3

# RISPARMIO

3

Anno LVII - n. 3 luglio - settembre 2009

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

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



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

# 1. PREMESSA

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

In particolare, gli autori devono:

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

# 2. SOTTOMISSIONE MANOSCRITTI

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

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

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

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

# 3. PROCESSO DI REFERAGGIO

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

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

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

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

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

# 4. VARIE

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

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

# RISPARMIO

#### **Editor**

Nicola Mattoscio (University of Chieti-Pescara)

#### **Administrative Editor**

Stefano Marchettini (ACRI, Rome)

#### **Editorial Board**

Emmanuele Emanuele (ACRI, Rome)

Adriano Giannola (University of Naples "Federico II")

Giuseppe Guzzetti (ACRI, Rome)

Valentino Larcinese (London School of Economics)

Mario Nuzzo (LUISS, Rome)

Antonio Patuelli (ACRI, Rome)

Dominick Salvatore (Fordham University of New York)

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

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

3

Anno LVII - n. 3 luglio - settembre 2009 Rivista trimestrale dell'ACRI - Associazione di Fondazioni e di Casse di Risparmio Spa



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

#### MICHEL CAMDESSUS

Mondialisation financière. De la crise à la reconstruction Globalizzazione finanziaria: dalla crisi alla ricostruzione 5

# GUSTAVO ZAGREBELSKY

Fondazioni di origine bancaria e democrazia partecipativa Foundations of Banking Origin and Participatory Democracy

#### ROBERTO MALAVASI

Innovazione e crisi Finanziaria: implicazioni sulla regolamentazione del sistema bancario

Innovation and financial crisis:

implications on regulatory systems of financial operators

45

# COSIMO MAGAZZINO

Stima della spesa pubblica italiana secondo i modelli di Musgrave e Rostow e di O'Connor Estimates of Italian Public Expenditure according to Musgrave & Rostow's and O'Connor's Models

59

# SCHEDE BIBLIOGRAFICHE

BOOK REVIEWS a cura di Elisabetta Boccia 85



GLOBALIZZAZIONE FINANZIARIA: DALLA CRISI ALLA RICOSTRUZIONE

# Michel Camdessus

Ancien Directeur Général du Fonds Monétaire International già Direttore Generale del Fondo Monetario Internazionale

<sup>\*</sup> Relazione svolta in occasione del Convegno Internazionale "Values and Rules for a New Model of Development" presso la Pontificia Università Gregoriana, Roma 12 giugno 2009.



La crisi del 2008 è stata definita la prima crisi mondiale. Profondamente differente da quella del '29, non può essere considerata una crisi solamente finanziaria in quanto risultanza di dinamiche che hanno interessato vari settori. Il presente lavoro analizza il percorso che ha condotto a tale situazione utilizzando un'analogia tra il villaggio globale e il villaggio degli antenati, caratterizzati entrambi da criticità nella regolamentazione interna, nelle organizzazioni istituzionali e nei comportamenti collettivi. L'inesistenza di un organo di controllo dotato di poteri che vanno aldilà della frontiera del mercato finanziario e la mancanza di una coscienza etica e morale da parte dei governanti vengono indicate come le cause principali della diffusione di un clima in cui l'unica legge riconosciuta è quella della massimizzazione del profitto.

In futuro sarebbe opportuno ristabilire alcune regole in modo da rendere la globalizzazione sostenibile e sarebbe, inoltre, auspicabile adottare dei comportamenti virtuosi ispirati ad una gestione corretta del bene comune in grado di restituire all'individuo la sua dignità ed allo Stato il ruolo di servitore della società.

# PAROLE CHIAVE: CRISI FINANZIARIA · GLOBALIZZAZIONE FINANZIARIA · ETICA

La crise de 2008 a été nommée la première crise mondiale. Profondément différente de celle de 1929, on ne peut pas la définir une crise exclusivement financière, car elle est le résultat de dynamique provenant de plusieurs secteurs.

Ce travail analyse le parcours qui nous a menés à cette situation en utilisant une analogie entre le village global et le village des ancêtres, tous deux caractérisés par une criticité concernant la réglementation interne, les organisations des institutions et les comportements collectifs. L'inexistence d'un organe de contrôle pourvu de pouvoirs allant au-delà de la frontière du marché financier et le manque d'une conscience éthique et morale de la part des gouvernants sont indiqués comme étant les causes principales de la diffusion d'un climat dont la seule loi reconnue est celle de la maximalisation du profit.

Dans le futur, il serait opportun de rétablir certaines règles afin de rendre la globalisation durable et il serait, en outre, souhaitable d'adopter des

comportements vertueux inspirés d'une gestion correcte du bien commun capable de rendre à l'individu sa dignité et à l'État son rôle de serviteur de la société.

Mots-clés: Crise financière · Mondialisation financière · Éthique

Laissez-moi vous dire l'honneur que je ressens d'être invité -une nouvelle fois- à venir partager avec vous quelques réflexions sur les bouleversements actuels de la sphère financière. Comme je vais le faire devant la Fondation Centesimus Annus Pro Pontifice, je vais me risquer à m'inspirer de la méthode que Jean-Paul II, ce géant de l'Histoire, avait retenue pour cette encyclique: analyser «les événements inattendus et prometteurs de cette année» 1989 et dégager, à la lumière de Rerum Novarum, dont il célébrait le centenaire «Les Nouvelles exigences de l'évangélisation» (CE § 3).

Je vous propose donc de nous arrêter sur les événements inattendus mais, cette fois, ravageurs de 2008, pour tenter de discerner, à la lumière de Centesimus Annus, les «choses nouvelles», hélas, des dérèglements profonds, que cette crise de 2008 révèle dans la mondialisation financière et quelques voies de redressement pour avancer vers un système économique plus digne de l'homme.

# 1. L'annee 2008

Même si les événements qui sont à son origine invitent à remonter plusieurs décennies en arrière, l'année 2008 est celle d'une crise avec un très grand «C». Rien ne serait plus dangereux que de la prendre -comme certains le suggèrent- pour un retournement conjoncturel violent, certes, mais ordinaire. Il ne s'agit pas d'une crise de plus dans la mondialisation mais de la première crise de la mondialisation. Elle est financière certes, et c'est à elle que nous nous arrêterons, mais telle l'hydre à sept têtes de la mythologie, elle fait système avec au moins six autres crises: pauvreté du tiers-monde, crise climatique, crise alimentaire, crise énergétique, retour à l'unilatéralisme et crise culturelle, sept crises au total. Il faut toutes les prendre en compte pour régler l'une d'elles, d'autant que toutes trouvent de quelque manière leur origine dans l'avidité individuelle et collective, dans le choix de l'avoir plutôt que celui de l'être.

# Une crise financière majeure

C'est un exercice d'école de comparer cette crise à celle de 1929; l'exercice est un peu vain tellement le monde a changé, mais on peut noter qu'elle est, comme celle-là, formidablement destructrice, mais qu'elle est universelle. Son trait le plus encourageant est cependant que nous avons suffisamment appris de la crise de 1929 pour être prémunis contre les pires erreurs de l'époque, le protectionnisme en particulier avec, à sa suite, le réarmement et le deuxième conflit mondial. Mais les ravages sont là: pour les évaluer, il faut s'habituer à une nouvelle unité: non plus le milliard de dollars, mais le trillion (1.000 milliards de dollars). C'est ainsi que les meilleurs experts évaluent le montant des actifs financiers perdus (dépréciation des actions et obligations cotées et dépréciation des monnaies mondiales contre le dollar) à 50 trillions de dollars depuis le début de la crise. Cela crée -directement et indirectement- à l'échelle du monde un formidable «effet de pauvreté», là où nous nous étions habitués, année après année, à des «effets de richesse». Plus grave encore, le virus de la crise financière mutant en crise économique crée des ravages humains universels:

la montée de toutes les précarités,

le chômage: il va vers les 10 % aux Etats-Unis, 20 % en Espagne... le retour au-dessous de la barre de l'extrême pauvreté de 80 à 100 millions de personnes qui, en Afrique en particulier, commençaient péniblement à s'en extraire...

# Comment en est-on arrivé là?

Une première approche consiste à dérouler à nouveau le film des événements qui nous révèle trois grandes étapes significatives: l'illusion et l'effondrement du système américain du «subprime»; une crise soudaine de confiance et donc de liquidité qui devient crise financière mondiale avec la chute de Northern Rock en août 2007; enfin, à partir de la chute de Lehman Brothers et du premier assureur mondial AIG (15 septembre 2008), l'effondrement du système financier américain entraîne une crise économique systémique; le quatrième trimestre 2008 voit se déployer les conséquences catastrophiques d'une chute de confiance généralisée (les Etats-Unis voient leur PIB chuter de 6 % par rapport au 4e trimestre 2007, le Japon de 13 %), etc.

Il faudrait s'arrêter un instant à ce qu'est le subprime et comment son effondrement a pu avoir un tel effet de contamination (on parle d'actifs toxiques) sur le reste des marchés de l'argent. Nous sommes à un moment où -surtout après le 11 septembre 2001-, la Federal Reserve entretient des taux d'intérêt artificiellement bas et où les taux du marché immobilier montent continûment aux Etats-Unis. L'initiative est alors prise, non sans bonnes intentions sociales, de prêter à ceux qui étaient considérés comme insolvables mais, évidemment, à un taux d'intérêt élevé puisque le risque est plus grand... Ces prêts distribués par des «brokers» peu ou pas contrôlés vont être largement répandus et connaître un grand succès. Le problème global va provenir du fait qu'à travers la titrisation, les banques vont utiliser les créances représentatives de ces prêts pour «booster» (rendre plus rémunérateurs) les instruments d'épargne (SICAV et FCP) offerts au reste du public en les mélangeant aux ressources beaucoup moins rémunératrices provenant du marché monétaire. Comme la concurrence est grande pour offrir les produits les plus attractifs à leurs guichets, une course s'établit entre elles; la diffusion de ces produits mélangeant un peu de cet élément risqué à la ressource ordinaire du marché monétaire devient mondiale. Ceci s'opère en effet dans un climat où la financiarisation progresse à une vitesse rapide et où l'ingéniosité de l'ingénierie financière entraîne des innovations chaque jour plus complexes et où, dans des marchés extrêmement liquides, des banques multiplient les opérations hors-bilan, prêtant de plus en plus avec des fonds propres réduits, bref des effets de levier de plus en plus excessifs. Jusqu'au jour où les premières défaillances se produisent aux Etats-Unis après le retournement à la hausse des taux d'intérêt et à la baisse des prix de revente sur le marché immobilier: ce croisement des courbes se confirmant, la panique s'installe et l'on passe en août 2007 à l'acte II.

Mais comment interpréter le dérèglement majeur de l'univers financier qui se cache derrière cet enchaînement? Qu'y a-t-il derrière la succession des trois étapes de cet effondrement? Que pouvons-nous y discerner qui nous permette d'imaginer un meilleur système? Plus j'avance dans l'analyse de cette crise, je ne lui trouve guère de meilleure explication qu'une modeste parabole. Ce qui se passe dans le «village global», né de la mondialisation, est à l'image de ce qui

se passait il n'y a pas tellement longtemps dans les villages de mes ancêtres, dans le sud-ouest de la France. La vie y était réglée par un conseil municipal, le gendarme y faisait respecter la loi et les décisions municipales, le curé et l'instituteur travaillaient à faire pénétrer dans les esprits des principes éthiques finalement assez voisins. Si un événement majeur venait à se produire et que, pour une raison ou pour une autre, le Conseil municipal préférait ne pas s'en mêler, qu'au même moment le garde-champêtre était inattentif, que le curé et l'instituteur se chamaillaient ou regardaient ailleurs, s'instaurait alors ce que mes ancêtres appelaient le règne des voleurs de poules. Des gens peu scrupuleux imposaient leur loi. C'était progressivement, par mimétisme, la loi de la jungle et du chacun pour soi. Chacun était atteint, un vide éthique s'instaurait... et le village ne se ressaisirait qu'après bien des efforts.

Il s'est passé dans le «village global» à peu près la même chose. Au cours des années 90, un immense marché, non plus monétaire -surveillé par le Fonds monétaire international- mais financier (celui qui porte sur les actions, les titres et les instruments de plus en plus sophistiqués produits par l'ingénierie financière) s'est développé hors de toute régulation, hors de toute loi. Avec la révolution néolibérale incarnée notamment par Mme Thatcher et le Président Reagan, l'Etat était hors-jeu<sup>1</sup>. «L'Etat est le problème, non la solution», disait ce dernier. Les régulateurs étaient invités à laisser ce nouveau marché se développer en toute liberté<sup>2</sup> alors qu'en revanche, les transactions monétaires restaient surveillées. Du coup, la tentation a été forte pour les banques d'inventer des instruments leur permettant de loger sur ce nouveau marché des opérations qui, sur le marché monétaire plus surveillé, n'aurait pas connu la même exubérance et... les mêmes profits! C'est ce qui s'est produit avec la «titrisation», la fuite vers le «hors-bilan» et l'absence de toute règle et surveillance prudentielle. Sur un marché sans règle ni garde-champêtre, puisque l'autorité du FMI s'arrêtait à la frontière du marché financier, bon nombre d'acteu-

On se souvient que pour l'économiste tchèque Hayek dont l'influence a été profonde, les forces d'autorégulation du marché provoquent de quelque manière les ajustements nécessaires aux nouvelles conditions. Toute intervention publique susceptible de les contrarier est donc à exclure.

<sup>2)</sup> Mme Thatcher me le rappellera avec véhémence.

rs se sont mis à se comporter comme des gens sans foi ni loi. Leurs comportements ont fini par servir de référence, même si quelques voix multipliaient les mises en garde. Nous avons ainsi abouti à ce qu'Alan Greenspan a appelé en 1996, «l'exubérance irrationnelle», mais cette remarque n'a en rien troublé le consensus global qui préconisait le «laisser-faire». On a abouti ainsi à un formidable dérèglement fait autant d'erreurs techniques lourdes que de fautes morales graves. La liste est longue de ces fautes morales. On peut en discerner à tous les stades de la crise.

# Il suffit d'y réfléchir un instant.

Il est par exemple contraire à toute éthique de consentir des prêts risqués à des personnes dont la solvabilité est loin d'être établie et dont on sait qu'il suffira que les taux d'intérêt augmentent un peu trop ou que le marché immobilier se retourne pour qu'elles soient amenées à tout perdre – la maison qu'elles avaient achetée, les épargnes qu'elles y avaient investies et leurs rêves de vie. C'est ce qui s'est passé<sup>3</sup>. On oublie trop que trois millions de familles, et probablement plus, ont subi ce sort-là aux Etats-Unis. Le régime instauré à leur égard, sous le couvert de bonnes intentions, a été -il faut le dire- irresponsable et criminel.

Il est également contraire à toute morale de vendre aux épargnants des instruments financiers mélangeant du subprime à haute rémunération, parce que risqué, à des titres ordinaires et classiques du marché monétaire, sans révéler exactement quelle est la composition du cocktail et sans jamais informer ceux qui allaient acheter ces instruments «dynamiques», comme on disait, des risques véritables qu'ils prenaient en les acquérant. Beaucoup de banquiers m'ont confié qu'euxmêmes ne savaient pas très bien ce que contenaient ces produits ou quel en était le risque.

Il y a aussi manquement à l'éthique de la part des régulateurs et des autorités financières à laisser se développer un climat dans lequel la recherche de la maximisation des profits à court terme était la seule loi, et où l'on encourageait, par le régime des rémunérations, la frénésie des

Sous le régime du subprime, on a prêté systématiquement aux familles qualifiées de NINJA («No income, no job, no assets»)...

vendeurs de titres et l'imagination parfois délirante de l'ingénierie financière. Tout ceci était laissé la bride sur le cou. Dans beaucoup d'établissements financiers, à l'inverse des vieilles habitudes de prudence financière, ceux qui évaluaient les risques et avaient autrefois le dernier mot, ont vu leur influence réduite au profit des vendeurs de produits et de tous ceux qui contribuaient à maximiser les profits à court terme. La banque était ainsi subrepticement subvertie. Tout ceci était contraire aux règles les plus fondamentales de l'économie de marché telle qu'elle a été conçue à l'origine. Ses fondements-mêmes étaient ignorés. Son fondateur, Adam Smith, explique en effet que le marché rend les plus grands services, même s'il est fondé sur l'avidité individuelle, à condition que chacun de ses acteurs modère sa propre avidité, se soucie du bien de sa communauté et que les arbitres soient justes et intelligemment diligents. Ces principes ont été de plus en plus oubliés au profit d'une seule et unique règle: la maximisation des profits immédiats.

Avec quelque recul, nous percevons le côté immoral de ces agissements. Mais ne faut-il pas d'abord s'arrêter à ce qu'ils comportaient d'imprudence, ou de simple mépris des règles élémentaires que suggèrent le bon sens et la raison?

N'était-il pas naïf, au-delà de tout bon sens, de compter sur les mécanismes d'autorégulation à l'intérieur des institutions financières pour prévenir tout dérapage du système, alors que les mécanismes d'incitation et de rémunération extravagants invitaient délibérément au contraire?

Pouvait-on laisser se perpétuer un système d'endettement de plus en plus détaché du niveau réel des fonds propres, transformant de grands segments du système financier mondial en véritables pyramides, plus respectables, certes, que celles de Madoff, mais très gravement exposées au moindre resserrement de la liquidité dont on avait tout simplement oublié que l'illiquidité est le risque financier premier?

Etait-il imaginable que des régulateurs laissent le modèle de gestion des banques être ainsi subverti?

Etait-il raisonnable pour la communauté des banques centrales de laisser perdurer un régime de facilité monétaire injustifié dans une phase de haute conjoncture mondiale?

Etait-il responsable, pour le G8, de ne pas prendre plus agressivement en main le problème des déséquilibres globaux des balances des paiements, acceptant le risque d'une catastrophe dont leurs économies ne pourraient sortir que détruites?

Le fait que notre monde se soit installé ainsi -en insouciant passager d'un «bateau ivre»- dans l' «irrationnelle exubérance», le fait qu'aucune résistance sociétale ou citoyenne suffisamment vigoureuse ne se soit organisée, le fait que des dirigeants responsables se soient laissés emporter dans ce dérapage collectif, soulèvent une question que j'ai retournée cent fois: comment cela a pu être possible?

