociale va alla ricerca dei soggetti di società civile che più si dimostrano capaci di dare soluzioni innovative, non assistenziali, ai problemi locali, con l'obiettivo di favorire la creazione, nel medio-lungo termine, di capitale sociale. Per dirla con una battuta, il *merchant banker* sociale non dà risorse a chi ha bisogno, ma a chi dimostra di saper soddisfare bisogni.

Giunge opportuno, a questo riguardo, un richiamo alla celebre *Carta Caritatis* del 1098, che costituì un aggiornamento della più antica *Regula Sancti Benedicti*. Due sono i principi che la *Carta Caritatis* enuncia in modo netto e chiaro. Per un verso, si afferma che non è lecito “costruire la propria abbondanza ricavandola dall'impoverimento altrui”. Questo significa che quello economico ha da essere un gioco a somma positiva, dal quale cioè tutte le parti in causa devono trarre giovamento, anche se in proporzioni non necessariamente eguali. L'implicazione notevole della concezione per la quale l'agire economico non può limitarsi ad un gioco a somma nulla – nel quale cioè che una parte ottiene eguaglia quello che l'altra parte perde – è che l'organizzazione del processo produttivo ha da essere tale da generare un sovrappiù: solo così, infatti, tutti coloro che prendono parte al processo possono trarne vantaggio.

Per l'altro verso, la *Carta* sancisce la sostituzione del termine elemosina con il termine “beneficentia”, “fare il bene”. Quali le implicazioni di ordine pratico di tale sostituzione? In primo luogo, che nella beneficenza, il bisogno di chi chiede aiuto deve essere valutato con intelligenza; quanto a dire che il benefattore deve sforzarsi di comprendere le ragioni per le quali il povero è tale. Non accade così nell'elemosina, dove l'identità del portatore di bisogni è spesso sconosciuta al benefattore, il quale ha tutto l'interesse a non volerla conoscere. La seconda implicazione è che l'elargizione “deve essere nel giusto” – secondo l'espressione della *Carta* -; deve cioè essere proporzionata all'intensità e gravità del bisogno. Il benefattore, perciò, oltre a donare deve anche cercare di calibrare il suo aiuto per renderlo adeguato alla specificità del bisogno che si trova di fronte. Infine, di una terza implicazione occorre dire: la beneficenza non deve degenerare in quelle forme di prodigalità che stimolano il superfluo nel donatario. E ciò per la fondamentale ragione che la beneficenza non

deve incentivare la pigrizia in chi la riceve; non deve cioè inibire la possibilità di uscita dalla situazione di bisogno – quella che oggi viene chiamata “la trappola della povertà”.

È veramente sorprendente la straordinaria vicinanza dei principi contenuti nella *Carta* con un pensiero assai più antico, quello di Aristotele, quando, nell’*Etica Nicomachea*, scrive: “Nel dare bisogna proporsi il bene e dare ragionevolmente. Si deve sapere a chi si deve dare; quale ammontare è conveniente e qual è il momento appropriato. In tal modo si fa, nel più alto grado possibile, un servizio vero all’altro”. (IV, I).

Che la sottoutilizzazione del potenziale produttivo del Mezzogiorno e la conseguente sua difficoltà ad agganciare il Nord siano dovute ad un insufficiente stock di capitale sociale è verità oggi ampiamente confermata da una miriade di ricerche empiriche. È su questo banco di prova che andrà allora misurato il successo della Fondazione per il Sud: la sua capacità di favorire l’accumulazione di capitale sociale. Sono persuaso che essa sarà in grado di conseguirlo per due ragioni specifiche. In primo luogo perché è libera dal cosiddetto “categorical constraint”, cioè dall’obbligo di trattare allo stesso modo tutti i soggetti che ad essa si rivolgeranno per ottenere finanziamenti. Gli enti e le agenzie pubbliche non godono, come è ovvio, di questo grado di libertà. In secondo luogo, perché la Fondazione per il Sud, a differenza di quanto accade con gli enti soggetti al giudizio politico, non è affatto condizionata dal “corto-termismo” e quindi è libera – se così vuole – di produrre *policies* a redditività sociale differita.

Un ulteriore principio dovrà guidare le attività prossime future della Fondazione per il Sud: quello di sollecitare e favorire la nascita di nuova imprenditorialità sociale. È ormai risaputo che una delle più gravi strozzature che impediscono al nostro Mezzogiorno di agganciare il resto del paese è rappresentata dalla insufficienza endemica di imprenditori sociali, di soggetti cioè che, pur agendo secondo una logica privatistica, pongono come fondamento del proprio agire il perseguimento di obiettivi di natura collettiva, quali la produzione di beni pubblici locali, di beni comuni (*commons*), di beni meritori. È la strutturale scarsità di tali categorie di beni che impedisce al nostro Mezzogiorno di avanzare. Non è certo la mancanza di capitale naturale né di quello umano la vera strozzatura – come purtroppo molti si ostinano ancora a credere. Ma né l’impresa privata, né tanto meno

l'impresa pubblica, sono capaci di produrre i beni di cui si è appena detto. È qui allora la *missio* specifica della Fondazione per il Sud, quella di diventare incubatore di imprese sociali.

Alle ragioni di ordine generale che parlano a favore dell'imprenditorialità sociale, ve ne è una più specifica legata alle peculiarità odierne dei processi di sviluppo locale. Si tratta di questo. Come è noto, la globalizzazione ha fatto rinascere – contrariamente alle aspettative – l'importanza del territorio come spazio non solo civile, ma anche e soprattutto economico. Ciò è avvenuto in parallelo al trasferimento di quote di potere dal livello centrale a quello locale. Sono le cosiddette “economie di agglomerazione” a rendere le città attrattori sempre più importanti delle attività di impresa. Una città bene organizzata, sotto i profili non solamente della viabilità, dei servizi pubblici, della logistica, ma anche della infrastrutturazione sociale è oggi uno dei fattori di vantaggio competitivo più rilevanti. È ormai acquisito, infatti, che la nuova competizione, prima ancora di riguardare la singola impresa, ha come suo riferimento il territorio. È un fatto che le attività produttive ad alta intensità di conoscenza sono, quasi sempre, attività cittadine. Questo implica che “le industrie creative” tendono oggi a raggrupparsi attorno a quelle città che sanno offrire opportunità sia economiche, sia sociali e culturali adeguate. Non solo, ma è la città il luogo per eccellenza in cui si forma e si afferma l'identità culturale di una comunità di persone e nel quale si coltivano le virtù civiche. Ecco perché il governo di una città “creativa” non può essere della stessa natura del governo di una città “imitativa”. Non può cioè limitarsi alla gestione dell'esistente, né accontentarsi di mere operazioni di tipo cosmetico.

Vado a concludere. Possiamo pensare alla Fondazione per il Sud come alla corda tesa di un arco. La corda è la spinta, l'arco è il freno, vale a dire il contesto socio-culturale in cui questo nuovo soggetto andrà ad operare. Se l'arco non rompe la corda, questa sarà in grado di scagliare frecce molto lontano. Ma va tenuto presente che vi sarà sempre chi tenterà di spezzare la corda tendendo l'arco oltre al suo massimo. Ad esempio, creando ostacoli di tipo burocratico, spargendo semi di disfattismo, dando voce a quelle che Spinoza chiamava le “passioni tristi”. Bisogna allora rafforzare la corda, per accrescerne le capacità di resistenza.

**A CHI RISPONDONO LE FONDAZIONI?
LA SFIDA DELLA LEGITTIMAZIONE**

*WHOM DO FOUNDATIONS RESPOND TO?
THE LEGITIMATION CHALLENGE*

Maurizio Ferrera

*Dipartimento di studi del lavoro e del welfare
Università degli Studi di Milano*

*Unità di Ricerca sulla Governance Europea (URGE)
Collegio Carlo Alberto, Moncalieri*

Department of labour and welfare studies, University of Milan

*Research Group on European Governance (RGEG)
Collegio Carlo Alberto, Moncalieri*

maurizio.ferrera@unimi.it

Nello svolgimento delle loro importanti funzioni di promozione dello sviluppo economico e di innovazione sociale, le Fondazioni di origine bancaria devono comportarsi come soggetti “politicamente responsabili”. Per mantenere/rafforzare il sostegno che esse ricevono da parte della società (e dai loro stakeholders in particolare), questi soggetti devono sviluppare o consolidare due distinte capacità: 1) la capacità di “dar conto” del proprio operato attraverso adeguate forme di auto-monitoraggio, auto-valutazione e di apprendimento organizzativo; 2) la capacità di “tenere in conto” gli interessi e le preferenze dell’ambiente e degli stakeholders in particolare, attraverso adeguate forme di rilevazione, consultazione, sollecitazione esterna.

PAROLE CHIAVE: FONDAZIONI DI ORIGINE BANCARIA · LEGITTIMAZIONE · RAPPRESENTANZA · RICETTIVITÀ · GOVERNANCE · MONITORAGGIO · VALUTAZIONE

In carrying out their important functions of economic development promotion and social innovation, banking foundations ought to behave as politically accountable actors. In order to maintain and strengthen the support which they receive by society (and their stakeholders in particular) these actors must develop and consolidate two distinct capacities: 1) the capacity of “accounting for” their actions through adequate forms of self-monitoring, self-evaluation and organizational learning; 2) the capacity of “keeping into account” the interests and preferences of their environment and of their stakeholders in particular, through adequate forms of involvement and consultation of the latter.

KEYWORDS: BANKING FOUNDATIONS · LEGITIMATION · REPRESENTATION · RESPONSIVENESS · ACCOUNTABILITY · GOVERNANCE · MONITORING · EVALUATION

Premessa

Negli ultimi anni un articolato dibattito ha individuato e illustrato le importanti funzioni che le Fondazioni di origine bancaria (FOB) svol-

gono nel nostro paese sul piano dell'innovazione sociale e dello sviluppo locale. In questo breve saggio ci occuperemo dei risvolti politici dell'operato delle FOB, affrontando in particolare il tema della "legittimazione". Ci chiederemo in altre parole: a chi "rispondono" in Italia le FOB? Le modalità di risposta producono sostegno (accettazione, apprezzamento, valorizzazione) da parte dell'opinione pubblica, ed in particolare da parte degli *stakeholders* di queste istituzioni, ossia dai loro interlocutori sociali ed economici di riferimento. Il sostegno è una risorsa importante per tutte le istituzioni, ma lo è in particolare per le fondazioni filantropiche, la cui ragion d'essere e, appunto, il perseguimento di "utilità sociale" e benessere collettivo.

Inizieremo il nostro ragionamento con un breve inquadramento comparato. Passeremo poi alla identificazione dei criteri di legittimazione che la normativa italiana prevede per le FOB, per proporre quindi alcune riflessioni sulla situazione presente e le prospettive future, anche considerando le esperienze internazionali¹

1. La filantropia tra mercato e democrazia

Nell'ultimo ventennio i flussi della "filantropia" (intesa in senso lato) hanno acquistato una notevole rilevanza economica in tutti i paesi sviluppati: non solo in per le risorse finanziarie mobilitate e per l'occupazione creata, ma anche per le funzioni svolte. Le fondazioni private senza scopi di lucro sono i principali soggetti del settore. E' opinione largamente condivisa che le fondazioni siano oggi portatrici di una nuova e innovativa "logica di azione" in cui si combinano fruttuosamente elementi della logica economica (efficienza, efficacia, attenzione alle dinamiche di sviluppo e di creazione della ricchezza), della logica politica (consenso, equità, modernizzazione sociale e istituzionale) e della logica del "dare" (sensibilità e solidarietà verso le

1) Il dr. Stefano Sacchi (Università degli studi di Milano e URGE, Collegio Carlo Alberto di Moncalieri) ha collaborato alla definizione del quadro analitico ed empirico di questo scritto, il quale è stato prodotto nell'ambito di un più ampio progetto di ricerca dell'ACRI sul ruolo delle FOB svolto nel corso del 2006.

situazioni di svantaggio, comunque originate). Alcuni studiosi hanno iniziato a parlare di *philantro-capitalism* e *philantro-democracy*: termini intesi a segnalare, appunto, come la crescente rilevanza di questi nuovi soggetti non si limiti ad articolare ed arricchire il pluralismo della cosiddetta società civile, ma possa incidere –almeno in prospettiva– sulle fondamenta costitutive, sulle dinamiche profonde di funzionamento dei contemporanei sistemi socio-economici e politico-istituzionali².

Il dibattito comparato tende a guardare con favore a questi sviluppi, sia sul piano economico che su quello politico. Mercato e democrazia sono essenzialmente tecniche di coordinamento intersoggettivo, sono valori strumentali al raggiungimento di qualche valore finale (benessere, libertà, giustizia e così via). Il prefisso *philantro* evoca una classe importante di questi valori finali (la solidarietà, l'equità, l'*empowerment* di individui, comunità, territori) ed arricchisce dunque i sostantivi cui si accompagna di valenze positive, in termini simbolici e di contenuto.

Nel dibattito non manca tuttavia anche qualche preoccupazione, soprattutto sul piano politico. Anche queste preoccupazioni hanno già trovato un loro *nickname*: lo spettro della *philantrocracy*. Il rischio paventato è che all'ombra dei flussi di erogazioni liberali e dei processi di *grant-making* delle fondazioni si possa sviluppare un vero e proprio "business della beneficenza" (un timore già espresso da Rockefeller) o possano consolidarsi nuovi gruppi di potere non adeguatamente "controbilanciati". Le fondazioni controllano ingenti risorse finanziarie, i loro proprietari e dirigenti stanno al centro di tutti i più importanti networks socio-economici ed hanno strette connessioni con il mondo politico, su scala ormai globale (almeno per le grandi fondazioni). Come assicurarsi che il loro operato resti sui binari "virtuosi"? Che esso contribuisca cioè effettivamente al conseguimento di obiettivi autenticamente "filantropici"? E che nel conseguimento di questi obiettivi vengano tenuti in adeguata considerazione i valori e gli interessi dei destinatari?

2) V. la rassegna apparsa sull'*Economist* del 25 febbraio 2006.

Si tratta di interrogativi non solo legittimi, ma in un certo senso anche classici del dibattito politico di ogni società libera. Interrogativi che hanno a che fare con il controllo del potere, i “pesi e contrappesi”, la definizione e il monitoraggio di standard di condotta e di responsabilità (e dunque di legittimazione)³ per chiunque detenga risorse socialmente rilevanti. Pur ispirandosi, come si è detto, alla logica economica e a quella politica, le fondazioni non sono direttamente esposte ai *checks and balances* tipici di queste due logiche (i premi e le punizioni dei consumatori e/o degli elettori). La terza logica (quella dell’azione volontaria) non ha tipicamente “contrappesi”; ma, parafrasando Richard Titmuss, si potrebbe dire che anche le *gift relationships* (le “relazioni di dono”) devono essere inquadrare in cornici di aspettative e responsabilità condivise e trasparenti⁴. L’inquadramento entro cui operano le fondazioni (ciascuna fondazione, in ciascun contesto nazionale o locale) può e deve pertanto essere oggetto di attenzione pubblica e riflessione deliberativa.

Come impostare correttamente questi interrogativi di natura squisitamente politica sul ruolo delle fondazioni, su ciò che rende il loro operato *politically correct* e meritevole di sostegno e approvazione? Come si è accennato, in materia vi è un articolato dibattito internazionale, il quale ha già evocato molti dei concetti classici elaborati dalla teoria politica per valutare la legittimazione dei poteri (tutti i poteri) all’interno di assetti istituzionali democratico-pluralisti. Fra questi concetti troviamo quelli di rappresentanza, rappresentatività, responsabilità (*accountability*), ricettività (*responsiveness*), trasparenza degli obiettivi, equità procedurale, misurabilità dei risultati, informazione e così via⁵. Soprattutto nel mondo anglo-sassone la riflessione è già molto avanzata e, come diremo più sotto, sono in corso di sperimentazione varie metodologie ed esercizi di valutazione

3) In questo scritto utilizziamo il concetto di legittimazione in senso politologico, a indicare cioè non solo il grado in cui una data istituzione o condotta è legittima sul piano giuridico-formale, ma anche apprezzata/accettata dalla collettività di riferimento in base a valori e standard procedurali condivisi.

4) Titmuss (1997).

5) V. Pitkin (1967), Sartori (1990) e Przeworski, Stokes and Manin (1999).

empirica circa l'operato delle fondazioni e il loro grado di conformità con gli standard di legittimazione proposti in dottrina. In molti casi, si tratta di iniziative intraprese o promosse proprio dalle stesse fondazioni (come la Carnegie, la Rockefeller, la Rowntree), genuinamente interessate a comprendersi meglio sotto questi delicati profili e ad adottare codici di condotta che le mettano al riparo da preoccupazioni o sospetti provenienti dalla società o dal mondo politico (sospetti che a volte, occorre segnalarlo, sono mossi o accompagnati da poco nobili secondi fini). Vi sono dunque numerosi spunti ed argomenti su cui poggiare, per articolare ed arricchire il dibattito del nostro paese.

