

IL RISPARMIO

2

Anno LXII - n. 2 aprile - giugno 2014

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

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



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

1. PREMESSA

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

In particolare, gli autori devono:

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

2. SOTTOMISSIONE MANOSCRITTI

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

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

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

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

3. PROCESSO DI REFERAGGIO

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

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

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

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

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

4. VARIE

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

Gli articoli pubblicati sul Risparmio saranno segnalati nelle bibliografie ECONLIT e EJEL.

IL RISPARMIO

Editor

Nicola Mattoscio (University of Chieti-Pescara)

Administrative Editor

Giorgio Righetti (ACRI, Rome)

Editorial Board

Adriano Giannola (University of Naples "Federico II")

Giuseppe Guzzetti (ACRI, Rome)

Valentino Larcinese (London School of Economics)

Mario Nuzzo (LUISS, Rome)

Antonio Patuelli (ABI, Rome)

Dominick Salvatore (Fordham University of New York)

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

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

2

Anno LXII- n. 2 aprile - giugno 2014

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



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

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

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

SOMMARIO

ROBERTO MALAVASI

Evoluzione della crisi finanziaria in Europa: il ricorso dei gruppi bancari
agli aiuti di Stato

*The evolution of the European financial crisis: State aid support
to banking groups*

5

ALINA CASTAGNA, ALESSANDRO CROCIATA, DONATELLA FURIA,
NICOLA MATTOSCO

*Beni culturali e capitale sociale nelle regioni italiane
Cultural goods and social capital: the regional italian case*

29

GIOVANNI FRANCESCO LUCARELLI

Le politiche dei rifiuti in Italia: circoli virtuosi ed effetti perversi
The waste policies in Italy: virtuous and perverse effects

49

ANTONIO PATUELLI

Banche, cittadini e imprese
Banks, citizens and businesses

73

SCHEDE BIBLIOGRAFICHE

BOOK REVIEWS

a cura di Elisabetta Boccia

83

**EVOLUZIONE DELLA CRISI FINANZIARIA
IN EUROPA: IL RICORSO DEI GRUPPI BANCARI
AGLI AIUTI DI STATO**

*THE EVOLUTION OF THE EUROPEAN FINANCIAL CRISIS:
STATE AID SUPPORT TO BANKING GROUPS*

Roberto Malavasi

*Dipartimento di Scienze Economiche ed Aziendali
Università degli Studi di Cagliari*

*Department of Economics and Business Administration
University of Cagliari*

malavasi@unica.it

Quando si parla di aiuti di stato alle banche europee si fa riferimento ad una catena di eventi che dovrebbe essere analizzata per segmenti temporali.

In un primo momento risultano infatti coinvolte, in prevalenza, banche dei paesi del centro-nord Europa, contraddistinte da bassi livelli di capitalizzazione e con rilevanti percentuali di derivati in bilancio. Vi è pertanto una caratterizzazione non solo geografica delle banche, ma anche strutturale, ovvero legata all'operatività degli intermediari.

Successivamente, in una seconda fase, le richieste di aiuti di stato sono state avanzate da parte di banche prevalentemente italiane, spagnole e greche.

Il presente lavoro vuole stimare, attraverso un'analisi di dati di bilancio dei principali gruppi bancari europei, le cause che possono aver indotto questo mutamento di scenario. L'analisi realizzata punta all'individuazione di regressori utili ai fini della spiegazione della richiesta di aiuti (variabile risposta) applicando una metodologia che si basa sull'applicazione di modelli logit a campioni variabili nel tempo, per numerosità e composizione.

PAROLE CHIAVE: GRUPPI BANCARI EUROPEI • AIUTI DI STATO • CONDIZIONI DI GESTIONE

When considering State aid granted to European banks, we refer to a series of events that should be analysed within two main slots.

The banks initially involved were, in fact, mostly from Northern Europe, characterized by low capitalization and remarkable derivatives exposure. This denotes, therefore, not only a geographical feature, but also a structural characterization that is due to financial intermediaries' business models.

Later on, State aid was mainly provided to Italian, Spanish and Greek banks.

With this research, we aim to estimate – by analysing the balance sheet data of the main European banking groups – the causes that may have brought to the previously explained variations in State aid dynamics. Thus, the study is aimed at identifying a series of regressors that explain the need of State aid (our dependent variable) by applying a logit model methodology to samples that vary over time, but also in terms of size and

formation.

KEYWORDS: EUROPEAN BANKING GROUPS • STATE AID • MANAGEMENT CONDITIONS

Introduzione

In un precedente lavoro si è ricercata l'esistenza di una qualche relazione dinamica tra richiesta di "aiuti specifici" da parte dei gruppi bancari europei e loro condizioni di gestione antecedenti e successive alla concessione degli stessi¹.

Le principali conclusioni di tale analisi, basata sui dati di bilancio degli intermediari per il periodo 2007-2010, possono così essere sintetizzate²:

Gli aiuti di stato hanno interessato, in ciascuno degli 11 paesi indagati, i gruppi bancari di più grande dimensione.

Gli aiuti specifici erogati a tutto il 2010 hanno riguardato in modo prevalente alcuni paesi, quelli del nord e del centro Europa, con forme articolate di intervento.

Le difficoltà delle banche di questi paesi si ricollegano in modo forte alle caratterizzazioni gestionali degli intermediari, in particolare alla

-
- 1) La scelta di considerare i soli gruppi bancari è stata motivata dal convincimento che un esame di realtà bancarie più articolate avrebbe introdotto particolari elementi di diversità in termini di modelli industriali da porre a confronto, introducendo forti elementi di discontinuità tra le informazioni contabili da analizzare. Diversità che avrebbero certamente ridotto la capacità informativa delle elaborazioni da analizzare e, quindi, le sintesi derivanti da un tale confronto, che ben difficilmente sarebbe potuta essere recuperata attraverso l'introduzione di un indicatore di diversificazione produttiva che avesse tentato di "superare" caratterizzazioni bancarie fortemente articolate sotto il profilo produttivo. I tentativi fatti in tal senso attraverso il ricorso a variabili di conto economico quali il livello di interessi derivanti dall'attività di impiego in prestiti, le commissioni e provvigioni e gli altri ricavi per servizi, soffrono infatti dell'esistenza di una forte circolarità tra tali quantità, certamente ricollegabile ai diversi gradi di concorrenzialità di ciascun mercato ed alla specifica forza contrattuale dei singoli intermediari sui propri mercati di riferimento, che ne rende particolarmente debole la capacità di ottenere aggregazioni di realtà sufficientemente omogenee sotto il profilo dei processi di diversificazione concretamente realizzati. Nell'Appendice B viene realizzato un tentativo di verifica dell'efficacia di un utilizzo di queste variabili di conto economico ai fini della spiegazione del ricorso agli aiuti di stato. Cfr. Savona, P., De Lisa, R., Dorodnykh, E., Vallasca, F., 2013 "Explaining state support to European banks during the crisis: which implications for regulation?", Working Papers 12, Fondo interbancario di tutela dei depositi.
 - 2) R. Malavasi, Il Risparmio n. 2/2013

loro attività sui mercati internazionali, sviluppata con strumenti finanziari spesso collegati a processi di cartolarizzazione o da essi derivati. Non a caso la variabile che sotto il profilo statistico meglio spiega la necessità di un ricorso ad un aiuto di stato è risultata l'incidenza dei derivati nei bilanci bancari.

La concessione di un aiuto di stato, che sottintendeva la realizzazione e la verifica da parte della Commissione Europea di piani di ristrutturazione aziendale, non pare aver modificato nel tempo l'attitudine al rischio delle banche di questi paesi. Tanto che la presenza di derivati nei bilanci non solo non pare ridursi dopo gli aiuti, ma, al contrario, se ne osserva una progressiva estensione anche alle altre banche dello stesso paese. Altre variabili quali il livello di capitalizzazione degli intermediari, la rigidità nell'articolazione della raccolta, i gradi di mismatching adottati e l'efficacia della banca sul fronte della gestione dei fattori produttivi, si dimostrano poi avere peculiare significatività nel deterioramento delle condizioni di gestione e, quindi, sulla necessità di un intervento pubblico di sostegno.

A far data dall'anno 2011 e fino alla metà del 2012 (ultima rilevazione al momento disponibile sull'erogazione degli aiuti di stato) si osserva un forte cambiamento di scenario, ora caratterizzato da uno spostamento degli interventi di sostegno verso gruppi bancari di altri paesi, prevalentemente mediterranei (Italia, Spagna e Grecia), con modalità (garanzie) nettamente più omogenee rispetto a quelle utilizzate nel primo periodo. Si tratta, di norma, di banche operanti nei paesi ove più forte si manifesta l'effetto reale della crisi finanziaria del 2007, a motivo delle debolezze strutturali che li contraddistinguono. I livelli cumulati sul fronte del debito pubblico, la prevalente destinazione della spesa pubblica alla sua parte corrente, gli elevati livelli dell'evasione fiscale e della sua relativa pressione, congiunti ai bassi livelli di capitalizzazione delle imprese e ad una loro eccessiva dipendenza dal credito bancario, rendono infatti debole la capacità concorrenziale di tali sistemi paese, in particolare nei periodi di congiuntura sfavorevole, e per questa via provocano effetti sulla qualità e quantità dei crediti erogati e, dunque, sulla stessa solvibilità delle banche.

Come ovvio, in questo nuovo contesto, le variabili gestionali rilevanti ai fini della individuazione dei crescenti livelli di problematicità degli intermediari dovrebbero tendenzialmente modificarsi rispetto a quanto

emerso per il primo periodo indagato. Si potrebbe essere indotti a credere che un repentino ed intenso deterioramento del rischio di credito possa aver giustificato forti pressioni sulla solvibilità di queste banche, così determinando la necessità del ricorso all'intervento pubblico di sostegno.

In alternativa, evidentemente in funzione da un lato dell'intensità e della velocità di ritorno sul sistema bancario delle difficoltà economico-finanziarie delle imprese e della capacità degli stessi intermediari di approntare pronti ed efficaci sistemi di governo del maggiore rischio di credito, dall'altro lato della relativa debolezza dei diversi mercati dei titoli pubblici, altri orientamenti produttivi connessi, ad esempio, alla dimensione ed alla composizione del portafoglio di attività finanziarie adottata da ciascun intermediario, potrebbero essere in grado di meglio spiegare la necessità di un successivo ricorso ad un aiuto di stato.

Ecco che, allora volendo stimare le cause che possono aver indotto questo mutamento di scenario appare accettabile ripercorrere il processo di causalità tra variabili gestionali e ricorso agli aiuti incrociandone i relativi dati fino a tutto l'anno 2011.

L'analisi realizzata punta pertanto all'individuazione di regressori ai fini della spiegazione della richiesta di aiuti (variabile risposta) e la metodologia utilizzata si basa sull'applicazione di modelli *logit* a campioni variabili nel tempo, per numerosità e composizione.

Definizione del database e statistiche descrittive

Il campione originario è composto da 257 gruppi bancari di cui 92 finanziati e 165 non finanziati; per evitare rumori e dati mancanti sono state esclusi gli intermediari che, come dimensione media dell'attivo³, si collocano al di sotto del settimo decile⁴.

Il nuovo campione presenta 182 banche, 80 finanziate e 102 non finan-

3) Dal 2007 al 2011

4) Unicredit Bank viene considerata una banca tedesca pur appartenendo a Unicredit SpA che a sua volta è già considerata tra le banche italiane. Da Northern Rock viene scorporata Northern Rock Asset Management e solo quest'ultima viene inserita nel database. Si considerano indifferentemente le banche controllate e non dai governi (caso Royal Bank of Scotland). Dal campione originario di banche sono state, inoltre, escluse quelle che presentano valori non numerici (NaN) per le variabili considerate.

ziate. Le banche escluse rappresentano meno del 2% del totale dell'attivo e meno dell'1% dell'ammontare degli aiuti garantiti. Muovendo dalle analisi già condotte, soprattutto da quelle relative ai modelli di probabilità (*early warning*), riferibili alla concessione di aiuti e ricorrendo ad un più ampio set di indicatori di bilancio atti a cogliere i mutamenti di scenario sopra indicati, viene ora stimato un nuovo modello di probabilità di ricorso ad interventi pubblici di sostegno, basato su campioni differenziati nel tempo, tale da assicurare un rapporto tra banche finanziate e non sempre compreso tra 1 e 2. Di seguito è riportata la composizione, per paese, dei campioni differenziati nel tempo.

Tabella 1 - Composizione del campione: anno 2008

	Totale	Finanziate	Non finanziate	% totale
Austria	5	2	3	4.76%
Belgio	6	3	3	5.71%
Germania	31	9	22	29.52%
Francia	16	5	11	15.24%
Regno Unito	21	7	14	20.00%
Grecia	7	5	2	6.67%
Irlanda	5	2	3	4.76%
Olanda	7	2	5	6.67%
Portogallo	7	4	3	6.67%

Fonte: elaborazione su dati Mediobanca

Tabella 2 - Composizione del campione: anno 2009

	Totale	Finanziate	Non finanziate	% totale
Austria	10	6	4	9.35%
Belgio	5	1	4	4.67%
Germania	20	7	13	18.69%
Spagna	3	1	2	2.80%
Francia	12	4	8	11.21%
Regno Unito	18	6	12	16.82%
Grecia	7	5	2	6.54%
Irlanda	8	4	4	7.48%
Italia	11	4	7	10.28%
Olanda	10	4	6	9.35%
Portogallo	3	1	2	2.80%

Fonte: elaborazione su dati Mediobanca

Tabella 3 - Composizione del campione: anno 2010

	Totale	Finanziate	Non finanziate	% totale
Austria	6	2	4	13.95%
Germania	3	1	2	6.98%
Spagna	13	4	9	30.23%
Regno Unito	3	1	2	6.98%
Grecia	6	4	2	13.95%
Irlanda	8	4	4	18.60%
Olanda	4	1	3	9.30%
Belgio	3	1	2	5.88%
Germania	3	1	2	5.88%
Spagna	9	3	6	17.65%
Grecia	8	6	2	15.69%
Italia	28	14	14	54.90%

Fonte: elaborazione su dati Mediobanca

Tabella 4 - Composizione del campione: anno 2011

	Totale	Finanziate	Non Finanziate	% totale
Belgio	3	1	2	5.88%
Germania	3	1	2	5.88%
Spagna	9	3	6	17.65%
Grecia	8	6	2	15.69%
Italia	28	14	14	54.90%

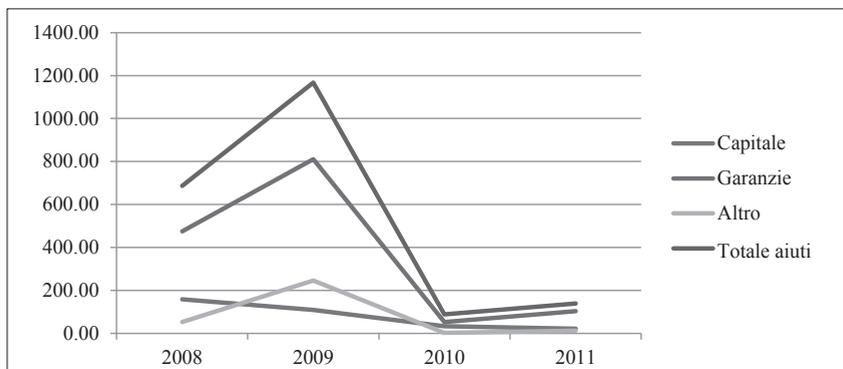
Fonte: elaborazione su dati Mediobanca

Dalle tabelle precedenti si può osservare come la composizione del campione si modifichi con il passare degli anni. Cambia, infatti, sia per quanto attiene la numerosità delle banche analizzate, si passa dalle 105 del 2008 alle 51 del 2011, sia per quanto riguarda il paese dove il gruppo ha la propria sede (non a caso il peso delle banche britanniche e tedesche si riduce nel tempo lasciando spazio alle banche italiane e spagnole). Tale caratteristica è sintomatica di un fenomeno, quello delle crisi bancarie, che nasce, come detto, in certi sistemi bancari, con relative caratteristiche e specificità, per poi diffondersi in altri. Per quanto riguarda la tipologia di aiuti erogati la Tabella successiva ne riassume la distribuzione nel tempo; in particolare, è da cogliere la drastica riduzione dell'ammontare degli aiuti avvenuta nel 2010.

Tabella 5 - Tipologia ed ammontare di aiuti erogati. Miliardi di euro.

	Anno 2008	Anno 2009	Anno 2010	Anno 2011
Capitale	158.23	109.58	33.16	22.29
Garanzie	474.69	811.26	52.88	103.73
Altro	53.44	246.52	2.42	12.90
Totale aiuti	686.36	1167.36	88.47	138.91

Fonte: elaborazione su dati Mediobanca

Figura 1 - Tipologia ed ammontare di aiuti erogati (importi espressi in miliardi di euro)

Fonte: elaborazione su dati Mediobanca

Passando a considerare le variabili gestionali, la scelta dei regressori utilizzati per spiegare il ricorso agli aiuti di stato viene realizzata seguendo il procedimento di seguito indicato, applicato ai campioni di banche per ciascuno degli anni che vanno dal 2008 al 2011:

- Esclusione delle variabili non significative: partendo dal set di variabili iniziali⁵ vengono escluse quelle che presentano una correlazione in valore assoluto bassa rispetto alla variabile aiuti a t+1.
- Valutazione della correlazione incrociata: per tutte le variabili ri-

5) Si vedano le Tabelle da 1 a 4 dell'Appendice statistica.

manenti dalla selezione di cui al punto 1 viene di poi analizzata la correlazione incrociata (correlazione tra variabili o matrice di correlazione). In caso di correlazione incrociata elevata tra due variabili viene scartata la variabile con un valore di correlazione con gli aiuti di stato più basso in valore assoluto.

- Significatività della variabile nel modello: le variabili residuali vengono tutte inserite come regressori della variabile aiuti a $t+1$. Nel processo di stima vengono progressivamente escluse le variabili che presentano un valore Prob meno significativo (*Backward elimination*)⁶.

Trasformazioni dei dati

Dall'analisi delle tabelle relative all'andamento degli aiuti di stato emerge un mutamento nel tempo della composizione dei campioni selezionati in riferimento, soprattutto, al paese dove ha sede la banca. Questa caratteristica suggerisce che, a prescindere dal modello impiegato, ciascuna banca selezionata possa essere valutata e inquadrata all'interno del proprio paese di origine, anche per tener conto delle risapute peculiarità che caratterizzano i sistemi bancari dei diversi paesi europei. Per queste ragioni si passa a codificare, anno per anno, le variabili residuali⁷ tenendo conto del paese di origine secondo quanto segue:

-
- 6) Nell'Appendice statistica sono riportate, anno per anno, le correlazioni fra variabili gestionali analizzate e aiuti di stato al tempo $t+1$.
 - 7) Le variabili di stato patrimoniale sono rapportate al totale attivo, mentre le variabili di conto economico sono rapportate al totale ricavi. Cfr. Appendice statistica, Tabelle da 1 a 4.

$$d_{variabile_{i,j}} \begin{cases} \text{se } variabile_{i,j} > mediana(variabile_j) & d_{variabile_{i,j}} = 1 \\ \text{se } variabile_{i,j} < mediana(variabile_j) & d_{variabile_{i,j}} = 0 \end{cases}$$

dove:

$d_{variabile_{i,j}}$ = valore della variabile per la banca i-esima per il paese j-esimo

$mediana\ variabile_j$ = valore mediano della variabile per il paese y.