Une première réponse vient à l'esprit: c'est que tout le monde y trouvait son compte et rêvait de voir se poursuivre quelque temps encore cette euphorie avant que ne s'opèrent les ajustements dont on sentait la nécessité mais pour lesquels aucun consensus ne se formait. Cette explication ne peut suffire: elle ne peut rendre pleinement compte d'un tel abandon collectif à l'irrationnel. Il fallait donc que ces comportements s'enracinent dans un contexte culturel où la séduction de l'argent soit telle qu'elle entraîne une sorte d'aveuglement collectif et que toutes les vigilances soient désarmées.

Or, ce contexte prévalait malgré bien des protestations contre la marchandisation du monde. Depuis les «30 Glorieuses», les pays avancés de plus en plus imités par les pays émergents- ont laissé s'instaurer une culture au sein de laquelle le «gagner plus pour consommer toujours plus» était devenu le mobile, certes non exclusif, mais dominant. L'homme se trouvait réduit, dégradé, à sa seule fonction économique. La consommation devenait destin; la vie se vidait de sens. La cupidité que le Président Obama a si vigoureusement dénoncée dans son discours d'investiture devenait subrepticement politiquement correcte, s'installait partout au cœur de la culture collective: un terreau fertile se constituait pour tous les abus de la sphère financière jusqu'à son effondrement actuel. Un modèle d'avidité généralisée creusait le vide éthique dans lequel l'économie mondiale s'est engouffrée et, avec elle, une part de ce qui fait notre civilisation. Ce mal nous a atteints profondément et nous en vivons aujourd'hui les conséquences.

Résumons-nous: comme le village de nos ancêtres, le «village global» a souffert de trois défaillances majeures: dans sa régulation, dans son organisation institutionnelle, dans les comportements collectifs. Ce sont ces trois défaillances qu'il s'agit de corriger.

Il y faut donc des règles d'application universelle. Il faut un gardechampêtre, c'est-à-dire une institution puissante et affermie dans sa légitimité pour proposer ces règles, en suivre l'application et prévenir la survenance de ces bulles spéculatives. Enfin, face aux dérapages dans les comportements, il nous faut une prise de conscience collective car tous, nous avons été atteints et nous devons donc tenter de discerner ensemble quelques sentiers vers un monde plus digne de l'homme, non plus réduit au «gagne plus, consomme et tais-toi» mais restauré dans sa dignité plénière. Il ne s'agit de rien moins que de substituer une civilisation plus fraternelle à celle qui devenait celle de l'argent-roi.

# 2. Des regles et des institutions

C'est ici qu'il nous faut nous arrêter à la réaction des grands pays et notamment au travail du G20. S'il est une bonne nouvelle, c'est la manière dont s'est organisé et mis en place le travail de la communauté internationale. La réaction a été forte et le travail accompli a abouti à des décisions importantes au sein d'une structure -le G20- jusqu'ici peu sollicitée. Le travail qu'il a organisé a été fort important, à certains égards sans précédent. Les documents qui en sont sortis le 15 novembre 2008 puis le 2 avril 2009 comportent des décisions inimaginables il y a seulement deux ans. Je ne parle pas de la nationalisation des banques décidée par les gouvernements des Etats-Unis et de Grande-Bretagne, mais de principes comme (je cite le document final du G20): «l'engagement de renforcer toutes nos régulations; l'engagement de soumettre tous nos marchés - produits et acteurs financiers - à une régulation ou à une surveillance selon le cas». Sont visés ici des sujets tabous tels que les centres offshore, les fonds spéculatifs (hedge funds) et les agences de notation... C'est donc, réellement, l'inversion des principes néolibéraux prévalant jusqu'ici.

En 7 points et 29 paragraphes, le communiqué du G20 du 2 avril dernier décrit clairement la stratégie commune, abordant l'aspect

systémique du problème et expose ce qui reste à faire pour éviter qu'une telle catastrophe ne se produise à nouveau. L'accent est mis évidemment sur ce qui est déjà décidé pour enrayer la panique, rejeter le protectionnisme, faire repartir les fonctions vitales de l'économie mondiale, à commencer par l'assainissement des systèmes financiers et en neutraliser les «actifs toxiques».

Au-delà de la relance, il s'agit, pour rendre la mondialisation soutenable -je cite- de «mettre en place une économie mondiale ouverte, basée sur les principes de l'économie de marché, une régulation effective et de fortes institutions mondiales».

A l'examen, nous pouvons dire que le travail est vigoureusement avancé au chapitre des régulations nécessaires. Il reste à les traduire au plan national et le travail a commencé. Cela ne signifie pas plus de règles mais de meilleures règles, tenant compte de la réelle complexité de toutes ces questions:

- lutter contre les paradis fiscaux;
- normaliser les rémunérations;
- éradiquer les conflits d'intérêt;
- avancer vers la transparence et la traçabilité des opérations financières;
- combattre la procyclicité des règles comptables;
- améliorer les fonctions de contrôle;
- etc.

Le travail est, en revanche, à peine esquissé en ce qui concerne le dispositif institutionnel, centré autour de la réforme du Fonds monétaire international. Il doit se poursuivre au cours des prochains mois. Un groupe de personnalités a été chargé par le FMI de formuler des propositions. Il vient de déposer un rapport audacieux à ce propos. Que suggère-t-il? Il s'agit d'agir à trois niveaux en même temps:

- affermir le FMI dans sa légitimité;
- lui donner les pouvoirs nécessaires pour qu'en toute subsidiarité, il remplisse son mandat et qu'il exerce une vraie juridiction sur tous les marchés de l'argent;
- enfin, renforcer ses moyens financiers, ce qui est déjà en cours.

Des pouvoirs considérables vont ainsi lui être donnés; il en a déjà beaucoup, mais s'il embrasse désormais les marchés financiers non régulés, il va devenir une institution extrêmement puissante. Il faut donc le relégitimer, ce qui implique de changer la distribution de son capital et le partage des sièges à son conseil d'administration pour qu'il reflète autant que possible le nouveau visage de l'économie mondiale. Cela doit permettre une représentation plus forte des pays pauvres et émergents, et probablement une réduction de la place de l'Europe, au moins en nombre de sièges, et qui, au surplus, perdrait son monopole de désignation du directeur général, comme les Etats-Unis celui de proposition du président de la Banque Mondiale. Il faut surtout inverser le rapport de pouvoir au sein du FMI. Il y a en effet une bizarrerie vieille comme les accords de Bretton Woods qui veut que ce soit les techniciens, les 24 fonctionnaires représentant les pays du monde à son conseil d'administration qui ont le pouvoir de décision et non les politiques. Les ministres, quand ils viennent se réunir à Washington trois fois par an, n'ont en effet qu'un pouvoir d'avis, d'orientation. Il est évident qu'il faut inverser cela. Cette inversion figure d'ailleurs dans les statuts du FMI depuis 1976. Mais la date d'application n'en a jamais été décidée. Il importe de fixer cette date au plus tôt.

En ce qui concerne les ressources financières du FMI, une chose est certaine: on constate aujourd'hui que, face à une crise sérieuse, ses moyens sont devenus insuffisants par rapport à la taille qu'a prise l'économie mondiale. Il faut donc rétablir cet équilibre en accroissant son capital.

C'est un processus fort long car il faut que chaque gouvernement aille négocier cet accroissement de capital avec son Parlement. Mais on peut dès maintenant, et on l'avait fait dans les années 80, solliciter les pays excédentaires (Chine, Arabie Saoudite, Japon, Europe...) et leur proposer de prêter au FMI leurs excédents ou les ressources de leurs fonds souverains, à charge pour le FMI de les reprêter aux pays qui ne peuvent emprunter sur leur propre signature.

C'est ce qui se met en place actuellement pour un montant de 1.100 milliards de dollars dont 250 milliards sous la forme d'une allocation de DTS, embryon peut-être de la nouvelle unité de réserve mondiale appelée avec force par les BRIC (Brésil, Russie, Inde, Chine).

L'augmentation du capital -et sa distribution nouvelle- interviendra dans la phase ultérieure. Elle donnera certainement lieu à une négociation difficile puisqu'elle déterminera la place de chaque pays ou groupe de pays dans cette institution centrale de la finance mondiale. Un tel renouvellement du FMI apparaîtra peut-être trop ambitieux mais son efficacité pour gérer un ordre financier mondial dans la transparence et la justice est à ce prix.

Au-delà du FMI, d'autres changements institutionnels majeurs doivent prendre place dans les différents pays et au plan régional européen.

C'est le cas en particulier des propositions du groupe Larosière sur l'organisation de la supervision bancaire en Europe. Et que dire de la nécessaire réorganisation de la surveillance des organisations monétaires et financières aux Etats-Unis!

Notons enfin -Last but not least- la transformation du Forum de stabilité financière de Bâle en un Conseil de la stabilité financière (Financial Stability Board) ouvert désormais aux 20 pays du G20 et appelé à coopérer avec le FMI, pour éviter la survenance de nouvelles crises, par la mise en place en particulier de dispositifs d'alerte.

Cela suffira-t-il? Si les principes sont posés et si les gouvernements ont bien compris qu'il faut aller dans cette direction, il demeure qu'il sera difficile d'arriver à un accord final; cela prendra du temps et beaucoup d'efforts. Il est probable que plus on s'approchera d'une sortie de crise, plus le rêve du retour au «business as usual» sera fort et plus l'ardeur réformatrice s'émoussera. Il faut donc agir sans délai et dans tous les domaines où les ravages de la crise doivent être réparés et où la poursuite des errements antérieurs préparerait de nouvelles catastrophes. Cela nous ramène à l'homme, à ses comportements et à sa culture au-delà des règles et des institutions.

# 3. D'autres comportements pour une civilisation de la fraternite

Nous le pressentons bien, dans le «village global» comme dans ceux de nos ancêtres, il ne peut y avoir de sortie véritable de crise que dans un changement profond des comportements. Or, les changements de comportements ne se décrètent pas, ils passent par le retour de cha-

cun sur lui-même et sa décision libre de rependre sa propre part d'un projet collectif pour un monde plus digne de l'homme. Nous l'avons vu en recherchant les origines de la crise: elle s'est enracinée dans le terreau d'une culture collective dominée par la course à l'argent. Elle ne peut donc être éradiquée que si ce terreau culturel est, lui aussi, profondément retourné. Tâche immense de reconstruction culturelle et éthique du «village global»; tâche nécessairement collective et à tous les niveaux. L'éducation a un rôle majeur à jouer; il y faut surtout une mobilisation de chacun et de toutes les forces vives d'une société.

Il faut donc affronter cette culture de l'avidité qui a régi tant de comportements. Serait-ce un effort utopique? Certains nous le disent, rappelant qu'elle a sa source au plus profond du cœur de l'homme et que le fléau de cette cupidité ressurgira constamment. La lumière du mystère pascal nous révèle pourtant que, tout comme le mal dont elle n'est qu'un des visages, elle ne sera pas immédiatement éradiquée, pas plus que l'ivraie de la parabole, mais elle a été définitivement vaincue. Il appartient donc aux chrétiens, dans la lumière de l'Esprit, d'imaginer les structures du bien à substituer à celles dont aujourd'hui nous percevons les insuffisances ou la perversité.

# Comment?

Deux attitudes m'apparaissent essentielles:

Nous arracher à tout déni de nos responsabilités. Dépassant la dénonciation trop facile et stérile de «boucs émissaires», chacun, homme ou institution, doit sortir du déni de ses propres responsabilités. Nul – ni les chrétiens, ni l'Eglise elle-même – ne peut s'en dispenser. Tous, nous devons faire retour sur nous-mêmes et sur nos choix passés pour pouvoir changer et nous redresser au niveau plénier de nos responsabilités d'hommes et de femmes, vers plus de frugalité, de solidarité, de gratuité et d'engagement au service des autres.

Nous mobiliser tous ensemble, avec les autres chrétiens et tous les hommes de bonne volonté, au service d'un bien commun mondial dont une finance servante ne serait qu'un des instruments.

### Vers le bien commun mondial

Les efforts des gouvernements pour hâter la sortie de crise sont méritoires; ils n'atteindront leurs buts que si, simultanément et portés par leurs opinions publiques, ils travaillent ensemble à dégager et à instaurer un bien commun mondial dont on perçoit bien les pôles essentiels:

l'homme dans sa dignité et sa culture,

l'Etat assumant ses pleines responsabilités,

un nouveau modèle économique au sein duquel les finances, gérées dans la transparence, la justice et la solidarité serviraient un développement véritablement soutenable,

une gouvernance mondiale au service de ce bien commun universel. Je ne puis consacrer que quelques mots à chacune de ces tâches essentielles d'un même grand combat d'humanité.

# Restaurer l'homme dans sa dignité

Aucune civilisation véritable ne peut être construite si l'on ne rend à l'homme toute sa stature, là où une culture d'avidité et de court terme l'avait réduit à un rôle d'agent économique passif. Toutes les forces spirituelles et humanistes du monde devraient être coalisées pour faire renaître une culture de l'être tout orientée à l'épanouissement de tout l'homme et de tout homme dans la convivialité communautaire, la liberté et la responsabilité, la frugalité et le partage, là où l'avoir devenait fin ultime dans la solitude et le vide de sens.

Comme le dit si bien Jérôme Vignon, Président des Semaines Sociales de France, «L'homme relié par la fraternité évangélique est à la fois responsable de ses actes et de la qualité de sa communauté de vie. Entre ces deux pôles de la cohésion sociale se joue un sentier d'équilibre dont le dessein n'est pas tracé d'avance, mais qui doit en permanence être inventé, ajuste par des choix politiques, aujourd'hui devenus choix mondiaux, transnationaux».

Inutile d'en dire plus, qu'il suffise d'aller puiser à cette source intarissable qu'est Centesimus Annus.

# L'Etat au service de la société

Les décisions du G20 témoignent de la prise de conscience de la nécessité d'adopter un meilleur équilibre entre la liberté d'entreprendre, la créativité des opérateurs et les responsabilités -trop délaissées ces derniers temps par l'Etat- pour assurer la transparence, la discipline et la justice nécessaires pour que la finance demeure servante de l'économie.

Faisons donc confiance -mais confiance n'exclut pas vigilance- aux pouvoirs publics pour lutter contre les abus les plus flagrants et adopter les normes et les dispositifs institutionnels de surveillance et de réglementation qui ont manqué jusqu'ici. Cela devra s'opérer sans retourner à un interventionnisme étouffant toute créativité. Cette mission est l'aspect le plus immédiat du «retour de l'Etat», mais d'autres tâches relèvent aussi de lui.

La profondeur de la crise justifie des interventions publiques massives pour réparer ses ravages au plan de la cohésion sociale, pour mettre en place aussi, dans le domaine de l'environnement, des mesures qui, même en temps de crise financière, ne peuvent être différées davantage.

Tout ceci nous donne une idée des immenses responsabilités qui incomberont aux pouvoirs publics dans les années qui viennent, dès lors qu'ils auront admis que cette crise n'a de sortie que par le haut, dans l'adoption d'un nouveau projet collectif à moyen et long terme, non plus fondé sur l'accumulation individuelle de richesse mais sur la qualité de la vie collective et l'amélioration du sort des plus pauvres dans le monde.

# Un nouveau modèle de développement

«L'Eglise n'a pas de modèle économique à proposer...» Mais elle a beaucoup à dire sur les sept crises de ce temps. Elle n'a cessé de le faire depuis Rerum Novarum et tout particulièrement depuis Centesimus Annus. Je ne voudrais donc signaler ici que deux points majeurs parmi beaucoup d'autres:

Le rapprochement actuel de ces deux «masses critiques» que sont le changement climatique et la crise financière: il est d'urgence im-

médiate de mettre sur pied un projet crédible pour y faire face. Ce projet ne peut être séparé des efforts à poursuivre et à renforcer pour l'aide au développement. Grâce aux travaux du GIEC, présidé par le Dr. Pachauri, prix Nobel de la Paix, nous le savons maintenant: autour de 2020, 75 à 200 millions de nouveaux migrants en provenance notamment des zones arides d'Afrique s'ajouteront aux flux migratoires que nous connaissons aujourd'hui. Ceci nous oblige à reconsidérer nos politiques à l'égard de l'Afrique, ce continent frappé d'une double injustice:

un changement climatique que le modèle de consommation du Nord a provoqué,

et une crise financière dont elle est à peu près seule à ne pas porter la responsabilité.

La nécessité de donner un dynamisme radicalement nouveau à la responsabilité sociale de toutes les entreprises» - L'entreprise doit redevenir, en effet, un champ privilégié non seulement de création de valeurs, mais aussi d'exercice de responsabilité et de solidarité.

Il est déplorable que la responsabilité sociale des entreprises, qui n'a pas été perdue de vue par bon nombre de dirigeants, ait été fréquemment prostituée en instrument de politique de communication et réduite à quelques paragraphes sur le papier glacé des rapports aux assemblées générales d'actionnaires. Or, la crise nous révèle à la fois le rôle central de l'entreprise pour que l'économie de marché retrouve sa vigueur, mais aussi l'importance stratégique, dans une économie de plus en plus compétitive, de la qualité des relations de l'entreprise avec ses salariés, ses actionnaires, sa clientèle, ses fournisseurs, son environnement sociétal immédiat, les pouvoirs publics, ses concurrents et son milieu écologique. C'est dans ce plus qualitatif à chacun des niveaux de ce faisceau de relations que se joue son destin durable et avec lui, la réinvention nécessaire d'une économie plus humaine à horizon mondial. Il s'agit de promouvoir à l'échelle mondiale une économie sociale de marché intégrant les disciplines environnementale et la dimension mondiale de nos responsabilités. Un tel projet est enthousiasmant car il vise à poser les premières pierres d'une civilisation plus humaine. Il ne pourra voir le jour cependant que porté par une exigence cito-

yenne universelle dans le cadre d'une démocratie mondiale beaucoup plus participative, mettant chacun mieux en mesure de comprendre et saisir les enjeux et de contribuer au projet collectif. Une gouvernance mondiale adaptée à notre temps est pour cela indispensable.