2. Le Fondazioni di origine bancaria: quali criteri di legittimazione?

2.1 Le FOB sono giunte oggi ad occupare una posizione di primo piano nel sistema socio-economico e politico-istituzionale del nostro paese, soprattutto in alcuni contesti territoriali. Almeno tre FOB italiane (Cariplo, Compagnia di San Paolo, Montepaschi) compaiono nella graduatoria delle prime dieci fondazioni euro-americane (e dunque del globo). Non vi è da sorprendersi se questa posizione di rilevanza abbia accentuato la visibilità di questi soggetti e richiamato i riflettori dell'attenzione pubblica e mediatica.

Il percorso un po' tortuoso che ha condotto all'attuale situazione ed in particolare la sovrapposizione, nel tempo, di diverse previsioni normative circa la natura (e dunque la legittimità) giuridica delle FOB hanno teso ad offuscare presso l'opinione pubblica il "titolo originario" di legittimazione, ossia il legame tra le FOB di oggi e i "fondi" istituiti nel passato (spesso un passato remoto) dalle varie comunità locali. La questione della legittimazione appare particolarmente spinosa in Italia anche a causa della presenza di un clima culturale tradizionalmente diffidente nei confronti dei corpi intermedi e di una società civile tradizionalmente poco "vertebrata" (per usare la nota espressione di Giovanni Sartori), incline a delegare alla politica il delicato compito di definire norme di comportamento e standard di

ammissibilità – e più in generale il compito di regolare economia e società.

2.2 La riflessione sui fondamenti e i criteri di legittimazione delle FOB deve partire dalla normativa vigente. In tutti i paesi le fondazioni devono operare “all’ombra della legge”. In Italia la legge non si limita tuttavia a disciplinare in termini generali l’operato delle FOB: ne definisce natura e missione e stabilisce l’architettura di base della loro *governance*. Le FOB *non* sono, si badi bene, istituzioni *pubbliche*, soggette al controllo del potere *politico* (di organi politico-elettivi ad esse esterni, a livello centrale o periferico). Sono soggetti privati senza fini di lucro, “dotati di piena autonomia statutaria e gestionale”, come nel mondo anglosassone. Ma nel loro attuale assetto le FOB sono state disciplinate da un atto legislativo ed è la legge a fissare i loro “paletti” strutturali e funzionali. E’ da questi paletti che deve prendere avvio il ragionamento sulla legittimazione delle Fondazioni nel nostro paese.

Quali sono, innanzitutto, gli scopi, i “valori finali” che la legge assegna alle FOB e gli standard procedurali da essa previsti? Le FOB devono perseguire scopi di utilità sociale e di promozione dello sviluppo economico, attraverso attività varie in una serie di “settori ammessi”. Tali attività devono obbedire a una serie di criteri procedurali: trasparenza operativa, motivazione delle scelte effettuate, efficienza nell’uso delle risorse, efficacia degli interventi. Questa cornice normativa consente di individuare un primo, generalissimo fondamento di legittimazione: le FOB sono soggette a vincoli di “responsabilità”. Il loro operato è (o dovrebbe) essere accettato/apprezzato (e dunque legittimato) nella misura in cui si conforma in modo empiricamente accertabile ai valori e agli standard procedurali stabiliti dalla legge (e specificati dai singoli statuti, entro certi ambiti di manovra).

La normativa vigente (comprese la giurisprudenza della Consulta) contiene tuttavia anche una serie di disposizioni specifiche sulla *governance* delle FOB, disposizioni che consentono di identificare i soggetti esterni che devono trovare espressione negli organi di governo

delle fondazioni. Si tratta degli “enti pubblici e privati espressivi delle realtà locali”, radicati nel territorio e meritevoli di essere considerati anche in base all’origine delle singole fondazioni (il titolo “storico” di legittimazione). La relazione di rappresentanza posta in essere dalla legge va però intesa in senso “debole”, come semplice rapporto di delega fiduciaria, peraltro limitato ad un solo snodo del processo di *governance*, ossia la designazione dei componenti dell’Organo di Indirizzo⁶. Ciò nonostante, troviamo qui un secondo fondamento di legittimazione. Le FOB devono essere ricettive rispetto a particolari comunità territoriali e gli “enti pubblici e privati” attraverso cui esse si esprimono: sono questi i principali stakeholders delle FOB.

Infine, la normativa vigente stabilisce quali devono essere gli organi delle FOB e le relazioni fra essi intercorrenti. Di particolare importanza sono gli Organi di Indirizzo (OI), cui spetta la determinazione dei programmi, delle priorità e degli obiettivi e la verifica dei risultati, e gli Organi di Amministrazione (OA), cui spettano i compiti di gestione ma anche di proposta e di impulso nell’ambito di quanto determinato dagli OI. Gli OI devono essere ricettivi (nel senso debole sopra precisato) rispetto alle istanze degli *stakeholders* principali, ma si avvalgono anche “dell’apporto di personalità che per professionalità, competenza ed esperienza ... possano efficacemente contribuire al perseguimento dei fini istituzionali”. La presenza di *expertise* all’interno degli OI può essere collegata al vincolo di responsabilità sopra menzionato: una responsabilità nei confronti di valori e standard generali, che travalicano i confini (le tradizioni, le preferenze ecc.) delle comunità territoriali di più immediato riferimento: come si è osservato nel capitolo 1 le FOB vanno considerate come attori locali/regionali di *rilevanza nazionale*. A questo stesso vincolo appaiono almeno in parte collegati i requisiti di “professionalità e onorabilità” per tutti i componenti degli organi di indirizzo, amministrazione, direzione e controllo delle FOB. Anche fra gli OI e gli OA può essere individuata

6) Come ha precisato la Corte costituzionale nella sentenza 301/2003, quello che si radica in capo agli enti espressivi delle realtà locali è “un potere di designazione dei componenti dell’organi di indirizzo, potere che si esaurisce con il suo esercizio e che non comporta alcun vincolo di mandato a carico dei soggetti nominati, i quali agiscono e devono agire in assoluta e totale indipendenza dall’ente che li ha nominati” (p. 24).

una relazione di rappresentanza (sempre intesa come delega fiduciaria), che dà origine a un circuito di legittimazione interna alle stesse FOB: gli OA operano sotto vincoli di responsabilità e ricettività nei confronti dei rispettivi OI.

2.3 Questi i “paletti” fissati dalla legge – la quale peraltro demanda agli Statuti la articolazione e precisazione delle prescrizioni sostantive (ad esempio quelle riguardanti i settori di attività) e procedurali (modalità di designazione dei componenti dei vari organi, regolamenti operativi ecc.). I fondamenti di legittimazione sono quindi due. Il primo riguarda la responsabilità (*accountability*) delle FOB: ossia il fatto che esse sono tenute a “dar conto” del loro operato. Quali esiti hanno prodotto le scelte delle FOB sull’ambiente economico e sociale? Questi esiti sono in linea rispetto agli obiettivi prefissati (sviluppo economico, solidarietà sociale, *empowerment* ecc.)? Le scelte sono state effettuate rispettando gli standard procedurali? Il secondo fondamento riguarda la ricettività (*responsiveness*) delle FOB: ossia il fatto che esse devono “tenere in conto” gli interessi e le preferenze della comunità territoriale di riferimento. Come sono stati individuati i soggetti espressivi della realtà locale ai fini della composizione dell’organo di indirizzo? In che misura le preferenze e gli interessi degli *stakeholders* sono stati rilevati e considerati nella determinazione dei programmi e nella presa delle decisioni? Di nuovo, questa domanda ha una dimensione sostantiva (i soggetti prescelti, i contenuti degli interessi e delle preferenze) e una dimensione procedurale (le modalità di selezione, rilevazione e di considerazione).

3. Fondazioni capaci di rispondere, e dunque meritevoli di sostegno

In teoria politica, responsabilità e ricettività sono le due facce della rappresentanza, la quale è a sua volta il principale veicolo di legit-

timazione⁷. Per le FOB, la sfida della legittimazione è dunque così riassumibile: per mantenere/rafforzare il sostegno che esse ricevono da parte della società (e dai loro *stakeholders* in particolare), le fondazioni devono mantenere/consolidare la propria capacità di rappresentanza. Ciò implica il consolidamento di due distinte sotto-capacità:

- la capacità di “dar conto” del proprio operato attraverso adeguate forme di auto-monitoraggio, auto-valutazione e di apprendimento organizzativo;
- la capacità di “tenere in conto” gli interessi e le preferenze dell’ambiente e degli *stakeholders* in particolare, attraverso adeguate forme di rilevazione, consultazione, sollecitazione esterna⁸.

In larga misura, le FOB italiane hanno già sviluppato queste capacità: come diremo più sotto, la grande maggioranza di questi enti monitorizza e valuta il proprio operato (sia quello di intervento diretto, sia quello indiretto, tramite erogazioni), fornisce informazioni dettagliate al pubblico, consulta regolarmente e sistematicamente i propri interlocutori, a vari livelli territoriali. Ma vi sono naturalmente ampi spazi per migliorare la situazione. Non si tratta, si badi bene, di impegnarsi in un processo di “rendicontazione” (tenere in conto e dar conto) *open-ended*, “all’infinito”, rincorrendo lo “stakeholder marginale” (anche l’irriducibile scettico), nell’illusorio tentativo di convincere tutti. Si tratta semplicemente di realizzare in modo efficace quanto previsto dalla normativa e dagli statuti e di saperlo valorizzare al meglio.

Del resto non si vede come le FOB possano svolgere le funzioni di innovazione sociale e promozione dello sviluppo locale discusse dal recente dibattito economico e sociologico senza essere sorrette dalle due capacità politico-istituzionali sopra menzionate. Come può, ad esempio, una Fondazione svolgere in modo efficace la delicata funzione di *networking*, oppure quella altrettanto delicata di avanguardia sperimentale in molti settori del welfare senza disporre di adeguato

7) V. sopra, nota 4.

8) Queste due capacità potrebbero avere anche un risvolto interno, volto cioè a rispondere alla sfida di legittimazione interna al circuito OI—OA.

capitale di reputazione sociale, senza cioè essere percepita da interlocutori e beneficiari come un'istituzione responsabile e ricettiva, capace di rappresentare interessi e valori della propria collettività di riferimento? In un certo senso, si può dire che le capacità di rappresentanza (ricettività o “tenere in conto” e responsabilità o “dare conto”) sono pre-requisiti delle capacità funzionali –ossia delle capacità di fare-, o quanto meno capacità parallele, che devono svilupparsi di pari passo con le capacità funzionali.

Starà naturalmente a ciascuna fondazione individuare la strategia e gli strumenti più efficienti ed efficaci per individuare il giusto mix fa capacità – anche in relazione alle sue dimensioni, al suo orizzonte territoriale di riferimento, ai problemi da trattare. Per fare solo un esempio: nello svolgere la funzione di “disegno dello sviluppo” (per usare l'espressione coniata da Arnaldo Bagnasco) è possibile che una fondazione debba scegliere di privilegiare certi interlocutori, certi interessi certi settori piuttosto che altri. In tal caso è chiaro che si troverà a dover limitare la propria ricettività (il “tener conto”). La sfida della legittimazione si sposterà in questo caso sul versante della responsabilità: occorrerà un extra di giustificazione ex post per “dar conto” delle scelte effettuate e della loro efficacia.

4. Fondazioni e legittimazione: alcune indicazioni empiriche

La legittimazione non è soltanto una questione di conformità formale e dunque di legittimità rispetto alle norme, ma è una questione di conformità di fatto: ossia di orientamenti e comportamenti empiricamente misurabili e valutabili da parte delle FOB, degli *stakeholders*, di altri soggetti economici, politici e sociali, nonché dell'opinione pubblica in generale. Cosa sappiamo circa le dinamiche di legittimazione delle FOB oggi in Italia?

Le FOB tendono ad avere un'immagine positiva nel nostro paese: l'opinione pubblica allargata non è forse molto consapevole di ciò che queste istituzioni fanno, ma quanti le conoscono pensano che si tratti di strutture “sane”, legate ad importanti eredità e tradizioni storiche

dei territori, che svolgono importanti funzioni di promozione economica e sociale. Da alcune rilevazioni effettuate dalle stesse FOB traspaiono tuttavia anche alcune delle preoccupazioni menzionate nell'introduzione e che attengono, appunto, alla sfera della legittimazione: incompletezza delle informazioni, un certo "conservatorismo" nelle scelte di finanziamento, difficoltà nel comprendere la logica di azione di queste istituzioni⁹.

L'indagine empirica sulla legittimazione può anche partire da ciò che fanno effettivamente le FOB sul terreno della responsabilità e della ricettività. Le possibili fonti di informazione non mancano: i rapporti dell'ACRI, quelli prodotti dalle varie FOB, i loro siti internet, e così via. Manca però un'analisi sistematica di queste fonti, guidata da una griglia analitica e imperniata su interrogativi e rilevazioni focalizzate. Da una sommaria esplorazione dei siti web delle principali FOB sembrano emergere tuttavia alcune interessanti indicazioni¹⁰.

Per quanto riguarda il versante della ricettività, l'obiettivo del "tener conto" sembra ben presente nell'agenda delle FOB. La ricettività non è solo un riflesso della struttura di governance –che prevede, come si è visto, forme di rappresentanza della società civile all'interno degli organi di indirizzo. Come documentato dalla recente ricerca ECOTECH¹¹, molte fondazioni hanno sviluppato buone capacità di lettura e ascolto dei bisogni dei propri territori, prevedendo specifiche iniziative di misurazione della soddisfazione degli *stakeholders* esterni. Un certo numero di Fondazioni ha addirittura inaugurato forme di dialogo regolare e strutturato (interviste, focus groups, workshops e così via) con le proprie collettività di riferimento, fornendo utili informazioni circa gli esiti di queste iniziative nei propri bilanci di missione o rapporti di attività.

9) Alcuni Bilanci di missione delle FOB riportano i risultati di interviste ed incontri avuti con i propri stakeholders, dai quali emergono le preoccupazioni indicate.

10) L'indagine si è basata sulle fonti disponibili online e ha riguardato 18 FOB, 16 delle quali si classificano tra le prime in Italia per consistenza patrimoniale. Ringrazio Valeria Sparano di URGE per l'assistenza di ricerca su questo fronte.

11) ECOTECH, Innovazione organizzativa e "maturità" manageriale nelle Fondazioni di origine bancaria, Roma, maggio 2006.

Per quanto riguarda il versante della responsabilità (il “dar conto”), i segnali di consapevolezza, di intraprendenza e sperimentazione sono ancora più riconoscibili e numerosi. Innanzitutto, tutte le fondazioni oggetto della nostra esplorazione dispongono di un proprio sito internet, che rappresenta oggi un importante strumento di presentazione, conoscenza e auto-rendicontazione. Su moltissimi siti è pubblicato lo Statuto, che consente agli *stakeholders* di ottenere un gran numero di informazioni (circa i settori rilevanti di intervento, i profili di attività, l’ambito territoriale di riferimento, le modalità di nomina e la composizione dei diversi organi, ecc.). Nella maggior parte dei casi, sui siti sono anche esplicitati i criteri e i principi che regolano l’erogazione dei contributi, nonché le procedure da seguire per potervi accedere. E’ infine particolarmente rilevante il fatto che molte fondazioni pubblicano il Bilancio di missione sul proprio sito (anche se non tutte seguono il modello ACRI), fornendo così ai propri *stakeholders* un importante strumento per valutare il grado di efficienza ed efficacia dell’attività della fondazione.

Per quanto riguarda i processi di valutazione, alcune fondazioni hanno iniziato a prevedere importanti iniziative di monitoraggio e controllo ex-post dei singoli progetti finanziati nonché di valutazione e *benchmarking* della loro attività complessiva. Questi processi di monitoraggio e valutazione sono prevalentemente svolti da strutture interne, che impiegano personale altamente qualificato.

In conclusione, dalle indicazioni empiriche disponibili sembrano senz’altro emergere segnali di consapevolezza da parte delle Fondazioni circa le sfide sul piano della legittimazione e segnali di innovazione organizzativa per rafforzare tale legittimazione. Solo un’analisi più approfondita ed estesa consentirebbe però di valutare se tali segnali configurano già un percorso deliberato e strategico di *capacity-building* (a livello di singola FOB e/o di settore) e, soprattutto, di valutare l’efficacia e le promesse di questi sviluppi.