In questo modo le variabili gestionali vengono codificate in variabili dummy 0-1: 1 se il valore della variabile considerata per la banca i è superiore al valore mediano delle banche del paese j (paese d'appartenenza), 0 altrimenti. I dati così trasformati sono impiegati come variabili esplicative nei modelli di stima presentati nella sezione successiva.

Trasformare in variabili 0-1 anche le variabili indipendenti permette di ridurre il "rumore" nei dati strutturali di base consentendo, allo stesso tempo, di tenere conto delle *peculiarità paese*, ma limitando l'effetto dimensione specifico dello stesso.

A sua volta, la concessione di aiuti di stato alle banche può essere considerata alla stregua di una variabile *dummy* (1 concessione di aiuto e 0 non concessione di aiuto); in questo modo si può essere interessati a capire come un *set* di variabili esplicative (o di impulso) può influenzare la concessione di aiuti di stato, intesa come variabile risposta di tipo dicotomico. Analizzando gli aiuti di stato con questo approccio si può fruire, nell'ambito delle metodologie statistiche disponibili, dei modelli per dati binari. In particolare, il modello *Logit*, che rientra in quest'ultima categoria, si presta meglio rispetto ad altri, per semplicità di applicazione e interpretazione dei coefficienti, allo

studio del fenomeno analizzato⁸.

Risultati delle stime

Nei risultati dei modelli Logit presentati in questa sezione e relativi a ciascuno degli anni indagati, 2008-2009-2010-2011, si cerca di stimare la probabilità che un'azienda di credito richieda ed ottenga aiuti "pubblici" in funzione dei dati della struttura di bilancio dell'anno precedente. Quindi, come detto, le variabili esplicative vengono inserite con un ritardo di un anno rispetto alla variabile dipendente aiuti.

- 8) Tra i modelli lineari generalizzati, il modello Logit si caratterizza per una particolare funzione legame chiamata Logit o Logistica

$$g(\pi) = \left(\frac{\pi}{1-\pi} \right) \quad (1)$$

dove:

π = probabilità che accada un determinato evento

Partendo dalla definizione di $g(\pi)$ si genera il c.d. modello logit che si esprime come:

$$\frac{\pi}{1-\pi} = e^{\pi\beta} \quad (2)$$

dove:

X = matrici delle variabili esplicative

β = vettore dei coefficienti associati a ciascuna variabile esplicativa

L'interpretazione del coefficiente i -esimo β_i (componente del vettore β) passa per lo studio dei c.d. odds (o dei loro logaritmi chiamati logit). Si definisce un odds come:

$$\frac{\pi_1}{1-\pi_1} \quad (3)$$

dove:

π_1 = probabilità che accada l'evento.

Mentre l'odds ratio viene definito come:

$$OR = \frac{\frac{\pi_1}{1-\pi_1}}{\frac{\pi_2}{1-\pi_2}} \quad (4)$$

dove:

π_2 = probabilità che non accada l'evento.

Un valore pari ad 1 dell'odds ratio indica che gli odds degli eventi siano uguali tra di loro, e che quindi, ad esempio, l'appartenenza ad un paese di origine o meno non influenza la probabilità di chiedere aiuti qualora gli odds siano identici. L'utilità della definizione data per i gli odds e odds ratio è legata al fatto che "quando si adatta un modello Bernoulli o Binomiale con la funzione logit, spesso i coefficienti possono essere interpretati come log odds ratio". Pertanto, per quanto riguarda l'interpretazione del coefficiente β_i , esso rappresenta l'incremento del logaritmo dell'odds ratio a fronte di una variazione unitaria della variabile X_i . Si veda D. Piccolo, "Statistica", Il Mulino, 2010.

Il segno “+” (“-“) assunto dal parametro della variabile indica come a più elevati (più bassi) livelli delle variabili indipendenti corrisponda un aumento (una riduzione) della probabilità che vengano richiesti e concessi aiuti nell’anno successivo. Come affermato in precedenza, le variabili esplicative sono variabili dummy 0-1, pertanto la positività (negatività) del parametro associato indica come a valori superiori (inferiori) rispetto a quello mediano relativo a ciascun paese dove la banca ha sede, corrisponda una maggiore (minore) probabilità di richiesta di aiuti. Come dire che tra due banche che presentano al tempo t-1 le stesse caratteristiche per n-1 variabili, per quella ennesima in cui differiscono, la discordanza del segno del coefficiente, positiva o negativa, viene interpretata come maggiore o minore probabilità di richiesta di aiuto.

Tabella 6 - Risultati delle stime [Z-statistic value]

Aiuti 2008	Common Equity / Assets	Total Earning Assets / Assets	Derivatives (attivo) / Assets	Loans and Advances to Banks		Log likelihood -60.35999
	-0.717833	-0.985961	0.624212	-0.653571		
	[-1.859131]	[-2.449885]	[1.689258]	[-1.594398]		
Aiuti 2009	Coefficiente	Common Equity / Assets	Derivatives (attivo) / Assets	Loans and Advances to Banks	Total Earning Assets / Assets	Log likelihood -61.89169
	0.604298	-0.979018	0.930718	-1.255363	-1.008607	
	[1.313703]	[-2.149639]	[2.033125]	[-2.782885]	[-2.14722]	
Aiuti 2010	Coefficiente	Derivatives (passivo) / Assets	Personnel Expenses / Revenues	Loans and Advances to Banks		Log likelihood -21.2751
	0.75093	-2.041524	1.393112	-2.207656		
	[1.047123]	[-2.344681]	[1.755955]	[-2.579687]		
Aiuti 2011*	Coefficiente	Deposits from Banks / Assets	Total Securities / Assets			Log likelihood -15.04157
	0	-1.609438	1.609438			
	[3.79E-16]	[-1.799407]	[1.799407]			

*modello stimato per le sole banche italiane

Fonte: elaborazione su dati Mediobanca e Bureau van Dijk

Nei primi due anni, dove prevalgono le banche tedesche e britanniche, le variabili che influenzano la probabilità di richiesta di aiuti si riconfermano essere le stesse già riscontrate nel precedente lavoro, posto a base del seguente approfondimento. In particolare i risultati indicano come a valori superiori al valore mediano per la variabile derivati dell'attivo su totale attivo (*Derivatives (attivo) / Assets*) corrisponda una maggiore probabilità di richiedere aiuti. Per le variabili *Common Equity*, *Total Earning Assets* e *Loans and Advances to Banks / Assets*, viceversa, si associa una minore probabilità di richiesta di aiuti. Questi risultati suggeriscono che, nella fase iniziale degli aiuti di stato, sono state coinvolte, con ingenti somme rispetto agli altri anni, soprattutto le banche relativamente sotto capitalizzate, con elevate percentuali di derivati in bilancio, poco esposte verso le altre banche e con importanti *assets* non fruttiferi.

Negli anni successivi, come visto in precedenza, l'intervento pubblico nel settore bancario si riduce drasticamente d'intensità (probabilmente a motivo di crescenti preoccupazioni sull'andamento del debito pubblico dei paesi interessati e, quindi, di pressioni istituzionali finalizzate all'assunzione di nuove forme di regolamentazione) e muta, sensibilmente, sia la tipologia di aiuti erogati sia il paese dove hanno sede le banche. In questo contesto, per il 2010, la presenza di percentuali elevate di derivati del passivo sull'attivo, probabilmente con fini di copertura, riduce la probabilità di richiesta di aiuti, così come le esposizioni nei confronti delle altre banche. Sembra invece essere determinante, nel senso che aumenta la probabilità di richiesta d'aiuti, il sovradimensionamento del personale per rapporto al volume d'affari della banca (*Personal Expenses / Revenues*).

Infine, per quanto riguarda il 2011, il modello stimato sull'intero campione presenta segni corretti, ma statistiche meno convincenti. In considerazione della numerosità delle banche italiane nel database relativo agli aiuti di stato nell'anno di cui si tratta (circa 50% del totale), si è allora optato per una limitazione del campione a queste sole banche. Analizzando le stime *Logit* del 2011 si evidenzia, per l'Italia, come a richiedere aiuti siano le banche con percentuali di investimento in *securities* (anche *bond*) più elevate; mentre le banche che ricevono fondi dal canale bancario sembrano essere meno esposte a tali richieste.

Osservazioni conclusive

Quando si parla di aiuti di stato alle banche europee si fa riferimento ad una catena di eventi che dovrebbe essere analizzata per segmenti. Sino a questo momento si sono individuati, principalmente, due diversi momenti. Il primo ha coinvolto inizialmente, e principalmente, i paesi del centro-nord Europa, interessando banche sotto capitalizzate e con rilevanti percentuali di derivati in bilancio. Vi è dunque una caratterizzazione non solo geografica delle banche coinvolte (centro-nord Europa), ma anche strutturale, ovvero legata all'operatività delle banche coinvolte (bassa capitalizzazione e ricorso a derivati).

Successivamente, in una seconda fase, tali richieste sono state avanzate da parte di banche particolarmente esposte sui titoli (sia *equity* che titoli di stato) e poco efficienti (sovradimensionate come personale), prevalentemente italiane e spagnole. Come per la prima fase emerge una caratterizzazione sia territoriale sia strutturale (legata alle qualità prevalenti negli attivi bancari).

Nel corso degli ultimi mesi, lo stabilizzarsi sia della crisi dei debiti sovrani (riduzione progressiva degli spread verso valori ritenuti "normali") sia dei processi di ristrutturazione bancaria (riguardanti principalmente i costi del personale da tagliare) fanno ipotizzare che, terminata la seconda fase di crisi, la prossima tranche di aiuti possa essere caratterizzata da fattori ancora diversi rispetto a quelli emersi fino a tutto il 2011. In particolare è lecito attendersi che essa vada a coinvolgere gli istituti finanziari caratterizzati da una intensa attività di intermediazione creditizia classica; tale ipotesi è avallata dal persistere di una crisi economica che presenta tassi reali di crescita negativi per alcuni paesi o praticamente nulli per altri per quanto riguarda la domanda di credito e da un numero sempre più elevato di sofferenze per quanto riguarda l'offerta di credito. Tale caratterizzazione è catturata osservando gli accantonamenti presenti nei bilanci degli ultimi anni sino al 2012; i dati osservati, infatti, sembrano avvallare l'ipotesi circa questa terza fase di crisi. Si registrano, a tal proposito, sensibili incrementi sia degli accantonamenti sia delle perdite su crediti soprattutto per le banche del Sud Europa.

Appare evidente come in assenza di una nuova, forte capacità di governo dei maggiori rischi di portafoglio e di credito la possibilità che il numero delle banche di questi paesi che dovranno ricorrere agli aiuti pubblici di sostegno potrà progressivamente estendersi.

Appendice statistica

Tabella 1A - Correlazione con Aiuti 2008

Correlazione con aiuti 2008	Variabile impiegata
0.033854	Cash and Due from Banks / Assets (2007)
-0.20162	Common Equity / Assets (2007)
0.011349	Deposit from Banks / Assets (2007)
0.152778	Derivatives (Attivo) / Assets (2007)
0.136733	Derivatives (Passivo) / Assets (2007)
0.104825	Fixed Assets / Assets (2007)
0.011349	Gross Loans / Assets (2007)
0.004886	Liquid Assets / Assets (2007)
-0.14636	Loans and Advances to Bank / Assets (2007)
0.014475	Personnelle Expense / Revenues (2007)
0.027387	Operating Profit / Revenues (2007)
0.011349	Net Loans / Assets (2007)
-0.05305	Net Interest Income / Revenues (2007)
0.056345	Net Fees and Commissions / Revenues (2007)
-0.08844	Pre-impairment Operating Profit / Revenues (2007)
-0.12082	Total Equity / Assets (2007)
-0.01447	Total Customer Deposit / Assets (2007)
-0.20427	Total Earning Assets / Assets (2007)
-0.13027	Total Funding / Assets (2007)
0.027387	Total Liabilities / Assets (2007)
0.09179	Total Long Term Funding / Assets (2007)
0.020929	Total Non Interest Expense / Revenue (2007)
0.178694	Total Securities / Assets (2007)
0.0015423	(Operating profit - Pre impairment operating profit) / Revenue (2007)
0.006753	(Tot non interest operating income - Net fees and commission - Net interest income) / Revenues (2007)
0.0089685	Accantonamenti e svalutazioni su crediti / Revenues (2007)
-0.003242	Pre-impairmet operating profit - Total non-interest expensive (2007)

Fonte: elaborazione su dati Mediobanca e Bureau van Dijk

Tabella 2A - Correlazione con Aiuti 2009

Correlazione con aiuti 2009	Variabile impiegata
0.085515	Cash and Due from Banks / Assets (2008)
-0.1132	Common Equity / Assets (2008)
-0.19542	Deposits from Banks / Assets (2008)
0.188288	Derivatives (Attivo) / Assets (2008)
0.1814	Derivatives (Passivo) / Assets (2008)
0.03751	Fixed Assets / Assets (2008)
-0.00374	Gross Loans / Assets (2008)
-0.16091	Liquid Assets / Assets (2008)
-0.18829	Loans Advances to Bank / Assets (2008)
0.112942	Personnelle Expense / Revenues (2008)
-0.08579	Operating Profit / Revenues (2008)
-0.00374	Net Loans / Assets (2008)
-0.03777	Net Interest Income / Revenues (2008)
0.058092	Net Fees and Commissions / Revenues (2008)
-0.07196	Pre-impairment Operating Profit / Revenues (2008)
-0.0516	Total Equity / Assets (2008)
-0.00357	Total Customer Deposit / Assets (2008)
-0.17475	Total Earning Assets / Assets (2008)
-0.07196	Total Funding / Assets (2008)
-0.05838	Total Liabilities / Assets (2008)
0.154003	Total Long Term Funding / Assets (2008)
0.044418	Total Non Interest Expense / Revenues (2008)
0.133472	Total Securities / Assets (2008)
0.0018678	(Operating profit - Pre impairment operating profit) / Revenue (2008)
0.0055363	(Tot non interest operating income - Net fees and commission - Net interest income) / Revenues (2008)
0.0098786	Accantonamenti e svalutazioni su crediti / Revenues (2008)
-0.00535	Pre-impairment operating profit - Total non-interest expensinsive (2008)

Fonte: elaborazione su dati Mediobanca e Bureau van Dijk

Tabella 3A - Correlazione con Aiuti 2010

Correlazione con aiuti 2010	Variabile impiegata
-0.00393	Cash and Due from Banks / Assets (2009)
-0.00785	Common Equity / Assets (2009)
-0.12557	Deposit from Banks / Assets (2009)
-0.00785	Derivatives (Attivo) / Assets (2009)
-0.1177	Derivatives (Passivo) / Assets (2009)
0.157135	Fixed Assets / Assets (2009)
0.003931	Gross Loans / Assets (2009)
-0.24713	Liquid assets / Assets (2009)
-0.13334	Loans and advances to Bank / Assets (2009)
0.27459	Personnelle Expense / Revenues (2009)
0.0274359	Operating Profit / Revenues (2009)
0.003931	Net Loans / Assets (2009)
0.043245	Net Interest Income / Revenues (2009)
-0.09412	Net Fees and Commissions / Revenues (2009)
0.027459	Pre-impairment Operating Profit / Revenues (2009)
0.035333	Total Equity / Assets (2009)
0.141186	Total Customer Deposit / Assets (2009)
-0.05099	Total Earning Assets / Assets (2009)
-0.08633	Total Funding / Assets (2009)
-0.11401	Total Liabilities / Assets (2009)
0.113852	Total Long Term Funding / Assets (2009)
0.027459	Total Non Interest Expense / Revenues (2009)
-0.12557	Total Securities / Assets (2009)
0.0023525	(Operating profit - Pre impairment operating profit) / Revenue (2009)
0.002345	(Tot non interest operating income - Net fees and commission - Net interest income) / Revenues (2009)
0.00456	Accantonamenti e svalutazioni su crediti / Revenues (2009)
-0.00045	Pre-impairmet operating profit - Total non-interest expensinsive (2009)

Fonte: elaborazione su dati Mediobanca e Bureau van Dijk

Tabella 4A - Correlazione con aiuti 2011

Correlazione con aiuti 2011	Variabile impiegata
0.038448	Cash and Due from Banks / Assets (2010)
-0.04942	Common Equity / Assets (2010)
-0.0998	Deposit from Banks / Assets (2010)
0.0107574	Derivatives (Attivo) / Assets (2010)
0.058825	Derivatives (Passivo) / Assets (2010)
0.033726	Fixed Assets / Assets (2010)
8.60E-03	Gross Loans / Assets (2010)
-0.07925	Liquid assets / Assets (2010)
-0.07457	Loans and advances to Bank / Assets (2010)
-0.07925	Personnelle Expense / Revenues (2009)
0.038448	Operating Profit / Revenues (2010)
8.60E-03	Net Loans / Assets (2010)
-0.0213	Net Interest Income / Revenues (2010)
-0.01021	Net Fees and Commissions / Revenues (2010)
-0.0699	Pre-impairment Operating Profit / Revenues (2010)
-0.04005	Total Equity / Assets (2010)
-0.01961	Total Customer Deposit / Assets (2010)
-0.00552	Total Earning Assets / Assets (2010)
0.043182	Total Funding / Assets (2010)
0.043182	Total Liabilities / Assets (2010)
0.142136	Total Long Term Funding / Assets (2010)
-0.07457	Total Non Interest Expense / Revenues (2010)
0.24306	Total Securities / Assets (2010)
0.0002	(Operating profit - Pre impairment operating profit) / Revenue (2010)
0.000345	(Tot non interest operating income - Net fees and commission - Net interest income) / Revenues (2010)
0.000345	Accantonamenti e svalutazioni su crediti / Revenues (2010)
-0.00456	Pre-impairmet operating profit - Total non-interest expensinsive (2010)

Fonte: elaborazione su dati Mediobanca e Bureau van Dijk

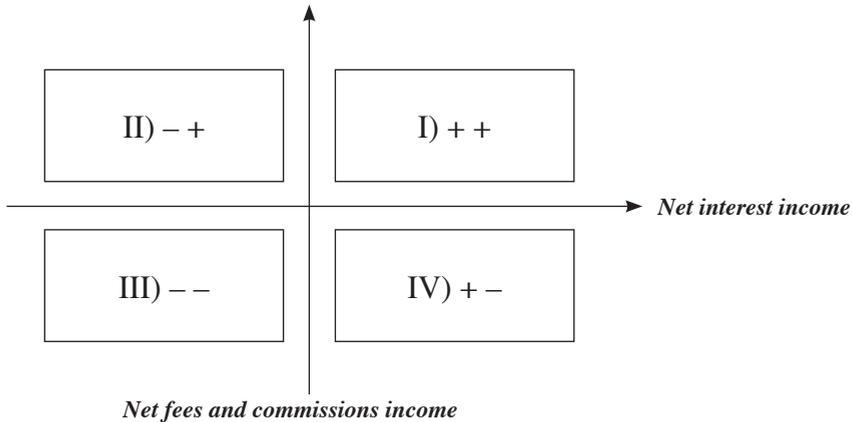
Appendice B (L'impatto della forza contrattuale)

Un'analisi congiunta della variazioni delle due grandezze *Net interest income* e *Net fees and commissions*, può fornire un'indicazione circa la riduzione/aumento della forza contrattuale dell'intermediario nei confronti della sua clientela. A questo proposito, un incremento del *Net interest income* può indicare un aumento del potere contrattuale che l'intermediario ha avuto nei confronti della clientela (ovvero una capacità di farsi pagare uno spread tra tassi di interesse attivi e passivi più alta rispetto al passato). Questo criterio di analisi può essere impiegato, allo stesso modo, anche per la variabile *Net fees and commissions* con la differenza, rispetto alla precedente, che un maggior flusso implica una maggiore forza contrattuale nell'imporre *fees* o *commissions* più elevate.