Une gouvernance mondiale au service du bien commun universel Plus que jamais, ce monde qui s'unifie doit se donner des institutions fortes et crédibles dont on puisse attendre, l'adoption des stratégies globales nécessaires, la capacité juridique et financière nécessaire à leur mise en œuvre et au suivi de leur exécution. Trop longtemps, le monde a accumulé les responsabilités sur les épaules des institutions existantes, sans leur donner les moyens d'y faire face, voire en entravant leur action et en en faisant les boucs émissaires des manquements des Etats. Il est plus que temps de reprendre avec plus d'insistance encore les paroles prophétiques de Jean XXIII et Paul VI sur la nécessaire création d'une autorité publique à compétence universelle. Ceci va très au-delà de la réforme audacieuse des institutions de Bretton Woods et notamment du FMI évoquée ci-dessus. Cela passe notamment par l'institution d'un «groupe de gouvernance mondiale» proposé en 2002 par les évêques de la COMECE, plus légitime que les actuels G8 ou G20. Il serait mieux en mesure de dégager les éléments essentiels d'une stratégie de promotion du bien commun universel et d'en surveiller la mise en œuvre, dans un esprit de subsidiarité, par des institutions mondiales renouvelées ou à créer. Certes, les réticences de l'Etat-nation à consentir des abandons de souveraineté et le scepticisme des milieux dirigeants des grands pays à cet égard sont de redoutables obstacles à toute avancée en ce domaine; raison de plus pour en faire un des objectifs majeurs de la communauté humaine pour les prochaines décennies. Rien de durable, en effet, ne peut être acquis sans que des institutions crédibles ne prennent en charge et n'animent la poursuite et la réalisation du bien commun de la famille humaine. Elles ne pourront cependant y parvenir que si des opinions publiques vigilantes à travers le monde habitent en quelque sorte ces institutions et en soutiennent l'action.

Ce ne sont là que quelques pistes vers la promotion d'un bien commun global de la famille humaine. Elles s'offrent à un engagement

#### Michel Camdessus

# MONDIALISATION FINANCIÈRE: DE LA CRISE À LA RECONSTRUCTION

commun de tous les chrétiens. Ils trouvent dans l'Ecriture et le trésor de leurs traditions respectives les fondements d'une gestion écologique du monde et de l'option préférentielle en faveur des plus pauvres, seules vraies réponses à une avidité destructrice. Tout le dynamisme de leur action dans l'unité sera nécessaire pour soutenir les responsables politiques qui, partout, s'engageraient avec courage et imagination sur ces chantiers d'un véritable bien commun mondial. Leur engagement, en cela, sera celui d'ouvriers d'un Royaume à venir qui se réalise comme l'a si bien dit Gandium et Spes dans nos efforts «pour une meilleure organisation de la société mondiale».

FOUNDATIONS OF BANKING ORIGIN AND PARTICIPATORY DEMOCRACY

Gustavo Zagrebelsky

Presidente Emerito della Corte Costituzionale

Chairman Emeritus of the Constitutional Court

<sup>\*</sup> Relazione svolta in occasione del 21° Congresso Nazionale delle Fondazioni di Origine Bancaria e delle Casse di Risparmio Spa, Siena, 10-11 giugno 2009.



A dieci anni dalla "riforma Ciampi" e a sei anni dalle sentenze della Corte costituzionale che ne hanno fissato la natura, si può tentare, se non un bilancio, almeno qualche considerazione generale circa la corrispondenza tra l'essere e il dover essere delle fondazioni di origine bancaria: qualche considerazione generale destinata principalmente a formulare domande, la risposta alle quali è di competenza di coloro che del modo d'essere e di operare delle fondazioni portano, a qualche titolo, la responsabilità.

Nel 2003, le fondazioni sono state oggetto di due sentenze della corte costituzionale che ne ha precisato il "posto istituzionale" che compete loro, ascrivendole alla sfera delle "libertà sociali".

PAROLE CHIAVE: FONDAZIONI · PATRIMONI · SCOPI UTILITÀ SOCIALE · COMUNITÀ DI RIFERIMENTO

Ten years after the "Ciampi reform", and six years after the Constitutional Court's rulings that defined their nature, an attempt can be made – short of drawing exhaustive conclusions – to present some general consideration on what the foundations of banking origin are and what they should be. These considerations are designed mainly to ask questions, which should be answered by those who are somehow responsible for what these foundations are and for their modus operandi.

In 2003, two decisions of the constitutional court established their "institutional role", within the realm of "social freedoms".

**KEYWORDS:** FOUNDATIONS · ENDOWMENTS · SOCIALLY-ORIENTED GOALS · LOCAL COMMUNITIES

# 1. Uno sguardo d'insieme

A dieci anni dalla "riforma Ciampi" e a sei dalle sentenze della Corte costituzionale che ne hanno, per così dire, stabilito il "posto costituzionale", si può tentare, se non un bilancio, almeno qualche considerazione generale circa la corrispondenza tra l'essere e il dover essere delle fondazioni di origine bancaria: qualche considerazione generale destinata principalmente a formulare domande, la risposte alle quali sono di competenza – per le ragioni che si andranno a chiarire – di coloro che del modo d'essere e di operare delle fondazioni portano, a qualche titolo, la responsabilità.

# 2. La nascita delle fondazioni bancarie

Come si è giunti all'attuale quadro giuridico? La "riforma Ciampi" è intervenuta a seguito della ristrutturazione del sistema bancario avviato con la "riforma Amato" del 1990, il cui obbiettivo era la "privatizzazione" degli enti creditizi pubblici tramite la loro trasformazione in società per azioni. Sullo sfondo dell'intera vicenda stava certamente il grande scandalo dell'Italcasse dell'inizio degli anni '80, le cui conseguenze giuridiche (47 esponenti di primissimo piano del mondo finanziario, industriale e politico messi sotto processo, alcuni finiti anche in carcere) erano state amplificate dalla natura pubblicistica degli interessi in gioco. Questo è solo lo sfondo della "privatizzazione". Essa veniva incontro a esigenze obbiettive di rafforzamento, tramite fusioni, incorporazioni, razionalizzazioni del sistema bancario e creditizio, in un momento di trasformazioni di quadro anche internazionale.

Nell'essenziale, il procedimento giuridico, immaginato con la nota fantasia creativa del suo Autore, comprendeva tre passaggi: lo "scorporo" dell'azienda bancaria dagli originari enti creditizi; la scissione di questi in due soggetti, gli "enti conferenti", mantenuti nell'area del diritto pubblico, e le "società per azioni conferitarie", collocate nell'ambito del diritto commerciale; il "conferimento" dell'azienda bancaria alla società per azioni conferitaria da parte dell'ente conferente, ente cui era affidata la gestione del pacchetto azionario ch'esso deteneva nella società conferitaria. L'ente conferente, persa l'azienda, manteneva le funzioni tradizionali delle Casse di risparmio, nel campo della promozione dello sviluppo sociale, culturale ed economico della comunità territoriale di riferimento.

Questa procedura, nella fase di avvio della riforma, teneva fermo il legame sostanziale tra "enti conferenti" e società "conferitarie", pur distinti giuridicamente. Sebbene gli enti conferenti dovessero dedicare le risorse loro derivanti dalla partecipazione al capitale della società conferitaria a fini di interesse pubblico e utilità sociale, secondo i rispettivi statuti, il loro compito principale era l'amministrazione della partecipazione nella società per azioni conferitaria, al fine dell'attuazione della riforma, fino a quando ne fossero rimasti titolari. Veniva

#### Gustavo Zagrebelsky

#### FONDAZIONI DI ORIGINE BANCARIA E DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA

così stabilito un nesso organico che trovava conferma nella "continuità operativa" tra i due soggetti, assicurata, tra l'altro, dalla nomina di membri del comitato di gestione dell'ente conferente nel consiglio di amministrazione della società conferitaria. Ma la riforma, secondo il suo senso, doveva portare inevitabilmente all'uscita degli enti conferenti dalla gestione, diretta o anche indiretta, dell'azienda bancaria parallelamente alla "dismissione" delle loro partecipazioni al capitale delle società bancarie, partecipazioni che, messe sul mercato, avrebbero così realizzato il progetto di "privatizzazione" e "liberalizzazione" del settore bancario e creditizio.

La "dismissione" è stata una vicenda protratta nel tempo, segnata da interventi legislativi contraddittori e di compromesso, su cui influivano anche considerazioni circa le condizioni del mercato azionario e le difficoltà di collocare le partecipazioni a condizioni non svantaggiose per gli offerenti. Ad ogni modo, era chiaro che l'esito sarebbe stato la separazione dell'ente conferente dal sistema bancario e creditizio e quindi la sua estinzione come soggetto di questo sistema, e la sua riqualificazione integrale come ente non commerciale, operante per lo sviluppo sociale, culturale ed economico delle collettività di riferimento con i proventi derivanti dall'impiego del proprio patrimonio. L'amministrazione di questo, a disegno compiuto, avrebbe rappresentato semplicemente l'attività strumentale, rispetto all'attività finale essenziale di promozione sociale delle comunità di riferimento. A questo punto, l'originaria natura pubblicistica degli enti conferenti, giustificata originariamente dal loro nesso genetico e funzionale con l'organizzazione del settore del credito e risparmio, non avrebbe più avuto ragione d'essere. Tali enti si dovevano trasformare in qualcosa di totalmente nuovo. È quanto avvenuto con la "riforma Ciampi" del 1999, sotto la cui vigenza siamo tutt'ora.

Gli originari "enti conferenti", hanno cessato di esistere come tali, dal momento dell'approvazione delle modifiche statutarie necessarie per l'adeguamento alla nuova disciplina, essendo stati trasformati ope legis in "fondazioni", persone giuridiche private senza fine di lucro, la cui dotazione patrimoniale consiste nei risultati economici dell'amministrazione dell'originaria partecipazione azionaria al capitale del-

le società bancarie conferitarie, dotate di piena autonomia statutaria e gestionale, che "perseguono esclusivamente scopi di utilità sociale e di promozione dello sviluppo economico secondo quanto previsto dai rispettivi statuti". Questi scopi sono assorbenti. Nulla residua, al di fuori di essi. Non solo la destinazione del reddito derivante dagli investimenti del capitale (le "erogazioni"), ma il capitale stesso è totalmente vincolato al perseguimento degli scopi statutari, e da questi scopi (salvo che si tratti di attività direttamente strumentali ai fini statutari ed esclusivamente nei cosiddetti "settori rilevanti") sono radicalmente escluse le attività d'impresa o di finanziamento diretto o indiretto di attività d'impresa, compresa, per esplicita e diretta sottolineatura, l'attività creditizia (l'unica menzionata in negativo: "non è consentita"). L'origine bancaria dovrebbe dunque oggi essere solo il ricordo di una vicenda ormai chiusa, appartenente non alla storia ma alla preistoria delle fondazioni volute dalla legge Ciampi. Le "dismissioni" delle partecipazioni nel capitale delle società bancarie, una volta realizzate, avrebbero dovuto segnare, per l'appunto, la cesura tra preistoria e storia attuale.

# 3. La "costituzionalizzazione" delle fondazioni

Su questo impianto normativo, sono intervenute le sentenze nn. 300 e 301 del 2003 della Corte costituzionale che hanno avuto come oggetto non la legge Ciampi ma alcune norme della legge finanziaria del 2002, la "legge Tremonti", modificative di aspetti importanti della legge-base In entrambi i casi, sotto aspetti diversi, in ultima istanza era in questione la natura delle fondazioni bancarie. Dalla definizione di tale natura dipendeva infatti la risoluzione dei problemi posti all'attenzione della Corte, innanzitutto la spettanza del potere legislativo, statale o regionale, in questa materia.

Si può dire che tutte le decisioni sugli aspetti particolari, per quanto in vario modo motivate, hanno sullo sfondo la definizione della legge Ciampi, delle fondazioni come "persone giuridiche private senza fine di lucro, dotate di piena autonomia statutaria e gestionale". Questo è lo sfondo, ma non si può dire che questa definizione sia stata anche assunta come parametro di valutazione della legittimità delle norme

#### Gustavo Zagrebelsky

#### FONDAZIONI DI ORIGINE BANCARIA E DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA

impugnate. Sarebbe stato un difetto grave di motivazione. I giudizi costituzionali devono fondarsi su premesse costituzionali e non (solo) legislative. Il quadro legislativo, di per sé, è infatti liberamente modificabile dal legislatore. Nella specie, se la definizione legislativa non avesse avuto un legame con principi costituzionali vincolanti, gli enti in questione, da persone giuridiche private, quali definite dalla legge, avrebbero potuto legittimamente essere oggetto di innovazioni nel senso di una nuova soggezione a un regime di tipo pubblicistico, come risultava da diverse norme della piccola riforma Tremonti.

I commentatori hanno talora lamentato una certa laconicità o, addirittura, reticenza, nelle argomentazioni della Corte. Altre volte, invece, lamentano un eccesso di apparato concettuale generale, più da trattato scientifico che da decisione con portata pratica. Insomma, non sono quasi mai contenti. Nel nostro caso, per esempio, ci si è stupiti della circostanza che non si sia fatto riferimento alle IPAB e alla vicenda che ha portato alla loro de-pubblicizzazione negli anni '80, senza considerare le differenze profonde che separano questi enti dai nostri, a iniziare dalla natura degli atti fondativi. In realtà si è trattato non di reticenza ma del self-restraint proprio delle pronunce giudiziarie. Si sono dati spunti, confidando che da essi potesse iniziare una riflessione sistematica per una ricostruzione d'insieme e le deduzioni e le induzioni che quegli spunti, in nuce, implicano: una riflessione che non è compito della giurisprudenza, ma di una scienza del diritto consapevole dei propri compiti anche nei confronti del legislatore e degli stessi soggetti che operano nelle istituzioni.

Lo spunto principale è rappresentato certamente dalla definizione delle fondazioni – persone giuridiche private senza fini di lucro – come "soggetti della libertà sociale". Si è attinto dalla giurisprudenza anteriore, nell'utilizzare questa espressione. Si sono lasciate da parte espressioni, pur correnti, come "terzo settore", "privato sociale"; "società civile"; "no profit"; "pubblico libero"; "economia civile": espressioni non coincidenti e, soprattutto, pregiudicate da studi e ideologie. "Libertà sociale", oltre che appartenere al patrimonio lessicale della Corte, lascia maggiore libertà di concettualizzazione. La Corte si è limitata a porre una distinzione con le "funzioni pubbliche" e con la "pubblica ammi-

nistrazione", intesa in senso lato, e a sottolineare il carattere di "utilità sociale", estraneo al fine di lucro, delle funzioni delle fondazioni.

Siamo in una dimensione della vita collettiva che non si lascia ridurre alla "grande dicotomia" di cui parlava Norberto Bobbio, tra il pubblico, come gestione autoritativa di interessi collettivi, e il privato, come perseguimento libero di fini d'interesse individuale. In breve, (a) soggetti giuridici privati, (b) espressione di auto-organizzazione sociale, (c) dotati di un proprio patrimonio, gestito in modo non speculativo, (d) operanti per la cura di interessi non politici ma, ugualmente, generali o collettivi delle comunità di riferimento, al di fuori di qualsiasi intento o scopo di lucro. Né stato, né mercato ma socialità.

Così, le fondazioni di origine bancaria sono venute a collocarsi in uno spazio che ha un preciso significato costituzionale cui si riferiscono gli artt. 2, 18, 41 e 43 della Costituzione, come ispirazione generale di una "democrazia sociale": ispirazione che è assurta a esplicito criterio di organizzazione delle funzioni di rilevanza pubblica, secondo l'art. 118, ultimo comma, nella formulazione datane dalla legge costituzionale n. 1 del 2001. E' riconosciuto il diritto dei cittadini, singoli e associati, di svolgere attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà, e si afferma il dovere dell'amministrazione pubblica di sostenere e di favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini nel campo delle attività disinteressate rivolte al bene della società. Questo è il fondamento costituzionale delle sentenze della Corte costituzionale, cui la legislazione attuale in tema di fondazioni di origine bancaria s'ispira e, in quanto a esso s'ispiri, è indisponibile da parte del legislatore ordinario ed è protetta contro le alterazioni di senso che dalla legge possano discendere.

# 4. L'ambito della garanzia costituzionale delle fondazioni

Questo significa che le fondazioni di origine bancaria, quali sono venute configurandosi nella legislazione, sono protette nei confronti degli interventi legislativi alla stessa stregua - cioè in quanto espressione di autonomia privata - delle fondazioni-persone giuridiche di cui tratta il Titolo II del Libro I del codice civile? Non pare che si possa dire così.

Innanzitutto, l'espressione Fondazione, nel caso nostro, sembra essere una semplice definizione legale, con tutti i problemi circa l'efficacia normativa che le definizioni legali sollevano. L'art. 1 del D. Lgs. N. 153 del 1999 (Definizioni) stabilisce un'equivalenza di significato non con ciò che si ricava dalla normativa generale sulle persone giuridiche del codice civile, ma con "l'ente che ha effettuato il conferimento all'azienda bancaria", a norma della legge-Amato. Il rinvio suppletivo alle norme del codice civile, del resto, sembra non essere diverso da una clausola di stile. Più sostanzialmente – per quanto storicamente alcune di esse trovino nei secoli trascorsi radici di natura associativa, di cui restano tracce istituzionali – a differenza delle fondazioni civilistiche le fondazioni di origine bancaria, come altre venute alla luce di recente, quali le fondazioni-enti lirici - sono istituite ope legis, e non da atti di autonomia privata riconosciuti dall'ordinamento e, come tali protetti costituzionalmente. In secondo luogo, la base patrimoniale degli enti si distingue evidentemente da quella delle fondazioni civilistiche, derivante da atti di liberalità privata, vincolata a uno scopo dal privato stesso determinato. Si dirà che il patrimonio delle fondazioni è pur sempre il prodotto del risparmio di singoli soggetti, ma quando esso risulta dalla somma di migliaia o milioni di apporti, è difficile non scorgere una differenza qualitativa rispetto alla liberalità di singoli privati che dispongono del proprio. Quando la somma di tanti "privati" forma una sostanza delle dimensioni di cui si parla a proposito dei patrimoni delle fondazioni di origine bancaria, è difficile non scorgere un mutamento di sostanza, un passaggio dalla quantità alla qualità che genera un interesse che si differenzia da quello relativo ai singoli apporti: un interesse, per l'appunto "sociale". Gli amministratori di tali patrimoni e del reddito che ne deriva sono conseguentemente, quanto a responsabilità verso la collettività di riferimento, in una posizione istituzionale molto diversa da quella degli amministratori delle fondazioni civilistiche, la cui responsabilità si qualifica essenzialmente come fedeltà alla volontà del fondatore. Insomma, un'altra cosa.