5. E negli altri paesi? Alcuni spunti dalle esperienze del mondo anglosassone

In che misura la situazione italiana (pur tenendo conto delle specificità nazionali) si allinea o si discosta rispetto alle esperienze e alle tendenze internazionali? Come si è detto più sopra, soprattutto nel mondo anglosassone sono in corso interessanti sviluppi e sperimentazioni, che potrebbero fornire spunti di grande interesse per le FOB italiane. Il principale fronte di riflessione e sperimentazione è, comprensibilmente, quello del monitoraggio e della valutazione dei risultati. Le grandi fondazioni americane ed inglesi sono già impegnate in seri sforzi di “*reflexive capacity-building*”, rafforzamento delle proprie capacità istituzionali attraverso l’auto-osservazione: cosa fa la nostra fondazione? perché lo fa? come definire il “successo” di ciò che fa? e che cosa costituisce evidenza di successo? E’ da notare che questi esercizi di valutazione interna delle fondazioni possono contribuire non solo alla loro legittimazione esterna, ma, più in generale, al miglioramento delle politiche pubbliche, quali che siano i promotori od attori di tali politiche.

Qualche esempio concreto può aiutare a delineare meglio il contenuto e le tendenze della situazione anglo-sassone. Rispetto al processo di valutazione interna, alcune grandi fondazioni americane ed inglesi hanno da tempo iniziato a prevedere strumenti di rendicontazione, non solo di natura economico-finanziaria, ma anche di natura sociale. Nel corso degli ultimi dieci anni, la *Robert Wood Johnson Foundation*¹² ha ad esempio cercato di migliorare il proprio sistema di valutazione, passando da una semplice *grant evaluation* ad una valutazione della propria performance complessiva e del suo impatto sulla società (*What are we trying to accomplish? What are the results? How can we adjust foundation-wide or program specific goals to improve impact?*)¹³. Oltre alla valutazione dei singoli programmi finanziati (attualmente sul sito web della fondazione sono presenti più di 600 *grant reports*), sono stati individuati specifici indicatori di performance, che

12) Si tratta di una tra le prime cinque maggiori fondazioni americane e la prima nel settore salute e dell’assistenza sanitaria.

13) V. Giudice, P. e Bolduc, K. (2004).

tengono conto dei concreti risultati raggiunti nonché della percezione degli *stakeholders* rispetto alla *responsiveness* e alla “equità” della Fondazione. Nel 2003 la Fondazione ha inoltre adottato uno specifico *Impact Framework*, che raggruppa i diversi finanziamenti in *cluster* (collegati ad una specifica strategia volta a conseguire uno obiettivo preciso) e che prevede una nuova e più avanzata generazione di indicatori di performance (di breve, medio e lungo periodo).

Nel Regno Unito, la *Joseph Rowntree Foundation* ha adottato una strategia particolarmente innovativa. La Fondazione non si pone più come un mero finanziatore di progetti, ma sta assumendo al contrario un ruolo sempre più proattivo, seguendo tali progetti lungo tutto il loro ciclo di vita e considerando i soggetti esterni che li attuano quali partner di un’impresa comune. Per la maggior parte dei progetti finanziati è prevista l’istituzione di un comitato consultivo (o l’affiancamento da parte di un consulente specializzato), con il compito di valutare e monitorare i risultati conseguiti, di seguire e consigliare i responsabili del progetto nonché di assumere un ruolo attivo nella diffusione dei risultati del progetto, anche al fine di favorire cambiamenti nelle politiche pubbliche.

Al di là delle singole iniziative interne di valutazione e monitoraggio dei progetti, uno sviluppo particolarmente significativo, sempre nel modo anglosassone, è quello connesso alla nascita di soggetti esterni, che offrono una valutazione indipendente dell’attività delle fondazioni e del loro impatto sulla società. Il *Center for Effective Philanthropy*, costituito presso l’Università di Harvard, ha ad esempio condotto ricerche approfondite su un gran numero di fondazioni e ha elaborato specifici strumenti per la valutazione comparativa della performance che sono stati utilizzati da più di 130 fondazioni americane. Nello specifico, il processo valutativo previsto dal *Center for Effective Philanthropy* si basa su un *performance assessment framework* che individua 17 ambiti di valutazione, raggruppati in 4 più ampie categorie (*Achieving Impact, Setting the Agenda, Managing Operations, and Optimizing Governance*), per ciascuno dei quali sono stati identificati

potenziali *indicators of effectiveness*.¹⁴

E' evidente che la creazione di centri indipendenti di valutazione e monitoraggio dell'attività delle fondazioni rappresenta un importante strumento non solo per migliorare la performance di tali istituzioni, ma anche e soprattutto per aumentarne il livello di legittimazione esterna. Le presenza di soggetti indipendenti può inoltre consentire, come nel caso del *Center for Effective Philanthropy*, la creazione di processi di valutazione comuni, l'implementazione di standard condivisi di legittimazione nonché favorire la condivisione dei risultati e la diffusione di *best practices*.

Nel mondo anglosassone lo spettro della *philantrocracy* sopra evocato è solo una (e non certo la più importante) motivazione che promuove sviluppi in queste direzioni. La motivazione principale è quella di rafforzare, appunto, le capacità delle fondazioni, di calibrare in modo più efficiente ed efficace il mix fra le tre logiche di azione che le ispirano, di individuare più precisamente i settori e le modalità di intervento attraverso cui questi importanti soggetti possono fare, davvero, la differenza, arrivando là dove non possono arrivare né lo stato né il mercato. Progressi in questa direzione sarebbero naturalmente

14) In particolare, il Centro ha previsto un Multidimensional Assessment Process (MAP), che offre alle fondazioni una valutazione integrata della performance complessiva, sottolineandone i punti di forza e debolezza e le opportunità di miglioramento. Tale processo di valutazione comprende un Grantee Perception Report (uno strumento di valutazione della performance della fondazione, basato sulla percezione dei propri grantees), un Operational Benchmarking Report (che offre dati comparativi su dimensioni quali l'allocazione delle risorse di staff o le spese amministrative), un Applicant Perception Report (basato sulla percezione di coloro che hanno richiesto un contributo e sono stati rifiutati), un Comparative Board Report (che illustra le strutture gestionali di fondazioni simili e riassume le percezioni dei membri interni) e uno Staff Perception Report (relativo alle percezioni dello staff interno). Alcuni di questi strumenti, come il Grantee Perception Report (GPR) hanno trovato un'ampia diffusione e sono stati giudicati come particolarmente utili dalle fondazioni. Sono ad esempio quasi 100 le fondazioni che hanno commissionato al Centro il GRP. Molte, tra cui la Hewlett Foundation e la Rhode Island Foundation, hanno inoltre pubblicato tutto o parte del rapporto sul proprio sito web, mettendolo a disposizione dei propri stakeholders e di tutti coloro che volessero consultarlo.

benvenuti anche in Italia¹⁵, date le note manchevolezze e limiti tanto del nostro stato quanto del nostro mercato.

Riferimenti bibliografici

Giudice, P. e Bolduc, K. (2004) *Assessing Performance at the Robert Wood Johnson Foundation: A case study*, Harvard, The Centre for Effective Philanthropy.

Pitkin, Hanna F. [1967] *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press.

Przeworski, A., Stokes, S.C. e Manin, B. (1999), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press.

Sartori, Giovanni [1990] *Elementi di teoria politica*, Bologna, il Mulino.

Titmuss (1997), *The Gift Relationship*, London, New Press, 1997 (updated edition).

15) Ma il discorso vale per molti paesi dell'UE. Il recente rapporto della Commissione Europea (2005), *Giving more for research: The role of foundations and the non-profit sector in boosting R&D investment*, sottolinea la necessità per le fondazioni europee di migliorare il proprio grado di trasparenza ed accountability e avanza una serie di raccomandazioni specifiche "to increase public's confidence in foundations".

**IL TURISMO E LO SVILUPPO ECONOMICO:
IL CASO DELLA SARDEGNA ***

*TOURISM AND ECONOMIC DEVELOPMENT:
THE CASE OF SARDINIA*

Carmela Notaro

*Dipartimento di Studi Economici, Finanziari e Metodi Quantitativi
Università di Roma Tor Vergata*

*Department of Economics, Financial Studies and Quantitative Methods
University of Rome Tor Vergata*

notaro@economia.uniroma2.it

* Elaborato nell'ambito di un progetto di ricerca per la Fondazione Segni. Si ringrazia il Prof. Pasquale Lucio Scandizzo (Università Tor Vergata) per i preziosi consigli forniti nella stesura e nella revisione di questo lavoro.

In questo articolo esamino le nuove prospettive di sviluppo del turismo come attività economica, usando come caso studio la Sardegna. A questo scopo ho analizzato i dettagli di due plausibili scenari di sviluppo turistico non alternativi, il cui modello si basa sulla partecipazione attiva degli operatori economici locali. Il cardine di questi scenari è il rapporto tra economia e territorio, che, attraverso la valorizzazione delle risorse locali (artistiche culturali, naturali, etc.), tende a creare meccanismi di sviluppo endogeno, e sostenibile dell'economia locale.

PAROLE CHIAVE: TURISMO · ECONOMIA DELLA CULTURA · SVILUPPO ECONOMICO · MATRICE DI CONTABILITÀ SOCIALE

This article aims to investigate the future prospects of tourism as an economic activity, using Sardinia as a case study. The article analyses two possible and non-alternative scenarios of tourism development based on the active participation of local economic operators. The pillar of these scenarios is the relationship between economy and territory which through the valorisation of local resources (artistic, cultural, natural etc.) can create mechanisms of endogenous as sustainable development of regional economy.

KEYWORDS: TOURISM · CULTURAL ECONOMICS · ECONOMIC DEVELOPMENT · SOCIAL ACCOUNTING MATRIX

1. L'evoluzione del turismo come attività economica

L'importanza del turismo negli ultimi decenni è progressivamente aumentata, non solo per il maggior peso economico ed occupazionale delle attività produttive legate a tale settore, ma anche perché il turismo riveste oggi un ruolo centrale nella valorizzazione delle risorse ambientali e culturali, nonché nel rafforzamento delle identità territoriali.

Ripercorrendone l'evoluzione dal punto di vista storico, è evidente la sua trasformazione da fenomeno indotto da una domanda che, a seconda delle caratteristiche socio economiche del tempo, ne deter-

minava le peculiarità, a fenomeno che induce la domanda attraverso la valorizzazione delle risorse culturali ed ambientali.

Le prime forme di turismo legate all'impiego del tempo libero risalgono infatti all'epoca dell'Impero Romano, quando il viaggio era considerato soprattutto un momento terapeutico a cui ricorreva l'uomo politico per sfuggire allo stress della vita pubblica, rifugiandosi nelle ville della campagna romana, nelle località marittime o nelle isole.

Bisogna attendere il XVII secolo per assistere alla nascita di una vera e propria economia del turismo, come attività prevalentemente orientata alla cura del corpo. In Inghilterra e nell'Europa continentale sorsero, così delle vere e proprie città del loisir, dove assieme all'assistenza terapeutica, venivano offerti una serie di servizi e di attività di svago. Dopo poco tempo, l'incremento della domanda di attività legate al benessere anche da parte dei ceti meno elitari induce le classi più agiate a spostarsi verso forme di turismo più esclusive e più costose, in un processo che porta al successo delle località marine e di quelle montane, per la pratica degli sport invernali.

Negli Stati Uniti, già negli anni Trenta, e in Europa, dal secondo dopoguerra, il turismo comincia a cambiare. La stabilizzazione politica, lo sviluppo economico e dei trasporti, la nuova organizzazione del lavoro, l'avanzare del processo d'industrializzazione, porta i nuovi strati sociali alla conquista del tempo libero e alle vacanze diffuse. Il turismo comincia a coinvolgere un numero sempre crescente di individui fino ad assumere le caratteristiche del turismo di massa. Si assiste ad una spinta verso processi di standardizzazione della domanda e dell'offerta. L'industria turistica è alla continua ricerca di economie di scala, aumentano le strutture ricettive e i servizi offerti, nascono nuove attrattive e pacchetti turistici che tengono conto delle esigenze sempre più differenziate dei vari segmenti del mercato.

Durante gli anni Settanta e Ottanta, la ricerca da parte delle élites di mete lontane ed esclusive, porta gli operatori turistici ad investire nei nuovi paesi emergenti, quali Asia, Africa, Australia, portando così allo sviluppo del turismo internazionale.

Negli anni Novanta il turismo comincia ad assumere una dimensione globale, coinvolgendo un numero sempre maggiore di utenti diventa difficile identificare il turista tipo. I comportamenti di consumo dei turisti diventano mutevoli. Il turista non si adegua più ai meccanismi

di mercato, accettando passivamente i servizi offerti dall'industria turistica, ma al contrario cerca di sfuggire ai suoi condizionamenti, ritagliandosi e programmandosi vacanze originali di scoperta ed avventura, cercando di vivere la vacanza come un'esperienza autentica.

In questo modo diventa fondamentale per lo sviluppo del turismo valorizzare il patrimonio delle risorse locali. Sono necessari ingenti investimenti per realizzare progetti che proteggano le specificità e l'ambiente locale. Dal punto di vista gestionale è necessario un maggior coordinamento fra gli operatori pubblici e privati dell'offerta turistica e la creazione di nuove capacità e competenze manageriali.

Il turismo diventa dunque un'attività economica complessa e difficile da governare per la sua continua evoluzione e la sua trasversalità. Esso contribuisce allo sviluppo economico e sociale delle zone interessate, solamente se ridefinito e riqualificato attraverso una pianificazione flessibile che lo armonizzi e lo integri con le varie componenti territoriali, nel rispetto delle specificità dei singoli luoghi [Boyer, 2000].

2. Il turismo e lo sviluppo economico

La nozione di sviluppo economico che appare oggi più valida è legata ai due concetti di crescita endogena e di sviluppo sostenibile [Scandizzo, 1997]. Il primo concetto si riferisce alla capacità dei meccanismi di sviluppo di auto-alimentarsi una volta innescati, non compromettendo, allo stesso tempo, la propria "sostenibilità" nel tempo, da qui il concetto di sviluppo sostenibile. Ciò rende possibile assicurare che lo sviluppo non "divori se stesso", danneggiando l'ambiente in modo irreversibile o causando delle crisi distruttive nell'economia e nella società. Ma lo sviluppo economico viene altresì favorito da un complesso insieme di fattori che sono propri di ciò che generalmente indichiamo con il termine "territorio". Ad influire sulla capacità di innescare il processo di crescita in modo che essa sia sostenuto, autonomo e duraturo, sono infatti le risorse naturali e culturali. Con le prime si riferisce a fattori quali il clima, il paesaggio, la topografia dei luoghi, l'accessibilità del territorio, con le seconde alle ricchezze storico-archeologiche, alle tradizioni locali nelle arti e nella cultura, ai comportamenti sociali.

Il territorio diventa in questo modo la variabile strategica da cui dipende lo sviluppo dell'attività turistica, ma definirlo in modo da poterne determinare le potenzialità non è cosa facile. Il territorio, in questo caso, non coincide sempre con una circoscrizione amministrativa, quale un comune o una provincia, ma tende ad essere definito da una regione economica più vasta, il cui centro di gravità può essere un'area metropolitana o un insieme di realtà più disperse, ma con sufficiente peso specifico e relazioni reciproche tali da determinare i caratteri essenziali del profilo di un'area di riferimento. Il territorio diventa così l'area geografica, antropologica e culturale, che può essere il soggetto proprio di sviluppo, nel senso che essa possiede le risorse e le potenzialità per originare un processo di crescita che si autoalimenta e si autosostiene [Scandizzo, 2000].

Anche le risorse culturali hanno una posizione centrale nello sviluppo economico. Dal punto di vista economico si può dire che la cultura è un bene fruibile e accumulabile in modo peculiare, ma anche che essa è un bene pubblico e, in particolare, un bene pubblico locale.