Occorre, tuttavia, fare una doverosa precisazione. Il ragionamento sulla forza contrattuale sopradescritto è basato sull'ipotesi di clientela, in termini di numerosità, costante nei due esercizi. Questa ipotesi diventa particolarmente rilevante nell'utilizzo, soprattutto, di *Net fees and commissions*, infatti un incremento (riduzione) di questa configurazione reddituale può essere dipeso da un aumento (riduzione) del numero di clienti.

Fatta questa necessaria premessa è importante capire cosa implicano le possibili combinazioni tra le variazioni dei due indicatori. Per meglio esplicitare tali concomitanze si ricorre alla figura sottostante.

Figura 1A - Combinazioni di *Net interest income* e *Net fees and commissions*



Nel quadrante *I)* l'intermediario vede incrementata la propria forza contrattuale sia sul lato degli interessi sia sul lato delle commissioni; per converso, nell'ipotesi *III)* tale forza contrattuale si riduce. La combinazione *II)* non implica necessariamente un peggioramento per l'intermediario che potrebbe compensare il minore spread sugli interessi con le maggiori commissioni fatte pagare alla clientela. La combinazione *IV)* invece, indica una riduzione della capacità delle banche di imporre le proprie commissioni o *fees*, ovvero si vede ridotta la forza contrattuale.

Di seguito sono riportati i risultati suddivisi per paese, tra banche finanziate e non.

Tabella 5A - Distribuzione per anno e per quadrante degli intermediari finanziati e non

	Non finanziate - Austria				Finanziate - Austria			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Quadrante IV	2	5	2	2	0	1	1	1
Quadrante III	9	6	1	6	4	2	1	3
Quadrante II	1	2	6	3	2	2	1	3
Quadrante I	2	1	5	3	0	2	4	0

	Non finanziate - Belgio				Finanziate -Belgio			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Quadrante IV	0	3	0	0	0	2	1	0
Quadrante III	5	2	1	2	3	1	0	2
Quadrante II	1	1	0	1	0	0	1	1
Quadrante I	0	0	5	3	0	0	1	0

	Non finanziate - Germania				Finanziate - Germania			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Quadrante IV	2	11	7	2	1	6	7	3
Quadrante III	7	2	1	14	6	3	0	3
Quadrante II	8	4	5	2	4	1	1	2
Quadrante I	5	5	9	4	0	1	3	3

	Non finanziate - Spagna				Finanziate - Spagna			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Quadrante IV	2	2	4	1	1	0	0	1
Quadrante III	7	7	2	4	3	4	2	0
Quadrante II	2	3	5	5	2	2	4	4
Quadrante I	3	2	3	4	1	0	0	1

	Non finanziate - Francia				Finanziate - Francia			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Quadrante IV	1	4	0	1	1	1	1	0
Quadrante III	5	0	0	6	0	0	0	0
Quadrante II	5	3	1	4	2	2	0	3
Quadrante I	1	5	11	1	0	3	5	0

Tabella 5A (continua)

	Non finanziate - UK				Finanziate - UK			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Quadrante IV	0	0	0	0	2	5	2	1
Quadrante III	3	6	3	5	15	14	11	11
Quadrante II	15	11	1	5	7	3	6	5
Quadrante I	3	6	12	6	1	3	6	3

	Non finanziate - Irlanda				Finanziate - Irlanda			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Quadrante IV	1	2	1	4	0	0	0	1
Quadrante III	5	3	1	0	5	6	0	0
Quadrante II	1	3	6	2	1	0	4	1
Quadrante I	2	2	2	1	0	0	2	3

	Non finanziate - Italia				Finanziate - Italia			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Quadrante IV	1	5	3	5	2	1	0	4
Quadrante III	13	0	5	9	9	3	1	4
Quadrante II	10	18	11	8	3	8	8	5
Quadrante I	7	8	13	10	3	5	8	4

	Non finanziate - Olanda				Finanziate - Olanda			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Quadrante IV	0	2	1	1	1	3	2	2
Quadrante III	8	7	3	10	3	1	2	1
Quadrante II	3	3	1	3	2	0	1	0
Quadrante I	3	2	9	0	0	1	0	2

	Non finanziate- Portogallo				Finanziate - Portogallo			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Quadrante IV	1	5	4	0	0	1	0	0
Quadrante III	5	1	0	6	2	1	0	4
Quadrante II	5	1	4	3	4	2	3	2
Quadrante I	1	5	4	1	0	2	3	0

Fonte: elaborazione su dati Mediobanca e Bureau van Dijk

Dalla disamina dei valori contenuti nelle tabelle precedenti si può osservare come la variazione di forza contrattuale connessa ad una variazione sincrona dei due indicatori (*interest* e *net fees and commissions*), in particolare in caso di variazioni entrambi positive, tenda ad evidenziare una minore probabilità di ricorso ad un aiuto di stato. Situazione ben diversa appare quella collegabile all'esame dell'andamento della sola variabile *net fees and commissions* (quale *proxy* dei processi di diversificazione): in tal caso, infatti, salvo alcune eccezioni, peraltro limitate all'anno 2008, i valori (percentuali e assoluti) relativi ai posizionamenti nei diversi quadranti non sembrano essere troppo differenti rispetto alla qualifica di intermediario aiutato o meno. Questa osservazione consente, pertanto, di affermare che i processi di diversificazione catturati con il ricorso a quest'ultima variabile sembrano avere un ruolo marginale nella richiesta di aiuti di stato e comunque come l'uso di tale *proxy* risulti poco adatto per cogliere i rapporti di causalità rispetto al fenomeno di cui si tratta.

**BENI CULTURALI E CAPITALE SOCIALE
NELLE REGIONI ITALIANE**

*CULTURAL GOODS AND SOCIAL CAPITAL:
THE REGIONAL ITALIAN CASE*

Alina Castagna¹, Alessandro Crociata², Donatella Furia³,
Nicola Mattoscio⁴,

¹Leonardo Da Vinci University, Italy

^{2,3,4} University of Chieti-Pescara, Italy

Nella letteratura economica i nessi causali tra capitale sociale e la crescita sono ampiamente esplorati e discussi. Diverse analisi empiriche sostengono che il capitale sociale è positivamente legato allo sviluppo. Allo stesso modo, alcuni studiosi hanno portato a termine numerose analisi empiriche sulle determinanti del capitale sociale. All'interno di questo filone di ricerca c'è un vuoto nel considerare i fattori culturali e le loro relazioni con il capitale sociale. Muovendo dagli studi in economia della cultura ed in particolare considerando la letteratura sui consumi culturali, questo articolo presenta una prima analisi esplorativa, raggruppando diverse variabili di capitale sociale e di consumo di differenti beni culturali. Un'analisi cluster basata su indicatori sintetici di partecipazione culturale, come misura dei beni culturali, e su indicatori di capitale sociale evidenzia una relazione positiva tra la propensione a partecipare ad attività culturali e la presenza di capitale sociale all'interno di cluster omogenei per regioni italiane. Anche se sono necessarie ulteriori ricerche per capire il nesso di causalità, i risultati indicano che le politiche volte a influenzare una di queste dimensioni possono essere più efficaci se si considerano congiuntamente.

PAROLE CHIAVE: CAPITALE SOCIALE • BENI CULTURALI • BENI RELAZIONALI
• CAPITALE CULTURALE

In economic literature the causal relationship among social capital and growth are well explored and debated. Several empirical assessments claim that social capital is positively linked to development outcomes. In the same way, several scholars provided empirical analysis on social capital determinants. Within this stream of research there is a gap in considering cultural factors and its relationships with social capital. By moving from cultural economics literature and namely by considering the studies on cultural consumptions, this paper presents the first explorative analysis, clustering several variables of social capital and different consumption of cultural goods. A cluster analysis based on synthetic indicators of cultural participation, as a measure of cultural goods, and indicators of social capital highlights a positive relation between the propensity to take part in cultural activities and presence of social capital within homogeneous

cluster of italian region. While further research is needed to understand the causal connection, the results indicate that policies aiming to influence one of these dimensions may be more effective when considering them jointly.

KEYWORDS: SOCIAL CAPITAL • CULTURAL GOODS • RELATIONAL GOODS • CULTURAL CAPITAL

1. Introduzione

Il ruolo che il capitale sociale svolge nel determinare lo sviluppo economico è comunemente accettato nelle scienze sociali, all'interno delle quali un nutrito filone di ricerca è dedicato a capire e studiare i nessi relazionali e causali tra capitale sociale e svariate variabili. Tra le numerose variabili che influenzano, o possono essere influenzate dal capitale sociale, sono abitualmente trascurate quelle culturali. In tal senso, non emergono particolari attenzioni dedicate (a nostra conoscenza) a esplorare significativamente la relazione tra capitale sociale e fattori culturali. Nella letteratura esistente all'interno della branca di studi nota come "economia della cultura" vi è un diffuso riconoscimento delle esternalità positive legate al consumo di beni culturali e, all'interno di questo filone di ricerca, il presente lavoro cerca di offrire una prima analisi esplorativa del rapporto tra capitale sociale e beni culturali nelle regioni italiane.

L'ipotesi di fondo è che la partecipazione culturale funzioni come una piattaforma per la rigenerazione sociale, il *networking* e la coesione (Everingham, 2003). Allocare una parte del tempo a disposizione degli agenti in attività di consumo di beni culturali potrebbe potenzialmente favorire la sensibilizzazione su una moltitudine di questioni socialmente rilevanti, e quindi motivare gli individui ad assumersi maggiori responsabilità della dimensione pro-sociale del loro agire quotidiano.

Come Throsby (1999) sostiene, il capitale culturale immateriale include idee, pratiche, credenze, tradizioni e valori, che presentano un particolare significato ed alimentano il valore di identità per gruppi e comunità. Nell'indagare le peculiarità del capitale culturale intangibile, Hutter (1996) sostiene che la cultura può svolgere un ruolo importante nel plasmare l'identità collettiva all'interno di una comunità,

consolidando in tal modo i legami sociali vincolanti e contribuendo all'applicazione di norme sociali.

Muovendo dalle stesse ipotesi, e cioè che la cultura promuove legami sociali, si procede all'analisi del legame tra capitale sociale e beni culturali. A questo scopo, si ricostruisce un primo quadro multidimensionale del fenomeno attraverso un'analisi di aggregati omogenei rispetto a indicatori del capitale sociale e dei consumi culturali sul territorio italiano ricorrendo ad una *cluster analysis* applicata alle sue regioni. Il paper è organizzato come segue: la sezione 2 rivede il background teorico, la sezione 3 presenta l'elaborazione statistica dei dati ed i risultati ottenuti e la sezione 4 riporta le conclusioni.

2. Background teorico

Da più di tre decenni le interazioni sociali sono entrate a far parte delle questioni inerenti lo sviluppo, alimentate da un enorme flusso di programmi di ricerca dedicati alla natura, alle determinanti e al ruolo del capitale sociale. In generale, il capitale sociale è diventato un argomento sempre più dibattuto a partire dalla convinzione che l'attività economica è profondamente radicata nella struttura sociale, e che le decisioni degli agenti sono sempre influenzate da una vasta gamma di fattori sociali e culturali. Dapprima discusso entro i confini sociologici (Bourdieu 1986, Putnam 1993, Granovetter 1985), il concetto di capitale sociale ha interessato la ricerca economica (Becker 1974, North 1990), anche con rilievi critici (cfr., ad es., Sabatini 2005).

Questa letteratura ha fornito un panorama interpretativo ampio e diversificato, contribuendo, di fatto, ad alimentare una spiccata eterogeneità di risultati. Alcuni studiosi, inoltre, distinguono tra *bonding*, *bridging* e *linking* le tre forme prevalenti di capitale sociale (Woolcock 2001, Mayoux 2001, Woolcock e Sweetser 2002, Beugelsdijk 2003, Stone 2003). Secondo Woolcock e Sweetser (p. 26), "*bonding social capital refers to connections to people like you [family, relatives, kinship]...bridging social capital refers to connections to people who are not like you in some demographic sense,*" and "*linking social capital pertains to connections with people in power, whether they are in politically or financially influential positions*".

Una revisione esaustiva dei diversi approcci sul capitale sociale non

rientra nei nostri obiettivi; per le principali differenze sulla definizione e le misure di capitale sociale si vedano Heliwell (2001), Alesina (2002) e Bjornskov (2007). In merito all'interpretazione e al significato del capitale sociale questo lavoro poggia le basi sui seguenti concetti espressi in letteratura:

- la fiducia generalizzata, che è una misura del grado di fiducia tra le persone;
- la fiducia nelle istituzioni, che rappresenta la fiducia delle persone nei confronti di diversi tipi di istituzioni come il governo, i partiti politici, l'Unione Europea, il sistema giudiziario, etc.;
- i network sociali, che rappresentano le interazioni tra i membri di un contesto sociale (una sorta di relazione e di appartenenza);
- la partecipazione politica, che include la partecipazione attiva e passiva a partiti politici;
- la consapevolezza civica e le norme sociali, che rappresentano il coinvolgimento delle persone nelle attività sociali, quali l'organizzazione di volontariato, la lettura di quotidiani e la visione televisiva riguardanti le notizie locali.

Due considerazioni sono rilevanti per il nostro quadro concettuale: in primo luogo, come Cainelli e altri (2007) sottolineano, il capitale sociale è identificabile con la "cultura" di un gruppo di agenti, una cultura della reciprocità e della cooperazione economica. In secondo luogo, il capitale sociale è un "capitale relazionale" ed è profondamente legato al concetto di relazione e di networking. Muovendo da questi presupposti nel lavoro si considerano i beni culturali come un nuovo fattore determinante di capitale sociale per poi esplorarne in via *seminale* le conseguenti relazioni.

Ci sono molti elementi che distinguono la cultura come bene rispetto a quelli normalmente negoziati sul mercato, e che spiegano perché la decisione alla partecipazione culturale non è determinata solo dalle preferenze dei consumatori e dalla loro disponibilità a pagare. Quando si analizza la misura in cui le persone prendono parte ad attività culturali, è importante non trascurare queste peculiarità. Un bene culturale è defi-

nito come “un bene che incorpora o dà luogo a valore culturale, oltre a qualsiasi valore economico che potrebbe avere” (Throsby, 1999).

Pier Luigi Sacco e Luca Zarrì (2005) analizzano il carattere distintivo del bene culturale valutando la funzione di domanda nelle società avanzate. In tale contesto, la cultura può essere considerata come un bene meritorio, di conseguenza la sovranità del consumatore viene meno per questo caso particolare. Inoltre, la cultura svolge un ruolo importante nella creazione di un'identità condivisa all'interno di una comunità, in quanto contribuisce a costruire infrastrutture sociali, e, a sua volta, capitale culturale.

A ciò si aggiunge l'evidenza che la formazione di capitale culturale segue un circolo virtuoso: più un agente effettua un'esperienza culturale e più aumenta la gratificazione e, dunque, la propensione al consumo. In questi casi si è in presenza di un'utilità marginale crescente: la soddisfazione che si trae da un consumo aumenta all'aumentare del consumo stesso, andando a modificare, inoltre, le stesse preferenze individuali. McCain (1995) spiega che i gusti culturali sono raffinati attraverso l'esperienza ed attraverso un processo di “*learning-by-consuming*”.

La definizione della domanda e il livello di consumo di beni culturali resta comunque un esercizio molto difficile a causa della particolare natura dei beni culturali. Molti autori, infatti, considerano la necessità di aprire l'economia culturale alle contaminazioni provenienti da altre scienze sociali al fine di comprendere queste complessità. Una gran parte dei beni culturali, infatti, viene ricondotto alla categoria dei beni di esperienza (Pine e Gilmore 2011).

Legata alla categoria esperienziale vi è la considerazione che il consumo di un bene culturale può essere alimentato dalla sua caratteristica di bene relazionale e posizionale (o bene *status*), che permette di distinguere chi si presta a svolgere questa azione (Bourdieu 1979), atteggiamento che trova riscontro in quelli che Veblen (1899) chiama “consumi vistosi” nella teoria della classe agiata. L'approccio sociologico a questo discorso deriva dal concetto di scarsità sociale (Hirsch 1976), ossia dall'emergenza di bisogni nuovi legati alla dimensione espressiva del benessere (Zamagni 2005), in una società non più dominata da pesanti scarsità di ordine materiale.

In tale contesto sociale, il consumo di beni culturali è interpretato come espressione di due diversi orientamenti motivazionali nei con-

fronti degli altri. “*Il primo corrisponde al desiderio di avvicinarsi all’altro allo scopo di definire una relazione, alla quale viene associato un valore positivo in quanto tale – il valore di legame, appunto. L’orientamento posizionale, invece, corrisponde al desiderio di guadagnare una posizione migliore dell’altro su una qualche scala*” (Zamagni 2005, p. 156).