Queste considerazioni sono rilevanti quando si tratti di prendere posizione di fronte alle prospettive di riforma della disciplina codicistica delle fondazioni. L'auspicio di una disciplina uniforme ben si comprende con l'esigenza di difendere le fondazioni bancarie da incur-

sioni legislative, tramite la loro ascrizione a categorie giuridiche sperimentate e, soprattutto, incardinate sul principio dell'autonomia dei privati. Ma l'uniformità, in questo caso, farebbe torto alle peculiarità delle situazioni e si ritorcerebbe contro l'esigenza di discipline differenziate in ragione delle differenze di sostanza. Molto più giustificato, invece, è il ragionare sulle differenze, non come oggetto del capriccio del legislatore, eventualmente interessato a mutarne la natura per propri fini, ma come ragionevoli prese d'atto delle esigenze proprie dell'esplicazione delle libertà sociali che alle fondazioni d'origine bancaria fanno capo.

È su questa base che si può anche rispondere all'obiezione rivolta alla giurisprudenza costituzionale: se si tratta di fondazioni appartenenti integralmente all'ambito del privato, come si giustificano le regole legali che pongono limiti e divieti alla loro azione, ad esempio per quanto riguarda l'impiego del loro patrimonio, limiti e divieti indirizzati non solo all'ovvia e comune necessità di garantirne nel tempo la consistenza e la redditività? Non c'è qui un attentato alla autonomia privata, costituzionalmente protetta? Sarebbe probabilmente così, se le nostre fondazioni fossero integralmente riconducibili a quelle tradizionali, cui si riferiscono le norme del codice civile. Ma non è più così, una volta che se ne assuma la valenza sociale generale, che il legislatore deve proteggere con norme ragionevolmente finalizzate allo scopo loro proprio.

# 5. Lo "spazio" istituzionale delle fondazioni d'origine bancaria

Le Fondazioni occupano dunque uno spazio che è tipico, ma è anche uno spazio precario perché esposto alle pressioni e alle tentazioni che vengono dai due lati dell'esposizione, l'economia e la politica. Il raggiungimento e la difesa dell'equilibrio sono tutt'altro che facili, in un contesto come il nostro, dominato da stretti legami tra politica e finanza, entro i quali le fondazioni sono chiamate a destreggiarsi.

La loro garanzia è l'autonomia, riconosciuta non perché la si comprometta su uno o su entrambi i lati suddetti, ma perché la si usi nel senso della loro propria ed esclusiva vocazione istituzionale. A questo proposito, particolare significato deve attribuirsi alla questione,

## FONDAZIONI DI ORIGINE BANCARIA E DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA

che la Corte costituzionale ha affrontato e risolto con la sentenza n. 301, della composizione degli organi collegiali d'indirizzo. Tali organi sono espressione di una logica di "rappresentanza", anche se i loro componenti non sono, né devono 'sentirsi' "rappresentanti" in senso proprio dei soggetti che li hanno designati, rispetto ai quali sono in posizione di totale e assoluta indipendenza. Si tratta piuttosto di una "rappresentazione" del territorio, cioè di realtà sociali che non si lasciano semplificare dalla rappresentanza in senso politico. Per questo, la norma che imponeva nell'organo d'indirizzo la presenza prevalente di soggetti indicati dagli enti locali (regione, comuni e province) è stata ritenuta incostituzionale. Non tanto (o solo) perché con questo si sarebbero "pubblicizzati" enti che pubblici non sono, appartenendo all'ordinamento civile, quanto perché, in tal modo la "rappresentazione" della realtà locale sarebbe stata una falsa e dunque irragionevole rappresentazione. Si può aggiungere qui un interrogativo, con riferimento alla struttura di talune importanti fondazioni che quella presenza prevalente, anzi quasi totalizzante, prevedono nello Statuto: quel che è vietato alla legge di imporre, può essere l'esito di un atto di autonomia, l'autonomia statutaria? Può l'autonomia statutaria ciò che non può la legge?

Dietro gli schemi giuridici, tutti sanno che c'è la prosaica realtà di tutti i giorni e questa realtà contempla i tentativi delle forze politiche di "avere la propria banca". La "pubblicizzazione" delle fondazioni cui la Corte costituzionale ha posto un ostacolo, si è detto, avrebbe potuto mirare a questo scopo, al controllo politico della banca, attraverso il controllo delle fondazioni. Se lo si fosse raggiunto, la ragnatela dei legami tra politica e finanza si sarebbe stretta sulle fondazioni, e ne avrebbe stritolata l'autonomia e ne avrebbe fatto la via per la scalata al potere finanziario del potere politico-amministrativo.

## 6. L'uscita dal sistema creditizio

Si dirà: come sarebbe stato ciò possibile, quando la legge è particolarmente rigorosa nell'escludere che le fondazioni detengano partecipazioni di controllo in enti società che non abbiano per oggetto esclusivo l'esercizio di imprese strumentali. Le banche non rientrano certamente in questa categoria, essendo esplicitamente escluso per

#### Gustavo Zagrebelsky

#### FONDAZIONI DI ORIGINE BANCARIA E DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA

le fondazioni l'esercizio di funzioni creditizie. Come sarebbe stato possibile, considerando l'enfasi che la legge Ciampi ha posto sulle "dismissioni" delle partecipazioni delle fondazioni nel capitale della società bancaria? Dall'originario obbligo di detenere transitoriamente il controllo delle banche conferitarie (legge Amato), si è passati (legge Dini), per favorire la diversificazione degli investimenti, al limite del 50% dell'incidenza delle partecipazioni bancarie rispetto al patrimonio delle fondazioni. La legge Ciampi, infine (ma è una fine per modo di dire), ha stabilito l'obbligo, da adempiere entro determinati tempi, oggetto di proroghe, di cedere le quote di partecipazione di controllo sulle banche conferitarie (obbligo da cui sono esentate le fondazioni di minori dimensioni e quelle con sede in Regioni a Statuto speciale).

Dai dati Acri 2008 si apprende che le partecipazioni attualmente detenute dalle Fondazioni nelle banche conferitaria rispettano le prescrizioni in materia di controllo. A parte le 15 Fondazioni che rientrano nell'esenzione e che dunque detengono più del 50% o la totalità del capitale azionario della banca, 18 non detengono più partecipazioni dirette nella conferitaria e 55 detengono una partecipazione inferiore al 50% del capitale azionario. Di queste 55, 16 sono sotto il 5%, 16 stanno tra il 5 e il 20% e 23 tra il 20 e il 50%.

Per la percezione integrale della situazione si dovrebbe però guardare anche all'altro lato della situazione, cioè alla composizione complessiva del capitale di ciascuna banca, alla quale concorrono partecipazioni plurime di più d'un ente conferente. Le percentuali anzidette riguardano il lato dei singoli partecipanti, ma il lato dei partecipati mostrerebbe un intreccio finanziario molto complesso, da cui si dovrebbe probabilmente concludere che l'operazione di privatizzazione, funzionale alla ristrutturazione del sistema aziendale del credito e del risparmio, non ha coinciso però con la sua liberalizzazione. Ciò non è solo rilevante dal punto di vista della configurazione dei rapporti di potere nel mondo bancario ma ha anche un preciso significato dal punto di vista della configurazione giuridica degli enti conferenti – fondazioni nei confronti delle banche, come la vicenda cui si accenna qui di seguito dimostra.

# 7. La "natura in concreto" degli enti conferenti

# 7.1 La Corte di giustizia

La Corte di giustizia dell'Unione europea, nel 2006, in una causa che vedeva contrapposto il Ministero dell'Economia e delle Finanze, da un lato, e la Cassa di Risparmio di Firenze, la Cassa di Risparmio di San Miniato e la relativa Fondazione, dall'altro, si è pronunciata sulla natura degli enti conferenti. La pronuncia riguarda dunque il periodo compreso tra la legge Amato e la legge Ciampi. I problemi e le argomentazioni, però, sono tali da poter proiettarsi oltre tale periodo e riguardare così anche le fondazioni.

La Corte di giustizia, notoriamente, guarda più alla sostanza che alla forma delle cose. Si trattava della qualificazione come "impresa", dal punto di vista del diritto comunitario, degli enti conferenti, ai fini dell'applicabilità del divieto di "aiuti di Stato", nella specie la riduzione dell'imposta diretta sui dividendi percepiti da tali enti, derivanti dalla loro partecipazione al capitale delle società bancarie. La difesa delle Casse di risparmio e relativa Fondazione sostenevano non trattarsi di 'imprese' soggette al divieto comunitario di aiuti di Stato, limitandosi gli enti conferenti a percepire i frutti delle proprie partecipazioni, nello stesso modo in cui il proprietario di un immobile riscuote i canoni dovuti in base al contratto di locazione. Il Governo sosteneva la tesi contraria, sulla premessa che le partecipazioni di controllo nelle società bancarie fossero indizio sufficiente della natura commerciale degli enti conferenti, stante il "legame genetico e funzionale" tra questi e il sistema bancario.

La Corte, dal canto suo, ha rifiutato di seguire l'impostazione, opposta nelle conclusioni, ma uguale nell'impostazione, delle parti in causa: ha cioè rifiutato l'impostazione generale e astratta della questione, come se ci si dovesse pronunciare sulla categoria "enti conferenti", e non invece su questo o quell'ente conferente. Dopo aver rilevato che l'attività economica che qualifica l'impresa può essere svolta direttamente e anche indirettamente da un soggetto che controlla un altro soggetto, questo soltanto a contatto diretto col mercato, nell'ambito di

#### FONDAZIONI DI ORIGINE BANCARIA E DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA

un'unica unità economica, anche se giuridicamente suddivisa tra più soggetti, ha stabilito:

- a. che il semplice possesso di partecipazioni, anche di controllo, non è sufficiente a configurare impresa commerciale l'attività del soggetto detentore, quando tale possesso dà luogo solo all'esercizio dei diritti connessi alla qualità di azionista e alla percezione di dividendi, quali semplici frutti di proprietà;
- b. che, al contrario, un soggetto titolare di partecipazioni, che eserciti effettivamente il controllo partecipando direttamente o indirettamente alla gestione della società, deve considerarsi partecipe dell'attività economica dell'impresa controllata.
- c. che, pertanto, occorre distinguere le situazioni che si determinano in concreto, spettando al giudice nazionale valutare se un ente conferente-fondazione bancaria, agendo negli ambiti che le sono consentiti per legge, effettua operazioni finanziarie per influenzare indirettamente l'offerta di beni e servizi da parte della società partecipata. In tal caso, la qualifica di impresa è quella appropriata e a essa devono applicarsi le norme relative, comprese quelle che sono disposte per evitare alterazioni del mercato, tra le quali vi è il divieto di aiuti di Stato, comprendente le agevolazioni fiscali.

La decisione che così si è riassunta oscilla tra la considerazione della situazione normativa nazionale – la circostanza cioè che l'ingerenza nella partecipata sia consentita dalla legge - e la considerazione della realtà effettiva – la circostanza che l'ingerenza si verifichi concretamente. In questo secondo caso, si aprono valutazioni casistiche, da cui l'unitarietà delle definizioni legislative circa la natura dei soggetti partecipanti potrebbe essere compromessa dalla realtà dei fatti. Una "rivincita del fattuale", dunque, sul normativo.

## 7.2 Le Sezioni Unite della Corte di Cassazione

A questa importante decisione della Corte di giustizia è seguita, nel mese di gennaio di quest'anno, un'altrettanto importante sentenza delle sezioni Unite dalla Corte di cassazione, sfavorevole alle Fondazioni, sempre in tema di privilegi fiscali. In sintesi, questa decisione, con la quale si intende porre fine a precedenti oscillazioni giudiziarie, si ri-

#### Gustavo Zagrebelsky

#### FONDAZIONI DI ORIGINE BANCARIA E DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA

badisce l'estraneità degli enti conferenti ex lege Amato alla categoria di enti non commerciali in favore dei quali la legge prevede privilegi fiscali. La loro funzione primaria era infatti configurata dal legislatore come gestione della partecipazione nella società bancaria di nuova istituzione: una funzione dunque costitutiva di un tutt'uno con l'attività d'impresa, propria di quest'ultima. La configurazione legislativa, tuttavia, rappresenta – nella motivazione della sentenza – solo una semplice presunzione legale di svolgimento, in forma indiretta, di attività imprenditoriale. Infatti, essa non esclude in via assoluta l'applicabilità delle agevolazioni fiscali agli enti conferenti, ma tale applicazione è subordinata alla prova, posta a carico del soggetto che invoca l'agevolazione, dell'effettivo perseguimento di scopi non imprenditoriali ma di beneficienza, educazione, studio e ricerca scientifica, rispetto ai quali la gestione di partecipazioni (nella specie, in impresa bancaria, ma anche in imprese d'altro genere) assuma un ruolo non prevalente e comunque strumentale alla provvista delle risorse economiche, necessarie allo svolgimento delle funzioni primarie. In una precedente decisione della Corte di cassazione del 2007 si legge che "anche la completa dismissione [della] partecipazione [nella banca conferitaria] non comporta automaticamente il venir meno dei [connotati d'impresa], quando le risorse da essa ricavate siano utilizzate per acquisire partecipazioni in altre imprese, anche non bancarie" La S.U. aggiungono che "la dismissione delle partecipazioni non equivale alla cessazione della attività dell'impresa bancaria, dal momento che non si tratta di una dismissione con perdita di proprietà ma di dismissione/conferimento, con l'effetto che la proprietà e la gestione dell'azienda non sono passate di mano, sono state soltanto cartolarizzate in titoli azionari, rimasti quasi completamente nelle mani degli stessi enti conferenti".

In linea di principio, quindi, gli enti conferenti non sono esclusi dalle agevolazioni fiscali, "sempre che offrano la prova che in concreto abbiano svolto attività che possano essere riportate ai modelli" previsti dalla legislazione tributaria di favore. Dunque: attività d'impresa e non esenzione, in via di principio; attività non d'impresa ed esenzione, in casi particolari, l'onere della prova della particolarità della situazione ricadendo sul soggetto interessato all'applicazione del beneficio.

# 8. La natura in concreto delle fondazioni di origine bancaria

Diversa, naturalmente, è la situazione delle fondazioni dopo la riforma Ciampi. Esse possono esercitare attività d'impresa solo se direttamente strumentali ai fini statutari e, come detto, devono "dismettere" le partecipazioni di controllo già possedute in imprese non strumentali e non possono assumerne di altre. Su questa premessa si basa l'art. 12 del d. lgs, n. 153 dove stabilisce che le fondazioni che hanno adeguato i loro statuti al nuovo quadro normativo e non dispongono di partecipazioni di controllo in imprese, creditizie o d'altro genere, godono dei privilegi fiscali, quei privilegi di cui non godevano, in precedenza gli enti conferenti ex lege Amato. Lo stesso articolo, oltre a stabilire un regime transitorio, prevede che i benefici tributari cessino quando venga meno la natura di ente non commerciale della fondazione, quando cioè essa svolga attività d'impresa, in particolare quando essa sia titolare di partecipazioni di controllo in società commerciali.

La definizione di "partecipazione di controllo" è data dalla legge (art. 6) con il rinvio all'art. 2358 del codice civile che, oltre al criterio del controllo della maggioranza dei voti nell'assemblea dei soci, utilizza il concetto di "influenza dominante". Che cosa sia questa nozione, la legge Ciampi cerca di specificare, per esempio indicando il "potere di subordinare al proprio assenso la nomina o la revoca della maggioranza degli amministratori": "subordinare al proprio assenso? E' è chiaro che vasti margini di incertezza sono destinati a restare e che la moltiplicazione delle espressioni legislative rischia spesso di moltiplicare le incertezze. Margini e incertezze che aumentano quando il controllo è tale anche quando (come previsto dalla legge Tremonti, su questo punto passata indenne al controllo della Corte costituzionale) esso sia esercitato da più fondazioni in base ad accordi di sindacato in qualsiasi forma stipulati tra loro. Senza contare, poi, che potrebbe assumere rilievo, accanto alla nozione di partecipazione di controllo, quella di "partecipazione rilevante" influente sull'attività dell'ente, nozione fissata al 5% del capitale della banca, in base alla quale il titolare di tale partecipazione si presume per legge svolgere "attività di banchiere", anche ai fini dell'autorizzazione della Banca d'Italia prevista dal Testo unico bancario (art. 23).

#### FONDAZIONI DI ORIGINE BANCARIA E DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA

Nella disciplina Ciampi delle fondazioni, il quadro sembra quindi rovesciarsi. Mentre, in precedenza, gli enti conferenti vivevano nella presunzione d'essere gestori (indiretti) d'attività imprenditoriale, salva prova contraria, oggi le fondazioni privatizzate vivono nella presunzione di non esserlo. Ma è una presunzione legale assoluta, iuris et de iure, o una presunzione relativa, iuris tantum? In altre parole, nella vigenza della legge Ciampi sarebbe possibile, tramite una prova in fatto, contraddire l'ascrizione di una fondazione specifica alla definizione legislativa di ente non commerciale, una prova il cui onere, questa volta, graverebbe sull'amministrazione finanziaria?

La questione diventa quella della prova circa l'insufficienza delle "dismissioni", ai fini del venir meno della "partecipazione di controllo" o circa la sufficienza di nuove acquisizioni, ai fini dell'assunzione di una partecipazione di controllo, ovvero circa l'esistenza di patti di sindacato.

Anche nella situazione normativa attuale dunque, sia pure a onere probatorio invertito, la natura delle fondazioni, come enti commerciali o non commerciali non dipende esclusivamente e univocamente da una definizione legislativa. Dipende dall'adempimento, da parte delle fondazioni stesse, delle condizioni astrattamente previste dal legislatore: adempimento che può dirsi esistente in un certo momento, ma che può mancare in un altro. Così, possiamo dire che, in conseguenza dell'elaborazione interpretativa della giurisprudenza, comunitaria e nazionale, la natura giuridica delle fondazioni non è data una volta per tutte, con le conseguenze, non solo quelle fiscali di cui si sono occupate le decisioni sopra menzionate, che possono derivare dal passaggio dal campo del commerciale a quello del non commerciale.