La fruizione di un bene culturale è una fattispecie particolare della forma di consumo tradizionale. Essa corrisponde alla soddisfazione di un bisogno specifico di novità e di sorpresa che non si sostanzia nelle forme di consumo tradizionali perché chiama in causa l'immaginazione e apre le porte ad una realtà diversa. Per un momento si sospende il controllo di razionalità e si gode della sorpresa del gratuito e dell'ineffabile, ecco che si manifesta il cosiddetto principio di "sospensione dell'incredulità". Per fruire dei prodotti culturali è necessario quindi coltivare la capacità di sorprendere e di essere sorpresi, ma inevitabilmente tale capacità si riduce con la stessa pratica della cultura. Inoltre, al contrario dei beni di consumo, per cui, per definizione, il consumo distrugge il bene consumato, la fruizione della cultura produce a sua volta cultura, sia nel senso che essa mette in grado il fruitore di fruirne in maniera sempre più consapevole e raffinata, sia nel senso che essa rende più probabile e più efficiente la produzione di ulteriore cultura. Si viene così a generare un circolo virtuoso nella produzione culturale che permette alla cultura, superato un certo livello critico, di entrare in un sentiero di sviluppo che si autosostiene. La cultura poi è un bene pubblico anzitutto perché essa non può essere oggetto di appropriazione privata. Il prodotto culturale

è un bene economico intangibile e diffuso; la fruizione del bene culturale non può essere negata agli altri se non rinunciando a fruirne.

Ancore, la cultura è più precisamente un bene pubblico locale. Il fatto che essa faccia capo a un bisogno e a una capacità produttiva corali, che essa emerga da un contesto specifico di relazioni e di istituzioni, che essa non possa essere prodotta in assenza di specifici ingredienti storici, la legano ai luoghi delle comunità. Per questo, la cultura è una fonte di identità, che distingue una comunità dalle altre e, come tale, ne contrassegna anche il successo nella competizione economica della sua base territoriale, attirando residenti e visitatori in forza della congenialità e dell'ammirazione.

Queste qualità della cultura come bene economico hanno conseguenze rilevanti. Anzitutto, come bene pubblico la cultura richiama una responsabilità pubblica. Ma ciò non significa che il settore pubblico possa avocare a sé alcunché di culturale in modo autonomo: piuttosto, la sua funzione è quella di trovare il modo di affiancare le iniziative che la comunità, attraverso i singoli e in piena libertà, pone in essere. Più che le istituzioni nazionali, sono poi le istituzioni locali a dover assumersi la responsabilità di trovare gli strumenti più opportuni di questa tecnica di "fiancheggiamento", che deve favorire, stimolare, ma non può sostituire quello che solo la società civile può autonomamente produrre.

Un progetto locale di sviluppo culturale non è quindi un esercizio di programmazione centralizzata, ma piuttosto un esperimento di promozione sociale. Attingere alle tradizioni locali è un'occasione per le comunità locali per ripercorrere il cammino storico che le ha portate ad esistere e a riconoscere la propria identità. Questo non è solo vero per le arti viventi e per i beni monumentali: le sagre di paese, gli eventi sportivi, le feste religiose sono tutte manifestazioni di vitalità e di interesse culturale. Tuttavia, e qui sta il problema, passare la soglia dell'accumulazione sostenibile di cultura richiede qualcosa di più che un mero proliferare di micro-iniziativa locali. Perché queste non degenerino nell'effimero, nel velleitario e nel contraffatto, è necessario un rigore ulteriore, un tentativo di andare al di là della rappresentazione e del compiacimento. È necessario, in altre parole, che le attività culturali informino le istituzioni e anche, dov'è opportuno, che esse ne formino alcune.

L'Italia, in particolar modo il Mezzogiorno, nonostante possieda un

patrimonio artistico, culturale e naturale inestimabile, presenta numerose debolezze che ne caratterizzano il settore turistico. Le principali criticità sono da ricercare, oltre che nella carenza delle strutture e del sistema delle infrastrutture, nella debolezza del processo di programmazione e valorizzazione delle attività turistiche. Appaiono perciò particolarmente rilevanti per lo sviluppo del turismo nel Mezzogiorno d'Italia, e per il superamento delle sue caratteristiche di enclava stagionale e costiera, i nuovi modelli di turismo basati sulla fruizione di beni culturali e ambientali. Essi si propongono come una proiezione del senso di appartenenza, del bisogno di identità sociale da parte di una collettività, frammentata nelle articolazioni funzionali e spaziali della società complessa.

3. Il caso della Sardegna

3.1 Le principali criticità dello sviluppo turistico in Sardegna

Lo sviluppo del turismo in Sardegna ha una storia complessa, in parte legata alla sua adesione tardiva ai modelli di fruizione di massa e in parte dovuta alle sue peculiarità naturali e culturali.

Caratteristico della regione è il modello di sviluppo turistico elitario sviluppato in Costa Smeralda che si fonda su ingenti investimenti e sulla creazione di strutture ricettive con standard qualitativi elevati.

La Costa Smeralda, indubbiamente il tratto di costa più famoso della Sardegna, si sviluppa per circa 55 chilometri dal Golfo di Cugnana a Liscia di Vacca. Ne rappresenta la località turistica per eccellenza da quando nel 1962 un gruppo di operatori sotto la guida dell'Aga Khan Karim si riunirono nel Consorzio Costa Smeralda per sfruttare turisticamente queste zone allora assolutamente incontaminate. In esse, realizzarono costruzioni che si proponevano di prendere spunto dall'architettura contadina locale, rispettando rigorosamente le caratteristiche paesaggistiche, e inserendosi nel territorio senza deturparlo. Venne quindi inventato lo stile smeraldino, ispirato a quello gallurese, secondo il quale è stato realizzato un insieme di complessi tra i più famosi al mondo, in uno dei principali centri del turismo internazionale. Nel resto della Sardegna il modello di sviluppo turistico si basa pre-

valentemente su investimenti in villaggi turistici e centri residenziali, come luoghi dell'intrattenimento dello svago e dello sport, centrati prevalentemente su attività di tipo costiero e balneare senza sufficienti collegamenti con il resto dell'economia e spesso del territorio.

Entrambi i modelli tendono a privilegiare il turismo balneare e a sfruttare ben poco le risorse imprenditoriali locali, se non nella forza lavoro. Come dimostrato, infatti, dai dati statistici, la prima motivazione della vacanza trascorsa in Sardegna è quella turistico balneare, e solo in modo correlato a questa motivazione, quella culturale e sportiva. Questo sistema ha sollevato negli anni una serie di criticità, tra le quali si ricordano: la concentrazione estiva delle presenze, la scarsa emersione di prodotti fruibili anche in bassa stagione, la polarizzazione dei turisti lungo le coste, lo scarso peso del turismo straniero, la frammentazione dell'offerta e la modesta integrazione con l'economia locale, le carenze e sovrapposizioni nel ruolo delle istituzioni regionali e locali. Si registra, inoltre, una insufficiente collaborazione tra le imprese presenti sul territorio, con la singola eccezione della forte adesione ai Consorzi turistici che, tuttavia, limitano i loro interventi alle attività di promozione. Risultano inoltre carenti le relazioni di scambio e fornitura con le imprese esterne al comparto e questo limita fortemente le effettive capacità d'impatto economico del settore turistico sul sistema produttivo della regione. In particolare la concentrazione spaziale e temporale dei flussi turistici crea gravi problematiche di tipo ambientale, urbanistico ed organizzativo.

Con riferimento allo sviluppo prevalente del turismo balneare e alla conseguente concentrazione dei flussi turistici sulle zone costiere, ad oggi si calcola che il 96% dei posti letto è situato sulla costa; il divario costa/interno si accentua nella Provincia di Sassari, dove il litorale comprende circa il 98% della capacità ricettiva provinciale e quasi la metà dei posti letto dell'intera regione. Se si considera la distribuzione delle unità ricettive, il gap costa/interno tende ad assottigliarsi sull'intero territorio regionale per un valore medio complessivo dell'82%, comprensibile se si tiene conto della modesta dimensione media delle strutture ubicate nelle zone interne.

Considerando, invece, la stagionalità dei flussi turistici si osservano valori decisamente lontani dalla media nazionale e contraddistinti da un 82% delle presenze concentrate nei mesi che vanno da giugno a

settembre. Diverse località della regione a vocazione turistico-balneare, come per esempio Stintino, San Teodoro e Villasimius, superano nei periodi di alta stagione le rispettive soglie di capacità di carico, causando situazioni di congestionamento e gravi problematiche relative alla funzionalità dei servizi pubblici. Il sistema di approvvigionamento idrico e il sistema depurativo risentono inevitabilmente della pressione turistica registrata durante i mesi estivi. Anche nelle situazioni più favorevoli, la capacità depurativa risulta limitata ai bisogni della popolazione residente non essendovi convenienza a calibrarne la portata alle punte demografiche stagionali che si registrano nella regione. Ancora, la produzione di rifiuti derivanti dalla compresenza di residenti e turisti provoca effetti ponderabili soprattutto in riferimento all'occupazione delle seconde case. Se si considera il rapporto tra la popolazione turistica insediabile (equivalente al numero di posti letto in strutture ricettive classificate e seconde case) e la popolazione residente, nei periodi di punta in cui la capacità ricettiva risulta saturata, si registra un rapporto turisti/residenti superiore alle 10 unità. E sebbene il quadro complessivo della regione risulti particolarmente variegato, si segnalano diverse situazioni di criticità in riferimento alle realtà in cui l'incidenza della popolazione fluttuante su quella residente risulta elevata. Si giunge così a proporzioni preoccupanti nei casi di Stintino, San Teodoro e Villasimius, per i quali nel corso dell'anno la quantità di rifiuti imputabili ai turisti risulta superiore al 60% del totale prodotto, a cui si associa una contestuale assenza di attività di raccolta differenziata.

A ciò è necessario aggiungere che l'accentuata dinamica insediativa, alimentata da una forte incidenza della lottizzazione speculativa e dello spontaneismo edilizio locale, tende a peggiorare ancora di più questa situazione già poco confortevole.

Emerge dunque l'esigenza di procedere ad una rimodulazione della capacità ricettiva regionale e delle relative tendenze insediative che tenga in debita considerazione le caratteristiche geo-morfologiche, le differenti forme di antropizzazione e gli elementi di biodiversità che contraddistinguono e diversificano il territorio.

Anche il turismo culturale, legato alla fruizione dei musei e dei siti archeologici presenti in Sardegna, è fortemente dipendente dal turismo balneare della costa. Cospicuo è infatti l'afflusso di visitatori nei

siti archeologici e museali situati nei comuni costieri a vocazione turistica. Questa dipendenza è ulteriormente evidenziata dal confronto tra la stagionalità della fruizione dei musei e dei siti archeologici e la stagionalità dei flussi turistici dell'Isola. Si nota chiaramente l'interrelazione tra i due fenomeni: nei mesi di bassa stagione turistica (gennaio-marzo e settembre-dicembre) la proporzione degli arrivi turistici coincide con quella dei visitatori dei musei e dei siti archeologici. Nei mesi di punta (luglio-agosto), con l'impennata dei vacanzieri attirati dal sole e dalle spiagge, si registra anche il picco delle visite ai beni culturali. Questo conferma che il turista viene in Sardegna per il mare, ma poi va a vedere anche i musei e i siti archeologici. Il fenomeno è palese quando si tratta di località turistiche particolarmente frequentate, come Alghero e Pula, dove la scansione mensile degli arrivi turistici e delle visite ai monumenti praticamente coincide. Ad aprile e maggio invece, diminuisce la proporzione di arrivi, mentre aumentano le visite ai musei e ai siti archeologici. È l'effetto del turismo scolastico che notoriamente predilige il periodo primaverile. A giugno, invece, i visitatori subiscono un grosso calo e ciò, da un lato, perché terminano le scuole e dall'altro perché non è ancora cominciato il massiccio flusso dei vacanzieri.

L'evidente concentrazione territoriale dei visitatori culturali apre il dibattito sugli ostacoli che frenano lo sviluppo del turismo culturale isolano, che pure non manca di mostrare potenzialità di rilievo. Le risorse culturali di un territorio non sono di per sé attrattive turistiche. Il processo che fa di un bene culturale anche un prodotto turistico è piuttosto complesso e si fonda essenzialmente sull'attivazione di un percorso che inserisce la risorsa in un circuito virtuoso di sinergie che, da un lato, sono legate al contesto propriamente economico-produttivo, e dall'altro all'ambito di gestione del patrimonio culturale che si utilizza come fattore di attrazione dei flussi turistici. Di fatto, nel caso sardo, la gestione dei musei e dei siti archeologici mostra alcuni elementi di criticità, connessi in parte alla scarsa infrastrutturazione turistica del territorio circostante ed in parte alle stesse modalità di gestione, non sempre ispirate alla logica dell'impresa turistica.

Il settore turistico rappresenta una delle principali industrie "esportatrici", con forti capacità di sviluppo endogeno e importanti legami di attivazione intersettoriale. Il percorso di sviluppo turistico seguito finora in

Sardegna è rimasto, tuttavia, troppo legato alla proposta originale basata sullo sfruttamento delle risorse costiere senza sufficienti collegamenti con il resto dell'economia e del territorio. È ora più chiara la necessità di rendere il turismo un settore trainante dell'economia isolana, capace cioè di stimolare una rete di imprese, diffuse nel territorio, che dal turismo traggono la domanda dei propri beni e dei propri servizi. Nella tabella 1 vengono sintetizzati i punti di forza e di debolezza, le opportunità e le criticità del "territorio-prodotto turistico" sardo e indicate alcune possibili azioni di intervento.

3.2 Scenari di sviluppo turistico

3.2.1 Cultura e ambiente

L'idea progettuale, già sperimentata in forme diverse in altre parti d'Italia, costituisce dunque un'ipotesi di scenario che sfugge alla tipologia standard delle località turistiche tradizionali. Essa tende infatti ad attribuire ai territori interessati una facies particolare, valorizzando le risorse naturali e culturali presenti sul territorio. L'obiettivo è la valorizzazione della memoria storica dei luoghi facendo emergere valori simbolici dalle località.

Questa dimensione storica, familiare e comunitaria si fonda sul rafforzamento dell'immagine tradizionale dei centri abitati e sulla creazione di itinerari culturali ed ambientali tali da rafforzare il legame con l'entroterra. Si vuole, con questo, superare la logica del villaggio turistico standard, dove il turista non ha bisogno di entrare in una relazione attiva con il territorio. Perciò ogni nuovo intervento di segno turistico deve porsi nella prospettiva di un "rinforzo dell'immagine" tradizionale.

Il significato storico del luogo predilige un certo tipo di animazione culturale, con l'emersione di tutte le espressioni della cultura sarda: il teatro, la musica, la poesia, i balli e canti, le arti visive e cinematografiche, l'artigianato, la gastronomia e gli sport non invadenti. Si vuole puntare sullo sviluppo turistico che coinvolga vasti settori dell'economia locale, e che solleciti l'attività imprenditoriale della popolazione e la sua capacità di gestione.