Tramite il concetto di bene posizionale, l’economia introduce tra le proprie categorie l’aspetto di *bene simbolico*, che incorpora un significato. Santagata (1998) sviluppa il concetto di *bene semioforo* estendendo la sua componente principale, ossia l’essere portatore di un segno, applicata a tutta l’arte visiva. “*In questi termini l’oggetto d’arte ha doppia natura, è allo stesso tempo «segno e oggetto», «simbolo e merce»*” (Santagata 1998, p. 23). Il bene culturale è dunque un bene complesso a doppia valenza, in quanto sostanziabile come merce e come significato. La decisione di prendere parte ad un’esperienza culturale non è semplicemente una decisione di consumo, ma costituisce un investimento nella costruzione dell’identità. Ciò è motivato dal fatto che la partecipazione ad un’esperienza culturale richiede l’attivazione di costi di natura cognitiva e motivazionale, necessari al fine di apprezzare beni con un contenuto fortemente simbolico. Come risultato, uno stock sufficientemente elevato di capitale culturale può essere richiesto per percepire il vero valore di un’esperienza culturale ad alto contenuto simbolico *ex ante*, e, quindi, decidere di sostenere i costi di attivazione elevati invece di optare per quei beni che richiedono costi di attivazione più bassi, ma che pure portano un minore contenuto simbolico. Come per il caso di partecipazione culturale, la partecipazione sociale comporta il consumo di un particolare tipo di beni, che possono essere identificati come beni relazionali, la cui particolarità risiede nella dipendenza dal godimento congiunto con altri agenti. In tal senso, il capitale sociale può essere considerato come un prodotto della partecipazione sociale, e dunque un capitale fortemente legato ai beni relazionali.

3. Consumi culturali e capitale sociale: il caso delle regioni italiane

Muovendo dall’idea che il capitale sociale sia una delle spiegazioni della crescita e dello sviluppo e dalla ricognizione di un gap esistente in letteratura sulle sue determinanti, l’analisi esplorativa proposta in

questo lavoro rappresenta un'innovazione rispetto ai contributi preesistenti. La cultura, infatti, proprio per la sua natura di bene relazionale, come già richiamato, ha la capacità di promuovere legami sociali. Il discorso si fa tanto più interessante se riferito all'Italia, visto il notevole patrimonio artistico-culturale e il significativo substrato sociale che la contraddistinguono.

Come ulteriore conferma delle risultanze di un precedente lavoro (Castagna, Crociata, Furia, Mattoscio 2013) si è pensato, pertanto, di verificare se in Italia ci siano territori omogenei tra loro, rispetto al capitale sociale ed ai consumi culturali utilizzando la *cluster analysis*, ossia un insieme di algoritmi che permettono di classificare o raggruppare le unità statistiche (regioni) in classi (*cluster*) distinte. I *cluster* così ottenuti devono contenere casi quanto più simili tra di loro. La tecnica statistica di analisi multivariata presenta l'indubbio vantaggio di non richiedere alcuna indicazione a priori sul gruppo di appartenenza di ogni singola unità territoriale, facendo prevalere nelle dinamiche aggregative *ex post* criteri sostanziali effettivamente riscontrati, piuttosto che quelli *ex ante* puramente formali (Mattoscio, Furia 2010).

Di fatto, si ricostruisce un primo scenario descrittivo, a livello regionale, tenendo conto della multidimensionalità del fenomeno. In virtù di tale approccio, l'analisi è stata condotta sui dati provenienti dal database dell'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) con riferimento all'anno 2011 (cfr. Appendice). Ai fini dello studio, oltre ai consumi culturali, rappresentati dalla media del numero di spettatori che hanno assistito a spettacoli cinematografici, teatrali, di musica classica e non, eventi sportivi, nonché ingressi ai musei, sono state prese in considerazione dieci variabili, che, secondo la letteratura consolidata, rappresentano alcuni degli elementi più significativi del capitale sociale, quali la partecipazione sociale, la fiducia nel prossimo, la partecipazione politica, etc. La tabella 1 mostra in dettaglio le variabili utilizzate.

Per la *cluster analysis*, si è fatto ricorso all'algoritmo del legame medio basato (*Average – Linkage*) sulla media delle distanze tra gli indicatori. Proprio perché fondato sulla anzidetta media, i risultati dell'analisi sono più attendibili e i gruppi risultano più omogenei all'interno e ben differenziati tra loro. Il *dendrogramma* ottenuto (fig. 1) ha evidenziato in modo chiaro, ad una distanza inferiore a 5, la formazione di cinque *cluster* e tre *outlier*.

Per ciascun *cluster* sono stati calcolati i valori medi delle variabili a cui sono stati attribuiti dei giudizi di valore alto (A), medio (M) o basso (B) in base all'appartenenza a intervalli costruiti nel modo seguente:

$$[1] \quad A = \left\{ \forall i = 1, \dots, 5 \text{ e } \forall j = 1, \dots, 11 \bar{x}_{i,j} \left| x_{i,j \min} + 2 \frac{x_{i,j \max} - x_{i,j \min}}{3} < \bar{x}_{i,j} \leq x_{i,j \max} \right. \right\}$$

$$[2] \quad M = \left\{ \forall i = 1, \dots, 5 \text{ e } \forall j = 1, \dots, 11 \bar{x}_{i,j} \left| x_{i,j \min} + \frac{x_{i,j \max} - x_{i,j \min}}{3} < \bar{x}_{i,j} \leq x_{i,j \min} + 2 \frac{x_{i,j \max} - x_{i,j \min}}{3} \right. \right\}$$

$$[3] \quad B = \left\{ \forall i = 1, \dots, 5 \text{ e } \forall j = 1, \dots, 11 \bar{x}_{i,j} \left| x_{i,j \min} \leq \bar{x}_{i,j} \leq x_{i,j \min} + \frac{x_{i,j \max} - x_{i,j \min}}{3} \right. \right\}$$

Dove:

$x_{i,j}$ è il valore del j-esimo indicatore dell' i-esimo *cluster*;

$\bar{x}_{i,j}$ è il valore medio del j-esimo indicatore dell' i-esimo *cluster*.

Tab. 1 – Descrizione delle variabili utilizzate

INDICATORI CULTURALI		
CC	Consumi culturali	<p>Persone di 6 anni e più che si sono recate al cinema nei 12 mesi precedenti l'intervista per regione (per 100 persone con le stesse caratteristiche)</p> <p>Persone di 6 anni e più che hanno visitato musei e mostre nei 12 mesi precedenti l'intervista per regione (per 100 persone con le stesse caratteristiche)</p> <p>Persone di 6 anni e più che hanno assistito a spettacoli teatrali nei 12 mesi precedenti l'intervista per regione (per 100 persone con le stesse caratteristiche)</p> <p>Persone di 6 anni e più che hanno assistito a spettacoli sportivi dal vivo nei 12 mesi precedenti l'intervista per regione (per 100 persone con le stesse caratteristiche)</p> <p>Persone di 6 anni e più che hanno ascoltato almeno un concerto di musica classica nei 12 mesi precedenti l'intervista per regione (per 100 persone con le stesse caratteristiche)</p> <p>Persone di 6 anni e più che hanno ascoltato almeno un concerto di musica non classica nei 12 mesi precedenti l'intervista per regione (per 100 persone con le stesse caratteristiche)</p>
CAPITALE SOCIALE		
CO	Cooperazione	Addetti delle società cooperative sul totale degli addetti (percentuale)
V	Volontariato	Persone di 14 anni e più che hanno svolto volontariato sul totale della popolazione di 14 anni e più (percentuale)
R	Riunioni	Percentuale di persone di 14 anni e più che ha svolto alcune attività sociali nei 12 mesi precedenti l'intervista, quali riunioni in associazioni culturali, ricreative o di altro tipo
PO	Partecipazione politica	Persone di 14 anni e più che si informano di politica tutti i giorni per regione (per 100 persone con le stesse caratteristiche)
CU	Culto	Persone di 6 anni e più che si recano in un luogo di culto più volte a settimana (per 100 persone con le stesse caratteristiche)
FN	Friendship Networks	Persone di 6 anni e più per frequenza di incontro con gli amici qualche volta a settimana nel tempo libero (per 100 persone con le stesse caratteristiche) – dati al 2010
SP	Pratica sportiva	Persone di 3 anni e più che praticano sport con continuità per regione (per 100 persone con le stesse caratteristiche)
TL	Soddisfazione tempo libero	Persone di 14 anni e più, molto soddisfatte nei confronti del tempo libero per regione (per 100 persone di 14 anni e più della stessa zona)
CP	Criminalità percepita	Famiglie che avvertono molto o abbastanza disagio al rischio di criminalità nella zona in cui vivono sul totale delle famiglie (percentuale)
FI	Fiducia nelle istituzioni	Persone di 14 anni e più per fiducia nel prossimo che ritiene che gran parte della gente è degna di fiducia (valori percentuali)

La tabella 2 mostra una chiara corrispondenza tra i valori dei consumi culturali di ciascun cluster e quelli della maggior parte degli indicatori del capitale sociale¹. Si evidenzia, infatti, come in presenza di consumi culturali medi, che si rilevano nei cluster 1, 3 e 4 si registrano altrettanti valori medio/alti per la maggior parte degli indicatori del capitale sociale. Di contro, nei cluster 2 e 5 a fronte di un valore basso nei consumi culturali si notano valori per lo più bassi delle variabili relative al capitale sociale.

Una prima inedita considerazione che emerge dal modello è che la classica ripartizione territoriale tra le regioni del Nord, Centro e Sud Italia si conferma solo parzialmente, pur rilevandosi, in linea di massima, una maggiore virtuosità delle regioni del nord nelle quali sembrerebbe quindi avvalorarsi il ruolo propulsivo della cultura e del capitale sociale nelle dinamiche di crescita e sviluppo.

L'analisi basata su *asset* immateriali quali consumi culturali e capitale sociale porta, infatti, a risultati originali, se si considera in modo particolare la collocazione della Sardegna e delle Marche all'interno dei *cluster*, che stimola nuove riflessioni rispetto a quelle tradizionali. Una prima chiave di lettura che può essere data ai risultati dell'analisi, quindi, potrebbe essere che per il primo e più ampio *cluster* si conferma la storica integrazione tra Sardegna, Liguria e Toscana che insieme ad Emilia Romagna ed Umbria individuano una omogeneità della direttrice "orizzontale" centro-settentrionale e Adriatico-Tirrenica.

Il secondo *cluster*, invece, potrebbe essere interpretato come la direttrice "verticale" appenninica in cui vengono accorpate regioni quali Marche, Abruzzo, Molise, Basilica e Calabria, che potrebbero essere definite regioni "minori" sotto il profilo della densità demografica, con riferimento alla consistenza del capitale sociale, per dimensioni del Patrimonio e dell'offerta di beni culturali.

I *cluster* 3 e 4, sono piuttosto omogenei essendo formati da regioni prossime territorialmente come il lombardo-veneto e abbastanza piccole per dimensioni come la Valle d'Aosta e il Friuli Venezia Giulia. Mentre il *cluster* 5 accomuna la Sicilia e la Puglia, entrambe regioni a modo proprio "frontaliere" mediterranee nell'estremo Mezzogiorno

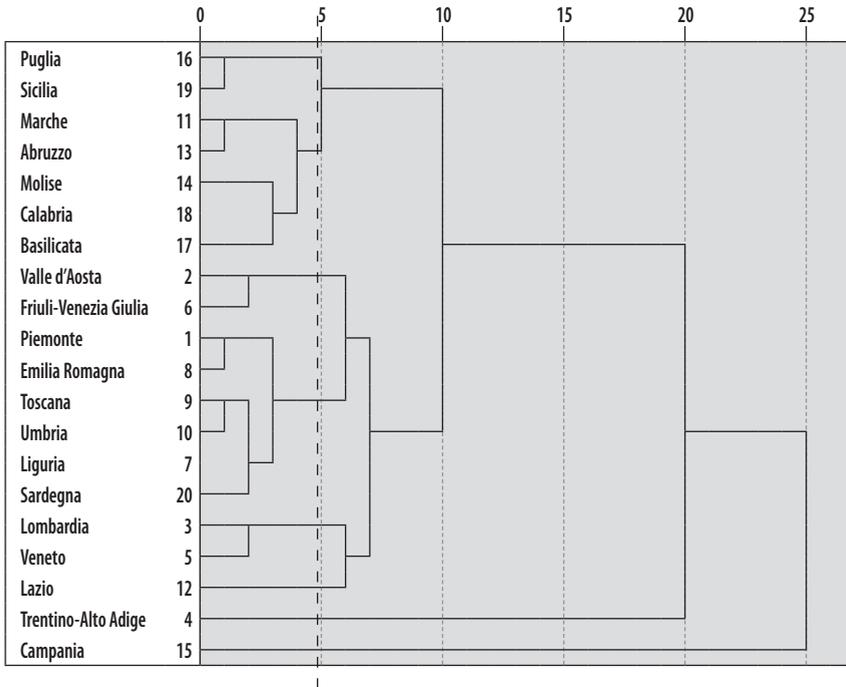
1) Da questo momento in poi, quando si parla di valori di ciascun indicatore, si fa riferimento alla media dei valori del cluster.

d'Italia, con robuste densità demografica e del patrimonio dei beni culturali.

Alcune brevi considerazioni meritano gli *outlier*. Al riguardo è utile notare che nel Trentino Alto Adige si hanno i valori massimi nei consumi culturali e nella maggior parte degli indicatori del capitale sociale, rispetto a tutte le altre regioni italiane. Il contrario per lo più accade nella Campania. Un discorso a parte merita il Lazio, terzo *outlier*, in cui pur essendo in presenza di un valore alto nei consumi culturali, le variabili del capitale sociale registrano caratteristiche idiosincratice, probabilmente imputabili alle ben note peculiarità della regione. Il Lazio, infatti, che presenta una polarizzazione dei fenomeni indagati, soprattutto per il ruolo di Roma capitale, rappresenta una vera e propria "piattaforma di servizi culturali" per importanza di funzioni non riferibili alla sola regione, ma all'intero sistema Italia. Al riguardo, è evidente l'influenza dell'alta concentrazione di tutte le attività di consumo continuamente indotta dall'affluenza di rilevanti flussi turistici o di addetti all'amministrazione centrale dello Stato o in quelle che con la stessa si interfacciano.

Pertanto, nuovo, rispetto a quanto emerge dalla disamina della letteratura, è l'evidenza di un nesso di causalità tra consumi culturali e formazione del capitale sociale. Rimane, tuttavia, aperta la questione se la cultura assurga ad un ruolo rilevante nella formazione di una identità condivisa da un territorio o se al contrario, laddove la struttura sociale sia prospera, il *background* sociale divenga determinante nell'influire sulle scelte di consumo culturale.

Fig. 1 – Dendrogramma che utilizza il legame medio tra gruppi



Fonte: ns. elaborazione dati Istat

Tab. 2 – Giudizi sui valori medi degli indicatori di ciascun cluster

Cluster 1 – Piemonte, Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Sardegna

CC	CO	V	R	PO	CU	FN	SP	TL	CP	FI
M	B	B	B	A	B	M	M	A	M	M

Cluster 2 – Marche, Abruzzo, Molise, Basilicata, Calabria

CC	CO	V	R	PO	CU	FN	SP	TL	CP	FI
B	M	B	B	B	M	M	B	B	B	B

Cluster 3 – Valle D'Aosta, Friuli Venezia Giulia

CC	CO	V	R	PO	CU	FN	SP	TL	CP	FI
M	B	M	M	M	B	M	A	A	B	A

Cluster 4 – Lombardia, Veneto

CC	CO	V	R	PO	CU	FN	SP	TL	CP	FI
M	B	M	M	M	M	M	A	A	M	M

Cluster 5 – Puglia, Sicilia

CC	CO	V	R	PO	CU	FN	SP	TL	CP	FI
B	A	B	B	B	A	M	B	B	M	B

Outlier 1 – Campania

CC	CO	V	R	PO	CU	FN	SP	TL	CP	FI
B	M	B	B	B	A	A	B	B	A	B

Outlier 2 – Trentino Alto Adige

CC	CO	V	R	PO	CU	FN	SP	TL	CP	FI
A	M	A	A	M	M	A	A	A	B	A

Outlier 3 – Lazio

CC	CO	V	R	PO	CU	FN	SP	TL	CP	FI
A	A	B	B	A	B	B	M	B	A	M

Conclusioni

Muovendo dai nessi causali tra capitale sociale e sviluppo socio-economico, acclarati in letteratura, questo lavoro poggia le basi sul tentativo di colmare una lacuna negli studi sulle determinanti del capitale sociale e più precisamente tenta di avviare una riflessione sulla dimensione culturale dello stesso. In questa prima esplorazione sono risultati alcuni aggregati territoriali omogenei in riferimento alle due dimensioni di analisi, capitale sociale e consumi culturali. Ciò che emerge dallo studio è un primo scenario sui comportamenti degli agenti: dove si registra un elevato livello di consumi culturali, si riscontra simultaneamente un'elevata presenza di capitale sociale, così come descritto dalle variabili esplicative.

Analogamente, a bassi livelli di consumi culturali corrisponde una bassa presenza di capitale sociale. L'evidenza empirica mette in luce, pertanto, alcune utili considerazioni: in quelle aree dove gli agenti non sembrano particolarmente propensi a consumare beni culturali, la partecipazione sociale ha un peso poco rilevante e viceversa.

Lo scenario delineato in via eminentemente esplorativa, tuttavia, necessita di ulteriori e più approfondite analisi, al fine di trovare o meno conferma alla ipotizzata correlazione tra capitale sociale e consumi culturali per stabilire, se possibile, i nessi causali tra le due dimensioni. In tal senso, il passo consequenziale di questa prima esplorazione dovrebbe essere quello di verificare empiricamente se il consumo culturale è una determinante e dunque se influenza il capitale sociale, o piuttosto il contrario.

Se è vero che il capitale sociale produce effetti utili a comprendere e determinare le traiettorie di crescita e sviluppo di un sistema socio-economico, e se il capitale culturale, diffuso su tutto il sistema paese Italia, è una variabile significativa nel determinare il capitale sociale, una nuova stagione di politica economica potrebbe essere inaugurata, mirando investimenti ed allocando le risorse pubbliche per aumentare lo stock di capitale culturale nelle regioni italiane. Tali scelte di politica economica (e culturale) risulterebbero ancor più calzanti in un momento storico in cui la dimensione immateriale della crescita e dello sviluppo è sempre più rilevante.