## 9. Una riflessione di sintesi

A onta di un'indagine demoscopica di qualche anno fa, che assegnava alle fondazioni d'origine bancaria un alto grado di "gradimento", a me pare di percepire un'atmosfera, se non di sospetto, almeno di cautela di giudizio nei loro confronti, che fa torto, indubbiamente, ai meriti che esse stesse hanno maturato in questi anni nei confronti delle comunità di loro riferimento. Nella sentenza delle Sezioni Unite della Corte di cassazione, ad esempio, si legge, a proposito dei "danti

#### Gustavo Zagrebelsky

#### FONDAZIONI DI ORIGINE BANCARIA E DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA

causa" delle odierne fondazioni, che gli "enti conferenti" "sono una "invenzione" del legislatore "di tipo assolutamente nuovo nel nostro panorama legislativo, difficile da classificare, comunque con caratteristiche che non si conciliano" con quelle di enti già conosciuti. Chi ha anche solo un poco di pratica di lessico giudiziario comprende il sospetto che spira in queste proposizioni. Le nostre fondazioni, poi gli enti che sono succeduti a questa "invenzione" del legislatore sono sistematicamente menzionate tra virgolette.

Presso l'opinione pubblica avvertita, che è quella che spesso risulta determinante tra i fattori di pre-comprensione che guidano anche gli atteggiamenti dei giudici in materie dove dominano fattori tecnici, come quello di cui ci stiamo occupando, non risultano facilmente giustificabili, alla luce della posizione e dei compiti che sono attribuiti alle nostre fondazioni -oggi si dice della loro mission - comportamenti che sembrano pregiudicare negativamente la loro posizione sui due versanti rispetto ai quali essa si gioca e nei confronti dei quali deve preservarsi la loro autonomia. Noi non ignoriamo affatto che sempre, e particolarmente in un momento come è l'attuale di crisi economica dalle pesanti conseguenze sociali, tutti gli attori istituzionali devono cooperare per non disperdere le energie e per concentrare le scarse risorse esistenti, in vista di un interesse comune che li trascende tutti. Ma questo deve avvenire nel rispetto dell'originalità dei ruoli rispettivi.

Così, presso quell'opinione pubblica avvertita, non giovano le contese politiche che accompagnano la vita delle fondazione nei momenti di formazione dei loro organi e nei momenti importanti della loro attività, da cui viene talora accreditata l'impressione ch'esse siano talora concepite come enti strumentali delle amministrazioni pubbliche locali, da occupare con i propri uomini. D'altra parte, non giovano nemmeno i coinvolgimenti con le politiche finanziarie delle banche da cui, pur al di là del rispetto formale delle norme di legge, sembra risultare la perduranza di intrecci d'interesse con i quali le fondazioni dovrebbero ormai avere sciolti i propri legami, secondo la logica del diritto vigente. Queste impressioni alimentano l'idea che l'amministrazione di grandi patrimoni delle fondazioni serva ad altro che a

#### FONDAZIONI DI ORIGINE BANCARIA E DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA

fornire le rendite migliori per alimentare le proprie attività erogative, attività per le quali anche la struttura organizzativa e funzionale – la governance, si dice oggi – adatta, e che l'autonomia di cui gli enti gestori godono non sia, in pratica, giustificata dalla loro particolare legame di responsabilità sociale nei confronti delle comunità di cui essi devono essere la rappresentazione ma possa essere uno schermo per scelte politico-amministrative e imprenditoriali sottratte alla responsabilità ora della politica, ora del mercato.

Per le fondazioni, si tratta di non disperdere, anzi consolidare il patrimonio di credito ch'esse hanno acquisito a partire dalla riforma della fine degli anni '90 e che ha rappresentato la base del riconoscimento dello loro status costituzionale, nelle decisioni del 2003. Resta aperto un vasto territorio di riflessione teorica e d'impegno pratico, che chiama in causa le responsabilità del legislatore, da un lato, e l'esercizio dell'autonomia delle fondazioni, dall'altro.

# 11. Problemi aperti

La strada per consolidare l'autonomia delle fondazioni, riempirla di significato conforme alla democrazia in senso sociale e sottrarla a quello che è stato definito il pericolo della loro "autoreferenzialità" non può che essere di stabilire nessi e collegamenti circolari di affidabilità e ricettività con l'ambiente in cui esse operano, dove circolino informazioni, si esprimano bisogni, si formulino progetti e domande, entro un sistema di "libertà sociali" accompagnate a "responsabilità sociali". I due concetti di libertà e responsabilità sono naturalmente correlati e la loro correlazione è condizione per poter parlare delle fondazioni come soggetti appartenenti alle comunità territoriali di riferimento e per far sì che le prime vengano sempre più percepite come elementi portanti delle seconde. Non sovrappiù, aggiunte, sovrapposizioni, ma parti integranti, anzi integratrici. L'autonomia delle fondazioni ha questo primario obiettivo, di formazione e tenuta del tessuto sociale.

In questa direzione, può concorrere la pubblicità dei progetti delle fondazioni, alla cui realizzazione siano chiamati a concorrere tutti i soggetti interessati, la selezione tra quali sia fatta con criteri di traspa-

#### Gustavo Zagrebelsky

## FONDAZIONI DI ORIGINE BANCARIA E DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA

renza, oggettività e imparzialità, secondo procedure che assicurino forme di partecipazione cooperativa; il diritto degli interessati alla motivazione delle decisioni di diniego, utile particolarmente nel caso del concorso di pluralità di domande d'accesso al medesimo finanziamento; procedure di rimostranza presso organi dotati di autonomia funzionale, da attivare in caso di decisioni che si ritengano discriminatorie (negli anni passati, si è perfino ipotizzata l'eventualità, a prima vista alquanto dissonante rispetto alla logica della "responsabilità sociale", di un ricorso all'autorità giudiziaria, assimilando la posizione dei soggetti che entrano in rapporto con le Fondazioni a quella di titolari di interessi legittimi nei confronti degli atti della Pubblica Amministrazione); la pubblicità preventiva dei progetti di finanziamenti di rilevante importo i quali, per ciò solo, sono ostativi di altre destinazioni delle erogazioni; procedure di coordinamento degli interventi tra fondazioni e tra fondazioni e altri soggetti pubblici e privati operanti nei medesimi ambiti, in luoghi istituzionali riconoscibili dagli interessati; l'istituzione di una Autorità indipendente – eventualmente, in assenza di iniziativa legislativa, anche per determinazione autonoma del sistema stesso delle fondazioni -, garante della legalità e della trasparenza e, eventualmente, della "buona gestione" - nell'interesse dei soggetti terzi - delle attività istituzionali delle Fondazioni e della gestione dei loro patrimoni.

Sono soltanto alcuni spunti che indicano quanti e quanto importanti passi possono essere fatti lungo il cammino che porti anche nel nostro Paese al radicarsi della democrazia partecipativa, aperta a forme di gestione sociale degli interessi collettivi.

# INNOVAZIONE E CRISI FINANZIARIA: IMPLICAZIONI SULLA REGOLAMENTAZIONE DEL SISTEMA BANCARIO

Innovation and financial crisis:
IMPLICATIONS ON REGULATORY SYSTEMS OF FINANCIAL OPERATORS

# Roberto Malavasi

Dipartimento di Scienze Economiche e Commerciali Università degli Studi di Cagliari

> Department of Economics and Business University of Cagliari

> > malavasi@unica.it



La crisi finanziaria che stiamo ancora sperimentando è diretta conseguenza dei processi evolutivi del sistema internazionale di riferimento. Questi processi in breve tempo hanno realizzato uno dei casi più rilevanti di diversificazione produttiva, di globalizzazione e di concentrazione di attività: una crescita di complessità di inusitata portata.

Il settore finanziario presenta alcune peculiarità, universalmente riconosciute, che ne raccomandano, nell'interesse collettivo, un controllo ed un indirizzo degli operatori, volto a limitarne l'esagerata assunzione del rischio. La prima di esse riguarda il carattere fiduciario intrinseco a tutte le prestazioni effettuate nei confronti della clientela che va sempre e comunque riconosciuto e salvaguardato.

Compito delle Autorità dei singoli paesi e degli organismi internazionali, all'intensificarsi delle interrelazioni globali, è quello di prevedere e fissare, per tempo, sistemi di monitoraggio e di regolazione dei comportamenti degli operatori, col preciso intento di impedire il diffondersi di orientamenti egoistici ed opportunistici, causa prima di ogni crisi di fiducia.

# Parole Chiave: Innovazione Finanziaria · Stabilità Del Sistema · Regolamentazione

The ongoing financial crisis is the consequence of the evolution of the international financial system. This evolution has led in a short time period to one of the most remarkable cases of productive diversification, globalization and concentration of banking activities: a growing complexity of an unusual extension. The financial sector presents few peculiarities, generally recognized, that suggest to control and drive the behavior of its operators, with the purpose to limit their risk-taking in order to safeguard the common interest. The first of these peculiarities is the fiduciary nexus that accompanies the relationships with customers; this nexus needs to be recognized and safeguarded.

The aim of the Supervisory Authorities of each country and of any supranational organism is to establish and fix, timely, monitoring and regulatory systems on the behavior of the financial operators, with the aim to forbid the diffusion of selfish and opportunistic trends that lie at the basis of any fiduciary crisis.

**KEY WORDS:** FINANCIAL INNOVATION · BANKING SYSTEM STABILITY · REGULATION

## Innovazione finanziaria ed attività bancaria

Volendo, in breve, ripercorrere i tratti salienti del processo che vede oggi i mercati finanziari indicati come uno dei più rilevanti casi di globalizzazione, si potrebbe cominciare con il ricordare come gli anni ottanta si siano caratterizzati per importanti modificazioni nel sistema internazionale di riferimento.

Allora si determinò, infatti, non solo un cambiamento in termini di centri creatori ed utilizzatori dei più rilevanti flussi di risparmio, ma si modificò in modo sostanziale, in favore dei circuiti diretti e dei mercati, il sistema di collegamento fra unità in surplus e unità in deficit. Complici l'innovazione tecnologica e l'ingegneria finanziaria si svilupparono per un verso un gran numero di mercati, sempre più esterni a quelli regolamentati, per altro verso una crescente quantità di strumenti, sia originari che derivati, atti non solo a realizzare il processo di intermediazione, ma anche a permettere la gestione della diversa distribuzione del rischio collegato alle attività finanziarie così create. Per le banche si intravide subito la possibilità di una reintermediazione che, collegando la tradizionale attività creditizia all'operare dei mercati mobiliari, potesse realizzare recupero di quantità patrimoniali ed arricchimento dei conti economici, mediante processi di diversificazione produttiva. Nacquero così e si svilupparono le nuove aree di affari del private e del corporate banking, dentro lo storico commercial banking prevalentemente al dettaglio.

La diversificazione successiva punta ad uno sviluppo di ancora più forti complementarità tra le due aree di business rappresentate da un lato dalla intermediazione creditizia e dall'altro lato dall'intermediazione mobiliare: attraverso la creazione di nuove passività derivanti dalla cartolarizzazione di crediti si cerca, infatti, di sfruttare in modo sinergico le tradizionali competenze creditizie con le nuove competenze mobiliari. Con la cartolarizzazione si può cioè alimentare il mercato mobiliare con *assets* di origine bancaria in grado di determinare processi di crescita multipli dai quali trarre nuove fonti di profitto.

L'effetto ricercato in termini di sviluppo di nuovi servizi di *risk tra-ding*, di *risk management* e di contratti di copertura dei rischi di mercato, in sintesi, di consulenza e assistenza sia degli emittenti sia degli investitori, appare di tutta evidenza. Uno sviluppo di complementarità tra i due mercati, quindi, assolutamente fisiologico e capace di assicu-

rare allo stesso tempo migliori condizioni di approvvigionamento dei capitali, per quantità e costo, e più articolate e profittevoli capacità di impiego del risparmio, a tutto vantaggio dell'entità dei rischi assunti dagli intermediari e del valore del loro risultato economico.

## **Concentrazione e Performance**

Per favorire questo recupero, e assicurarsi così sistemi bancari competitivi ed agguerriti, si sviluppa nei diversi paesi un intenso e veloce processo di deregolamentazione che limita viepiù i controlli ad una vigilanza di tipo prudenziale, basata sul rispetto di requisiti minimi di patrimonializzazione, restringendo peraltro la sua applicazione alle sole categorie di intermediari, in genere quelli bancari, ritenuti più esposti a rischi di tipo sistemico.

L'accresciuta concorrenzialità e il connesso restringimento dei margini, nel mentre spinge al miglioramento delle condizioni di efficienza produttiva, intensifica la convenienza allo sfruttamento delle economie di scala, favorendo una rapida crescita dimensionale ottenuta attraverso processi di acquisizione e fusione.

Perno di questo processo di globalizzazione risultano essere gli Usa, paese in cui il mercato finanziario raggiunge dimensioni maggiori, la maggior efficienza, la più alta capacità di innovazione, la più intensa adozione di sofisticate tecnologie produttive e distributive sempre più legate al mondo dell'*information technology*. In un tale contesto si diffonde la presenza di operatori bancari di gigantesche dimensioni, orientati allo sviluppo e alla vendita di nuovi prodotti, derivanti in primo luogo da processi di cartolarizzazione degli attivi, quindi alla diretta assunzione di attività finanziarie circolanti sui mercati. Si passa in sostanza dalla gestione del rischio di credito assunto nei confronti della clientela corporate o retail, ad attività di trading su titoli, tipiche dell'investment banking, fino a spingersi ad operatività di tipo speculativo, in particolare su prodotti complessi e derivati trattati, in prevalenza, su mercati non regolamentati.

Il processo di determinazione dell'utile si sposta così dai ricavi per interesse, ai margini provvigionali dell'intermediazione mobiliare, alle commissioni su attività sempre meno correlate all'intermediazione creditizia di tipo tradizionale, allargandosi fino a comprendere proventi derivanti da attività speculative.

L'esigenza di disporre nei vari paesi di campioni nazionali in grado di competere con questi operatori globali, capaci di controllare crescenti flussi originati dai nuovi prodotti, produce in breve il diffondersi del processo di concentrazione, a partire da quei paesi storicamente dotati di centri finanziari internazionalmente accreditati.

Solo che l'egoismo di spingere indefinitamente la dinamica delle quantità di bilancio verso traguardi dimensionali ed economici sempre più ambiziosi, in un'ottica di breve periodo, innesca rilevanti ripercussioni su più fronti. In primo luogo induce una ricerca della crescita dimensionale fine a se stessa, che trascura l'esatta valutazione dei termini economici e finanziari delle fusioni e acquisizioni, posto che il superamento di soglie variabili da banca a banca, nel tempo e nello spazio, individua sempre e comunque un limite al di sopra del quale gli effetti in termini di accrescimento della complessità producono diseconomie. In secondo luogo giustifica la realizzazione di processi di cartolarizzazione a più stadi e, in generale, la ricerca di soluzioni innovative preordinate all'aggiramento dei parametri regolamentari: si punta, ad esempio, al risparmio di capitale regolamentare, spostando al di fuori e a valle degli intermediari regolati il finanziamento di attivi di mercato, realizzato in prevalenza a mezzo del debito<sup>1</sup>. Infine, ma non certo per ordine di importanza, determina una crescente sottovalutazione, se non anche abbandono, di alcuni basilari principi su cui si basa da sempre la continuità del carattere fiduciario dei rapporti tra intermediari finanziari e clienti. Primo fra tutti la pericolosità per l'intermediario di esasperare il rapporto di leva finanziaria, quindi, di utilizzare una raccolta assai più breve rispetto alle condizioni di durata dei fondi collocati, di concentrare inoltre i propri attivi su pochi strumenti e/o su un limitato numero di controparti.

Senza contare poi che, come ovvio, a base di qualsivoglia processo di intermediazione, indipendentemente dal prevedersi una attività di securitization, deve sempre porsi la capacità della banca di assicurare una immunizzazione da eventi destabilizzanti normali e stimati con prudenza, cioè di garantire una persistenza nel tempo alla qualità degli *assets* assunti in portafoglio. Dunque, in ultima analisi, di dare

<sup>1)</sup> P. Mottura, Crisi sub-prime e innovazione finanziaria, in Bancaria, nº 2/2008

certezza sulla qualità delle competenze tecniche attivate sul fronte della valutazione del rischio di credito, quindi, sulla validità di lungo periodo dei modelli di business adottati<sup>2</sup>.

A quest'ultimo riguardo si fa infatti osservare come una efficientistica e acritica trasposizione agli intermediari bancari dei modelli che hanno determinato il successo delle imprese di manufacturing, non si sia dimostrata in grado di assicurare nel tempo condizioni di equilibrato sviluppo delle gestioni<sup>3</sup>. L'emergere di una generale e diffusa cultura finanziaria-manageriale fondata sulla generazione di valore per l'azionista (roe), con una focalizzazione al breve termine, si è cioè rivelata inadatta rispetto all'esigenza prioritaria di preservare gli interessi strategici della attività bancaria, sinteticamente esprimibili nella imprescindibile esigenza di salvaguardia del carattere fiduciario intrinseco a tutte le prestazioni attivate nei confronti dei clienti individuali e del sistema produttivo. Come dire che una logica di focalizzazione ossessiva al roe e alla generazione di valore per l'azionista può progressivamente motivare lo sviluppo di comportamenti di ispirazione opportunistica, di assenza di correttezza e trasparenza, controproducenti nel medio-lungo periodo rispetto alla stabilità dei rapporti di clientela. E questo appare tanto più vero in una situazione di abbondante disponibilità di liquidità, a prezzi bassi e rinnovabile, in cui l'attenzione del management tende a concentrarsi sulla relazione rendimento-rischio-capitale da remunerare.

D'altronde, in un contesto altamente competitivo lo stesso top management sviluppa meccanismi fortemente premianti basati sulla partecipazione al valore prodotto che, contribuendo al processo di esasperazione del roe, possono indebolire l'attenzione da porre al divenire delle dinamiche aziendali di medio-lungo periodo.