**Tabella 1: Analisi del “territorio-prodotto turistico”
schema di alcune possibili azioni di intervento**

PUNTI DI FORZA	PUNTI DI DEBOLEZZA	OPPORTUNITÀ	CRITICITÀ	POSSIBILI AZIONI
Prodotto turistico “unico e originale” costituito da più prodotti turistici: - Mare - Entroterra: luoghi naturali incontaminati	Offerta turistica non integrata	Integrazione tra costa ed entroterra, in considerazione delle nuove preferenze dei turisti	Carenza di cultura turistica nella popolazione	Creazione di una visione di insieme del prodotto turistico Sardo
Clima confortevole tutto l'anno	Concentrazione del turismo solamente nei mesi più caldi	Possibilità di praticare numerosi sport e attività all'aria aperta	Attività commerciali e per il divertimento attive solo nei periodi di alta stagione Conoscenza limitata a targets di nicchia	Tenere aperte le attività durante tutto l'anno Interventi strutturali per la creazione di impianti, strutture e spazi aperti per la pratica dello sport
Qualità della vita: la Sardegna è una delle Regioni più longeve		Creare l'immagine della Sardegna come un luogo dove poter sfuggire allo stress quotidiano		Sviluppo di strutture beauty farm e soluzioni specifiche per un target che rientra nella “terza età”
Qualità ambientale: - natura incontaminata - mare pulito - spiagge e litorali rocciosi unici - presenza di parchi naturali (Arcipelago della Maddalena, Golfo di Orosei e del Gennargentu, Isola dell'Asinara)	Forte pressione sulle risorse naturali soprattutto nei periodi di alta stagione Carenza di imprenditoria locale pronta a sfruttare le opportunità che il territorio offre	Sviluppo e adeguamento dei Parchi naturalistici Creazione di parchi a tema	Insufficiente la percezione da parte del territorio e della popolazione delle opportunità e del valore aggiunto che i Parchi possono conferire al territorio	Favorire la redistribuzione dei flussi turistici durante tutto l'anno attraverso: interventi di tipo strutturale e infrastrutturali Organizzazione più intensa ed efficace da parte dell'Ente parco Formazione imprenditori locali
Enogastronomia di qualità: - Prodotti tipici di alta qualità - Vini di livello internazionale	Offerta enogastronomica troppo standardizzata e non correlata alle eccellenze Scarsa identificazione delle “etichette” eccellenti e loro collegamento con il territorio	Attivare l'imprenditoria locale agricola nella creazione di attività commerciali che stimolino la domanda turistica enogastronomica	Carenza di itinerari turistici eno-gastronomici e di strutture ricettive in grado di accogliere e accompagnare il turista in un'esperienza immersiva	Stimolo alla divulgazione della cultura enogastronomica Stimolo alla creazione o la valorizzazione di strutture di accoglienza di tipo diffuso.
	Offerta ricettiva sviluppata solo in alcune zone della regione e soprattutto sulla costa Rete delle seconde case di dimensioni difficilmente quantificabili che causa una forte pressione sul territorio difficilmente governabile	Disegnare una normativa ad hoc che incentivi la creazione di strutture per la ricettività diffusa e/o la valorizzazione di quelle esistenti	Impatto ambientale causato dall'eccessiva dinamica insediativa sulla costa La cementificazione a poca distanza dal mare ha raggiunto ritmi troppo frenetici al punto di minare la stessa bellezza paesaggistica e costiera	Interventi strutturali di adeguamento e riqualificazione Interventi urbanistici e strutturali Azioni specifiche per incentivare la qualità Azioni di carattere normativo, strutturali e di pianificazione territoriale
	Offerta culturale scarsamente sviluppata	Valorizzazione del patrimonio archeologico esistente in Sardegna	Carenza di cultura imprenditoriale per la valorizzazione del prodotto culturale	Interventi strutturali di valorizzazione e qualificazione Azione di promozione integrata Programmazione eventi
	Inadeguatezza del sistema dei trasporti Sardo: ritardo nella integrazione modale tra gomma e ferro, e tra ferro, gomma e infrastrutture portuali e aeroportuali Accessibilità delle aree interne compromessa	Processo di gerarchizzazione e integrazione modale e promozione di modalità innovative per le aree a domanda debole e per un minor impatto ambientale	Perdita di target turistici (es: culturale, ambientale, enogastronomico) per le difficoltà nella raggiungibilità dei luoghi d'interesse	Riorganizzazione del sistema della mobilità attraverso una razionalizzazione dei diversi sistemi di trasporto

Rispetto all'attuale scenario turistico della Sardegna, caratterizzato, come ho detto, dal prevalere della fruizione balneare, che si realizza nel periodo estivo ed interessa esclusivamente l'ambito costiero, la valorizzazione delle peculiarità culturali, largamente localizzate nell'entroterra, si propone quindi di realizzare un modello turistico di più ampio respiro territoriale e temporale, anche dal punto di vista dello sviluppo delle aree depresse.

Quali sono i fondamenti di questo nuovo modello di turismo e in che modo esso si lega alla cultura locale e al territorio? Negli ultimi anni, in tutto il mondo, il fenomeno turistico manifesta una crescente sensibilità verso le culture vernacolari, i modi di vita e le tradizioni locali delle destinazioni di vacanza. Di fronte alla standardizzazione dell'offerta turistica, la riscoperta della cultura costituisce un elemento di visibilità e di differenziazione dei luoghi, nonché un fattore di sviluppo locale. La nozione di cultura assume un significato antropologico (le pratiche, gli stili di vita) ed etnologico (gruppi etnici, identità collettive) e la sensibilità turistica investe le culture vernacolari, i modi di vita e le tradizioni locali. Sempre più spesso si parla di "heritage tourism" per indicare quelle forme di fruizione che derivano dall'acquisizione di una consapevolezza del valore del passato che spinge a conoscere, a capire ed a dialogare con i luoghi, sia con l'ambiente naturale, che con le sue forme antropizzate, attraverso il loro patrimonio culturale. La motivazione di fondo delle vacanze a tema culturale si sostanzia "nel desiderio di osservare, imparare, o partecipare alla cultura delle destinazioni" [Swarbrooke, 1996].

La gestione innovativa dei musei potrebbe per esempio contribuire fortemente al rilancio dei territori. Ne costituisce un esempio la realtà del Museo delle Maschere Mediterranee del comune di Mamoiada¹. Attraverso il museo, la comunità testimonia la propria memoria, ri-

1) Il Museo delle Maschere Mediterranee di Mamoiada è unico nel suo genere, infatti le sue dotazioni strutturali sono basate in parte sull'offerta classica (le maschere dei paesi mediterranei), in parte su un elemento innovativo, basato sugli strumenti della Information & Communication Technology. L'unicità del museo consiste nella sala multivisione dove, grazie alla presenza di dodici diaproiettori, i visitatori possono rivivere momenti tipici delle sfilate dei Mamuthones, partendo dalla festa di Sant'Antonio Abate sino al caratteristico carnevale mamoiadino. Si veda www.museodellemaschere.it.

scopre la propria autenticità, il proprio sapere, la propria forza senza per questo chiudersi nel particolarismo e nella staticità. Il museo non è più soltanto il luogo di raccolta dei reperti unici ed irripetibili, ma comprende anche oggetti dell'ordinario, il cui valore è dato dal fatto che sono rappresentativi di una storia locale autentica o presunta tale. Il Museo si pone come punto di riferimento informativo ed organizzativo per la visita del territorio, per la partecipazione alle attività ed alle feste tradizionali, in primo luogo al Carnevale, e per la promozione dei prodotti alimentari e dell'artigianato locale [Iorio, 2004].

L'escursionismo archeologico rappresenta un'altra variabile progettuale di rilievo per lo sviluppo turistico della Sardegna. L'archeologia sarda infatti è ancora in uno stato embrionale. Gli studi più attendibili datano al 2000 a.C. (più di 4000 anni fa) le prime tracce locali di civiltà Neolitiche (o neoEneolitiche) e riguardano la penetrazione di provenienza egea. Tracce del più antico periodo paleolitico sono state ritrovate nel nord dell'isola e in particolare nel centro-nord (la famosa Venere di Macomer, i graffiti rupestri della Grotta Verde di Alghero). La ricerca archeologica in Sardegna affascina molti ricercatori locali e non e ha offerto la possibilità di ricostruire la preistoria dei popoli che nei millenni hanno occupato l'Isola, dal paleolitico fino all'Età del ferro. Le risorse archeologiche di cui dispone la Sardegna sono potenzialmente di grande rilevanza per lo sviluppo del turismo culturale, sia per la loro assoluta peculiarità, sia per i legami con il territorio. Esse si presentano infatti diffuse in un ambiente naturale unico, e in un ambiente sociale segnato dalle tradizioni di una antica civiltà contadina e pastorale, scandendo itinerari archeologici e antropologici di grande interesse, come quello in corso di realizzazione sul Monte Minerva.

Anche il restauro ambientale delle zone minerarie dismesse per la creazione di parchi geo-minerari rappresenta una opportunità di valorizzazione di una risorsa archeologica, che potrebbe contribuire allo sviluppo del turismo culturale, sulla base degli interessi storici, sociologici e antropologici, all'interno di un più generale modello di fruizione dell'ambiente e delle risorse naturali. In Sardegna è già attivo il progetto del Parco geo-minerario, elaborato dall'EMSA (Ente Minerario Sardo). Esso prevede otto aree disseminate in tutta l'isola, e individuate tenendo conto delle testimonianze geo-minerarie, di

quelle archeologiche e delle valenze naturalistiche. In questo modo si è tracciato un ideale percorso rappresentativo della storia mineraria della Sardegna, storia che dura ormai da 8.000 anni. Le miniere della Sardegna hanno significato la nascita della classe operaia “industriale” e sono state un fattore fondamentale dello sviluppo economico, sociale e culturale della regione².

Nel contesto urbano/suburbano, i parchi tematici e le attrazioni di grande scala sono tipicamente progettati entro complessi commerciali regionali, insediamenti costieri a usi misti, e anche complessi con usi terziari. In ambienti meno urbanizzati, le componenti addizionali spesso comprendono strutture per la villeggiatura, parchi di bungalows, villaggi con ristoranti e strutture commerciali, centri per eventi speciali ed esposizioni. Le nuove attrazioni sono progettate per offrire maggior controllo e partecipazione, e incoraggiare un rapporto attivo fra il visitatore e l’ambiente. Una delle aree più importanti di sviluppo è quella della riproduzione in scala, della simulazione e della realtà virtuale. Gli avanzamenti tecnologici consentono infatti repliche virtuali o reali di ambienti, manufatti, esperienze sensoriali e dinamiche in modo sempre più realistico e interessante.

Dal punto di vista delle risorse naturalistiche, il problema di valorizzazione e di organizzazione ai fini turistici è più complesso. All’idea del parco a tema si sovrappone infatti, sul modello siciliano della Riserva dello Zingaro, quello dei parchi marini-litoranei o riserve naturali nelle zone costiere, dove il territorio presenta delle caratteristiche di rilevante valore paesaggistico e naturale.

Altro elemento di rilievo di uno scenario di turismo culturale è la valorizzazione, anche attraverso il riassetto urbanistico, la riconversione e la ristrutturazione, dei piccoli centri abitati presenti sulla costa e nell’entroterra, in modo da recuperare l’aspetto originario di porticcioli o borghi rurali. In questo modo sarà possibile donare un volto nuovo alle località, ritrovando negli aspetti “originari” una propria identità pur caratterizzandosi come centri turistici moderni. In particolare i borghi rurali presenti nell’entroterra, oltre a recuperare l’aspetto origi-

2) Si tratta di un progetto che dovrà prevedere: la realizzazione di percorsi attrezzati all’interno delle gallerie; visite nel sottosuolo, dove si trovano anche spettacolari grotte naturali; sistemazione dei siti industriali nei cantieri esterni gallerie.

nario delle case rurali, potranno essere previsti degli interventi diretti al ripristino della sentieristica rurale, ivi comprese la realizzazione di piccole opere (segnaletica, punti di sosta, recupero sorgenti, etc.), finalizzati ad assicurare direttamente la massima fruizione ecologico sociale del patrimonio naturalistico.

La partecipazione degli abitanti è decisiva. Lo scenario prevede numerose manifestazioni culturali e itinerari culturali del lavoro e dell'arte locale che facciano perno sull'artigianato tipico sardo. Il complesso patrimonio dell'artigianato sardo incorpora ed esprime una stratificata densità storica. Risalire alle sue origini significa percorrere un lungo e avventuroso viaggio andando indietro nel tempo sino alla preistoria. Il tappeto sardo, ad esempio, ha una sua fisionomia caratteristica locale che lo contraddistingue; non solo, ma la particolare tecnica, struttura, tessuto e disegno ne rendono agevole l'identificazione dell'origine. O ancora la ceramica, espressione di una tecnica fantasiosa e perfezionata nel tempo. L'universo artigiano sardo è ancora oggi tangibile nella quotidianità nonostante l'affermazione di un nuovo modello di vita consumistico, estraneo alle radici della cultura dell'isola.

Ancora allo scopo di destagionalizzare le permanenze in questi luoghi, lo scenario prevede un incremento dell'offerta di sagre e feste popolari che attirino i turisti anche nei mesi più freddi. Le feste popolari sono una tradizione della cultura sarda, nelle quali attraverso i canti, le danze e la presenza dei "costumi sardi", si vuole festeggiare una particolare ricorrenza dell'anno. La festa popolare è meta di attrazione turistica, ed è caratterizzata dalla presenza di mostre o degustazioni di prodotti tipici sardi. La cosa importante è che la gente viva profondamente ed elabori attivamente tradizione e innovazione di sentimenti, riti e sapere. In conclusione la festa "cammina" con le percezioni e con le esperienze storiche in atto: il turismo può "goderne" di questi beni culturali ma senza porre condizionamenti di comodo e di consumo.

La Sardegna ha inoltre una antica tradizione casearia per cui la creazione o la valorizzazione di itinerari enogastronomici alla ricerca di antichi sapori e storici vini, attraverso prodotti e produttori, espressione del territorio, potrebbe completare lo scenario previsto.

3.2.2 *Il turismo d'élite*

Le origini antropologico-culturali del turismo nel Mediterraneo possono collocarsi nei modelli delle villeggiature marittime della aristocrazia e borghesia europea del 19-mo secolo. Oltre al “gran tour”, esperienza turistico culturale di tipo formativo, che coronava l’educazione delle élites soprattutto dei Paesi anglosassoni e del centro Europa, furono le grandi stazioni balneari, quali Brighton in Inghilterra e Dauville in Francia, a polarizzare l’interesse per le lunghe vacanze, e una vita mondana particolare basata sui grandi alberghi e i casinò. Gli iniziatori di queste lunghe vacanze marittime, che solo per approssimazione si possono chiamare balneari, erano i “guardiani del tempio”³, che stabilivano i trend e le mode, ma guardavano anche con preoccupata attenzione alla minaccia costituita dall’avanzare del turismo borghese di più basso livello e poi dal turismo di massa. Era verso la nuova generazione di “Guardiens du temple” che il modello iniziato dall’Agha Khan in Costa Smeralda si rivolgeva. Questo modello, pur collocando la Sardegna tra le mete turistiche internazionali dei “super-ricchi”, non è riuscito però ad allacciarsi al turismo di élite tradizionale, sia perché è sembrato rivolgersi soprattutto a una fascia di consumatori cospicui di tipo “nuveau riches”, sia perché, dal lato dell’offerta, ha seguito il modello di turismo da “enclave” che si era essenzialmente affermato nei Paesi del terzo mondo. Questo modello, che in Sardegna ha attecchito anche per la sostanziale estraneità delle tradizioni e delle attività economiche all’uso delle risorse marine e agli insediamenti lungo la costa, ha finito per impoverire culturalmente le prospettive del turismo sardo, anche dal punto di vista degli stimoli e delle attrazioni che esso aveva avuto per le élites internazionali. Di conseguenza, il turismo degli alberghi e delle barche di lusso, pur se ancora presente in Sardegna, non è riuscito né a far decollare una vera industria turistica locale basata su un indotto specifico, né a fornire ai suoi frequentatori delle prospettive di crescita, capaci di

3) “Guardiens du temple” è un’espressione utilizzata da Marc Boyer (2001), *Le Tourisme en 2000*, Press Universitarie de Lion, per designare un’élite sociale preoccupata di preservare il “suo” territorio turistico il cui accesso sottende un potere economico che le è proprio.

perpetuare l'attrattiva della Sardegna come meta e bastione dei nuovi "gate keepers" del grande turismo internazionale.

Il modello di sviluppo elitario non è, tuttavia, da condannare in blocco e rimane una ipotesi interessante per la Sardegna per due motivi principali. Da un lato, in termini di marketing territoriale, la comunità internazionale ha assorbito l'esperienza della Costa Smeralda come qualcosa di diverso e di più rispetto agli altri paradisi naturali per il turismo di alto bordo. Questa esperienza psicologica diversa e, tutto sommato, positiva, emerge nei sondaggi, nelle fiere dei tour operators ed appare evidente anche negli slogan pubblicitari dell'offerta internazionale. Essa è in parte dovuta alla idealizzazione degli scenari di consumo delle élites da parte delle classi medie e, in parte al fatto, che a dispetto della chiusura nelle enclave costiere, la popolazione e le tradizioni sarde appaiono aver avuto un'incidenza positiva, rispetto ai competitors internazionali, sulla clientela più influente. In secondo luogo, il modello di turismo di élite comporta una tensione sulla qualità, che, sia dal punto di vista dell'offerta, sia da quello della percezione immediata dei visitatori potenziali della Sardegna, tende a trascinare verso l'alto gli standard di offerta. Questa tensione, naturalmente, non è sufficiente a indurre un profilo di offerta turistico adeguato, né a generare i livelli di soddisfazione desiderabili nella domanda, ma l'effetto di trascinamento, anche simbolico, appare utile e necessario.

Lo scenario elitario, quindi, prendendo le mosse dal modello di sviluppo turistico implementato con solo temporaneo e parziale successo nel nord della Sardegna, soprattutto in Costa Smeralda, si basa sull'idea che sia possibile una realizzazione migliore, non affidata esclusivamente ai consumi cospicui, del paradigma delle "vacanze di lusso". Esso propone delle azioni mirate a migliorarne le caratteristiche, riducendone le componenti di "gabbia dorata" e di spese fuori scala, aumentandone l'attrattività rispetto ad una domanda più qualificata e capace di qualificarsi, anche sul piano dell'immaginario collettivo, come il grande utente certificatore dell'attrazione internazionale esercitata dalla Sardegna come meta turistica.