Riferimenti bibliografici

- Alesina A., La Ferrara E. (2002), *Who trusts others*, Journal of Public Economics 85, 207-234.
- Becker G.S. (1974), *A Theory of Social Interactions*, Journal of Political Economy, 82, 1063-1093.
- Beugelsdijk S., Smulders, S. (2003), *Bridging and bonding social capital: which type is good for economic growth*, The cultural diversity of European unity, findings, explanations and reflections from the European values study, 147-184.
- Bjornskov C. (2007), *Determinants of generalized trust: a cross-country comparison*, Public Choice, 130(1), 1-21.
- Bourdieu P. (1986), *The Forms of Capital*, Handbook of Theory and Research in the Sociology of Education, Greenwald Press, J.G. New York
- Cainelli G., Mancinelli S., Mazzanti M. (2007), *Social capital and innovation dynamics in district-based local systems*, Journal of Socio-Economics, 36(6), 932-948.
- Castagna A., Crociata A., Furia D., Mattoscio N. (2013), *Education, Social Capital and Cultural Goods*, Proceedings of ICERI2013 Conference, 5335-5341.
- Everingham C. (2003), *Social Justice and the Politics of Community*, Ashgate Publishing, Ltd, London.
- Granovetter M. (1985), *Economic Action And Social Structure: The Problem Of Embeddedness*, American Journal of Sociology, 91, 481-510.
- Heliwell J.F. (2001), *Social Capital, The Economy and Well-Being*, The Review of Economic Performance and Progress, 3, 43-60.
- Hirsh F. (1976), *Social Limits to Growth*, Routledge, London, trad. it. (2001) *I limiti sociali allo sviluppo*, Bompiani, Milano.
- Hutter M. (1996), *The Impact of Cultural Economics on Economic Theory*, Journal of Cultural Economics, 20, 263-268.
- Mattoscio N., Furia D. (2010), *A multidimensional model analysis in cultural economics: the Italian case*, Tourism Economics, 16(3), 565-583.
- Mayoux L. (2001), *Talking the Downside: Social Capital, Women's Empowerment and Micro-finance in Cameroon*, Development and

Change, 32, 435-464.

McCain R. (1995), *Cultivation of Taste and Bounded Rationality: Some Computer Simulations*, Journal of Cultural Economics, 19, 1-15.

North D.C. (1990), *Institutions, Institutional Change And Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.

Pine B.J., Gilmore J.H. (2011), *The experience economy. Updated edition*, Harvard Business Review Press, Cambridge, Mass.

Putnam R. (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, , Princeton University Press, Princeton.

Sabatini F. (2005), *Measuring Social Capital in Italy. An exploratory analysis*, AICCON Working Paper 12.

Sacco P.L., Zarrì L. (2005), *Teoria dei giochi comportamentale e preferenze sociali*, in Viale R., (eds), *Le nuove economie*, Edizione del Sole 24 Ore, Milano.

Santagata W., (1998), *Simbolo e merce. I mercati dei giovani artisti e le istituzioni dell'arte contemporanea*, Il Mulino, Bologna.

Stone W. (2003), *Bonding, bridging and linking with social capital*, Stronger Families Learning Exchange Bulletin, 4, 13-16.

Throsby D. (1999), *Cultural Capital*, Journal of Cultural Economics, 23, 3-12.

Veblen T. (1986), *The Theory of the Leisure Class: An Economic Study of Institutions*, trad. it. *La teoria della classe agiata: studio economico sulle istituzioni*, Edizioni Comunità, Torino.

Woolcock M. (2001), *The place of social capital in understanding social and economic outcomes*, ISUMA Canadian Journal of Policy Research, 2(1), 1-17.

Woolcock M., Sweetser A.T. (2002), *Bright Ideas: Social Capital - The Bonds That Connect*, ADB Review 34(2), 1-26.

Zamagni S. (2005), *L'economia civile e i beni relazionali*, in Viale R., (eds), *Le nuove economie*, Edizione del Sole 24 Ore, Milano.

Appendice

Database (2011)

	CC	CO	V	R	PO	CU	FN	SP	TL	CP	FI
Piemonte	28,43	3,50	14,93	9,90	10,60	26,30	24,90	24,70	14,40	26,70	21,00
Liguria	26,93	3,50	11,40	6,50	11,00	22,90	24,40	21,80	20,20	19,90	28,20
Emilia Romagna	28,33	3,70	14,83	9,80	13,30	21,70	29,60	26,40	16,90	25,60	20,70
Toscana	27,68	3,60	14,22	9,20	13,10	21,50	26,60	23,50	15,70	18,90	21,50
Umbria	25,62	3,40	10,62	8,80	10,50	24,50	28,00	21,20	16,50	21,90	22,70
Sardegna	28,35	6,40	11,59	9,10	13,20	27,10	30,90	21,60	15,10	16,20	25,30
Medie	27,56	4,02	12,93	8,88	11,95	24,00	27,40	23,20	16,47	21,53	23,23
Marche	27,60	3,00	13,01	9,60	9,90	35,50	27,80	23,70	13,90	17,60	20,10
Abruzzo	28,05	3,60	12,79	9,40	7,70	30,70	30,40	20,80	10,50	17,60	19,20
Molise	23,35	4,50	6,76	7,80	7,60	37,80	23,70	20,50	10,50	13,80	19,20
Basilicata	24,38	6,50	9,96	8,00	6,80	32,60	29,80	16,30	12,30	8,20	14,80
Calabria	22,83	4,00	7,77	5,80	8,20	35,20	26,40	14,40	10,50	14,70	18,60
Medie	25,24	4,32	10,06	8,12	8,04	34,36	27,62	19,14	11,54	14,38	18,38
Valle d' Aosta	27,02	4,50	17,27	9,80	8,90	21,70	29,40	29,30	18,50	10,80	32,90
Friuli V. Giulia	30,83	3,10	17,57	14,80	11,50	24,50	26,70	25,00	15,20	13,80	29,30
Medie	28,93	3,80	17,42	12,30	10,20	23,10	28,05	27,15	16,85	12,30	31,10
Lombardia	29,77	3,80	16,63	10,60	10,20	33,60	26,80	26,80	15,00	32,20	22,80
Veneto	29,37	2,90	19,42	13,30	9,80	35,10	28,30	28,70	17,50	25,20	23,60
Medie	29,57	3,35	18,03	11,95	10,00	34,35	27,55	27,75	16,25	28,70	23,20
Puglia	23,75	5,30	7,08	6,00	6,90	40,30	26,70	13,60	9,80	24,40	16,10
Sicilia	23,10	5,40	7,04	6,40	7,00	40,20	29,10	15,10	8,90	22,70	14,80
Medie	23,43	5,35	7,06	6,20	6,95	40,25	27,90	14,35	9,35	23,55	15,45
Campania	23,00	4,30	6,81	5,10	8,40	43,40	29,50	13,10	7,30	45,40	17,20
Trentino A. Adige	34,08	5,00	26,58	20,90	9,00	32,80	30,60	33,20	16,40	8,30	35,20
Lazio	31,30	5,50	8,55	7,30	11,50	25,30	26,10	22,10	11,40	34,80	22,90
Basso	26,58	4,10	13,37	10,37	8,97	28,80	26,10	19,80	11,60	20,60	21,60
Medio	30,33	5,30	19,97	15,63	11,13	36,10	28,50	26,50	15,90	33,00	28,40
Alto	34,08	6,50	26,58	20,90	13,30	43,40	30,90	33,20	20,20	45,40	35,20

**LE POLITICHE DEI RIFIUTI IN ITALIA:
CIRCOLI VIRTUOSI ED EFFETTI PERVERSI**

THE WASTE POLICIES IN ITALY: VIRTUOUS AND PERVERSE EFFECTS

Giovanni Francesco Lucarelli

Segreteria tecnica del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Technical secretariat of the Ministry of infrastructure and transport

gf.lucarelli@mit.gov.it

Lo scopo del paper è quello ricostruire criticamente l'evoluzione degli assetti organizzativi e delle regole su cui si basa il sistema di governo del settore dei rifiuti in Italia. L'analisi degli effetti del policy making e delle relazioni interistituzionali, evidenzia i problemi di funzionamento e coordinamento tra i livelli comunitario e nazionale e tra le attribuzioni dello Stato, delle Regioni e degli enti locali.

PAROLE CHIAVE: TERRITORIO • RIFIUTI • POLITICHE AMBIENTALI • UNIONE EUROPEA • RAPPORTO STATO-REGIONI.

The aim of this paper is to reconstruct the evolution of organizational structures and rules upon which is based the system of government of the waste sector in Italy. The analysis of the effects of the policy making and inter-institutional relations, highlights the problems of operation and coordination between the Community and national levels and among the powers of the State, the Regions and local authorities.

KEYWORDS: TERRITORY • WASTE • ENVIRONMENTAL POLICIES • EUROPEAN UNION • STATE-REGIONS RELATIONSHIP.

1.Introduzione

A lungo considerato come il più umile dei servizi pubblici, il settore dei rifiuti ha attraversato diverse fasi di trasformazione e ha visto modificare profondamente i suoi connotati in gran parte dei paesi industrializzati, ivi compresa l'Italia, soprattutto negli ultimi trent'anni. Una delle principali ragioni di cambiamento è derivata da una maggiore *complessità del rifiuto*, acquisita in concomitanza all'evoluzione tecnologica, allo sviluppo della società dei consumi e alla crescita dei bisogni ad essa collegati.

Diretta conseguenza di tale maggiore complessità è stato il passaggio della gestione del ciclo dei rifiuti, da servizio locale residuale – teso a garantire l'igiene del territorio e l'allontanamento dei rifiuti prodotti da cittadini e attività economiche di norma tramite l'interramento incontrollato – a servizio diversificato e tecnologicamente avanzato, percepito come uno dei principali fattori di qualità urbana e ambientale. Riguardo al sistema dei ruoli istituzionali e alle diverse istanze pro-

mosse dai soggetti coinvolti nel quadro decisionale, emerge la presenza “strutturale” di sollecitazioni e dinamiche contrapposte assai più rilevanti che in altri contesti. Storicamente tali fenomeni si sono sviluppati su vari piani: orizzontalmente, tra istituzioni che a vario titolo sono state chiamate a decidere in materia di rifiuti; verticalmente, nei rapporti tra politica e amministrazione, tra livello comunitario e nazionale, tra le attribuzioni dello Stato e delle Regioni e così via sino agli enti locali.

Oggi il settore presenta dimensioni macro-economiche considerevoli, paragonabili a quelle dei servizi idrici ed energetici. Di conseguenza sempre di più le normative si sono evolute nella direzione della sua assimilazione alle altre attività pubbliche economicamente rilevanti, stabilendo regole, *standard* e sistemi tariffari simili a quelli previsti nei servizi acqua ed energia, a fronte della permanenza di alcuni grandi elementi caratteristici di base:

- gestione di prodotti privi di valore derivanti dal ciclo di produzione – consumo;
- forti elementi di esternalità;
- stringenti collegamenti con le politiche ambientali europee;
- configurazione tecnologicamente ed ambientalmente evoluta del ciclo di gestione dei rifiuti con caratteristiche economiche molto diverse, fase per fase.

2. Primi profili normativi

Le politiche nazionali attuate negli ultimi decenni in materia di rifiuti rappresentano l’espressione degli interventi di carattere normativo ispirati ai principi cardine della politica ambientale europea, di protezione dell’ambiente e di sviluppo sostenibile.

In ambito nazionale, la materia trova una sua originaria regolamentazione nel Testo Unico delle leggi sanitarie, approvato con Regio Decreto 27 luglio 1934 n. 1265 sui regolamenti locali di igiene e sanità, seguito poco dopo dalla legge 20 marzo 1941 n. 366 sulla raccolta, il trasporto e lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani¹. Tali provvedi-

1) Abrogata dall’art. 56 del D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22.

menti si rivolgono prevalentemente alle amministrazioni dello Stato ovvero alle regioni, alle province e ai comuni, attribuendo loro ogni potere necessario a tutelare la salute pubblica da possibili danni derivanti dall'inquinamento prodotto dai rifiuti.

Alle soglie degli anni ottanta, le politiche nazionali ed europee in tema di smaltimento dei rifiuti e la relativa disciplina giuridica si trovano in una fase di profonda ridefinizione, evidenziata da un'intensa produzione normativa su impulso del legislatore comunitario, da sempre attento alla salvaguardia dell'ambiente.

Nel giro di poco tempo si susseguono: la Direttiva 15 luglio 1975, n. 75/442/CEE relativa ai rifiuti, la Direttiva 6 aprile 1976, n. 76/403/CEE concernente lo smaltimento dei policlorodifenili e dei policlorotrifenili e la Direttiva 20 marzo 1978, n. 78/319/CEE relativa ai rifiuti tossici e nocivi. In proposito, si segnala il primo dei citati provvedimenti comunitari che, accanto al principio del "chi inquina paga" - sollevando insieme al tema della pulizia anche quello della responsabilità - definisce anche la nozione di sostenibilità e il principio di armonizzazione tra le legislazioni comunitarie nel rispetto del mercato comune.

La Comunità europea stabilisce una gerarchia: la riduzione della produzione dei rifiuti; il recupero della materia di cui sono composti; il recupero energetico e infine lo smaltimento finale, cioè la discarica, riservato ai residui dei processi precedenti.

Poco dopo, interviene il legislatore nazionale con il D.P.R. 10 settembre 1982, n. 915² che, nel recepire le citate direttive, introduce una disciplina organica sulla gestione dei rifiuti. Al centro di tale normativa si pongono i principi generali concernenti lo smaltimento e la classificazione dei rifiuti, il tema della ripartizione delle competenze nazionali tra i diversi livelli istituzionali di governo, le procedure di autorizzazione concernenti l'apertura di siti adibiti a deposito, il regime delle attività di smaltimento dei rifiuti speciali (tossici e nocivi); il tutto, corredato dalla previsione di un ampio sistema sanzionatorio amministrativo e penale.

2) D.P.R. 10 settembre 1982, n. 915, Attuazione delle direttive (CEE) n. 75/442 relativa ai rifiuti, n. 76/403 relativa allo smaltimento dei policlorodifenili e dei policlorotrifenili e n. 78/319 relativa ai rifiuti tossici e nocivi (abrogato dall'art. 56, comma 1, lett. b), D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22).

Tale decreto esordisce qualificando lo smaltimento dei rifiuti come “attività di pubblico interesse”, identificata come componente più delicata dell’intera filiera perché suddivisa nelle sottofasi di: conferimento, raccolta, spezzamento, cernita, trasporto e trattamento, inteso quest’ultimo come operazione finalizzata al riutilizzo, alla rigenerazione, al recupero, al riciclo e all’innocuizzazione dei rifiuti.

Accanto all’estesa categoria dello smaltimento, il decreto in questione prevede inoltre altri istituti quali l’ammasso, il deposito, la discarica sul e nel suolo. In buona sostanza, per la prima volta, il legislatore del 1982 specifica e definisce il problema (cosa è rifiuto), fornisce le soluzioni (tipologie di raccolta, trasporto e smaltimento differenziate secondo la diversa tipologia di rifiuto), individua gli strumenti di *policy* (aziende speciali) e i differenti livelli di governo coinvolti.

L’Italia che fa sfondo ai primi interventi di carattere normativo appena descritti è un paese nel quale sono in corso rapide e intense trasformazioni - da paese rurale a economia industriale avanzata - sommate all’estensione e alla diffusione della dimensione metropolitana in ampie zone della penisola. Rapidità e intensità dei processi di industrializzazione che determinano rilevanti conseguenze sugli equilibri ecosistemici, con relativi effetti di congestione del territorio, in presenza di un quinto dei comuni italiani - definiti “metropolitani” in letteratura (Cafiero S. e Cecchini D. 1990) - che già a inizio anni ottanta occupano più di un decimo del territorio e in cui risiede oltre la metà della popolazione.

Quel che rileva, in particolare, è un cambiamento profondo di strutture insediative: le superfici urbanizzate passano da 75.700 nel 1951 a 1.554.000 nel 1980, con una popolazione che cresce rispettivamente da 47.516.000 a 56.536.000 abitanti (Censis 1984). Quindi, la concentrazione metropolitana comporta un più elevato livello di complessità dell’ambiente sociale che caratterizza le aree in espansione, con specifiche conseguenze in termini di governo dei rifiuti e di *habitat* urbano complessivo.

1.1. Risultati ambientali

Nonostante sia fortemente percepita la necessità di adattare le modalità di gestione dei rifiuti alla straordinaria velocità di cambiamento di assetto socio economico e dei modelli di consumo, all’inizio degli anni

novanta si arriva a un ingente fabbisogno di smaltimento non soddisfatto a fronte di fondi pubblici utilizzati prevalentemente in operazioni di bonifica dei siti contaminati (altro fenomeno che, in base alle stime del Ministero dell'Agricoltura, ha raggiunto nel 1991 dimensioni allarmanti³). Cresce, inoltre, la produzione pro capite di rifiuti solidi urbani (di seguito: Rsu), portandosi in linea con le medie europee.

A partire dal 1980 e con un *trend* di crescita che si prolunga nel decennio successivo, vi è un aumento del 42.7% nella produzione totale dei rifiuti con un quantitativo medio che si attesta sui 3447 kg annui per abitante. Il volume dei soli Rsu prodotti nel 1991 ammonta a circa 20 milioni di tonnellate, che corrisponde a un quantitativo medio di rifiuti pari a 347 kg annui per abitante⁴. I valori più elevati si riscontrano in prossimità dei grandi centri urbani o industriali e di località turistiche, soprattutto nella parte settentrionale e centrale del Paese.

Le regioni centrali, che ospitano il 20% della produzione nazionale, contribuiscono al 25% della produzione nazionale di Rsu. In base ai dati resi noti dal Ministero dell'Ambiente, la tecnologia dominante resta la discarica (sia per quanto riguarda gli impianti attivi sia per quanto riguarda gli impianti in corso di realizzazione) e, su un totale di 785 siti, solo il 30% risulta controllato.

Nel 1993 si arriva a un primo picco dello smaltimento tramite discarica con il conferimento di 51.106.185 tonnellate di rifiuti mentre sono in corso di realizzazione nuove discariche a cui destinare un quantitativo potenziale di rifiuti pari ad altre 31.588.152 tonnellate annue. Occorre tener presente però che in questi anni il livello di autonomia di smaltimento si colloca al di sotto dei tre anni e in molti casi si attesta al di sotto di questa media, con tempi di progettazione e realizzazione compresi nell'ordine dei tre-quattro anni.

Per quel che riguarda la differenziata, la raccolta di vetro, carta, lattine, rifiuti urbani pericolosi, separazione umido/secco, appare limitata a quantità ridotte con la parziale eccezione di vetro e alluminio. Nel 1993 il vetro viene recuperato in circa 5000 comuni (quasi il 30% del

3) "I piani regionali istituiti con il D.P.R. 215 partoriscono montagne di studi previsioni e convegni" (Massarutto A. 2009, p. 27).

4) Occorre tener presente che nell'Italia di inizio anni novanta i rifiuti speciali di origine industriale ammontano a 3.2 milioni di tonnellate e rappresentano il 35.6% del totale dei rifiuti prodotti.

totale italiano) e i tassi di raccolta salgono del 49,5% rispetto a metà anni ottanta. Il tasso di recupero della carta è pari al 27%. Il recupero della plastica avviene in 200 comuni, mentre l'alluminio – anche per un consumo di lattine pari a 0.4 kg/ab/anno – viene recuperato in 1200 comuni (Ministero dell'ambiente 1993).

La ragione dei dislivelli appena descritti è nella forbice esistente tra i costi di raccolta e il prezzo di vendita del materiale recuperato. Tutte le raccolte sono cioè in perdita, giacché il prezzo di vendita copre non più del 30% del costo di raccolta ed è quasi impossibile per i piccoli comuni trovare gli acquirenti ⁵.