## Evoluzione dei rischi tipici

In termini di evoluzione dei rischi tipici connessi all'attività bancaria può rilevarsi come i processi sopra indicati convergano verso un consistente innalzamento del rischio di credito. La crescente operatività realizzata in funzione del trasferimento ad altri soggetti del rischio

<sup>2)</sup> T. Bianchi, Mutui subprime: errori antichi, in Banche e Banchieri, n° 4/2007

<sup>3)</sup> P Mottura, la realtà cambia la banca..., in Bancaria n° 5/2008

connesso all'attivo generato dalle operazioni di prestito, mediante processi di cartolarizzazione a catena, indebolisce infatti l'interesse al rigoroso accertamento della qualità dell'originario credito erogato<sup>4</sup>. Allo stesso tempo, all'estendersi della commistione dei servizi di banca commerciale con l'esercizio di attività svolte in proprio sul mercato finanziario, tipiche delle banche di investimento, può determinarsi una crescente difficoltà nella stima del rischio dei prodotti finanziari innovativi, sempre più strutturati, sui quali spesso non si dispone di una quantità sufficiente di dati. E questo anche a voler tacere le distorsioni aggiuntive che si possono innescare nel caso dell'insorgere di situazioni di conflitto di interessi.

Peraltro, proprio a motivo della complessità e dell'opacità di molti strumenti finanziari, diviene possibile un accrescimento, anche inconsapevole, del grado di concentrazione delle esposizioni nei confronti di un numero limitato di altre istituzioni finanziarie attive nello stesso mercato, così determinando una intensificazione sistemica del rischio di credito.

Cosa poi dire dei prodotti derivati come i cds, che hanno registrato una grande diffusione nel tentativo degli operatori di assicurarsi contro un rischio di credito ritenuto sempre meno definibile. In molti casi, complici gli strumenti di monitoraggio del rischio ancora imperfetti, si è trattato di una "copertura" di fatto inesistente, posto che l'assicuratore non disponeva di idonei accantonamenti contro il rischio.

Per quanto riguarda poi il rischio di liquidità, in aggiunta al più tradizionale *funding risk* connesso al mismatching delle scadenze, non può ora non tenersi anche conto della possibilità che le attività finanziarie nelle quali sono investiti i capitali di un intermediario finanziario possono subire una diminuzione di prezzo conseguente alla carenza di liquidità del relativo mercato (*market liquidity risk*) e generare perdite che compromettono la patrimonializzazione della banca, così provocando il blocco delle linee di fido concedibili da parte delle altre istituzioni finanziarie<sup>5</sup>.

<sup>4)</sup> F. Cannata, M. Quagliarello, L'impatto di Basilea 2 sulla crisi finanziaria..., in Bancaria

<sup>5)</sup> A. Sironi, La crisi finanziaria internazionale un anno dopo, in Economia & Management,  $n^{\circ}$  5/2008

Va infine ricordato come, a parità di altri rischi, sia emerso un nuovo profilo di criticità delle gestioni bancarie: quello connesso al cosiddetto "rischio di irresponsabilità" da dimensione o da interconnessione. Rischio che a fronte dell'assicurazione statale di fatto garantita a favore dei giganti del credito giustifica una richiesta di disponibilità aggiuntive di capitale rispetto a quanto indicato dai processi di stima del rischio tipici dell'attività bancaria<sup>6</sup>.

# Implicazioni sulla regolamentazione

Premesso che una attività indipendente di regolazione e controllo sull'operare degli intermediari finanziari appare indispensabile ai fini della tutela dei rapporti di fiducia reciproca fra tutti i partecipanti al sistema, va in via pregiudiziale osservato che in un mercato ormai divenuto globale non appare più logico l'utilizzo di una vigilanza ristretta ai diversi ambiti nazionali, peraltro secondo estensioni e modi di intervento differenziati.

La prima lezione che può trarsi dalle interazioni oggi rilevabili a livello di mercati, strumenti ed intermediari internazionali, deve cioè essere proprio quella di un recupero di una capacità di intervento sistemico su tutti i profili appena indicati, secondo un' ottica di tipo globale che può essere realizzata solo da parte di un organismo sovra ordinato rispetto ai singoli contesti nazionali.

In tema di mercati, appare allora evidente l'opportunità di ricondurre tutta l'intermediazione finanziaria nell'alveo di mercati regolamentati, più trasparenti, dove sia premiato chi intraprende e rischia il proprio capitale, piuttosto che chi scarica su creditori e clienti le conseguenze della propria cupidigia e delle proprie incompetenze. Così come deve potersi realizzare una supervisione ed una previsione di standard comuni per tutte le tipologie di intermediari, anche se per alcuni di essi, definiti da chiari confini, non potranno non essere previste, per ragioni di stabilità, forme sostanziali di regolamentazione prudenziale.

Allo stesso tempo necessita prendere atto dell'esistenza di intermediari bancari il cui grado di significatività all'interno del sistema in-

D. Masciandaro, Il Sole 24 Ore del 18/1/2008

ternazionale è certamente peculiare, sia a motivo del livello dimensionale raggiunto sia per l'insieme delle interconnessioni attivate. I gradi di difesa prudenziale nei confronti di questi operatori, contro possibili errori o comportamenti troppo aggressivi o addirittura predatori, vanno irrobustiti prevedendo una disciplina di vigilanza, anche su base cooperativa, che cresca di intensità in modo progressivo rispetto al volume di attività, magari per fasce dimensionali.

Un ulteriore profilo strutturale su cui porre nuova attenzione sembra poi essere rappresentato dalla commistione realizzata tra servizi di banca commerciale e di banca di investimento: risultando di fatto impossibile separare le due attività, appare tuttavia logico attendersi, a motivo degli alti rischi e dei seri conflitti di interesse che possono manifestarsi per l'esercizio in proprio di una operatività sul mercato finanziario, la previsione di speciali vincoli prudenziali e di capitale tali da realizzare il controllo dello specifico rischio derivante dall'operare congiunto sulle due aree di business. Analogamente dovrebbero essere sottoposte ad un simile sistema di difesa preventiva anche tutte le soluzioni societarie esterne ad una banca, ma che di fatto realizzino pari condizioni di rischio aggregato<sup>7</sup>.

Due ulteriori annotazioni possono infine riguardare da un lato l'auspicato regolamento degli standard relativi a governance, controllo dei rischi, metodi di contabilizzazione e di valutazione degli attivi, liquidità ed adeguatezza del capitale; dall'altro lato il sistema di remunerazione dei manager, che va indirizzato verso compensi che tengano conto di una visione di lungo periodo

#### Il caso Italia

In chiusura sia consentito solo un breve cenno alla situazione italiana.

Il nostro sistema bancario non appare certamente estraneo alle tendenze di diversificazione, di concentrazione e di articolazione dei rischi tipici oggi gravanti sulle gestioni bancarie, anche se le stesse vanno ad inserirsi in un contesto nel quale operano altresì caratterizzazioni e processi dinamici specifici, come il caso della privatizzazione e della

<sup>7)</sup> M. Onado, Soccorso alle banche ma a tempo determinato, Il Sole 24 Ore del 20/1/2009

apertura alla concorrenza. Condizioni ambientali, queste ultime, che hanno modo di modificare in buona sostanza portata ed effetti dei fenomeni generali appena citati.

Il processo innovativo sopra descritto appare, ad esempio, limitato a poche realtà bancarie di rilevanti dimensioni operanti su mercati finanziari all'ingrosso, rimanendo la gran parte degli intermediari orientati alla tradizionale attività creditizia, intorno alla quale si costruiscono e si commercializzano nuovi servizi alla stessa fortemente correlati. E in questo l'esistenza nella nostra economia di un numero elevatissimo di piccole e medie imprese, meno orientate al rischio e a stretta vocazione locale, unita ad una diffusa platea di piccoli risparmiatori hanno certamente giocato un ruolo non trascurabile in difesa della conservazione di una estesa presenza di banche più piccole, con funzioni di banca di prossimità.

Nondimeno, il risvolto di questa minor esposizione ai rischi connessi all'assunzione di attività tipiche dell'investment banking e su prodotti complessi e strutturati è conferma di uno stretto legame tra intensificazione dell'innovazione nelle poche grandi banche e focalizzazione dell'offerta delle stesse verso gli utenti dimensionalmente più rilevanti, ad elevato standing finanziario. Come dire che i processi di diversificazione ed innovazione finanziaria realizzati dalle banche italiane sono stati prevalentemente rivolti a soddisfare le esigenze delle imprese di più grandi dimensioni, a maggiore forza contrattuale, già orientate, anche a motivo della propria capacità finanziaria, alla copertura del fabbisogno finanziario sui mercati mobiliari e di borsa. Questo mentre la gran parte del tessuto produttivo italiano, che continua ad essere rappresentato da PMI, appare debolmente coinvolto nel concreto utilizzo delle tecnologie per l'accesso, l'impiego e la gestione di prodotti e servizi bancari innovativi.

Sul fronte dei prenditori di fondi di più ridotte dimensioni si assiste così, ad esempio, non solo ad una scarsa articolazione dell'offerta, ma anche ad una disponibilità ed accessibilità al credito che, anche a motivo della riduzione dell'attenzione prestata a questo segmento di clientela da parte delle banche maggiori, certo non aumenta. Lo stesso dicasi dal lato dei risparmiatori per i quali si registrano altrettanti evidenze nel senso di uno sviluppo di servizi innovativi solo per coloro che dispongono di risparmi molto consistenti, mentre la qualità media

dell'offerta resa disponibile alla clientela minore risulta ancora poco soddisfacente<sup>8</sup>.

Considerate allora le specifiche esigenze delle imprese di minori dimensioni, legate alla necessità della crescita dimensionale e produttiva, dell'adeguamento tecnologico e dell'apertura a nuovi e più vasti mercati di sbocco, appare chiaro come l'offerta di servizi finanziari nei loro confronti debba ancora essere compiutamente estesa per assicurare ogni possibile esecuzione di operazioni sul capitale, di ricambio degli assetti proprietari, di ingresso in nuovi mercati, di rinnovamento tecnologico, anche attraverso la ricerca di partnership adeguate.

Un'altra evidenza di carattere strutturale della quale dovrà infine tenersi conto per definire i processi dinamici di adeguamento dell'intero sistema dell'intermediazione bancaria si connette al fatto che in Italia continua ad esistere una rilevante diversità territoriale nell'offerta, sia in termini di quantità e qualità che di condizioni. Il che ripropone la necessità di fare definitiva chiarezza, in alcuni contesti, a onor del vero sempre più limitati, sulla necessità di distinguere tra patrimonio e finanza di impresa da un lato e risorse finanziarie riferibili alla famiglia o al socio proprietario dall'altro: vanno cioè definitivamente rimosse talune pratiche che in contropartita di una indistinta qualità del credito erogato e di una semplificazione nelle stime del rischio di impresa, puntano all'ottenimento di importanti garanzie reali e di livelli di commissioni particolarmente rilevanti.

I margini per un complessivo miglioramento del processo di intermediazione creditizia e finanziaria che sia in grado di assicurare piena capacità competitiva a livello di sistema paese paiono, allora, certamente non trascurabili.

<sup>8)</sup> R. Ruozi, Luci e ombre nell'evoluzione dell'attività bancaria, in Bancaria n° 3/2008

# Riferimenti bibliografici

Bianchi T., 2007, *Mutui subprime: errori antichi*, in Banche e Banchieri, 4.

Cannata F. - Quagliarello M., 2009, *L'impatto di Basilea 2 sulla crisi finanziaria...*, in Bancaria, 1.

Masciandaro D., 2008, Il Sole 24 Ore del 18/1/2008

Mottura P., 2008, Crisi sub-prime e innovazione finanziaria, in Bancaria, 2.

Mottura P., 2008, La realtà cambia la banca..., in Bancaria, 5.

Onado M., 2009, Soccorso alle banche ma a tempo determinato, Il Sole 24 Ore del 20/1/2009

Ruozi R., 2008, Luci e ombre nell'evoluzione dell'attività bancaria, in Bancaria. 3.

Sironi A., 2008, *La crisi finanziaria internazionale un anno dopo*, in Economia & Management, 5.



# STIMA DELLA SPESA PUBBLICA ITALIANA SECONDO I MODELLI DI MUSGRAVE E ROSTOW E DI O'CONNOR\*

Estimates of Italian Public Expenditure according to Musgrave & Rostow's and O'Connor's Models

# Cosimo Magazzino

Facoltà di Scienze Politiche, Università degli Studi "Roma Tre" Royal Economic Society Centro di Ricerca inter-dipartimentale di Economia delle Istituzioni-C.R.E.I.

School of Political Science, University "Roma Tre", Rome - Royal Economic Society - Centre for Research on the Economics of Institutions - CREI

cmagazzino@uniroma3.it

<sup>\*</sup> L'Autore desidera ringraziare il prof. GIAN CESARE ROMAGNOLI e la prof.ssa MA-RIA MADDALENA BARBIERI per i consigli ricevuti nel corso della ricerca. Tuttavia, le opinioni espresse in questo saggio – così come gli eventuali errori – sono imputabili soltanto a me.



In questo lavoro vengono descritti e stimati due tradizionali modelli sulle determinanti della spesa pubblica, il primo suggerito da Musgrave e Rostow, il secondo da O'Connor, in relazione al caso italiano per il periodo 1960-2008. Dopo una breve introduzione, nella quale viene presentata la teoria economica, vengono descritti e stimati i due modelli. In seguito si discutono i risultati empirici trovati per questi modelli. Infine, si suggeriscono alcune considerazioni sulle politiche di spesa auspicabili nel nostro Paese.

PAROLE CHIAVE: SPESA PUBBLICA · MUSGRAVE · ROSTOW · O'CONNOR · RIFORME STRUTTURALI · SERIE STORICHE

We describe and estimate two traditional models of the determinants of public expenditure, the first suggested by Musgrave and Rostow, the second by O'Connor, in relation to the Italian case for the period 1960-2008. After a brief introduction where is shown the economic theory, the two models are described and estimated. Then are discussed our empirical results for these models. Finally, we suggest some considerations on desirable expenditure policies.

**Keywords:** Public expenditure  $\cdot$  Musgrave  $\cdot$  Rostow  $\cdot$  O'Connor  $\cdot$  Structural reforms  $\cdot$  time-series

"È un grande errore giudicare le politiche ed i programmi per le loro intenzioni piuttosto che per i loro risultati". MILTON FRIEDMAN (1912 – 2006)

## 1. Introduzione

In questo saggio vengono stimati alcuni modelli della dinamica della spesa pubblica italiana<sup>1</sup>, dai primi anni Sessanta sino al 2008<sup>2</sup>, al fine di capirne la dinamica e proporre degli interventi di riforma.

Per l'analisi di modelli differenti, applicati ad altri data-set, cfr. Magazzino C., Modelli interpretativi della dinamica della spesa pubblica e "curva di Armey": il caso italiano, 1862-2001, in "Notizie di Politeia", a. XXIV, n. 92, 2008, pp. 45-60.

Il software econometrico utilizzato è STATA 11. Si veda l'indirizzo web: <a href="http://www.stata.com/">http://www.stata.com/</a>.

Le stime sono precedute da una sintesi della letteratura su due note teorie della spesa pubblica. Le teorie riprese in questo saggio sono quella di Musgrave (1969; 1967) e Rostow (1971) – che rientra nell'ambito dei "modelli societari" – e quella di O'Connor (1973), capostipite dei "modelli di impostazione marxista".

Ai risultati delle stime, da leggere con la cautela metodologica che discende dalla "teoria dell'errore"<sup>3</sup>, seguono alcune conclusioni in ordine ai mutamenti di policy che si ritengono opportuni per la riqualificazione e la riduzione della spesa pubblica italiana, in linea con le conclusioni del "Libro Verde sulla spesa pubblica" e di alcuni studiosi<sup>4</sup>. Tuttavia, non possiamo tacere l'inevitabile e irriducibile presenza dei giudizi di valore nella modellizzazione della teoria, in linea con le conclusioni teoriche raggiunte sul punto da G. K. Myrdal:

«[...] il credere nell'esistenza di un corpus di conoscenze scientifiche acquisite indipendentemente da ogni giudizio di valore è, come ora io ritengo, ingenuo empirismo. [...] le domande sono espressione del nostro interesse nelle cose del mondo, sono in essenza delle valutazioni»<sup>5</sup>.

#### 2. La modellistica econometrica e i dati

I metodi di stima utilizzati in questo lavoro sono i seguenti: OLS Robusti (Ordinary Least Squares), FGLS<sup>6</sup>, ARIMAX Robusti (AutoRegressive Integrated Moving Average with Exogenous Variables),

Cfr.: Romagnoli G. C., L'errore nelle scelte di macroeconomia, in "Rivista della Scuola superiore dell'economia e delle finanze", No. 12, 2005, pp. 96-151, in part. pp. 96-99.

<sup>4)</sup> Cfr.: Ministero dell'Economia e delle Finanze – Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica, Libro verde sulla spesa pubblica, dattiloscritto, Roma, 2007.

Cfr.: Myrdal G. K., Controcorrente. Realtà di oggi e teorie di ieri, Laterza, Bari, 1975.
 Cfr.: Prais S. J. – Winsten C. B., Trend estimators and serial correlation, Cowles Commission Discussion Paper, No. 383, Chicago, 1954; Cochrane D. – Orcutt G. H., Application of least-squares regression to relationship containing autocorrelated error terms, in "Journal of the American Statistical Association", 44, 1949, pp. 32-61.

GARCH (General AutoRegressive Conditional Heteroskedaticity)<sup>7</sup>, e GLLAMM (Generalized Linear Latent And Mixed Model)<sup>8</sup>, oltre che modelli misti.

I dati utilizzati in questo lavoro sono stati tratti dal data-set AMECO della Commissione Europea (C.E.), di libera consultazione sul web<sup>9</sup>. AMECO è un database macroeconomico rivisto con cadenza annuale a cura della Direzione Generale per gli Affari Economici e Finanziari della C.E. Esso è uno strumento indispensabile per tutte le analisi ed i reports dell'ECOFIN. La sua pubblicità e gratuità mira a rafforzarne la trasparenza e la bontà degli studi che se ne servono. Vi troviamo dati per l'U.E.-27, l'Euroarea, i paesi candidati all'ingresso nell'area dell'euro ed altri paesi facenti parte dell'O.E.C.D.<sup>10</sup>.