Il modello tradizionale si è caratterizzato per la creazione di grossi villaggi turistici o strutture alberghiere che si distaccano dalla realtà locale per lo stile dell'edilizia o per l'autosufficienza. L'albergo o

villaggio è diventato un contesto indipendente dal territorio perché offre tutto quanto è necessario per trascorrere “la vacanza”: locali di svago, negozi, boutique, gioiellerie, rivendite, mostre dell’artigianato di lusso per una clientela raffinata. Difficilmente vi entrano i prodotti locali. Inoltre se in origine tale modello richiamava solamente una domanda selettiva e sofisticata, di recente si sta sviluppando anche nella direzione di un certo tipo di turismo medio e di massa, soprattutto con la corsa alle seconde case per i non residenti. Inoltre, l’apertura stagionale (solamente nei mesi estivi) degli esercizi alberghieri, di ristorazione e commerciali e la carenza di attività attrattive oltre quelle balneari, ha provocato il sovraffollamento delle coste solamente nei mesi più caldi e la conseguente perdita dell’attrattività di questi luoghi per una parte della domanda. Si pensi, per esempio, a quella parte della domanda che preferisce trascorrere la vacanza in primavera o in autunno (i turisti stranieri provenienti dal Nord America o dal Nord Europa) o a quella parte di domanda sofisticata che vuole trascorrere le proprie vacanze lontane dal turismo di massa.

In questa prospettiva il villaggio turistico o la struttura alberghiera, possono porsi come centro di agglomerazione sia per gli ospiti sia per la comunità locale e per la popolazione circostante. Le strutture ricettive presenti sul territorio dovranno prevedere l’allargamento degli interessi e dei servizi per la clientela, fornendo un collegamento con le attività culturali, artistiche, sportive e folcloristiche che il territorio offre.

Ciò permetterebbe, assieme ad una rivisitazione degli elementi architettonici delle strutture, di rendere le strutture ricettive espressione della *hôtellerie* internazionale di lusso, senza perdere il legame con le bellezze incantevoli dell’Isola. La struttura tipo dovrà essere dotata di ampi saloni, bar e terrazze, eleganti ristoranti ed enoteche di prestigio che invitino ad assaporare l’eccellente offerta eno-gastronomica e la piacevolezza del dolce far niente. Circondato con discrezione dalla massima attenzione e cortesia, l’ospite dovrà trovare in questi luoghi, in ogni stagione dell’anno un’oasi dove vivere rilassanti giornate di abbandono al benessere ed al lusso; ma essere invitato anche a trascorrere del tempo con le realtà locali.

Uno dei vantaggi naturali della Sardegna è che essa è una terra che si presta molto alla pratica di differenti tipi di sport, alcuni dei qua-

li difficilmente praticabili altrove. Di fatto, lo sport rappresenta una componente crescente dei consumi associati ad alti redditi. I paradigmi della “wellness”, una delle caratteristiche maggiori della domanda di servizi di benessere, hanno rispolverato i modelli ellenici di “cura di sé” come combinazioni di attività fisiche volte a suscitare stati di benessere come conseguenza della cura del proprio corpo, ma anche dello stress creativo e degli stati alterati forniti dalla pratica sportiva. Lo sport appare inoltre uno strumento di fruizione della natura e del sé che presenta una dimensione peculiare per esperire il tempo libero in modo costruttivo e, sotto certi aspetti, liberatorio. Nella organizzazione del tempo libero del turista possono quindi giocare un ruolo non secondario i centri sportivi, anche al di fuori delle strutture alberghiere, che offrano la possibilità di apprendere le tecniche sportive e di praticare attività fisiche anche ardue, attraverso corsi di istruzione ad hoc, attrezzature speciali e l’organizzazione di eventi e manifestazioni sportive.

Il golf appare certamente come uno degli sport su cui puntare. Il turismo legato al golf cresce infatti ininterrottamente a livello internazionale (+8% l’anno), ma l’Italia finora non è riuscita ad organizzarsi in modo adeguato rispetto a diretti concorrenti come Spagna, Portogallo e Nord Africa che hanno conseguito risultati notevoli. I campi italiani sono in genere piccoli; solo un centinaio su circa 300 è direttamente collegato con strutture turistiche, non sempre però della qualità in linea con la media dei golfisti (turisti ad alto reddito); la maggior parte dei campi si trova al Nord, tra Piemonte, Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna. In Sardegna vi sono diversi campi da golf, da quelli famosissimi come il Pevero (ritenuto da Robert Trent Jones il suo capolavoro) e Ias Molas ad altri di più recente costruzione fino ai campi pratica ed ai percorsi promozionali. I campi da golf, tuttavia, sono in Sardegna ancora una risorsa con grande potenziale di sviluppo.

Per i campi esistenti, infatti, è possibile mobilitare la domanda intensificando l’attivazione delle manifestazioni sportive legate al golf, in primavera o in autunno, in modo da attrarre parte della domanda che oggi fruisce dell’offerta concorrente. Poiché i campi da golf sono anche una cornice naturale che corrisponde a una nuova concezione di “giardino ecologico”, essi vanno inoltre anche valorizzati dal punto di vista della loro attrattiva per attività complementari e per l’impron-

ta di qualità che essi possono dare alle attrezzature ricettive e complementari (Club House, sistemazioni alberghiere, ristoranti ed altre occasioni di vacanza) insediate ai loro margini o al loro interno.

Oltre al golf la Sardegna potrebbe puntare sulle tradizioni equestri, prendendo vantaggio del fatto che i Sardi hanno una vera passione per i cavalli: esiste ancora il pascolo brado ed in zone come l'altopiano della Giara ed i boschi di Aritzo vivono branchi di cavalli selvaggi. Il cavallo è stato ed è parte della storia della Sardegna, compagno nel lavoro, orgoglio nelle gare, nei palii, nelle acrobazie delle pariglie, nelle feste religiose, nelle giostre. Notevole è l'allevamento del cavallo anglo-arabo-sardo che raggiunge circa il 20% della produzione regionale. In Sardegna nelle feste religiose i cavalli sono protagonisti assieme ai devoti, con i loro cavalieri nei vestiti tradizionali accompagnano le processioni e spesso corrono in onore del Santo. Probabilmente la più famosa di queste feste è l'Ardia di Sedilo in onore di San Costantino Santo onorato anche a Pozzomaggiore.

Il golf e l'equitazione potrebbero quindi costituire una fonte ecologica e di attività complementari offerte ai visitatori del segmento di lusso dell'offerta ricettiva. Le esperienze fruibili attraverso la risorsa marina, tuttavia, rimangono probabilmente quelle che esercitano l'attrazione maggiore sui potenziali visitatori. A questo riguardo, è importante trasformare la concezione essenzialmente retrograda delle risorse marine che ancora vige nella maggior parte dei centri turistici dell'isola. Esse sono, infatti, tipicamente accessibili senza alcuna disciplina, ma anche senza alcuna forma organizzata e intelligente di fruizione.

3.3 Un'analisi quantitativa degli scenari di sviluppo turistico della Sardegna

Al fine di analizzare quantitativamente le implicazioni degli scenari di sviluppo turistico delineati per la Sardegna è stata stimata una Matrice di Contabilità Sociale Regionale [Scandizzo, Notaro, Miali, 2006]. La Matrice di contabilità sociale (SAM) è uno strumento di analisi che consente di esaminare quantitativamente i rapporti di scambio e di interdipendenza che si stabiliscono tra tutti gli agenti di un siste-

ma economico. La SAM, la cui introduzione nella modellistica economica è dovuta a Stone [1962], generalizza la matrice input-output [D'Antonio, 1980] introducendo, in aggiunta alle transazioni tra settori e settori e tra settori e fattori, gli scambi con e tra le istituzioni: famiglie, imprese, governo, formazione del capitale e resto del mondo [Scandizzo, 1990-2006]. Questo modello rappresenta, nel suo vasto impiego finora effettuato in ambito internazionale, uno strumento di indirizzo e di supporto delle politiche di investimento pubblico. Esso inoltre consente di studiare le relazioni tra i settori produttivi attraverso l'analisi dei processi economici, in un determinato luogo e in un determinato periodo di tempo, nelle diverse fasi della produzione, distribuzione e utilizzazione della ricchezza [Round, 1985].

La SAM è una matrice a doppia entrata che registra quantitativamente i rapporti di scambio che intercorrono tra gli operatori di un sistema economico. In essa sono registrati i flussi tra gli agenti economici nella fasi di produzione, distribuzione, consumo ed accumulazione del reddito. Per convenzione, nelle righe sono rappresentati i flussi in entrata e nelle colonne i flussi in uscita (pagamenti) di ciascun aggregato nei confronti di tutti gli altri; la somma degli elementi di una riga deve eguagliare la somma degli elementi della colonna intestata alla stessa, in quanto ogni coppia riga-colonna riproduce la contabilità di un operatore: questa condizione implica naturalmente che la SAM sia una matrice quadrata. Gli operatori economici a cui sono generalmente intestati i conti di una matrice di contabilità sociale sono:

- settori produttivi (Agricoltura, Industria e Servizi),
- fattori di produzione (Lavoro, Capitale),
- settori Istituzionali (Famiglie, Imprese, Governo),
- formazione di capitale,
- resto dell'Italia e resto del Mondo.

Costruire una SAM richiede l'utilizzo di una pluralità di fonti di diversa natura; le principali diffuse dall'Istat sono i Conti Economici Nazionali, i Conti dei Settori Istituzionali e la matrice Input-Output (o Tavola intersettoriale dell'Economia Italiana). Attraverso l'ausilio di altri dati a carattere regionale, e con l'impiego di metodologie statistiche ed econometriche, è possibile elaborare SAM relative ad aggregati territoriali diversi, quali le regioni, le entità economiche sopranazionali o anche comunità locali di vario ordine e grado.

La SAM della Sardegna è stata stimata a partire dalla SAM Italiana, tenendo conto dei dati di contabilità regionale e dedicando particolare attenzione alla filiera della ricettività turistica, attraverso la stima disaggregata delle diverse categorie alberghiere che compongono tale settore. Con l'aiuto di questo strumento, ho analizzato la struttura economica del turismo in Sardegna, considerandolo come un sistema di interdipendenze costituito da tre subsistemi distinti: (a) le interdipendenze tra i settori produttori che sono i fornitori (settori "a monte", quali agricoltura, industria alimentare, mobili, costruzioni) e i clienti del settore ricettivo (settori "a valle" dello stesso quali i trasporti, le agenzie di viaggio, le attività culturali e sportive, le attività di consulenza); (b) le interdipendenze tra gli operatori pubblici e privati (le famiglie, le imprese, le amministrazioni pubbliche, il settore commerciale) e, (c) le interdipendenze tra i subsistemi (a) e (b) (utilizzo di strutture sportive, accesso ai musei e alle manifestazioni culturali).

Lo studio della SAM regionale rivela che tutti e tre i subsistemi indicati sono, in Sardegna, poco connessi tra di loro e fortemente dipendenti dai subsistemi analoghi del resto del Paese. Le problematiche legate all'incapacità di allargamento della macchia di leopardo del turismo in Sardegna non sono quindi solo relative alle differenziazione di offerta a livello provinciale (con punte di qualità massime nelle zone costiere del nord, e ridotte nel resto della regione), ma risultano strettamente connesse all'insoddisfacente configurazione dei legami dell'attività turistica con il complesso dell'economia sarda. Per il superamento di tali problematiche, negli scenari proposti, ho ipotizzato degli interventi strumentali al miglioramento di tali fattori.

Anzitutto, ho preso in esame lo sviluppo turistico dal punto di vista del territorio di destinazione. La destinazione del viaggio, infatti, anche se effettuato per diverse ragioni (affari, parenti, cure mediche, attività sportive), è il luogo dove si usufruisce dei servizi turistici e, quindi, il luogo di insediamento e di attività delle imprese. Il turista, indipendentemente dalle motivazioni che l'hanno portato a fare il viaggio, identifica la qualità del servizio ricevuto con l'offerta a sua disposizione e con il luogo visitato. Ho, quindi, utilizzato la SAM per quantificare, negli scenari, che ho prima presentato in forma qualitativa, un cambiamento strutturale dell'attuale subsistema di interdipendenze settoriali che ruotano intorno al settore turistico, che consenta

di superarne, almeno in parte, la frammentazione e la mancanza di integrazione verticale. In questo contesto, ho immaginato di realizzare nuovi modelli di offerta turistica, caratterizzati da un più alto grado di integrazione a monte e a valle. Ciò significa che, in varia misura a seconda dello scenario, tenendo conto degli standard internazionali e dei parametri delle aree di maggior successo turistico del resto del Paese, la SAM della Sardegna è stata modificata per riflettere una maggiore connessione delle imprese alberghiere con le agenzie di viaggio, con le stesse aziende agricole, con operatori dell'ospitalità, con operatori museali, con agenzie del trasporto, con associazioni sportive e organizzazioni ambientali. Tale integrazione, la cui realizzazione dovrebbe essere l'obiettivo di specifici investimenti e politiche di settore, legherebbe il rilancio dell'attività turistica allo sviluppo di altre attività locali. Tra queste, in particolare, assumerebbe una importanza notevole il settore della produzione agricola, attraverso la creazione di nuove imprese nel settore di produzione alimentare, il sostegno di quelle già esistenti con attività di marketing e di consulenza professionale, la valorizzazione dei prodotti della enogastronomia locale. Il cambiamento strutturale prevedrebbe inoltre di migliorare l'offerta turistica diretta, avviando la ristrutturazione e valorizzazione di strutture di interesse turistico, l'ampliamento e la formazione dell'organico nei musei; la creazione di itinerari per il turismo ambientale e culturale.

Attraverso l'esplorazione delle relazioni fra profili di spesa e capacità di sviluppo dello scenario considerato, sono stati poi individuati i settori del mercato turistico che in Sardegna hanno un maggiore impatto sull'economia interna, come elemento fondamentale nella programmazione di adeguate politiche di attrazione, di destagionalizzazione, di incremento quantitativo e qualitativo dell'offerta.

Nella quantificazione dei parametri dello scenario culturale, in particolare, sono stati considerati come strategici settori che possono essere di impulso per la crescita della fruizione delle risorse naturali, artistiche e culturali diffuse in tutto il territorio sardo, quali per esempio il settore primario dei prodotti dell'agricoltura, quello dei trasporti interni e quello dei servizi legati all'organizzazione di attività ricreative e culturali. Questi settori sono alla base della domanda di quella categoria di turista che preferisce trascorrere la propria vacanza a

contatto con la natura e lontano dai luoghi sovraffollati, privilegia una vacanza itinerante per fruire in maniera diffusa delle risorse presenti nel territorio.

Nello scenario elitario, invece, sono stati modificati appropriatamente i parametri di connessione della filiera turistica relativi ai settori dell'industria, delle costruzioni e dei servizi legati alle attività professionali e all'attività immobiliare. In quest'ultimo caso, infatti l'obiettivo principale è quello di diffondere e sviluppare il modello di sviluppo turistico "Costa Smeralda", in modo da aumentare l'attrattiva dell'Isola per i turisti, soprattutto stranieri, che preferiscono viaggiare per periodi più brevi durante tutto l'arco dell'anno, che hanno una capacità di spesa elevata e che quindi scelgono le proprie destinazioni sulla base dei servizi accessori che le strutture ricettive offrono, quali per esempio attività sportive e legate al benessere. In questo scenario, inoltre, si assume che risorse adeguate vengano convogliate verso una politica promozionale e di posizionamento competitivo, che accompagni le azioni mirate sui settori produttivi.

Per completare l'analisi quantitativa, in aggiunta ai due scenari descritti, ho inoltre introdotto un terzo scenario definito come "base", che rappresenta lo scenario di riferimento, nel caso non vengano attuate politiche di sviluppo dell'economia del turismo nella regione.

La prima fase dell'analisi ha riguardato lo studio delle componenti della domanda turistica. A questo scopo sono state considerate due diverse componenti: il comportamento di spesa del turista in Sardegna e i flussi turistici rilevati al 2003. Riguardo al comportamento di spesa, non avendo a disposizione delle statistiche ufficiali dettagliate sulla spesa turistica in Sardegna [Idda, 1999], sulla base di rilevazioni effettuate in altre Regioni italiane [Irpel, 2002], è stata ricostruita la spesa media del turista nei vari settori di riferimento. L'osservazione dei flussi turistici suddivisi per categoria alberghiera ha poi consentito di fare delle ipotesi sulla diversa distribuzione dei flussi turistici a seconda dello scenario di riferimento [Istat, 2003].