Questo svantaggio economico disincentiva l'ampliamento della raccolta differenziata ed esercita una contropinta sul funzionamento dei sistemi già avviati. Fa eccezione un materiale come l'alluminio, che presenta un bilancio sostanzialmente in pareggio tra costi di raccolta e prezzo del materiale raccolto.

Dal lato delle imprese, fattori come la competizione attraverso la differenziazione dei prodotti, la necessità di assecondare le crescenti richieste dei consumatori, i cambiamenti del sistema distributivo e dei trasporti hanno condotto a politiche di *packaging* che incorporano nei beni di consumo maggiori quantità di rifiuto potenziale. D'altronde, la possibilità di compensare i più elevati costi di confezionamento sfruttando la minore elasticità di domanda rispetto al prezzo dei beni differenziati - insieme con le innovazioni che hanno determinato effetti di riduzione dei prezzi reali delle materie prime ampiamente presenti nei Rsu (vetro o carta, ad esempio) - hanno indebolito gli stimoli economici al loro risparmio ed hanno spinto anche le imprese a comportamenti tali da accrescere l'intensità di produzione dei rifiuti. L'imballaggio diviene così, a inizio anni novanta, una delle componenti fondamentali dei rifiuti solidi urbani, con carta e cartone, vetro e plastica che raggiungono in Italia oltre il 50% del peso totale dei rifiuti solidi urbani (Gerelli E. 1991).

Pertanto, la crescita del reddito dei consumatori sembrerebbe non aver fornito sufficienti stimoli a minimizzare la quantità di rifiuti come co-prodotto del consumo, né sembrerebbe essere stata accompagnata da

5) Sull'insieme di questi dati si vedano le elaborazioni riportate in: AA.VV. 1993; Bianchi D. 1992.

cambiamenti di abitudini, che hanno implicato una crescita della produzione di rifiuti per unità di consumo, in particolare nel settore alimentare.

2. Verso nuovi sistemi di regole: dallo smaltimento alla gestione

In questo contesto, il governo interviene con il Decreto Legge 9 novembre 1993, n. 443⁶, reiterato con modifiche nei due governi successivi - recante “disposizioni in materia di riutilizzo dei residui derivanti da cicli di produzione o di consumo in un processo produttivo o in un processo di combustione”. Poco dopo, a seguito dell’emanazione del Decreto Legge 4 dicembre 1993, n. 496⁷ (poi convertito dalla Legge n. 61/1994) si sostituisce il sistema fondato sul Ministero dell’Ambiente e sulle Unità sanitarie locali (Usl) con una struttura tripartita, articolata in livello politico (Ministero dell’Ambiente), livello tecnico scientifico (Agenzia nazionale per la protezione dell’ambiente o Anpa) e livello operativo attraverso le agenzie regionali e provinciali (Alberton M. 2008).

Successivamente, durante la XII legislatura il governo viene delegato a legiferare in maniera organica per rendere così coerente il quadro generale sia sul piano delle decisioni sia su quello della loro attuazione. Espressione di tali esigenze è la bozza Gerardini del 1995, “un testo concepito in cinquantasei articoli che ridefiniscono la materia”⁸. Un anno dopo, il governo recepisce e rielabora la bozza attraverso l’azione del neo insediato ministro Edo Ronchi e alla DG XI Ambiente della Commissione europea.

Il 5 febbraio 1997 viene emanato il Decreto Legislativo n. 22 (cosiddetto, decreto Ronchi), seguito dal Decreto Legislativo 8 novembre 1997, n.389, noto come decreto Ronchi *bis* e da ventisei decreti attuativi.

-
- 6) Il Decreto Legge 9 novembre 1993, n. 443, decaduto per mancata conversione e reiterato con i decreti legge 7 gennaio 1994, n. 12, 10 marzo 1994, n. 169, 6 maggio 1994, n. 279, 8 luglio 1994, n. 438, 7 settembre 1994, n. 530, 7 novembre 1994, n. 619, 7 gennaio 1995, n. 3, 9 marzo 1995, n. 66 e 10 maggio 1995, n. 162.
 - 7) Il Decreto Legge 4 dicembre 1993, n. 496, recante “Disposizioni urgenti sulla riorganizzazione dei controlli ambientali e istituzione dell’Agenzia nazionale per la protezione dell’ambiente”, convertito con Legge 21 gennaio 1994, n. 61.
 - 8) Sui rifiuti un progetto quadro per approdare al testo unico, in *Il Sole24ore*, 2 settembre 1995, p. 7.

2.1. Lo spartiacque del decreto Ronchi

Il Decreto Legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (c.d. decreto Ronchi) approfondisce le disposizioni previste dal citato D.P.R. 915/1982⁹, ma ne inverte radicalmente la rotta (Rapisarda Sassoon C. e Franco M. 2002). Introduce, infatti, criteri di efficacia, efficienza ed economicità nella gestione dei rifiuti e punta alla diffusione di una configurazione industriale degli operatori del servizio, al superamento della frammentazione aziendale e all'accrescimento del grado di trasparenza finanziaria del comparto.

In particolare, il decreto Ronchi definisce come attività di “gestione di rifiuti” quelle di raccolta, trasporto, recupero e smaltimento di rifiuti, a differenza del D.P.R. 915/1982 incentrato sulla categoria di “smaltimento” e su una nozione di rifiuto collegata alla nozione di abbandono soggettivo. Sotto questo profilo, il D.P.R. del 1982 vieta l’abbandono, il deposito incontrollato, lo scarico di rifiuti in aree pubbliche e private a uso pubblico, mentre il decreto Ronchi tutela anche le aree private non destinate a uso pubblico perché si ritiene che la tutela ambientale sia un obiettivo da perseguire indipendentemente dalla titolarità dell’area.

Fatti salvi altri aspetti meno marcatamente caratterizzanti, lo scopo principale e dichiarato del decreto Ronchi è quello di prevenire la formazione dei rifiuti e di incentivare quanto più possibile il recupero (inclusa la generazione di energia). Proprio a tal fine, l’autorità competente è chiamata a sviluppare “tecnologie pulite” e ad adottare strumenti economici, ecobilanci e analisi sul ciclo dei prodotti per valutarne l’impatto ambientale e promuovere l’informazione del consumatore. Quanto allo smaltimento, esso è considerato mera fase residuale della gestione dei rifiuti.

In base ai principi ispiratori della “responsabilizzazione” e della “cooperazione” di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, distribuzione, utilizzo, consumo di beni che originano dai rifiuti, si perseguono in sostanza obiettivi sia di natura ambientale sia di modernizzazione e razionalizzazione del settore per arrivare al superamento della gestione diretta da parte dei comuni e dello smaltimento in discarica.

9) Per esempio, resta invariata la categoria di rifiuti speciali anche se emergono alcune novità nella classificazione tra i rifiuti speciali, dei rifiuti da scavo.

Così facendo, il legislatore introduce un ordine gerarchico secondo il quale alla prevenzione della produzione dei rifiuti seguono il recupero/riciclaggio e lo smaltimento in condizioni di sicurezza. Il recupero e la valorizzazione degli scarti sono considerati prioritari e la raccolta differenziata rappresenta lo strumento necessario per pervenire a tale risultato.

La valorizzazione energetica del rifiuto residuo, in particolare della frazione secca, pur rappresentando una valida alternativa al ricorso alla discarica si ritiene secondaria rispetto al recupero di materia e va, quindi, attuata solo per rifiuti per i quali non è tecnicamente ed economicamente sostenibile una qualche forma di riciclo. Nel ciclo integrato della gestione dei rifiuti, lo smaltimento – come si diceva sopra - acquista una valenza residuale, destinata ad interessare i soli materiali non altrimenti valorizzabili.

Al fine di garantire il conseguimento di tali obiettivi, il decreto introduce il divieto di incenerire i rifiuti in impianti che non prevedano la produzione di energia e l'obbligo di smaltire i rifiuti all'interno della regione, limitandone il più possibile la movimentazione. Operazioni di smaltimento finale viste con "sospetto" e attuate, in caso di stringente necessità, mediante una rete integrata e adeguata di impianti di smaltimento nell'ottica appunto della prossimità e di garantire una notevole protezione dell'ambiente e della salute pubblica.

Si fa qui riferimento alla finalità di individuare zone, tendenzialmente corrispondenti al perimetro del territorio provinciale, in cui si sarebbe dovuta raggiungere l'autosufficienza nello smaltimento dei Rsu attraverso il superamento della frammentazione gestionale. Si tratta dei cosiddetti ambiti territoriali ottimali (Ato) in cui originariamente si prevedeva che le province fossero incaricate di una gestione unitaria dei rifiuti urbani e di predisporre, sentiti i comuni, piani di gestione dei rifiuti.

2.2. Risultati ambientali

Tra gli effetti del decreto Ronchi, nel periodo compreso tra la sua entrata in vigore e l'applicazione del D.Lgs. n. 152/2006 che ne abroga le disposizioni, è da segnalare una crescita della quota di raccolta differenziata sul totale, con livelli più alti raggiunti a Nord (+ 38%) e al Centro (+19%), più bassi a Sud (+ 9%).

Sempre nel medesimo arco temporale, si è progressivamente ridimen-

sionata la rilevanza delle discariche, passate dalle quasi 800 a 340, grazie soprattutto alla chiusura di molti impianti collocati nel Mezzogiorno. Le quantità di rifiuti smaltite con questa modalità scendono, infatti, da 21.7 milioni a 17.2 milioni, mentre aumentano le capacità degli impianti di compostaggio da 2.1 a oltre 6 milioni di tonnellate e le quantità smaltite in impianti di termovalorizzazione, passate da 2.1 a 3.8 milioni. Una crescita molto consistente riguarda, inoltre, gli impianti per il trattamento biologico e meccanico, con capacità passata da 4.1 a 13.3 milioni di tonnellate.

Sussistono però, sempre nello stesso periodo, un'eterogeneità di fondo della dotazione di infrastrutture di smaltimento e profondi squilibri territoriali tra un Nord avanzato e un Sud con bassi livelli di differenziazione e un'elevata dipendenza dal ciclo dello smaltimento in discarica. Più analiticamente, a Nord vi è il 60% degli impianti di termovalorizzazione, pari al 76% della capacità totale. Al Centro e al Sud, in termini di capacità potenziale, sono pari a circa il 12% ciascuna. A Nord è localizzato il 53% della capacità degli impianti di compostaggio che elaborano la frazione umida dei rifiuti per la produzione di fertilizzanti e biogas da destinare alla produzione di energia. Al Centro e al Sud gli impianti di questa tipologia sono meno diffusi o meno utilizzati, mentre sono più diffusi gli impianti di trattamento meccanico-biologico dei rifiuti indifferenziati, con la Campania in cui si collocano i tre quarti della capacità degli impianti meridionali (Apat-Onr 2007, Utilitatis 2007).

Si arriva nel 2005 a un totale di 30 impianti di incenerimento e di combustibile derivato dei rifiuti (Cdr) a Nord, di 13 nel Centro e di 7 nel Mezzogiorno, rispettivamente contro i 28 del Nord, i 10 del Centro e i 3 del Mezzogiorno nel 1999. Nel medesimo quinquennio, il numero di impianti di trattamento meccanico biologico dei rifiuti indifferenziati, passa da 2 a 52 a Nord, da 14 a 29 al Centro e da 10 a 28 a Sud.

3. Il D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (c.d. T.U. dell'ambiente)

A seguito di una produzione normativa intermedia¹⁰, con legge 15

10) Prevalentemente di carattere comunitario, tra cui si ricorda la Decisione del Consiglio che modifica l'elenco dei rifiuti contenuto nella Decisione 2000/532/CE della Commissione.

dicembre 2004, n. 308¹¹, su richiesta del Ministero dell'Ambiente, il Parlamento delega il Governo al riordino, al coordinamento e all'integrazione della legislazione ambientale con l'obiettivo di redigere un Codice dell'ambiente attraverso l'approvazione di una serie di testi unici nei quali si riassume l'azione normativa ambientale articolata in blocchi tematici: gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati; difesa del suolo, tutela delle acque dall'inquinamento e gestione delle risorse idriche; gestione degli spazi protetti e conservazione di specie protette; responsabilità civile per danni all'ambiente; procedura per la valutazione di impatto ambientale (VIA), valutazione ambientale strategica (VAS) e autorizzazione ambientale integrata (IPCC); tutela dell'aria e riduzione delle emissioni nell'atmosfera.

Nel 2006 dopo alcuni interventi normativi sia di carattere comunitario¹² sia nazionale¹³, il legislatore - in un'ottica di razionalizzazione e riordino della materia - interviene con il D.Lgs. 3 aprile 2006 n. 152, c.d. Testo Unico dell'ambiente (di seguito T.U.)¹⁴, che nella quarta parte riprende, corregge e sistematizza il decreto Ronchi. In sostanza il T.U., pur superando il D.Lgs. 22/97, non fa altro che ribadire i principi e cornice decisionale a seguito delle numerose modificazioni regolamentari apportate per recuperare l'organicità e la linearità perse durante la copiosa attuazione normativa. Tra le altre novità, si segnala l'istituzione delle Autorità d'ambito territoriale ottimale (Aato, asso-

11) Legge 15 dicembre 2004, n. 308 "Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione".

12) Si rinvia a: Decisione della Commissione che sostituisce la decisione 94/3/CE che istituisce un elenco di rifiuti conformemente all'articolo 1, lettera a), della Direttiva 75/442/CEE del Consiglio relativa ai rifiuti e la Decisione 94/904/CE del Consiglio che istituisce un elenco di rifiuti pericolosi ai sensi dell'articolo 1 paragrafo 4 della Direttiva 91/689/CEE del Consiglio relativa ai rifiuti pericolosi; Decisione della Commissione che modifica l'elenco dei rifiuti istituito dalla decisione 2000/532/CE; Decisione della Commissione del 22/01/2001 che modifica la Decisione 2000/532/CE che sostituisce la Decisione 94/3/CE che istituisce un elenco di rifiuti conformemente all'articolo 1 lettera a), della Direttiva 75/442/CEE del Consiglio relativa ai rifiuti e la Decisione 94/904/CE del Consiglio che istituisce un elenco di rifiuti pericolosi ai sensi dell'articolo 1 paragrafo 4 della direttiva 91/689/CEE relativa ai rifiuti pericolosi; Decisione del Consiglio che modifica l'elenco di rifiuti contenuto nella Decisione 2000/532/CE della Commissione.

13) Vedasi la Legge 15 dicembre 2004, n.308 "Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione".

14) Per un'introduzione accurata a tale corpus normativo si rinvia a: Mariotti F. e M. Iannantuoni M. 2008.

ciazioni di comuni su un territorio provinciale), cui vengono attribuiti poteri e funzioni prima nelle mani di comuni e province, nonché dell'“Osservatorio nazionale dei rifiuti”.

Dal punto di vista sistematico, il Testo Unico prevede una distribuzione di competenze articolata tra i diversi livelli di governo. Allo Stato spetta il ruolo di coordinamento al fine di garantire sull'intero territorio nazionale uniformità di disciplina, sia pure attraverso il raccordo fra i diversi livelli. Alle regioni spetta l'organizzazione del sistema di gestione dei rifiuti, con particolare riferimento alla pianificazione dello smaltimento e della raccolta differenziata, alla fissazione dei criteri per l'individuazione dei siti ove collocare gli impianti, alle attività amministrative e di istruttoria e valutazione, alla pianificazione della bonifica dei siti contaminati. Agli enti locali compete la gestione dei rifiuti e all'interno delle aree identificate come Aato - fatti coincidere con le province - devono costituire un'organizzazione unitaria dotata di personalità giuridica che li rappresenta collettivamente.

3.1. Risultati ambientali

A distanza di due anni dall'approvazione del T.U. i dati raccolti dal *Rapporto Ispra 2009* segnalano l'aumento progressivo e consistente della produzione nazionale dei rifiuti, in controtendenza rispetto al resto d'Europa. Sul fronte della raccolta differenziata, rispetto al 65% della Germania e a una media europea del 46%, l'Italia è al 30.6% con il 45.5% al Nord, il 22.9% al Centro e il 14.7% al Sud. Il totale degli impianti di incenerimento di rifiuti urbani e Cdr scende dai 30 del 2005 a Nord ai 28 del 2008. Stabile rispetto al 2005 il dato del Centro con 13 impianti, in crescita a Sud che passa di 7 agli 8 nel 2008.

Altre indicazioni in chiave comparata si possono trarre dal *Panorama mondiale sui rifiuti* del 2008 in base al quale risulta che, per quanto riguarda il ricorso alle discariche, l'Italia è allineata con Grecia e Slovenia, con circa il 50% del totale dei rifiuti prodotti, pari a 15 milioni di tonnellate, con punte del 94% in Sicilia, del 91% in Puglia, dell'85% nel Lazio e del 67% in Calabria. La Gran Bretagna tra il 2006 e il 2008 è viceversa ricorsa a un forte ridimensionamento della discarica, grazie all'adozione di un sistema di quote del tutto simile a quello dei crediti del carbonio, affiancato da una politica di disincentivazione economica. Nello stesso turno di tempo la Germania ha posto il divieto tassativo di

smaltire in discarica rifiuti *tal quali* senza previo trattamento e riduzione della quota biodegradabile entro il limite del 5% di peso, con relativi benefici per il sistema del recupero di materia e dello sfruttamento energetico attraverso il quale passa il 25% dei rifiuti.

4. Le modifiche al T.U. del 2006

In tale scenario, il legislatore nazionale, con il D.Lgs. 16 gennaio 2008, n. 4¹⁵, interviene con diverse modifiche al T.U. principalmente in materia di competenze statali. Allo Stato, infatti, oltre alle funzioni di coordinamento e di indirizzo, si attribuisce la definizione dei criteri generali e delle metodologie per la gestione integrata dei rifiuti. Si definisce tale un sistema di azioni coordinate volte, già all'origine del processo metabolico dei prodotti di consumo, a minimizzare l'uso di risorse non rinnovabili, a riutilizzare le materie secondarie e a ridurre i rischi sanitari e ambientali.

Con il sistema integrato si selezionano alcune priorità: ridurre all'origine la produzione dei rifiuti in attuazione del principio generale di prevenzione alla fonte dell'inquinamento; la raccolta differenziata; il riutilizzo o il riciclaggio delle materie post consumo; l'utilizzo dei rifiuti organici cosiddetti puliti per la realizzazione di *compost* da impiegare per esempio in agricoltura; il ricorso alle migliori tecnologie disponibili per le componenti non riutilizzabili.

Dunque, il sistema integrato si fonda sulla necessità di una pluralità di azioni tra le quali lo smaltimento in discarica o la termovalorizzazione dovrebbero rappresentare ipotesi residuali rispetto alla priorità della prevenzione e del recupero dei rifiuti.