# 3. Il modello societario di Musgrave e Rostow

Così come i modelli di Wagner (1883) e di Nitti (1972), anche quello di Musgrave e Rostow può rientrare nella classe dei "modelli societari". Agli albori dello sviluppo di un paese, lo Stato deve provvedere alle infrastrutture generali, svolgendo in tal maniera un ruolo fondamentale nel processo di accumulazione<sup>11</sup>. In seguito, agli investimenti pubblici si affiancano quelli privati, mentre il settore pubblico volge la sua attenzione alla spesa sociale, sotto forma di trasferimenti, sussidi e contributi. Ciò si deve a due ordini di ragioni. La prima motivazione riguarda il fatto che l'elasticità della domanda per la spesa sociale rispetto al reddito è, generalmente, superiore all'unità<sup>12</sup>; e man

<sup>7)</sup> Per un'analisi approfondita della modellistica utilizzata si vedano, tra gli altri: Lütkepohl H., New Introduction to Multiple Time Series Analysis, Springer-Verlag, Milano, 2005; Di Fonzo T. – Lisi F., Serie storiche economiche, Carocci, Roma, 2005; Bee Dagum E., Analisi delle serie storiche: modellistica, previsione e scomposizione, Springer-Verlag, Milano, 2002; Gallo G. M. – Pacini B., Metodi quantitativi per i mercati finanziari, Carocci, Roma, 2002; Engle R. F. (edited by), ARCH. Selected Readings, Oxford University Press, Oxford, 1995.

<sup>8)</sup> Cfr.: Rabe-Hesketh S. – Skrondal A., Multilevel and Longitudinal Modeling using Stata, College Station, Stata Press, TX, 2005; Rabe-Hesketh S. – Pickles A. – Skrondal S., Generalized multilevel structural equation modeling, in "Psychometrika", 69, 2004, pp. 167-190. Si veda anche il sito all'indirizzo web: http://www.gllamm.org/models.html.

Cfr.: http://ec.europa.eu/economy\_finance/db\_indicators/db\_indicators/8646\_en.htm.
 Si tratta di Stati Uniti d'America, Giappone, Canada, Svizzera, Norvegia, Islanda, Messico, Corea del Sud, Australia e Nuova Zelanda.

<sup>11)</sup> Cfr.: Musgrave R. A., Fiscal Systems,..., cit.; Rostow W. W., Politics and the..., cit.

<sup>12)</sup> Cfr.: Musgrave R. A. – Peacock A. T., Classics in the Theory of ..., cit.

mano che la società si arricchisce, l'operatore pubblico è chiamato a soddisfare necessità via via meno elementari.

La seconda ragione attiene a motivi di carattere redistributivo: difatti, spesa e prelievo – in un'azione combinata – realizzano gran parte degli scopi della politica redistributiva<sup>13</sup>.

In formule, possiamo così riassumere:

$$G = f(I, Tr, T)$$

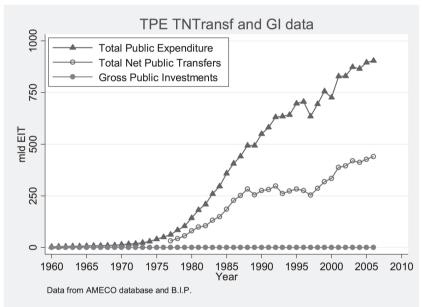
dove G rappresenta la spesa pubblica, spiegata in funzione degli investimenti I, dei trasferimenti Tr e della tassazione T (inoltre, per tener conto dell'effetto prezzo abbiamo incluso nella specificazione il deflatore del P.I.L.).

Abbiamo sintetizzato il "modello di Musgrave e Rostow" proponendo una specificazione che vede dipendere la spesa pubblica totale dagli investimenti pubblici lordi, dai trasferimenti netti totali e dalla pressione fiscale. Indicando con TPE la spesa pubblica totale a prezzi correnti, con RGI gli investimenti pubblici lordi reali, con RTNTransf i trasferimenti netti totali reali, con FiscPres la pressione fiscale e con DefGDPmktpr il deflatore del P.I.L. misurato ai prezzi di mercato – e ricavate le trasformate logaritmiche di tutte le suddette variabili – si è proceduto a stimare il "modello di Musgrave e Rostow" per il caso italiano, dal 1977 al 2008.

<sup>13)</sup> Cfr.: Brosio G. (a cura di), La spesa pubblica, Giuffrè, Milano, 1987, pp. 92-93.

Nella Figura 1 viene mostrato l'andamento di alcune variabili.

Figura 1 – Andamento della spesa totale, dei trasferimenti pubblici e degli investimenti pubblici (Italia, 1977-2008).



Fonte: nostre elaborazioni su dati AMECO e BIP.

Abbiamo stimato nel lungo periodo il "modello di Musgrave e Rostow", sulla base di un modello ARIMAX Robusto. Come evidenziato dalla Tabella 1, nella stima in termini reali (parte sinistra), sia gli investimenti pubblici che la pressione fiscale non risultano statisticamente significativi. Il segno delle variabili esplicative che risultano significative è positivo, così come è atteso per tutt'e tre le variabili: dunque, ad aumenti dei trasferimenti totali reali, della pressione fiscale o dei prezzi corrisponderebbe un incremento delle uscite. Del resto, gli investimenti lordi e i trasferimenti netti sono una parte della spesa, per cui è facile comprendere la "pressione al rialzo" che esercitano sulla spesa stessa. Riguardo la pressione fiscale, suoi aumenti permettono aumenti di spesa senza aggravare lo stato dei conti pubblici, ma

semplicemente espandendo le dimensioni dell'operatore pubblico<sup>14</sup>. La non significatività statistica degli investimenti pubblici si deve probabilmente ad un effetto dimensionale, giacché in tutto il periodo d'esame la loro quota sul P.I.L. non ha mai superato l'esiguo valore del 4,5%. Anche utilizzando un modello GLLAMM gli investimenti pubblici reali sono l'unica variabile indipendente a risultare non statisticamente significativa. L'analisi della multicollinearità, condotta tramite il VIF (Variance Inflation Factor), ci porta ad escludere la sussistenza di tale problema tra le variabili esplicative<sup>15</sup>. Per ciò che concerne la correlazione seriale dei residui, la correzione ARMA(2,1) è la più appropriata, tenendo conto sia dei criteri informativi che del rapporto di verosimiglianza<sup>16</sup>, con 2 elementi auto-regressivi e 1 a media mobile. Si nota, poi, che questi elementi di correzione del modello sono statisticamente significativi. Infine, il test portmanteau (o Q) di Ljung e Box sulla auto-correlazione dei residui<sup>17</sup>, così come

<sup>14)</sup> Per una discussione più approfondita sulle dimensioni "ottimali" dell'operatore pubblico, ed in particolare sul caso italiano, cfr. Magazzino C., Modelli interpretativi della dinamica della spesa pubblica e "curva di Armey":..., cit.

<sup>15)</sup> Cfr.: Kohler U. – Kreuter F., Data Analysis Using Stata, Stata Press, College Station, 2009; Mallows C. L., Augmented partial residuals, in "Technometrics", 28, 1986, pp. 313-319; Welsch R. E., Influence functions and regression diagnostics, pp. 149-169 in Launer R. L. – Siegel A. F. (edited by), Modern Data Analysis, Academic Press, New York, 1982; Belsley D. A. –Kuh E. – Welsch R. E., Regression Diagnostics: Identifying Influential Data and Sources of Collinearity, Wiley, New York, 1980; Welsch, R. E. – Kuh E., Technical Report 927-77: Linear Regression Diagnostics, Sloan School of Management – Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, 1977; Asteriou D. – Hall S. G., Applied Econometrics, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2007, pp. 89-91.

<sup>16)</sup> Cfr.: Burnham K. P. - Anderson D. R., Model Selection and Multimodel Inference: A Practical Information-Theoretic Approach, Springer-Verlag, Heidelberg, 2002; Grasa A. A., Econometric Model Section: A New Approach, Springer-Verlag, Heidelberg, 1989; Hannan E. J., Quinn B. G., The Determination of the Order of an Autoregression, in "Journal of the Royal Statistical Society", B, 41, 1979, pp. 190-195; Schwarz G. E., Estimating the dimension of a model, in "Annals of Statistic", 6 (2), 1978, pp. 461-464; Akaike H., A new look at the statistical model identification, in "IEEE Transactions on Automatic Control", 19 (6), 1974, pp. 716-723.

<sup>17)</sup> Cfr.: Sperling R. – Baum C. F., Multivariate portmanteau (Q) test for white noise, in "Stata Technical Bulletin", 60, 2001, pp. 39-41; Ljung G. M. – Box G. E. P., On a measure of lack of fit in time series models, in "Biometrika", 65, 1978, pp. 297-303; Box G. E. P. – Pierce D. A., Distribution of residual autocorrelations in autoregressive-integrated moving average time series models, in "Journal of the American Statistical Association", 65, 1970, pp. 1509-1526.

quello di Bartlett basato sul periodogramma<sup>18</sup>, ci porta a concludere che i residui seguono un processo del tipo "Rumore Bianco" (R.B.). Invece, nell'analisi in termini nominali (parte destra) si nota come soltanto i trasferimenti risultano statisticamente significativi.

Tabella 1 – Sintesi delle stime del modello di Musgrave e Rostow (Italia, 1977-2008).

Var. dip.:logTPE	(con costante)	(senza costante)	Var. dip.: TPE	(con costante)	(senza costante)
Costante	3.564813*** (.3206334)	-	Costante	-123.7278 (221.2733)	-
logRGI	.0140081 (.0422051)	.0321045 (.0289249)	GI	1.94101 (2.068264)	2.231558 (2.19068)
logRTNTransf	.6240081*** (.0933229)	.6265355*** (.1044021)	TNTransf	1.540701*** (.377195)	1.451242*** (.3483247)
logFiscPres	.1997811 (.1737816)	.2259528 (.1815837)	FiscPres	612.475 (495.6874)	357.5125 (276.7732)
DefGDPmktpr	.0249108*** (.0026202)	.0227402** (.0089627)			
Correzione ARIMA	(2,0,2)	(2,0,1)	Correzione ARIMA	(2,0,1)	(2,0,1)
N	30	30	N	30	30
Wald χ2	31020.00 (0.0000)	5.94e+06 (0.0000)	Wald χ2	1241.54 (0.0000)	1664.47 (0.0000)
Log pseudo- verosimiglianza	54.93533	50.73454	Log pseudo- verosimiglianza	-135.95	-136.263
L.B. (lags(10))	7.5461 (0.6731)	.14517 (1.0000)	L.B. (lags(10))	14.288 (0.1602)	8.7964 (0.5515)
AIC	-89.87066	-85.46908	AIC	287.9	286.526
BIC	-75.85869	-74.2595	BIC	299.1096	296.3344

N. B.: tutte le stime sono calcolate utilizzando la correzione per l'eteroschedasticità di White<sup>19</sup>. Livelli di significatività: \* 10%, \*\* 5%, \*\*\* 1%. In parentesi, per le variabili, vengono riportati gli Standard Errors Robusti.

<sup>18)</sup> Cfr.: Newton H. J., A periodogram-based test for white noise, in "Stata Technical Bulletin", 34, 1996, pp. 36-39; Bartlett M. S., An Introduction to Stochastic Processes with Special Reference to Methods and Applications, Cambridge University Press, Cambridge, 1955.

Cfr.: White H., A heteroskedasticity-consistent covariance matrix estimator and a direct test for heteroskedasticity, in "Econometrica", 48, 1980, pp. 817-838.

Continuando ad utilizzare la modellistica ARIMAX, se eliminiamo il deflatore del P.I.L. dal gruppo delle variabili indipendenti, gli investimenti reali sono ancora una volta non significativi, a differenza dei trasferimenti reali e della pressione fiscale (che assumono il segno atteso); infine, in un'ultima specificazione, nella quale abbiamo eliminato gli investimenti pubblici reali, tutte le variabili esplicative risultano statisticamente significative, e con segno atteso positivo. Inoltre, la Stepwise Regression conferma i risultati precedenti, includendo nel modello le variabili logFiscPres, logRTNTransf e DefGDPmktpr, ma escludendo logRGI (le tre variabili esplicative incluse nel modello risultano tutte fortemente significative, così come l'intercetta, mentre

$$R_{Adi}^2 = 0.9891)^{20}$$
.

Infine, utilizzando dei modelli O.L.S. Robusti notiamo come nel "modello pieno", ancora una volta, soltanto gli investimenti pubblici reali non risultano statisticamente significativi, mentre le altre tre variabili sono significativamente diverse da zero e assumono il segno atteso (R2=0,9903; RMSE=0,0797). Eliminando gli investimenti dal set delle variabili esplicative, tutti gli altri predittori rimangono fortemente significativi e con segno atteso positivo (R2=0,9903; RMSE=0,0782), diminuendo, così come ci attendiamo, il R.M.S.E. Infine, se dai predittori eliminiamo il deflatore, questa volta gli investimenti pubblici reali risultano fortemente significativi, ma con segno negativo (R2=0,9734; RMSE=0,1292) mentre aumenta il R.M.S.E. Passiamo ora a stimare lo stesso modello esprimendo, però, la spesa pubblica in termini reali.

<sup>20)</sup> Cfr.: Derksen S. – Keselman H. J., Backward, forward and stepwise automated subset selection algorithms: frequency of obtaining authentic and noise variables, in "British Journal of Mathematical and Statistical Psychology", 45, 1992, pp. 265-282; Altman D. G. – Andersen P. K., Bootstrap investigation of the stability of a Cox regression model, in "Statistics in Medicine", Vol. 8, 1989, pp. 771–783; Mantel N., Why stepdown procedures in variable selection, in "Technometrics", 12, 1970, pp. 621–625.

Tabella 2 – Sintesi delle stime del modello di Musgrave e Rostow (Italia, 1977-2008).

	Modellistica A	Modellistica ARIMA-ARCH		Modellistica FGLS	
Var. dip. (RTPE)	(con costante)	(senza costante)	(con costante)	(senza costante)	
Costante	2.277154*** (.0045352)	-	1.539865*** (.2686605)	-	
logRGI	.0301759*** (.0038768)	0687802* (.0383237)	.0120967 (.035054)	.0156183 (.0465826)	
logFiscPres	.9959206*** (.0066335)	.0795341 (.164213)	.2199211 (.1743049)	.2497492 (.1509622)	
logRTNTransf	.6013981*** (.0022953)	.5573867*** (.0438032)	.5174961*** (.0926251)	.6183041*** (.0869802)	
DefGDPmktpr	0007263*** (.0000286)	.0034823*** (.0017496)	.0005959 (.0007825)	.0055832*** (.001409)	
Correzione ARIMA	(2,0,1)	(2,0,2)	-	-	
Correzione ARCH	ARCH(1)	-	-	-	
N	30	30	29	29	
Wald χ2	3.55e+06 (0.0000)	282713.96 (0.0000)	-	-	
Log pseudo- verosimiglianza	74.67817	-183.9054	-	-	
F	-	-	1944.66 (0.0000)	46.36 (0.0000)	
R2	-	-	0.6470	0.8454	
RMSE	-	-	.03023	.0326	
ρ	-	-	.7802867	.9884467	
L.B. (lags(10))	12.278 (0.2669)	23.733 (0.0083)	58.224 (0.0000)	82.259 (0.0000)	
AIC	-131.3563	-109.876	-116.12	-112.5608	
BIC	-118.7456	-98.66639	-109.2835	-107.0916	

N. B.: tutte le stime sono calcolate utilizzando la correzione per l'eteroschedasticità di White. Livelli di significatività: \* 10%, \*\* 5%, \*\*\* 1%. In parentesi, per le variabili, vengono riportati gli Standard Errors Robusti.

Come si evince dalla Tabella 2, in un modello misto del tipo ARIMA-ARCH tutte le variabili esplicative risultano statisticamente signifi-

cative e investimenti, trasferimenti e pressione fiscale hanno il segno (positivo) atteso. Invece, utilizzando un modello Prais-Winsten/Cochrane-Orcutt, gli investimenti pubblici e la pressione fiscale di nuovo non risultano stiticamente significativi, a differenza delle altre variabili esplicative.

Infine, scomponendo tale arco temporale in sotto-periodi, possiamo notare come nel sotto-periodo 1970-1992 il modello trovi evidenza empirica favorevole sia quando la variabile dipendente viene espressa in termini reali che quando è espressa in termini nominali. Invece, nel sotto-periodo 1992-2007 il "modello di Musgrave e Rostow" non trova conforto empirico: infatti, quando la variabile dipendente viene espressa in termini nominali, gli investimenti pubblici e la pressione fiscale hanno segno negativo (diversamente da quanto atteso), pur risultando statisticamente significativi; mentre, quando la variabile dipendente viene espressa in termini reali gli investimenti non sono statisticamente significativi, mentre la pressione fiscale lo è, ma con il segno sbagliato. Per ciò che attiene all'ultimo periodo, probabilmente il segno della pressione fiscale è dovuto al tentativo di riequilibrio dei conti pubblici operato dopo la firma del "Trattato di Maastricht" e dei vincoli esterni di finanza pubblica, che hanno costretto i policymakers italiani a cercare di contenere le spese e contestualmente ricostituire gli avanzi primari di bilancio, al fine di ridurre il rapporto deficit/P.I.L. e permettere il rientro del debito pubblico.

# 4. Il modello d'impostazione marxista di O'Connor

Goldscheid (1976) – assieme a Schumpeter, il fondatore della "sociologia finanziaria – per primo ha cercato di analizzare in termini marxisti l'evoluzione della spesa ed il ruolo dello Stato nell'economia. Tuttavia si deve a J. O'Connor<sup>21</sup> la formulazione più compiuta dell'"approccio marxista" ai problemi della finanza pubblica, nel più generale ambito delle "teorie conflittuali" o "del monopolio bilaterale" nelle scelte collettive<sup>22</sup>.

<sup>21)</sup> Cfr.: O'Connor J., The Fiscal Crisis..., cit.

<sup>22)</sup> Cfr.: Foley D., State Expenditure from a Marxist Perspective, in "Journal of Public Economics", 1978; Labriola A., Saggi di Economia e Finanza, Morano, Napoli, 1925.

O'Connor mosse dalla considerazione marxiana secondo la quale lo Stato è espressione della borghesia monopolistica, cosicché le scelte relative alle imposte ed alla spesa pubblica sarebbero risolte in maniera tale da favorire gli interessi di tale classe sociale. Inoltre, egli ritiene inarrestabile, in un sistema capitalistico, la tendenza all'aumento delle spese statali; ciò conduce alla "crisi fiscale dello Stato", data l'impossibilità di sostenere tali spese con l'aggravio di imposte: in situazione di pieno impiego dei fattori produttivi, allo Stato non rimane che finanziare l'eccesso di spese tramite l'emissione di moneta, facendo aumentare il tasso d'inflazione. Questo provocherebbe, secondo O'Connor, il collasso dell'intero sistema economico capitalistico (nel corso del suo ultimo stadio), iscrivendosi nella palingenesi della sua caduta, schiacciato dalle due funzioni fondamentali e contraddittorie cui dovrebbe assolvere: accumulazione del capitale e legittimazione del sistema. Come sostiene lo stesso O'Connor:

«Le spese e i programmi particolari, così come il bilancio nel suo assieme, possono spiegarsi soltanto nei termini dei rapporti di potere esistenti in seno all'economia privata.