La seconda fase dell'analisi ha invece riguardato la disaggregazione del settore "Alberghi e Ristoranti", che nella matrice di contabilità regionale registra i maggiori effetti sull'economia del turismo. Il settore è stato disaggregato in quattro diverse categorie: alberghi di alta

categoria; alberghi di media categoria; villaggi e campeggi turistici; ricettività diffusa. Nella categoria alta sono stati così ricompresi gli alberghi a cinque e quattro stelle; nella categoria media gli alberghi a una, due e tre stelle; nella categoria campeggi e villaggi turistici i campeggi e i villaggi turistici; infine nella categoria ricettività diffusa gli alloggi in affitto, agriturismo, seconde case ed esercizi diversi.

La terza fase ha riguardato la ricostruzione della struttura produttiva dei diversi comparti del sistema ricettivo⁴, secondo la disaggregazione adottata. Come si vede nella tabella 2, i coefficienti della matrice di contabilità sociale regionale di partenza sono stati disaggregati diversamente nelle categorie alberghiere considerate. In riferimento al valore aggiunto (composto dalla somma di redditi di capitale e lavoro), anche se il mercato turistico ha subito negli ultimi anni uno spostamento verso investimenti labour intensive, il settore turistico in Sardegna è ancora oggi caratterizzato da investimenti in attrezzature ricettive di tipo capital intensive. Tale fenomeno è maggiormente evidente se si pensa alla intensa urbanizzazione delle coste dovuta all'accrescimento della domanda in seconde case e all'elevato sviluppo delle strutture alberghiere. La Sardegna risulta infatti la regione del Mezzogiorno con più alta concentrazione di strutture alberghiere di alta qualità. Nel disaggregare il settore alberghi e pubblici esercizi e nell'allocare la spesa turistica tenendo conto delle presenze non ufficiali ho tenuto conto di questa maggiore intensità di capitale, seppur in modo differenziato e decrescente dalla categoria degli alberghi di lusso a quella dell'ospitalità diffusa. Con riferimento alle altre componenti di costo (agricoltura, industria, costruzioni, governo e restod'Italia), queste sono caratterizzate in maniera diversa a seconda che si tratti di strutture ricettive tradizionali e registrate (alberghi di alta e media categoria) e strutture non registrate e seconde case. Nella prima tipologia di struttura ricettiva il costo di produzione è composto in buona parte da prodotti dell'industria alimentare, beni durevoli (arredamenti, attrezzature ecc.) ed energia, risultando in una maggiore quota di costo nell'industria rispetto all'agricoltura, che invece viene considerata predominante nella seconda tipologia ricettiva. Per il

4) Per la definizione dei costi delle diverse categorie alberghiere sono stati analizzati i bilanci di alcuni alberghi e villaggi turistici.

settore costruzioni, ho ipotizzato una maggiore quota di costo per la categoria ricettività diffusa, in ragione della intensa urbanizzazione che ha caratterizzato la Sardegna negli ultimi anni, e una quota via via inferiore nelle altre categorie. Infine, i servizi, si differenziano nella composizione in quanto ho ipotizzato una maggiore quota di costo per la categoria alberghiera medio-alta nelle attività immobiliari e professionali, mentre ho ipotizzato una maggior quota di costo nei trasporti e nei servizi ausiliari per la categoria villaggi e campeggi e ricettività diffusa. Per ciò che riguarda il governo ho ipotizzato per tutte le categorie una riduzione della imposizione fiscale.

**Tabella 2: Ipotesi scomposizione coefficienti SAM
(quote dei costi totali di settore) “Alberghi e Ristoranti”**

SETTORI SAM	COEFFICIENTI SAM	CATEGORIA ALTA	CATEGORIA MEDIA	CAMPEGGI E VILLAGGI TURISTICI	RICETTIVITÀ DIFFUSA
LAVORO	0,3381	0,2227	0,2599	0,2970	0,1485
CAPITALE	0,3076	0,5197	0,4826	0,4455	0,5940
AGRICOLTURA	0,0201	0,0033	0,0059	0,0226	0,0249
INDUSTRIA	0,0819	0,0570	0,0566	0,0570	0,0494
COSTRUZIONI	0,0132	0,0090	0,0083	0,0066	0,0099
SERVIZI	0,0913	0,0564	0,0558	0,0476	0,0500
GOVERNO	0,1359	0,1291	0,1291	0,1223	0,1223
RESTO D'ITALIA	0,0119	0,0027	0,0018	0,0013	0,0010
TOTALE	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000

Fonte: pr elaborazione

La quarta fase del lavoro ha riguardato la distribuzione dei flussi turistici nelle diverse categorie ricettive, ipotizzata diversamente a seconda dello scenario considerato. Nello scenario definito “base” la distribuzione dei flussi turistici rispecchia quella registrata dalle statistiche ufficiali Istat al 2003 (v. Tabella 3). Nello scenario culturale ho privilegiato la categoria ricettività diffusa, mentre nello scenario elitario la categoria alta (v. Tabella 4 e 5). Per la stima delle presenze turistiche al 2010, in tutti e tre

Tabella 3: Stima e distribuzione dei turisti “Scenario base” al 2010

CATEGORIE ALBERGHIERE	PRESENZE TURISTI SARDEGNA ANNO 2003		PRESENZE TURISTI SARDEGNA ANNO 2010	
	Scenario base al 2003 (Fonte Istat)		Scenario base al 2010	
	Turisti italiani	Turisti stranieri	Turisti italiani	Turisti stranieri
CATEGORIA ALTA	2.489.068	1.815.535	2.859.156	2.085.480
CATEGORIA MEDIA	7.803.818	3.150.590	8.964.134	3.619.037
CAMPEGGI E VILLAGGI TURISTICI	2.654.908	1.161.866	3.049.655	1.334.619
RICETTIVITÀ DIFFUSA	2.206.354	889.261	2.534.407	1.021.482
TOTALE	15.154.148	7.017.253	17.407.353	8.060.617

Fonte: pr elaborazione

Tabella 4: Stima e distribuzione turisti “Scenario culturale” al 2010

CATEGORIE ALBERGHIERE	SCENARIO CULTURALE			
	DISTRIB. PER CATEGORIA	TURISTI ITALIANI	DISTRIB. PER CATEGORIA	TURISTI STRANIERI
CATEGORIA ALTA	7%	1.260.946	25%	2.015.154
CATEGORIA MEDIA	20%	3.602.704	15%	1.209.093
CAMPEGGI E VILLAGGI TURISTICI	8%	1.441.082	10%	806.062
RICETTIVITÀ DIFFUSA	65%	11.708.788	50%	4.030.309
TOTALE	100%	18.013.520	100%	8.060.617

Fonte: pr elaborazione

Tabella 5: Stima e distribuzione turisti “Scenario èlite” al 2010

CATEGORIE ALBERGHIERE	SCENARIO ÈLITE			
	Distrib. per categoria	Turisti italiani	Distrib. per categoria	Turisti stranieri
CATEGORIA ALTA	82%	14.274.029	82%	6.609.706
CATEGORIA MEDIA	7%	1.218.515	7%	564.243
CAMPEGGI E VILLAGGI TURISTICI	1%	174.074	1%	80.606
RICETTIVITÀ DIFFUSA	10%	1.740.735	10%	806.062
TOTALE	100%	17.407.353	100%	8.060.617

Fonte: pr elaborazione

gli scenari, ho considerato anche la quota di presenze non ufficiali, che si stimano essere pari a 2 volte rispetto a quelle ufficiali [Enit, Istat, 2004-2005], ed ho applicato un tasso di crescita pari a quello medio storico del 2%, nello scenario base e nella scenario elitario, e pari ad un tasso di un punto percentuale superiore nello scenario culturale, poiché in questo caso si ha l'obiettivo di incentivare la creazione di un turismo più diffuso sul territorio in tutto l'arco dell'anno. Ho quindi stimato i nuovi flussi della matrice di contabilità regionale disaggregata. Questi sono stati calcolati proporzionalmente al numero di turisti previsti nei due scenari di riferimento per categoria alberghiera. Nello scenario base la stima dei costi totali del settore ricettivo risulta essere pari a 3.000 milioni di euro, con una differenza rispetto alla SAM di partenza di circa 1.000 milioni di euro. Questa differenza è dovuta alla stima degli effetti sugli acquisti del settore delle presenze non ufficiali e alla variazione in aumento delle presenze previste per il 2010. La stima dei costi del settore nello scenario culturale risulta, invece, pari a 3.644 milioni di euro, e nello scenario elitario pari a 3.628 milioni di euro. Questi valori danno maggiore evidenza alle particolarità dei diversi scenari ipotizzati. La tabella 6 mostra infatti come la categoria " Ricettività diffusa" presenti un flusso maggiore di valore nello scenario culturale rispetto allo stesso flusso nello scenario elitario dove, invece, la categoria alta registra un maggior flusso.

Ottenuta la stima dei flussi relativi ai diversi scenari, l'ultima fase del lavoro ha riguardato la stima dei moltiplicatori generati dagli investimenti nei diversi settori. Tale stima è stata effettuata ipotizzando che gli effetti di attivazione economica dei moltiplicatori riguardino tutti i settori tranne quelli di formazione di capitale (ove sono collocati i nuovi investimenti), governo, resto d'Italia e resto del mondo. Per poter effettuare l'analisi dei moltiplicatori, la SAM in termini di flussi di entrate e di uscite, viene trasformata in una SAM di coefficienti (dati dal rapporto tra i valori espressi in euro dei singoli flussi e la somma della relativa colonna). La SAM dei coefficienti, a sua volta, viene trasformata in una matrice di moltiplicatori, ossia di effetti diretti e indiretti di incrementi unitari di spesa nei diversi settori. I moltiplicatori misurano l'impatto che una variazione unitaria nella domanda finale

di un settore esercita sulla produzione di ogni altro settore⁵.

**Tabella 6: Flusso di spesa per “Alberghi e Ristoranti”
negli scenari di sviluppo turistico**

TOTALE COLONNA “ALBERGHI E RISTORANTI” SAM 2003	TOTALE COLONNA “ALBERGHI E RISTORANTI” AL 2003	NUOVO TOTALE COLONNA SCENARIO BASE	NUOVO TOTALE COLONNA SCENARIO CULTURALE	NUOVO TOTALE COLONNA SCENARIO ÈLITE
CAT. ALTA	368	582	656	1.060
CAT. MEDIA	938	1.482	1.756	1.586
CAMPEGGI E VILLAGGI TURISTICI	327	516	561	522
RICETTIVITÀ DIFFUSA	265	419	672	461
TOTALE	1.898	3.000	3.644	3.628

Fonte: pr elaborazione

Nelle tabelle 7-8 sono rappresentati per ogni coppia di settore produttivo e istituzionale i valori percentuali dei rapporti tra moltiplicatori, rispettivamente, dello scenario culturale e dello scenario di èlite rispetto allo scenario di base.

5) Più precisamente, ciascun moltiplicatore misura di quanto aumenta la produzione (reddito) del settore (istituzione) in riga con un incremento unitario dell'investimento nel settore (istituzione) in colonna.

Tabella 7: Moltiplicatori- scenario culturale/scenario base

	LAVORO	CAPITALE	FAMIGLIE	IMPRESE	AGR.	IND.	COST.	SERVIZI	CAT. ALTA	CAT. MEDIA	CAMP. VILL. TUR.	RICET DIFF.
LAVORO	99,9%	99,1%	100,0%	99,0%	98,8%	99,5%	99,8%	100,0%	100,1%	100,3%	99,4%	104,2%
CAPITALE	99,7%	99,9%	99,9%	99,0%	99,0%	99,5%	99,8%	100,2%	99,6%	101,0%	99,6%	112,2%
FAMIGLIE	99,4%	98,7%	99,6%	98,5%	98,1%	98,8%	99,0%	99,4%	99,2%	99,9%	98,8%	105,8%
IMPRESE	98,8%	98,9%	99,0%	99,8%	98,1%	98,6%	98,9%	99,2%	98,7%	100,0%	98,6%	111,1%
AGRICOLTURA	98,9%	98,2%	99,1%	98,1%	99,9%	98,8%	98,6%	95,1%	100,3%	99,6%	107,1%	71,0%
INDUSTRIA	99,0%	98,4%	99,2%	98,3%	97,9%	99,8%	99,2%	98,6%	99,2%	98,0%	98,0%	95,0%
COSTRUZIONI	99,1%	98,5%	99,3%	98,4%	98,0%	99,4%	100,0%	98,7%	99,5%	99,0%	98,1%	87,4%
SERVIZI	99,8%	99,1%	100,0%	99,1%	98,6%	99,5%	99,6%	99,8%	99,8%	99,0%	98,1%	87,2%
CATEGORIA ALTA	103,0%	102,4%	103,2%	102,3%	101,7%	102,6%	102,8%	100,5%	100,0%	99,0%	98,1%	87,2%
CATEGORIA MEDIA	106,2%	105,5%	106,4%	105,4%	104,9%	105,8%	106,0%	100,6%	106,1%	98,6%	103,6%	88,6%
CAMP. VILL. TURIS.	106,3%	105,5%	106,5%	105,5%	104,9%	105,8%	106,0%	101,4%	106,1%	98,6%	103,4%	88,8%
RICETT. DIFFUSA	148,0%	147,0%	148,3%	146,9%	146,1%	147,4%	147,7%	106,2%	147,8%	98,7%	102,6%	89,9%

Fonte: pr elaborazioni

Tabella 8: Moltiplicatori-scenario élite/scenario base

	LAVORO	CAPITALE	FAMIGLIE	IMPRESSE	AGR.	IND.	COST.	SERVIZI	CAT. ALTA	CAT. MEDIA	CAMP. VILL. TUR.	Ricet DIFF.
LAVORO	99,9%	98,3%	99,8%	98,1%	97,6%	98,9%	99,5%	99,6%	101,2%	97,5%	99,4%	100,0%
CAPITALE	99,8%	99,8%	100,2%	98,4%	98,1%	99,1%	99,7%	100,6%	109,0%	116,3%	99,5%	101,3%
FAMIGLIE	98,8%	97,6%	99,2%	97,2%	96,3%	97,7%	98,2%	98,6%	102,5%	101,7%	98,1%	99,1%
IMPRESSE	97,5%	97,6%	97,9%	99,5%	95,9%	96,9%	97,5%	98,3%	106,6%	113,7%	97,2%	99,0%
AGRICOLTURA	98,5%	97,3%	98,8%	97,1%	99,9%	98,2%	98,0%	98,6%	115,3%	105,2%	100,5%	92,1%
INDUSTRIA	98,2%	97,0%	98,5%	96,8%	96,1%	99,6%	98,6%	97,9%	101,3%	92,5%	97,3%	96,0%
CONSTRUZIONI	98,4%	97,3%	98,8%	97,0%	96,2%	98,9%	100,0%	98,4%	95,2%	92,9%	98,0%	95,5%
SERVIZI	99,7%	98,5%	100,1%	98,3%	97,4%	99,1%	99,4%	99,7%	99,7%	92,9%	98,0%	95,5%
CATEGORIA Alta	163,0%	161,0%	163,6%	160,7%	158,9%	161,7%	162,3%	110,5%	100,5%	92,8%	98,0%	95,5%
CATEGORIA Media	142,3%	140,6%	142,8%	140,3%	138,8%	141,1%	141,7%	104,3%	147,3%	85,0%	103,3%	94,5%
CAMP. Vil. Turis.	105,0%	103,7%	105,4%	103,5%	102,4%	104,1%	104,5%	101,0%	108,7%	85,3%	103,1%	94,6%
RICETT. Diffusa	111,8%	110,5%	112,3%	110,3%	109,1%	110,9%	111,4%	101,6%	118,3%	86,6%	102,2%	94,8%

Fonte: pr elaborazioni

Se ci soffermiamo sui moltiplicatori relativi ai settori di investimento turistico e consideriamo, per esempio, il moltiplicatore del lavoro sul settore ricettività diffusa esso presenta un valore pari a 104,2%, nello scenario culturale, e a 100% nello scenario di élite. Paragonando i due scenari, tali valori rispecchiano le ipotesi iniziali che puntavano, nello scenario culturale, su una maggiore diffusione della ricettività diffusa rispetto a quello delle categorie alberghiere. L'implementazione dello scenario culturale porterebbe ad un incremento della domanda di lavoro del 4,2% rispetto allo scenario base. Gli stessi risultati possono essere raggiunti, questa volta in relazione allo sviluppo dello scenario di élite, se si considera il moltiplicatore del capitale nella categoria alberghiera alta che risulta essere pari a 99,6%, nello scenario culturale, e 109% nello scenario di élite.

Ponendo l'attenzione sui moltiplicatori relativi ai settori di investimento non turistici vediamo come l'impatto degli scenari ipotizzati sia ancora maggiore. Per esempio il moltiplicatore della categoria *ricettività diffusa* nel settore lavoro, è pari a 148%, nello scenario culturale, e a 111,8%, nello scenario di élite. Questo significa che l'implementazione dello scenario culturale e dello scenario di élite provoca un impatto nei redditi da lavoro superiore rispettivamente del 48% e dell'11,8% rispetto allo scenario di base, sullo sviluppo dell'economia regionale.