Spetta inoltre allo Stato l'individuazione delle iniziative e delle misure per prevenire e limitare, anche mediante il ricorso a forme di deposito cauzionale sui beni immessi in consumo, la produzione dei rifiuti, nonché per ridurre la pericolosità e l'individuazione dei flussi omogenei di produzione dei rifiuti con più elevato impatto ambientale. Va ricordata, altresì, la determinazione dei criteri qualitativi e quantitativi per l'assimilazione, ai fini della raccolta e dello smaltimento dei

15) Decreto Legislativo 16 gennaio 2008, n. 4 "Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale".

rifiuti urbani e speciali, ai quali sarà applicata una tariffazione per le quantità conferite al servizio di gestione dei rifiuti urbani, determinata dal comune.

Sono infine di competenza statale l'individuazione degli impianti di recupero e smaltimento di preminente interesse nazionale, sentita la Conferenza unificata e la definizione di un piano nazionale di comunicazione e di conoscenza ambientale.

4.1. Risultati ambientali

Tra il 2009 e il 2010 l'incremento della produzione dei rifiuti urbani si accompagna ad un aumento del pil (+1.3%) e delle spese delle famiglie (+1%). La raccolta differenziata raggiunge nel 2010 una percentuale del 35% della produzione nazionale dei rifiuti, attestandosi oltre gli 11.4 milioni di tonnellate, rispetto al 2009 in cui tale percentuale si ferma al 33.6% della produzione.

Si osserva dunque un'ulteriore crescita, ma con notevoli diversificazioni a livello di macroarea. Il Nord si colloca ad una percentuale del 49%, mentre il Centro e il Sud si attestano su tassi pari rispettivamente al 27.1% e 21.2%.

Tuttavia, rileva che lo smaltimento in discarica è ancora la forma di gestione più diffusa interessando il 40% dei rifiuti urbani prodotti. Nelle regioni del Centro-Sud in molti casi la discarica rappresenta ancora la forma di gestione prevalente e si registrano percentuali inferiori al 50% dei rifiuti prodotti solo in Toscana (43%), Campania (48%) e Sardegna (41%). Il Lazio, con oltre 2.5 milioni di tonnellate di rifiuti, è la regione che smaltisce in discarica la maggiore quantità di rifiuti urbani, pari al 74% di quelli prodotti.

Le altre tipologie di recupero - trattamento e smaltimento - riguardano oltre la metà dei rifiuti prodotti (54%). In particolare il 19% è sottoposto a operazioni di recupero di materia, il 16% è incenerito con recupero di energia, il 12% è avviato a processi di trattamento biologico di tipo aerobico o anaerobico. Nelle altre forme di gestione sono incluse le perdite di processo, nonché le esportazioni di rifiuti pari a circa 134 mila tonnellate (0.4% del totale dei rifiuti prodotti)¹⁶.

16) Per la raccolta completa di questi dati si rinvia a: Ispra 2012.

5. I riflessi della riforma dei servizi pubblici locali

Nel quadro riformatore dei servizi pubblici locali determinatosi con la legge n. 448/2001 rappresenta la prima versione (più volte rivisitata dall'art. 14 del d.l. 269/2003, convertito in legge n. 326/2003 e dall'art 4 della legge 350/2003) è stato fissato l'obiettivo di ridurre la frammentazione che caratterizza l'offerta, nella prospettiva di innalzare l'efficienza mediante lo sfruttamento delle economie di scala, di scopo e di integrazione orizzontale e verticale.

La conseguenza è stata la valorizzazione delle funzioni manageriali. La privatizzazione responsabilizza il management nei confronti degli investitori privati, la cui finalità è coerente con il miglior impiego delle risorse. L'affidamento con gara permette inoltre all'impresa di sfruttare nuove opportunità di mercato (precluse ai titolari di affidamento diretto) grazie al superamento dei limiti territoriali di operatività.

Le tendenze in atto evidenziano nel caso dei modelli di gestione delle attività di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani:

- la progressiva diminuzione delle gestioni pubbliche dirette al centro e al Sud, dove erano particolarmente forti e la loro persistente marginalità a Nord;
- la decisa costante progressione delle aziende miste;
- la progressiva riduzione del ruolo dei privati che erano cresciuti tra il 1998 e il 2002 nel Nord-Est e nel Sud, ma che nel complesso perdono posizioni a favore anch'essi delle società miste.

Non dissimili le tendenze in atto nell'altro segmento della filiera: quello dello smaltimento, mentre la proprietà e la gestione delle discariche sono più largamente in mano al settore pubblico e mostrano mutamenti non radicali seppur sempre segnati dalla crescita del ruolo delle aziende miste.

Nell'incenerimento il dato più appariscente è la assoluta preponderanza delle gestioni pubbliche, attribuibili in gran parte alle città del Centro e del Nord.

Gli attori dell'arena industriale sono quindi molti e diversi, con diversi interessi e diverse capacità di imporsi nelle varie tecnologie e nei vari segmenti della filiera. Si tratta in primo luogo degli enti locali, singoli e associati, che specialmente a Sud, esercitano direttamente la

privativa sulla raccolta e il trasporto, oppure possiedono e – in misura del tutto marginale – gestiscono impianti di smaltimento, soprattutto quelli a basso contenuto tecnologico quali le discariche. In secondo luogo le aziende “ex municipalizzate”, ormai in gran parte trasformate in Spa, ma in molti casi interamente controllate dagli enti locali.

Molte di queste si sono quotate in borsa o hanno proceduto alla dismissione di una quota del proprio capitale, dando origine all’espansione delle società miste che sono la terza grande categoria. Nate dall’incontro tra “ex municipalizzate” e il mondo della grande impresa privata, derivano dalle fusioni e dalle parziali privatizzazioni.

Nel tempo è emerso però che sia le società miste pubblico-privato, sia quelle interamente pubbliche hanno dimostrato di essere contenitori adatti. Se infatti si rapportano i costi della raccolta e del trasporto delle regioni italiane all’intensità di impiego delle diverse soluzioni si nota un leggero incremento di costi nel caso di maggiori concentrazioni di gestioni pubbliche in economia o interamente privati. Costi leggermente inferiori si registrano al contrario nelle regioni ove si concentrano i due casi di società pubbliche o miste. Tra le classi di valori di volta in volta considerate però, non si registrano mai livelli di correlazione significativa:

- correlazione gestione privata-costi (anno 2005): 0.45; correlazione gestione mista-costi: -0.27; correlazione gestione pubblica-costi: -0.30; correlazione gestione diretta-costi: 0.07;
- correlazione gestione privata-costi (anno 2007): 0.40; correlazione gestione mista-costi: -0.34; correlazione gestione pubblica-costi: -0.39; correlazione gestione diretta-costi: 0.39.

6. Le gestioni commissariali

Nell'ambito delle politiche dei rifiuti si è fatto spesso ricorso all'istituto dell'emergenza¹⁷. Nella formulazione originaria tale istituto sancisce un'avocazione dei poteri da parte dello Stato centrale per far fronte alle difficoltà incontrate a livello territoriale. Tali poteri prevedono, in particolare, la sospensione delle norme in materia di trasparenza e contrattuale e delle procedure di autorizzazione per le opere infrastrutturali.

Nonostante il carattere ontologicamente episodico correntemente connesso al fenomeno emergenziale, nel tempo si è assistito a un elevato e progressivo radicamento delle strutture commissariali, in osmosi e sovrapposizione con le amministrazioni ordinarie, non agevolando in tal modo una netta definizione di ruoli e di responsabilità.

L'emergenza ha così determinato la gestione commissariale o la surrogazione di un soggetto dotato di poteri straordinari, rispetto ad un altro che avrebbe dovuto agire con poteri ordinari. La prassi ha, infatti, evidenziato un processo di compenetrazione del potere straordinario nell'amministrazione ordinaria, dal quale sono emerse le complessità connesse alla gestione ordinaria, alla pianificazione delle attività e all'esercizio di un adeguato controllo in funzione del suo rispetto da parte dell'apparato amministrativo.

6.1 I costi dell'amministrazione straordinaria

Il bilancio dell'esperienza commissariale è stato ampiamente commentato nell'analisi della Corte dei Conti pubblicata nel 2007¹⁸ e nella *Relazione finale della Commissione di inchiesta parlamentare sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse* del 2006. In

17) Non è dato rinvenire una specifica fonte normativa in riferimento all'istituto del commissariamento in materia di rifiuti che rappresenta un modello di azione amministrativa straordinaria adottato in riferimento agli interventi urgenti in materia di protezione civile. Tale istituto ha trovato anche una legittimazione da parte della Corte Costituzionale che, con sentenza n. 127 del 1995, ha stabilito che spetta allo Stato, e per esso al Presidente del Consiglio dei Ministri, ricorrere allo stato di emergenza, ai sensi dell'articolo 5 comma 1 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, in ordine alla situazione socio-economico-ambientale di una regione, sulla base degli elementi evidenziati dai competenti organi statali e regionali.

18) Relazione della Corte dei conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato concernente "la gestione dell'emergenza rifiuti effettuata dai Commissari straordinari del Governo", 5 aprile 2007.

buona sostanza, sulla base di tali risultanze sembrerebbe non essere stato colto l'obiettivo di adeguamento della dotazione di impianti. Sul piano della gestione corrente sono state investite risorse ingenti, senza tuttavia eliminare le ragioni dell'elevata conflittualità tra i diversi livelli di governo.

Sempre secondo la relazione della Corte dei Conti del 2007, tra il 1997 e il 2005, il costo dell'amministrazione straordinaria disposta in Campania, Puglia, Calabria e Sicilia (i cui commissari potevano contare anche sulle risorse della Protezione Civile) ammonta a 1.799 milioni di euro. Una parte di queste risorse è stata destinata alla gestione delle acque ma, al netto di questa componente, l'ammontare speso per i rifiuti è di circa 1.400 milioni.

Il grosso della spesa si è concentrato in Calabria (581 milioni di cui 280 per le acque) e in Campania (844 milioni di cui 76 per le acque), ma il dato complessivo relativo al costo per tonnellata di rifiuti nel Mezzogiorno sale in misura significativa, portandosi su valori del 7% più elevati rispetto alla media nazionale.

7. Considerazioni conclusive

Dall'analisi degli assetti organizzativi e delle regole descritti fin qui discendono alcune riflessioni di carattere generale. La prima attiene al sistema dei ruoli istituzionali e alle diverse istanze promosse dai soggetti coinvolti nel quadro decisionale, caratterizzato dalla presenza di sollecitazioni complesse e di dinamiche contrapposte assai più rilevanti che in altri contesti istituzionali. Tali fenomeni si sono sviluppati su vari piani: orizzontalmente, tra istituzioni che a vario titolo sono state chiamate a decidere in materia di rifiuti; verticalmente, nei rapporti tra politica e amministrazione, tra livello comunitario e nazionale, tra le attribuzioni dello Stato e delle Regioni e così via sino agli enti locali.

Deve inoltre considerarsi il ruolo di *stakeholder* come imprese, orga-

nismi collettivi¹⁹ e singoli cittadini portatori di specifici interessi assai spesso non del tutto allineati con gli altri interessi coinvolti. Ne è risultato un sistema di forze contrapposte e di equilibri precari, di spinte cioè per la risalita delle competenze verso l'alto o verso il basso, che hanno trovato assetti non del tutto saldi. L'impatto ha posto sotto *stress* "l'interesse pubblico" e ha portato alla formazione di centri decisionali debolmente connessi tra di loro, spesso parcellizzati se non addirittura spaccati, intenti a demarcare le rispettive aree di influenza più che a ricercare riferimenti unitari²⁰.

Le prime criticità nel sistema della *governance* dei rifiuti sono emerse a livello orizzontale.

Negli anni settanta e ottanta, non esistendo ancora un Ministero dell'Ambiente, le relative funzioni si sono frammentate a livello statale tra vari ministeri. Le competenze in materia sono state, infatti, ripartite tra il Ministero dell'interno cui spetta il compito di promozione e ricerca di nuovi metodi di smaltimento rifiuti (Pulcini E. 2011), il Ministero della Sanità ed il Ministero dei Lavori Pubblici, che si occupa del suolo e della tutela delle risorse idriche; il tutto, secondo una logica di tutela dell'*ordine pubblico*. Solo con la legge istitutiva del Ministero dell'Ambiente nel 1986²¹ si compie una prima rivoluzione del sistema preesistente (Lewanski R. 1990) con il trasferimento di alcune delle competenze in materia di rifiuti (a seguire aree protette, inquinamento idrico, atmosferico e acustico).

Se, dunque, dagli anni settanta fino a metà anni ottanta le criticità emergono perlopiù sul piano orizzontale, nei periodi successivi si sviluppano anche sul piano verticale con particolare riferimento ai

19) A titolo di esempio fra i tanti casi occorsi, si veda a questo proposito la reazione negativa di Federchimica documentata da "La Repubblica" del 2/9/1988 alla collaborazione offerta dagli Amici della terra all'allora ministro dell'ambiente Giorgio Ruffolo sulla questione dello smaltimento dei rifiuti.

20) Osserva Giuseppe Manfredi, nel contesto di una discussione con Stefano Nespor, a pagina 30 del contributo Osservazioni su ambiente e democrazia, pubblicato sul n. 3 della Rivista giuridica dell'ambiente: "Se si mette a confronto in sede locale un interesse che riguarda la collettività intera con un interesse localizzato sul territorio, è intuibile il rischio della paventata sindrome nimbby".

21) Peraltra, a distanza di circa dieci anni rispetto ad altri paesi industrializzati nell'adozione degli strumenti normativi e organizzativi. Per limitarsi ad alcuni grandi esempi: nel Regno Unito la normativa sui rifiuti tossici data 1972, mentre in Francia e negli Stati Uniti risale al 1976.

rapporti tra normativa comunitaria e nazionale; tra normativa statale e regionale; nonché tra regolatori e imprese. Sotto il primo aspetto, le direttive comunitarie stabiliscono un modello, recepito in Italia con fatica e sovente in ritardo. L'altro settore interessato è quello dei rapporti tra Stato centrale e livello locale per gli effetti derivanti dal decreto Ronchi che si innesta sui processi di ridefinizione del quadro politico-istituzionale determinato dalla legge sul riordino delle autonomie locali, dalle nuove leggi per l'elezione diretta dei sindaci e dei governatori regionali e dalla riforma del Titolo V. Il decreto Ronchi, infatti, determina una prevalenza della periferia sul centro, (anche in materia di protezione della natura e dell'ambiente), per tutte le funzioni amministrative non espressamente indicate come di rilievo nazionale che vengono attribuite prima alle regioni e, successivamente, assegnate agli enti locali.

In tale prospettiva, le criticità emerse in termini di indirizzo di governo a livello nazionale traslano e si attuano in decisioni adottate a livello locale, attraverso processi separati nei quali confluiscono interessi frammentati (Citroni G. e Lippi A. 2009).

Sul piano invece del *come* si decide e del *che cosa* viene deciso, la politica italiana dei rifiuti ha evidenziato un deciso disallineamento tra *governance* formale e reale, manifestatosi nella non sempre tempestiva risposta delle politiche di governo attuate a livello nazionale rispetto alle sollecitazioni derivanti – specialmente a partire dagli anni settanta - sia dalla salienza del problema e delle sollecitazioni comunitarie che si fanno pressanti e sistematiche, con richiami e sentenze, aggiornamenti, obiettivi più stringenti in termini di risultati da realizzare.

Può quindi ritenersi che, in Italia, le politiche adottate in materia di rifiuti abbiano risentito della poca fluidità nel recepimento dei numerosi interventi di carattere normativo di livello comunitario, tradotti poi in legge nazionale da decreti ministeriali e governativi.

Se però il recepimento delle norme comunitarie ha delineato l'impianto della politica italiana dei rifiuti, con questo non si è esaurito il processo decisionale sviluppatosi nelle sedi ministeriali e nelle amministrazioni regionali. Deve, infatti, ricordarsi come, sull'onda delle diverse emergenze frutto del progressivo congestionarsi di problemi di difficile soluzione, si siano aggiunti progressivamente numerosi

altri provvedimenti, stratificandosi sopra un già complesso dettato normativo.

In definitiva, a fasi decisionali volte a porre i cardini di un sistema, ne sono seguite altre di attuazione nel corso delle quali si assiste a una proliferazione di attività regolamentare. Queste fasi sono quelle successive ai tre grandi eventi normativi sopra esaminati: il D.P.R. 915/82, il D.Lgs. 22/97 e il D.Lgs. 152/06.

L'intero processo ha quindi dato vita ad una condizione di "implementazione permanente" che ha reso le varie fasi del *policy making* scarsamente fluide e poco dinamiche, e spesso inopportunamente indeterminate nell'ottica, appunto, delle indicazioni normative; dell'assetto dei compiti e delle responsabilità fra livelli di governo, agenzie di controllo, organismi di gestione, attori pubblici e privati; dell'efficienza e dell'efficacia delle soluzioni di *policy* indicate (Lizzi R. 2009).

Riferimenti bibliografici

- AA.VV. (1993), *Ambiente Italia 1993*, Milano.
- Alberton M. (2008), *L'incidenza delle reti e delle agenzie ambientali nella politica e nella legislazione ambientale comunitaria e nazionale*, in Bilancia P. e Ammannati L. (eds.), *Governance multilivello, regolazione e reti*, Milano.
- Apat-Onr (2007), *Rapporto rifiuti 2006*, Roma.
- Bianchi D. (1992), *Per i rifiuti urbani emergenza senza fine*, L'impresa ambiente, 2.
- Cafiero S. e Cecchini D (1990), *Un'analisi economico funzionale del fenomeno urbano in Italia* in Martellato D. e Sforzi F. (eds.), *Studi sui sistemi urbani*, Milano.
- Citroni G. e Lippi A. (2009), *Pubblico e privato nella governance dei rifiuti in Italia*, in Rivista italiana di politiche pubbliche, 1.
- Censis (1984), *XVIII rapporto sulla situazione sociale del paese*, Roma.
- Gerelli E. (1991), *Gli imballaggi: ambiente ed economia*, Milano.
- Ispra (2012), *Rapporto rifiuti urbani 2012*, Roma.
- Lewanski R. (1990), *La politica ambientale*, in Dente B. (ed.), *Le*

politiche pubbliche in Italia, Bologna.

Lizzi R. (2009), *La crisi dei rifiuti a Napoli: un'ipotesi interpretativa oltre l'emergenza*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 3.

Mariotti F. e Iannantuoni M. (2008), *Il nuovo diritto ambientale*, Rimini.

Massarutto A. (2009), *I rifiuti. Come e perché sono diventati un problema*, Bologna.

Ministero dell'Ambiente (1993), *Relazione sullo stato dell'ambiente 1992-1993*, Roma.

Pulcini E. (2011), *I principi in materia di gestione dei rifiuti*, in Cerrulli Irelli V. e Clemente di San Luca G. (eds.), *La disciplina giuridica dei rifiuti in Italia. Analisi della disciplina nazionale*, I, Napoli.

Rapisarda Sassoon C. e Franco M. (2002), *La disciplina dei rifiuti in base al D.Lgs. 22/97*, in AA.VV., *La normativa italiana sui rifiuti*, Milano.

Utilitatis (2007), *Green book, aspetti economici della gestione dei rifiuti urbani*, Roma.

“BANCHE, CITTADINI E IMPRESE”*

BANKS, CITIZENS AND BUSINESSES

Antonio Patuelli

*Presidente dell’Abi
Associazione Bancaria Italiana*

*Chairman of the ABI
Italian Banking Association*

* Nelle pagine seguenti pubblichiamo alcuni brani tratti dal nuovo libro di Antonio Patuelli, “Banche, cittadini e imprese” Rubettino Editore, 2014. (I diritti d’autore alla benemerita Opera di Santa Teresa del Bambino Gesù di Ravenna).

“L’economia non conosce variabili indipendenti: là dove stanno male le imprese, stanno male le banche; là dove imprese e banche soffrono, ciò sarà patito anche da cittadini, famiglie, persone.

Allo stesso modo, il benessere di uno di questi elementi genera positivi effetti anche sugli altri.

Si tratta di una legge “naturale” di cui non sempre vi è piena consapevolezza ma che ritengo sia una fondamentale chiave di lettura per comprendere i fenomeni economici e sociali, i loro corsi ed effetti. È una “legge naturale” che, quindi, non può essere trascurata, né sottovalutata da chiunque agisca in questi ambiti, né da chi abbia la responsabilità di intervenire su uno di questi fattori.

La scelta del titolo di questa raccolta di riflessioni intende, quindi, valorizzare il legame indissolubile tra banche, cittadini, imprese; legame che sovente risulta di chiara percezione, ma che è più spesso sotterraneo, ma sempre vivo.

Solo con questa lente multifocale e solo con una rinnovata attenzione al nostro passato ed alle sue, spesso severe, lezioni credo si possa proporre una lettura credibile, non demagogica, scevra dai luoghi comuni, delle complesse dinamiche sociali ed economiche degli ultimi anni e costruire con decisione un futuro caratterizzato da più etica e più efficacia come presupposti delle innovazioni per la ripresa”.

PAROLE CHIAVE: ECONOMIA • CRISI • CASSE DI RISPARMIO • BANCHE

The economy does not know independent variables where businesses feel pain, so do banks; where companies and banks suffer, so do citizens, families, people. Likewise, the well-being of one of these elements generates positive effects on the others.

It is a “natural” law which not everyone is aware of but I think it is the proper conceptual framework to understand economic and social phenomena, their trends and effects. It is a “natural law” which, therefore, cannot be overlooked, or underestimated by anyone acting in these areas, or by those who have the responsibility to take action on one of these factors. The choice of the title of this collection of reflections therefore intends to highlight the inextricable link among banks, citizens, businesses; often, this bond is perceived clearly, though it is not visible to the naked eye, but it is always there.

Only with this multifocal lens and only with a renewed focus on our past and to its often harsh lessons I think we can offer a believable reading, not demagogic, freed from clichés, of the complex social and economic dynamics of recent years and to build with decision a future with more ethics and more effectiveness as a precondition of the innovations for recovery.

KEYWORDS: ECONOMY • CRISIS • SAVING BANKS • BANKS

Le Casse di Risparmio: un cammino di oltre centocinquant'anni

Quando si costituiva la nuova Italia indipendente, finalmente unita e sovrana nelle Istituzioni costituzionali e parlamentari, le Casse di Risparmio già c'erano e operavano attivamente, il più delle volte da decenni.

Non sorprende, allora, che già il 17 marzo 1861, il re d'Italia Vittorio Emanuele II, proprio nel giorno in cui il Parlamento approvava la Legge che dette inizio alla storia dello Stato unitario, firmò i decreti riguardanti proprio le Casse di Risparmio. Tanta era l'impreparazione organizzativa dell'Italia che si stava costituendo, che quel giorno Vittorio Emanuele II, non disponendo ancora degli stampati con il nuovo titolo di re d'Italia, si trovò a firmare i decreti sui vecchi e superati moduli nei quali Egli veniva indicato con il titolo pre-unitario di Re di Sardegna.

In uno di quei decreti, emanato quindi dal Capo dello Stato il primo giorno giuridico dell'Italia unita, si decretava, per esempio, per la Cassa di Risparmio di Ravenna, che "su proposta del Ministro Segretario di Stato per gli affari dell'Interno, veduti i regolamenti organici della Cassa di Risparmio in Ravenna ed i pareri emessi dal Consiglio di Stato sull'indole di tali Istituzioni:

art.1 La Cassa di Risparmio in Ravenna fondata da una società di private persone è riconosciuta come corpo morale capace di acquistare e di contrarre in proprio nome.

art.2 La Cassa medesima forma, per il suo scopo e la sua origine istitutiva, una istituzione speciale, retta dai suoi propri Regolamenti, ben distinta dalle opere pie, e perciò non soggetta alle Leggi e disposizioni vigenti per le medesime.

Quel decreto riguardava, evidentemente, non solo la Cassa di Risparmio di Ravenna; quel decreto testimoniava la vera natura originaria delle Casse di Risparmio, riconoscendole, proprio nel primo giorno di vita del nuovo Stato unitario, per come erano nate e cresciute.

Quel documento è tuttora importantissimo e di incredibile modernità se solo si pensi che esso è stato confermato e sostanzialmente rafforzato, quasi un secolo e mezzo dopo, dalle note sentenze della Corte Costituzionale del 2003, che hanno anche solennizzato la natura di impresa della attività bancaria.

Il Testo Unico bancario del 1993 per le Casse, le così dette “leggi Amato e Ciampi”, unitamente alle citate sentenze della Corte Costituzionale per le Fondazioni, hanno quindi confermato e aggiornato un quadro normativo del tutto coerente con lo spirito originario che da sempre caratterizzava l’attività di questi soggetti, abbattendo quella interminabile serie di vincoli che l’eccesso di statalismo e corporativismo avevano posto anche all’iniziativa economica, dalla fine dell’Ottocento, per quasi un secolo.

Molto è cambiato il nostro Paese in questo secolo e mezzo, ma le antiche, oculate e prestigiose Casse di Risparmio, distinte ormai da vent’anni in Banche e Fondazioni, continuano e sviluppano gli ideali e scopi originari della loro tradizione, nelle più diverse forme di responsabile autonomia, per la crescita economica, civile e sociale delle comunità.

Le celebrazioni del centocinquantesimo dell’Unità d’Italia ci hanno fatto riflettere, quindi, su una festa non solo istituzionale, “fondativa” per le Casse di Risparmio e per le Fondazioni di origine bancaria; ci hanno fatto e devono continuare a farci riflettere ed apprezzare la modernità di un certo modo di fare banca con ricadute sociali tramite le Fondazioni di origine bancaria e la assoluta sintonia del modo di operare ai principi della Costituzione della Repubblica.

La crisi: l’Italia e l’Europa

L’Italia si è impoverita: occorrono sforzi decisi e convergenti per la ripresa dello sviluppo.

La crisi che stiamo vivendo è molto diversa da quelle precedenti, anche le più gravi, sia degli anni Trenta, sia del cinquantennio del secondo dopoguerra. Questa crisi è la somma di vari momenti problematici. Sono stati importati gli effetti della crisi finanziaria nata negli USA da tendenze anche anarco-capitaliste e dai rischi dei più pericolosi e non regolamentati prodotti più complessi, spesso usati impropriamente, non come strumenti di prudente gestione e di contenimento del rischio.

La crisi si è allargata all'economia in genere, con pesanti cadute nel commercio internazionale, e ha colpito l'Italia nelle sue imprese. Si sono evidenziate le fragilità dell'Unione Europea, dell'Euro e delle istituzioni europee. Sull'Italia, inoltre, gravano fattori cronici e tristemente antichi: la pluridecennale bassa crescita, la bassa produttività, la scarsa competitività e il peso sempre più insopportabile del debito pubblico, cresciuto costantemente nei decenni e che appesantisce tutti i corretti fattori produttivi e le famiglie, con una tassazione fra le più alte d'Europa, con una intollerabile evasione fiscale.

Per uscire da questa grave e lunga crisi necessita innanzitutto la maturazione di consapevolezza e nuove rafforzate volontà di correzione delle anomalie italiane. Gli interventi della BCE, rispettosi della vigente regolamentazione dettata dai Trattati, hanno tutelato la stabilità dei prezzi e scongiurato rischi per la moneta unica. Le scelte di politica monetaria assunte in questi anni hanno fatto guadagnare tempo alle istituzioni europee e nazionali per ricercare i percorsi di uscita dalla crisi.

Ma la politica monetaria non può e non deve supplire o sostituire a interventi più profondi, strutturali, che debbono essere realizzati dalle istituzioni europee e dai singoli paesi membri.

Da questa crisi non si esce, infatti, con le scelte autarchiche e corporative degli anni Trenta: il neonazionalismo non porta da nessuna parte, con le fallimentari esperienze fatte e soprattutto in un'epoca caratterizzata da tecnologie che sono la base della globalizzazione e che perfino le attuali dittature nazionaliste hanno difficoltà ad arginare.

Questa crisi è diversissima anche da quelle del mezzo secolo seguito alla rovinosa seconda guerra mondiale: allora erano bassi il costo del

lavoro, le garanzie sociali ed il tenore generale di vita. Il “miracolo economico” degli anni Cinquanta fu possibile grazie alle forti determinazioni di quelle generazioni che avevano subito la dittatura e la guerra, ma anche alle condizioni arretrate di partenza.

Quell'Italia non c'è più e non vi è nemmeno più quella dei decenni successivi al “miracolo economico” dove prevalevano le aziende pubbliche. Non vi sono nemmeno più quei sistemi di salvataggio delle aziende in crisi che hanno caratterizzato e fortemente condizionato il capitalismo nazionale: non ci sono più la Gepi, l'Efim e gli altri organismi del genere di cui non abbiamo nostalgia. Non ci sono più nemmeno le banche pubbliche, peraltro anche meritevoli e prestigiose, privatizzate nell'ultimo ventennio, ma prima di allora prevalenti in Italia e che spesso venivano ricapitalizzate a fondo perduto dallo Stato, con risorse pudicamente definite “di dotazione”.

Ora tutto è diverso: imprese in genere, famiglie e imprese bancarie, tutte private, sono le une di fronte alle altre, sole, anche nei momenti più problematici.

Lo Stato non assolve più, verso nessuno di loro, quel ruolo di paracadute, ruolo che peraltro oggi non sarebbe in grado di assolvere poiché sono proprio i suoi debiti, il debito della Repubblica, ad appesantire imprese, banche e famiglie.

Le crisi aziendali e le relative perdite incidono simultaneamente sugli imprenditori, sull'occupazione e sulle banche.

Le banche in Italia hanno ridotto all'osso i propri margini: la forbice fra raccolta del risparmio e impieghi, sempre medi, è passata dai 300 punti base di prima della crisi, ai circa 170 attuali, il margine più basso di tutta l'operatività commerciale di ogni genere in Italia.

Insomma, banche e imprese sono insieme floride o insieme sofferono, come ora, essendo tutte imprese con capitali privati. In Italia vi sono milioni di risparmiatori privati azionisti delle banche che rappresentano il comparto di azionariato più diffuso. In Italia operano le più diverse banche, tutte in concorrenza fra loro, spesso anche con alte ricadute sociali: banche grandi, medie e piccole, banche popolari, cooperative e mutualistiche, società per azioni con azioniste anche le Fondazioni, banche estere che hanno in Italia una quota di mercato

superiore ad altri paesi europei. Il pluralismo delle banche in Italia è premessa della sempre più vivace concorrenza, con 360 mila dipendenti, 37 milioni di conti correnti, 88 milioni delle più varie carte di pagamento ed ogni tipo di servizio finanziario e di risparmio. In questi vent'anni il comparto bancario italiano è stato quello che più ha costruito profondi cambiamenti, realizzando mercati competitivi di qualità che non temono, ma sollecitano, l'Unione Bancaria europea che deve concretizzare la parità nelle regole competitive e nella Vigilanza sulle banche.

Le banche in Italia meritano più rispetto, senza preconcetti e senza venire confuse con chi ha causato la crisi. Le banche in Italia meritano più rispetto per i grandi passi avanti fatti in questo ventennio, per gli investimenti, per l'innovazione, perché affrontano la crisi senza alcun aiuto di Stato e soltanto con mezzi propri e dei propri azionisti. Esempio, fra gli altri, il ruolo delle Fondazioni, investitori istituzionali stabili e di lunga prospettiva.

La stabilità bancaria è un valore soprattutto nei momenti di crisi. “Ma la garanzia ultima della stabilità delle banche – ha ben detto il Governatore Visco – è la loro capacità di produrre reddito. La caduta della redditività rischia di indebolire il patrimonio e di comprometterne la capacità di finanziare il rilancio dell'economia reale”. “Dal 2007 al 2012 – ha affermato il Governatore Visco – il rendimento del capitale e delle riserve è peggiorato; nel 2012, al netto delle poste straordinarie connesse con la svalutazione degli avviamenti, è stato pari allo 0,4 per cento.” “Il rischio di un'evoluzione sfavorevole nei prossimi anni – ha giustamente detto il Governatore – deve essere contrastato, in primo luogo mediante incisivi interventi sui costi. In un'industria ad alta intensità di lavoro, come quella bancaria, vanno considerate misure, anche di natura temporanea, per ridurre le spese per il personale in rapporto ai ricavi. Gli accordi a livello aziendale volti a coniugare flessibilità e solidarietà, contenuti nel contratto nazionale firmato nel 2012, muovono nella giusta direzione.

Per far fronte alle difficoltà contingenti degli intermediari – ha indicato il Governatore – per salvaguardare la stessa occupazione, è necessario proseguire con determinazione lungo queste linee”. Anche

il Fondo Monetario Internazionale ha rilevato che ora le banche italiane sono ben capitalizzate, ma scarsamente redditizie. Insomma, le banche non rappresentano più un comparto ricco, perché risentono fortemente della crisi che incide direttamente sui fattori produttivi e realizza il sempre più grave deterioramento del credito.

È assolutamente necessaria più austerità e un recupero di efficienza in tutte le direzioni; bisogna affrontare le nuove sfide con spirito innovativo, con riflessioni profonde che riguardino tutti gli aspetti e le connessioni dell'operatività bancaria in Italia, anche attraverso un confronto realmente costruttivo fra Istituzioni e tutte le parti sociali.

SCHEDE BIBLIOGRAFICHE
BOOK REVIEWS

a cura di
Elisabetta Boccia

***Mezzogiorni d'Europa. Il caso dell'Abruzzo*, Nicola Mattoscio, Casa Editrice Rocco Carabba, Lanciano 2014.**

Il volume propone una raccolta di scritti frutto di una riflessione che si è protratta oltre un trentennio. Gli scritti sono accomunati dall'interesse per l'economia dell'Abruzzo, profilandone il complesso e faticoso cammino di emancipazione dalle condizioni di miseria dell'immediato secondo dopoguerra del secolo scorso. Poter leggere insieme i vari contributi, ordinati cronologicamente o per accostamenti contenutistici, offre l'inedita opportunità di ripercorrere la recente storia economica della Regione nei più vasti contesti delle vicende del Mezzogiorno, dell'Italia e dell'Europa.

In alcuni lavori qui riportati l'economia abruzzese è prospettata come un vero e proprio laboratorio, su scala ridotta, della più generale storia delle principali transizioni dall'arretratezza alla modernizzazione.

Il volume si apre con l'analisi dei legami tra la ricostruzione post bellica, il ruolo dell'agricoltura e gli obiettivi dello sviluppo ed evidenzia il determinarsi di un *effetto addestramento* prodotto dalla traslazione di quote di offerta di lavoro verso le sue componenti più qualificate e specializzate. Si tratta della prima significativa emersione del sofisticato processo di accumulazione del cosiddetto *capitale sociale umano* che risulterà nel corso del tempo sempre più strategico nel modello di sviluppo dell'Abruzzo.

Lo studio evidenzia al contempo anche una coerente *politica di struttura* (o in termini macroeconomici "politica dell'offerta"), se non collegata ad adeguate politiche dell'occupazione, sociali e di mercato, sollecitate da diverse stratificazioni socio-economiche e territoriali dell'agricoltura regionale.

I contributi raccolti nella seconda parte del volume si focalizzano sul rapido processo di industrializzazione dell'Abruzzo e, in particolare, sui riflessi da esso prodotti nel mercato del lavoro e sul conseguente manifestarsi di una vera e propria "questione urbana". Poi con riferimento al significativo successo dell'attività manifatturiera, si esaminano i possibili modelli interpretativi, la struttura industriale e l'efficacia delle politiche d'intervento regionali.

Le trasformazioni qualitative del mercato del lavoro abruzzese (in

particolare la crescita decisiva dei profili più qualificati e delle donne) che si manifestano negli anni '90, trovano supporto e opportunità nel crescente fenomeno dell'urbanizzazione. Ormai la popolazione vive prevalentemente nei centri maggiori e lungo la fascia costiera. Si afferma, così, anche nella regione una non trascurabile "questione urbana" che affida *all'area urbana vasta* con epicentro la città di Pescara, un ruolo propulsivo e di sostegno per tutto il sistema produttivo, che favorisce la virtuosa sinergia dei nuovi sistemi urbani emergenti che si vanno sempre più configurando.

Nella terza parte del volume i contributi si concentrano sulle funzioni svolte dal commercio estero nel sistema economico abruzzese. In particolare, si verifica se e quanto un modello *export-led* abbia potuto contribuire a rimuovere le cause dell'originaria arretratezza della regione.

L'ultima parte della raccolta propone contributi focalizzati sulle nuove caratteristiche dei modelli di sviluppo nei contesti dell'economia della conoscenza, della globalizzazione e della prolungata crisi denominata Grande Recessione. In primis si documenta il ruolo che assume in Abruzzo l'economia dei beni e delle attività culturali, nella transizione irreversibile verso un'economia e una società della conoscenza connaturate da un forte *imprinting* intangibile. La raccolta di scritti si propone di contribuire a fornire elementi utili a "conoscere per deliberare", come invocava Luigi Einaudi, posto che ormai la gravità della crisi in atto impone il coraggio delle scelte e dell'agire. Si deve partire, però, dalla consapevolezza che gli emergenti "Mezzogiorni" d'Europa possono condividere la via attuale dello sviluppo non con il ritorno al passato, ma assumendo la coesione della comunità dei cittadini europei come il fattore strategico più energico per affermare una nuova e significativa stagione di crescita e di progresso. Tale prospettiva costituirebbe una decisa accelerazione verso la grande sfida per le future generazioni della costruzione degli Stati Uniti d'Europa.

(*Ida Ferraro*)