I risultati dell'analisi rilevano, dunque, che un ampliamento della filiera turistica ed una maggiore integrazione della stessa con gli altri settori della filiera produttiva (agricoltura, industria, etc.) porterebbe alla creazione di benefici non solamente sui settori integrati con quello turistico, ma anzi, ancora di più, per lo stesso settore turistico che diventerebbe ancora più sensibile all'espansione degli altri settori.

In generale quindi posso concludere che l'implementazione dei due scenari di sviluppo turistico analizzati provocano un doppio effetto nell'economia regionale. Da una parte, l'espansione della capacità di assorbimento del settore turistico dovuta ad una maggiore integrazione con i settori a valle della filiera produttiva; dall'altra, la maggiore capacità dell'economia regionale di sollecitare lo sviluppo del settore turistico.

4. Conclusioni

La combinazione di cultura ed ambiente della Sardegna costituisce la fonte di vantaggio comparato potenziale più forte della regione, per l'affermazione di un modello di turismo che possa essere la base di uno sviluppo autonomo e sostenibile. Benché la Sardegna non sia riuscita ad espandere la sua attività turistica in maniera soddisfacente dal punto di vista del successo economico e benché il modello di turismo attuale appaia potenzialmente distruttivo per l'ambiente, le risorse della regione e la sua posizione come meta turistica nell'immaginario collettivo è tale da creare le premesse per uno sviluppo di qualità. Per realizzare questa inversione di tendenza, tuttavia, sono necessarie politiche economiche robuste e un forte impegno del settore privato.

I due modelli adombrati nella analisi descritta fanno riferimento alle esperienze storiche della regione e corrispondono a due profili estremi di fruizione turistica. Da un lato un modello di esperienza diffusa del visitatore, interessato a una sorta di immersione culturale, antropologica e archeologica nella realtà della società sarda, dei suoi luoghi della memoria, delle sue bellezze naturali. Dall'altro lato un modello di esperienza di consumo opulento, in cui le bellezze naturali e l'esclusività della fruizione assumono un valore pregnante, in una cornice di lusso e di comfort. Questo modello accarezza le propensioni di una classe di consumatori a redditi sempre più elevati e con gusti sempre più rivolti a sperimentare il soggiorno in paradisi naturali, con sufficienti stimoli culturali, ma, allo stesso tempo, con caratteristiche e qualità sempre più simili in un mondo globalizzato.

Benché appaiano molto diversi, sia in termini dei possibili fruitori, sia delle caratteristiche del sistema ricettivo, i due scenari mostrano aspetti complementari. Il loro successo, in particolare, dipende in entrambi i casi dalla capacità di costruire un sistema di qualità nella filiera turistica e di interrompere le tendenze distruttive dei modelli attuali. Entrambi gli scenari si basano, inoltre, sul perseguimento di tre obiettivi fondamentali: (a) la de-stagionalizzazione dei flussi turistici, (b) la riduzione della loro concentrazione sulle coste e, (c) la creazione di un sistema connesso di interdipendenze strutturali con le attività produttive di beni agricoli e industriali e di servizi dell'isola. Dal punto di vista quantitativo, i test effettuati, benché solamente

parziali, mostrano che il perseguimento di questi obiettivi, attraverso l'implementazione dei due scenari esaminati, provocherebbe dei risultati significativi in termini di potenzialità di sviluppo dell'economia regionale. L'implementazione di politiche di attrazione del territorio e di destagionalizzazione; l'ampliamento e la maggiore interconnessione della filiera produttiva turistica sarebbero da impulso non solamente per i settori integrati con quello turistico, ma soprattutto per quest'ultimo che beneficerebbe dell'espansione economica dei settori ad esso collegati.

Riferimenti bibliografici

- Boyer M. (2001), *Le Tourisme en 2000*, Press Universitarie de Lion.
- Enit, Istat (2004-2005), Patrocinato dal Ministero delle Attività Produttive – Direzione Generale per il Turismo, Rapporto sul Turismo Italiano, tredicesima edizione.
- D'Antonio M. (1980), *Analisi delle interdipendenze settoriali: Teoria ed applicazioni empiriche*, Liguri editore, Napoli.
- Iorio M. (2004), *Musei, siti archeologici e turismo in Sardegna: alla ricerca di un'integrazione*, *Quaderni di lavoro*; Università di Cagliari, CRENoS.
- Irpet (2002), *L'impatto sul turismo nell'economia della provincia di Lucca e dei suoi territori*, Firenze settembre.
- Istat (2004), *Principali aggregati dei conti economici regionali*.
- Istat (2005), XIV Rapporto sul Turismo.
- Round J.(1985), (a cura di), Pyatt G., *Social Accounting Matrices: A Basis for Planning*, The World Bank, Washington D.C..
- Scandizzo P.L. (1990), *The Estimation of Input-Output Coefficients: Methods and Problems*, *Ricerche Economiche*, vol.44 , n. 4.
- Scandizzo, P.L. (1997), *Beni relazionali e crescita endogena*, *Economia & Lavoro*, 31 (1-2), pp. 29-41.
- Scandizzo P.L. (2000), *Lo sviluppo economico, la cultura e la musica colta*, *Sviluppo economico*.
- Scandizzo P.L. et al. (2006), *Una matrice di contabilità sociale per la stima degli effetti del turismo sullo sviluppo economico della Sardegna*, Working Paper, Università di Roma "Tor Vergata".

Scandizzo P.L., Notaro C., Miali M. (2007) “*Un’analisi del Turismo in Sardegna*”, in AA.VV. Progetto Sardegna. Rapporto sul Turismo, Fondazione Segni, in corso di pubblicazione.

Stone R., *A Social Accounting Matrix for 1960*, Chapman and Hall, Cambridge, 1962.

SVIMEZ (2006), *L’industria Turistica nel Mezzogiorno*.

Swarbrooke, J. (1996), *Culture, Tourism, and Sustainability of Rural Areas in Europe*, in Robinson.

SCHEDE BIBLIOGRAFICHE
BOOK REVIEWS

a cura
di Elisabetta Boccia

Alberto Quadrio Curzio, Marco Fortis (a cura di), *Valorizzare un'economia forte. L'Italia e il ruolo della sussidiarietà*, il Mulino, Bologna, 2007.

Il volume appartiene ad una collana della Fondazione Edison che iniziata nel 2000 annovera volumi che concentrano la loro attenzione su temi quali il made in Italy e i distretti industriali, esaminati peraltro sotto diversi profili tra cui quelli dell'innovazione, delle comunità locali, della complessità, della internazionalizzazione e globalizzazione e della competitività.

I saggi contenuti in questo volume sono in parte inediti e in parte esito di due Conferenze promosse dalla Fondazione Edison, una nel 2003 dal tema "Distretti, pilastri, reti. Italia ed Europa" e da cui è tratto il saggio di Bianchi; e l'altra svoltasi nel 2005 su "Sussidiarietà ed economia. Nuovi paradigmi di sviluppo in Italia", da cui sono tratti i contributi di Cerniglia, Sgarra, Longo, Deaglio e Quadrio Curzio.

Come si evince dalla prefazione, nel volume si combinano fondamentalmente tre analisi: la prima riguarda il paradigma PMI distretti, colonne e pilastri, vale a dire le imprese di diverse dimensioni (saggi di Bianchi, Fortis e di Fortis e Carminati); la seconda è relativa ai vincoli che l'Italia ha imposto alla sua economia con una spesa pubblica incontrollata e mal finalizzata generatrice di un debito che si è riusciti a ridurre solo marginalmente (saggi di Cerniglia, Sgarra e Sirilli); la terza analisi affronta la sussidiarietà liberale con la quale si propone un sistema ideale che combini efficacemente istituzioni, società ed economia (saggi di Longo, Deaglio e Quadrio Curzio).

Nell'introduzione i curatori mettono subito in guardia il lettore che stupito di non trovarsi subito immerso nelle problematiche economiche, si ritrova invece a discernere sulla consapevolezza dell'identità italiana e sulla necessità di riforme strutturali che "vanno ben al di là delle pur indispensabili correzioni di finanza pubblica". Ma tant'è. Come gli autori sottolineano "...anche in economia conta molto l'identità di un paese. Basti un esempio. Secondo un istituto di ricerca internazionale l'immagine dell'Italia all'estero è dell'80% circa peggiore di quella della Gran Bretagna, mentre in base all'Indice di sviluppo umano dello Undp (programma dell'ONU che valuta vari parametri oggettivi di sviluppo) i due paesi sono sostanzialmente alli-

neati. Allora significa che l'Italia è un paese assai sviluppato ma che la sua identità è così vulnerata da danneggiare molto la sua immagine. E poiché l'immagine portata dal made in Italy e dal design italiano nel mondo è da tutti conosciuta e riconosciuta, allora vuol dire che le lesioni all'identità vengono da altre fonti". Da qui la convinzione che consequenzialmente per ridare forza all'identità economica italiana occorre realizzare una riforma istituzionale-costituzionale adeguata al nostro XXI secolo. Al di là delle nostre riforme costituzionali avvenute peraltro a colpi di maggioranza, non senza brutali contrasti partitici, all'Italia occorrerebbe una riforma istituzionale che si attui soprattutto attraverso la collaborazione tra i poli, e in tal senso Quadrio Curzio propone, sulla scia del progetto di Costituzione Europea, una Convenzione costituente per elaborare una bozza di riforma della nostra Carta fondamentale: "Tale Convenzione – egli afferma – dovrebbe essere composta per il 50% da rappresentanti dei due poli e per il 50% da personalità non partitiche, dovrebbe avere al massimo uno o due anni di tempo per fare la sua proposta di riforma della Costituzione, mentre nel frattempo il governo Prodi dovrebbe poter governare senza bisogno di ricorrere continuamente alla fiducia". La Costituzione italiana presenta una forte "impronta dirigista e sindacal-lavorista", che svaluta l'iniziativa economica privata e dell'impresa e tutte quelle iniziative, soprattutto sociali, della società che possono sostituire le inefficienze dello Stato. Il rimedio a tale impostazione Quadrio Curzio lo indica attraverso ciò che preferisce denominare "sussidiarietà liberale o liberismo sociale" poiché riflettendo sui rapporti tra sussidiarietà e le istituzioni, la società e il mercato conviene definire quali beni questi soggetti devono produrre: "Le istituzioni devono produrre beni pubblici, la società deve produrre beni sociali e il mercato deve produrre beni economici. Ogniqualvolta uno di questi soggetti cerca di sostituirsi all'altro nella produzione di qualche bene viola un principio di armonia sociale e civile ma anche di efficienza". L'autore ritiene che le istituzioni non possono alterare le autonomie dei soggetti sociali e dei soggetti economici, ma devono promuoverne il coinvolgimento, la responsabilità e l'imprenditorialità, valorizzarne le loro potenzialità ma non sostituirsi ad essi. Ed inoltre i beni sociali quali la ricerca, la sanità e l'istruzione possono essere prodotti da soggetti sociali che si collocano tra il mercato e le istituzioni e affinché

questo avvenga serve un “contesto di regole che consenta ai fruitori dei beni di utilizzare gli stessi a determinare condizioni di socialità, che non sono le condizioni economiche di mercato”.

Il made in Italy e i distretti industriali continuano a generare ricchezza e competitività a livello internazionale. Ma il modello, ci avvisano gli autori, va tuttavia migliorato: essi propongono di integrare pilastri, colonne e distretti industriali: “Liberare risorse per la crescita attraverso una ristrutturazione e riduzione della spesa pubblica razionalizzando e accentuando le privatizzazioni e facendo crescere i laboratori come luogo privilegiato per la ricerca scientifico-tecnologica; improntare il nostro sistema economico-istituzionale al liberalismo comunitario basato sulla sussidiarietà che è un paradigma su cui rilanciare lo sviluppo economico italiano”.

Federico Caffè, *Un economista per gli uomini comuni*, cura e postfazione a cura di Giuseppe Amari e Nicoletta Rocchi, Ediesse, Roma 2007.

Grande economista e maestro di intere generazioni, impegnato nella Resistenza, cittadino esemplare negli importanti compiti svolti in Banca d'Italia, come capo gabinetto del ministro Meuccio Ruini nei governi Bonomi e Parri, e nell'università, Federico Caffè è stato anche un vero amico, spesso critico severo, ma sempre costruttivo, delle forze progressiste e del movimento sindacale. Le sue proposte erano rivolte alla soluzione delle pressanti esigenze degli uomini comuni, in particolare di quelli più svantaggiati. Per alcuni anni si impegnò direttamente nella formazione sindacale con lezioni di cui è ancora vivo il ricordo. Nato come omaggio a dieci anni dalla misteriosa scomparsa del grande economista il 15 aprile del 1987, il volume raccoglie un'ampia scelta di scritti su varie tematiche, dall'epistemologia alla storia del pensiero economico, alla finanza, alla cooperazione internazionale, all'economia italiana con particolare riferimento al lavoro e all'occupazione. Il testo inoltre è arricchito da contributi e testimonianze di economisti e amici, da documenti, manoscritti, lettere e fotografie anche inediti. Ai volumi sono allegati due Dvd sulla vita e sul pensiero di Caffè, con interventi di personalità delle istituzioni e

dell'economia, di familiari e di quanti hanno potuto apprezzarne le doti intellettuali e umane.

Precede i saggi l'introduzione di Guglielmo Epifani come doveroso omaggio da parte della CGIL in occasione del centenario della sua fondazione "...al vero amico dei lavoratori". Vista la dedizione di Federico Caffè al mondo del lavoro e del sindacato, al suo impegno attraverso l'insegnamento e alla sua attività di osservatore pienamente coinvolto nelle vicende economiche e sociali nazionali e internazionali, rileggere i suoi saggi qui raccolti, ripercorrere la sua vita vuol dire anche conoscere e approfondire la storia d'Italia. Egli scrisse molto su disoccupazione, sul mondo del lavoro. Il diritto-dovere del lavoro era un binomio attinente non tanto all'economia, quanto alla persona umana impegnata socialmente. "Uno dei contributi analitici più importanti – sottolinea Epifani nell'introduzione – che viene riconosciuto a Federico Caffè quello di rifiutare lo scambio (trade-off) tra equità ed efficienza, solitamente accettato dal pensiero economico convenzionale, e quindi dalle politiche economiche conseguenti. La cosiddetta politica dei due tempi: prima la produzione, poi la redistribuzione; prima i sacrifici (solitamente dei lavoratori), poi la ricompensa; prima l'efficienza (intesa come attenuazione dei diritti), poi l'equità. Caffè sosteneva, invece, che la società tanto più era equa, tanto più era efficiente".

Dedicandosi poi molto ai giovani, alle nuove generazioni, Caffè aveva il timore non tanto del sacrificio economico, quanto che esso derivasse senza una ispirazione ideale, vale a dire calato così dall'alto, al di fuori di una convinta adesione ad una politica che tenesse conto dell'interesse generale, dei giovani appunto, dei propri figli. Egli denunciò sempre la disoccupazione giovanile, il precariato e si impegnò affinché "la società riuscisse a dare una speranza di miglioramento e di avanzamento economico e civile alle giovani generazioni e perché queste fossero sottratte all'apatia, o peggio, ma guadagnate all'impegno sociale e alla partecipazione democratica".

Il volume complessivamente contiene saggi, articoli e scritti di Federico Caffè su alcune delle principali tematiche da lui approfondite come quelle epistemologiche, della storia del pensiero economico, della finanza, della cooperazione internazionale, dell'economia italiana, del lavoro e del sindacato, del welfare. Interventi e testimonianze

di: N. Acocella, G. Amari, B. Amoroso, L. Angeletti, F. Archibugi, M. Benetti, A. Bixio, R. Bonanni, G. Becattini, S. Cardarelli, C.A. Ciampi, C. D'Apice, G. Epifani, B. Franzese, M. Franzini, A. Galloni, G. Gilardi, C. Giustiniani, A. Graziani, L. Guardati, G. La Barbera, R. Lama, A. Lettieri, E. Loche, S. Lombardini, P. Lupi, M.P. Montemurro, G. Morelli, R. Orioli, B. Picker, F. Pierelli, P. Pombeni, G.M. Rey, N. Rocchi, M. Soldini, S. Steve, N. Tarantini, R. Tesi (Galapagos), M. Tiberi.

Un album fotografico e documentario con riprodotti numerosi documenti, manoscritti, lettere e foto dell'economista e di luoghi e persone a lui riconducibili.