[...] La nostra prima premessa è che lo Stato capitalistico deve espletare due funzioni fondamentali, spesso contraddittorie: l'accumulazione e la legittimazione. [...] Vale a dire, lo Stato deve sforzarsi di creare o di conservare condizioni idonee ad una redditizia accumulazione di capitale. D'altra parte, lo Stato deve sforzarsi di creare o di conservare condizioni idonee all'armonia sociale. Uno stato capitalistico che utilizzasse apertamente le proprie forze di coercizione per aiutare una classe ad accumulare capitale a spese di altre classi perderebbe legittimità e minerebbe quindi le proprie basi di lealtà e di consenso. Ma uno Stato che ignorasse la necessità di stimolare il processo di accumulazione del capitale correrebbe il rischio di inaridire la fonte del proprio stesso potere: la capacità dell'economia di generare un sovrappiù e le imposte prelevate su questo sovrappiù (come su altre forme di capitale)».

Lo Stato, con il suo bilancio, occupa una posizione nodale in questi rapporti di forza, nel sistema che li determina e nel processo che li trasforma. L'analisi della spesa statale non può quindi prescindere da questo intreccio di scambi e di potere fra economia, Stato e società. Per l'economista statunitense nella società moderna si sarebbe svilup-

pato un capitale monopolistico, il cui potere nei confronti della stessa società sarebbe stato sempre più pervasivo, richiedendo un crescente sviluppo delle spese militari e per la sicurezza sociale (sussidi di soccupazione, sussidi di povertà).

Egli identifica tre categorie di spesa<sup>23</sup>. La prima è costituita dalla "spesa di investimento sociale" (infrastrutture pubbliche), rivolta a salvaguardare le possibilità di accumulazione del settore monopolistico dell'economia. La seconda categoria è definita "spesa per il consumo sociale" (sanità, sicurezza). La terza, le spese sociali propriamente dette, ha funzione di legittimazione del sistema capitalistico (spese volte alle attività culturali od alla tutela ambientale)<sup>24</sup>. Il grado crescente di monopolizzazione dell'economia e di sfruttamento dei lavoratori salariati passa attraverso tutt'e tre le categorie di spesa su indicate, le quali sono incomprimibili, ed anzi in continua espansione<sup>25</sup>. In sostanza, gran parte delle spese che lo Stato sarebbe tenuto ad operare potrebbero ricondursi a due categorie: a) "I flusso", alle imprese monopolistiche, vere padrone dello Stato; b) "II flusso", al proletariato e al sotto-proletariato urbano, perché altrimenti tale classe potrebbe condurre alla disgregazione dello Stato di matrice borghese. Nel complesso si verrebbe a delineare un sistema di "Warfare-Welfare State". Le scelte collettive sarebbero il risultato di un contrasto tra classi sociali in lotta tra di loro, il cui risultato sarebbe il disavanzo dei bilanci pubblici, dal momento che lo Stato dovrebbe effettuare diverse categorie di spese, senza poter far pagare le imposte relative. Lo Stato monopolistico, infatti, non potrebbe far pagare le imposte né ai suoi padroni (la borghesia delle imprese monopolistiche), né tantomeno ai sussidiati (proletariato e sottoproletariato in condizione di povertà), pena la riesplosione del conflitto sociale: da qui originerebbe la sua crisi fiscale insanabile<sup>26</sup>.

La novità del lavoro di O'Connor consiste soprattutto nel superare le

<sup>23)</sup> Per una ricostruzione: Brosio G. (a cura di), La spesa pubblica..., cit., pp. 101-102; Brosio G., Economia e finanza pubblica, Carocci, Roma, 2003, pp. 279-281.

Cfr.: Franco D., L'espansione della spesa pubblica in Italia, il Mulino, Bologna, 1993, p. 47.

<sup>25)</sup> Cfr.: O'Connor J., The Fiscal Crisis..., cit., p. 6.

<sup>26)</sup> Cfr.: Piacentino D., L'espansione delle finanze pubbliche nei paesi industriali. Evidenza empirica e ipotesi interpretative, FrancoAngeli, Milano, 1985, pp. 83-84.

semplificazioni marxiste-leniniste sullo Stato come "comitato d'affari della borghesia", per studiare il ruolo svolto dallo Stato capitalista moderno nel processo di accumulazione e – al contempo – gli effetti del conflitto di classe sulle trasformazioni dello Stato stesso<sup>27</sup>. Il modello di O'Connor, per quanto innovativo sotto certi aspetti, presenta però taluni limiti:

Innanzitutto, non è un modello generale di spiegazione delle scelte pubbliche nei paesi industrializzati a struttura capitalistica, giacché la crisi fiscale dello Stato non si è presentata in tutti i paesi avanzati<sup>28</sup>. Inoltre, il suo è un modello marxista dicotomico di carattere rigido. Infatti, presuppone la polarizzazione della società in borghesia e proletariato, con la prima che assumerebbe sempre più i caratteri della borghesia monopolistica, ed il secondo in continua espansione. Quanto invece è avvenuto nella struttura della popolazione dei paesi industrializzati è, piuttosto, il contrario: il proletariato ed il sottoproletariato hanno costituito segmenti della popolazione sempre meno rilevanti dal punto di vista numerico, mentre si sono consolidate le classi che secondo Marx sarebbero dovute scomparire (i ceti intermedi: professionisti, artigiani, piccoli proprietari terrieri)<sup>29</sup>. Del resto, basta guardare alle società post-industriali, basate sul terzo settore (quello dei servizi), per rendersi conto della fallacia delle sue previsioni.

Per il caso italiano, Di Majo e Frasca (1977) hanno ritenuto che nella seconda parte degli anni Sessanta e negli anni Settanta la spesa pubblica diretta ai settori "produttivi" sia stata utilizzata per assicurare la sopravvivenza delle imprese e la stabilità della struttura produttiva del nostro paese. Tale analisi si avvicina alle teorie marxiste sulla crescita della spesa, pur discostandosene su di un punto qualificante, come rileva Franco<sup>30</sup>: il sostegno delle imprese, secondo questi due studiosi, non ha sempre favorito il processo di accumulazione, giac-

<sup>27)</sup> Cfr.: Screpanti E. - Zamagni S., Profilo di storia del pensiero economico. Gli sviluppi contemporanei, Carocci, Roma, 2008, p. 167.

<sup>28)</sup> Cfr.: Sobbrio G., Economia del settore pubblico, Giuffrè, Milano, 2004, pp. 93-95.
29) Cfr.: Sylos-Labini P., Le classi sociali negli anni '80, Laterza, Bari, 1986; Sylos-Labini P., Saggio sulle classi sociali, Laterza, Bari, 1975.

<sup>30)</sup> Cfr.: Franco D., L'espansione della spesa pubblica..., cit., p. 36.

ché quest'ultimo obiettivo avrebbe richiesto un orientamento degli interventi volto alla ristrutturazione del sistema produttivo piuttosto che al salvataggio di settori ed imprese in crisi.

Questa teoria può essere formalizzata nel modo seguente:

$$G = f(U, P, I)$$

dove G rappresenta la spesa pubblica, spiegata in funzione dei disoccupati U, dei prezzi P e degli investimenti I (inoltre, per tener conto dell'effetto prezzo abbiamo incluso nella specificazione il deflatore del P.I.L.).

Abbiamo sintetizzato il "modello di O'Connor" facendo dipendere la spesa pubblica totale dalla disoccupazione totale, dall'Indice Nazionale dei Prezzi al Consumo e dagli investimenti pubblici lordi. Il periodo temporale considerato va dal 1960 al 2008, e i dati sono rilevati con cadenza annuale. Indicando con TPE la spesa pubblica totale a prezzi correnti ed espressa ai livelli, con TU la disoccupazione totale (misurata in milioni di persone), con NCPI l'indice nazionale dei prezzi al consumo (base 2000=100) e con GPInv gli investimenti pubblici lordi (come quota del P.I.L.) – e ricavate le trasformate logaritmiche di tutte le suddette variabili –, si è stimato il "modello di O'Connor". L'evidenza empirica, sulla base di un modello ARMAX-ARCH Robusto, è tuttavia contraddittoria.

Tabella 3 – Sintesi delle stime del modello di O'Connor (Italia, 1960-2008).

Var. dip.: logTPE	(con costante)	(senza costante)	Var. dip.: TPE	(con costante	(senza costante)
Costante	3.755159*** (.1554255)	-	Costante	-51.47813*** (8.139877)	-
logTU	208859*** (.0195639)	0783586 (.1250401)	TU	-1.50924*** (1.991964)	-18.12069*** (2.923079)
NCPI	.0312295*** (.0018564)	.0217304* (.0121717)	NCPI	8.289341*** (.1391378)	9.418622*** (.2890676)
logGPInv	.0950978*** (.0035343)	.1347361* (.0739505)	GPInv	434.6299*** (162.0697)	-253.9312* (134.5102)
Correzione ARIMA	(2,0,3)	(2,0,1)	Correzione ARIMA	(2,0,1)	(2,0,2)
Correzione ARCH	ARCH(1)	-	Correzione ARCH	ARCH(1)	ARCH(1)
N	47	47	N	47	47
Wald χ2	1.77e+08 (0.0000)	3.25e+06 (0.0000)	Wald χ2	36991.17 (0.0000)	310595.66 (0.0000)
Log pseudo- verosimiglianza	53.17663	57.63055	Log pseudo- verosimiglianza	-182.1241	-190.3403
L.B. (lags(10))	.48173 (1.0000)	1.1368 (0.9997)	L.B. (lags(10))	12.845 (0.2324)	10.385 (0.4074)
AIC	-84.35327	-101.2611	AIC	382.2482	398.6807
BIC	-64.00164	-88.31006	BIC	398.8995	415.332

N. B.: tutte le stime sono calcolate utilizzando la correzione per l'eteroschedasticità di White. Livelli di significatività: \* 10%, \*\* 5%, \*\*\* 1%. In parentesi, per le variabili, vengono riportati gli Standard Errors Robusti.

Come ci si attendeva sulla base del "modello di O'Connor", le tre variabili indipendenti risultano fortemente significative. Tuttavia, nel modello ARIMAX-ARCH la variabile logTU assume segno negativo, contraddicendo la teoria, secondo la quale ad un aumento del totale dei disoccupati dovrebbe corrispondere un aumento della spesa pubblica nella sua componente di spesa per trasferimenti sociali (sussidi di disoccupazione, etc.). Invece, un innalzamento dell'indice dei prezzi genera una pressione sulla spesa affinché le categorie sociali svantaggiate dall'inflazione possano venire ricompensate in qualche

modo. Utilizzando la modellistica GLLAMM e quella OLS, invece, tutt'e tre le variabili indipendenti mostrano il segno atteso (positivo). In base al "test di cointegrazione" di Engle e Granger, le variabili risultano cointegrate, e pertanto da non differenziarsi. L'analisi della multicollinearità, condotta tramite il VIF, ci porta ad escludere la sussistenza del problema tra le variabili esplicative. Riguardo alla autocorrelazione dei residui, la correzione suggerita tenendo conto sia dei criteri informativi che del rapporto di verosimiglianza è AR(2) MA(3) con 2 elementi auto-regressivi e 3 a media mobile; in merito alla varianza "a gruppi", la correzione proposta è del tipo ARCH(1). Si noti, di nuovo, che tutti questi elementi di correzione del modello sono statisticamente significativi. Infine, il test di Ljung e Box e quello di Bartlett ci portano a concludere che i residui seguono un processo White Noise (W.N.).

Abbiamo infine stimato una specificazione differente del modello, contenente come variabili esplicative gli investimenti pubblici reali (logRGI), i disoccupati totali (logTU), e il deflatore del P.I.L. misurato ai prezzi di mercato (DefGDPmktpr), mentre la variabile risposta rimane la spesa pubblica totale (logTPE): la Tabella 4 ne riassume le stime.

Tabella 4 – Sintesi delle stime del "modello di O'Connor" secondo una diversa specificazione (Italia, 1960-2008).

Var. dip. (logTPE)	(con costante)	(senza costante)	Var. dip. (logRTPE)	(con costante)	(senza costante)
Costante	7.571653*** (.342699)	-	Costante	.7730218*** (.2509615)	-
logRGI	2.57501*** (.1659858)	.0967399 (.0727913)	logRGI	.0994684* (.0526287)	.0247469 (.0729219)
logTU	.974222*** (.3278801)	0670315 (.1133948)	logTU	.0052588 (.1159028)	.0663237 (.0945558)
DefGDPmktpr	.0202756*** (.0018318)	.0141275 (.0114926)	DefGDPmktpr	.0158491*** (.0028374)	.0237995*** (.0022957)
Correzione ARIMA	(2,0,2)	(2,0,2)	Correzione ARIMA	(3,0,2)	(2,0,1)
N	47	47	N	47	47
Wald χ2	3.90e+15 (0.0000)	3.53e+08 (0.0000)	Wald χ2	1.76e+12 (0.0000)	3.23e+12 (0.0000)
Log pseudo- verosimiglianza	14.94245	57.67732	Log pseudo- verosimiglianza	68.94493	64.4902
L.B. (lags(10))	3.6538 (0.9616)	1.3424 (0.9993)	L.B. (lags(10))	2.851 (0.9847)	11.049 (0.3537)
AIC	-11.8849	-99.35463	AIC	-117.8899	-114.9804
BIC	4.766427	-84.55345	BIC	-99.38837	-102.0294

N. B.: tutte le stime sono calcolate utilizzando la correzione per l'eteroschedasticità di White. Livelli di significatività: \* 10%, \*\* 5%, \*\*\* 1%. In parentesi, per le variabili, vengono riportati gli Standard Errors Robusti.

Abbiamo analizzato dapprima la specificazione avente come variabile dipendente la spesa pubblica in termini nominali. Nel modello "pieno" tutte le variabili esplicative risultano statisticamente significative; il coefficiente di logRGI è positivo e >1 (pari a 2,5750), quello di DefGDPmktpr è positivo benché prossimo allo zero (0,0203), mentre il coefficiente dei disoccupati totali è positivo e vicino all'unità, pari a 0,9742 (Modello 1); se eliminiamo il deflatore dal gruppo delle variabili indipendenti, né gli investimenti pubblici reali né i disoccupati totali sono significativi (Modello 2). Utilizzando dei modelli O.L.S. Robusti notiamo come nel modello

"pieno", ancora una volta, tutte le variabili esplicative risultano statisticamente significative (R2=0,9868; R.M.S.E.=0,2269). Infine, se dai predittori eliminiamo il deflatore sia gli investimenti reali che i disoccupati totali sono fortemente significativi e hanno il segno (positivo) atteso (R2=0,9404; R.M.S.E.=0,4764), ma con un aumento del R.M.S.E.

Invece, nella specificazione contenente la spesa in termini reali i disoccupati totali non sono statisticamente significativi e gli investimenti pubblici lo sono solo debolmente.

Infine, scomponendo tale arco temporale in sotto-periodi ma mantenendo questa specificazione, possiamo notare come nel sotto-periodo 1970-2007 troviamo evidenza empirica contraddittoria: infatti, quando esprimiamo la spesa in termini nominali non risultano statisticamente significativi i disoccupati totali, mentre quando la variabile dipendente è misurata in termini reali non risultano statisticamente significativi gli investimenti pubblici. Invece, nel sotto-periodo 1970-1992, quando la spesa è espressa in termini nominali non risultano significativi i disoccupati totali, mentre misurando la spesa in termini reali non hanno significatività statistica né i disoccupati totali né il deflatore del P.I.L. Infine, nel sotto-periodo 1992-2008 i disoccupati totali hanno segno negativo (discorde rispetto alla teoria sottostante) in entrambi i casi.

### 5. Conclusioni

In conclusione, possiamo dire che le analisi effettuate non confermano appieno la validità del "modello di Musgrave e Rostow", relativamente al caso italiano, nel periodo di stima 1977-2008; infatti, all'aumentare dei trasferimenti netti reali e della pressione fiscale la spesa pubblica a sua volta subisce un incremento. Tuttavia, gli investimenti pubblici reali non risultano statisticamente significativi.

La tesi di O'Connor, ugualmente, trova evidenza empirica contraddittoria: la spesa pubblica dipende dall'indice dei prezzi al consumo, dalla forza lavoro disoccupata e dagli investimenti pubblici (misurati come quota del P.I.L.), mentre diminuzioni dei disoccupati condurrebbero ad aumenti di spesa. La spiegazione più immediata rimanderebbe ad una politica anti-ciclica di ispirazione keynesiana, soprattutto in un paese che non prevede consistenti sussidi di disoccupazione come l'Italia. Tuttavia, se utilizziamo una specificazione differente, contenente quali variabili esplicative gli investimenti pubblici lordi reali, i disoccupati totali e il deflatore del P.I.L. misurato ai prezzi di mercato troviamo che tutt'e tre le variabili indipendenti risultano statisticamente significative, sebbene il coefficiente dei prezzi sia prossimo allo zero, quello dei disoccupati totali prossimo al valore unitario e quello degli investimenti reali pari a circa 2,58.

Oltre a quelle rappresentate dai modelli analizzati in questo saggio, esistono altre fonti di pressione verso l'aumento della spesa pubblica. Il difficile superamento del criterio del "bilancio incrementale" fondato sul concetto di "spesa storica" (sulla base del "modello di Wildavsky")<sup>31</sup>, che impedisce l'attuazione di una efficace spending review e l'avvio di un più efficiente criterio di "bilancio a base zero", privo di "memoria storica", ovvero di un bilancio incentrato sul principio dei costi standard; l'espansione della domanda di servizi pubblici sempre più onerosi, volti al soddisfacimento di bisogni vieppiù complessi all'aumentare dello sviluppo (in base alla "legge di Wagner"); inoltre, sulla base della "curva di Armey", è stato mostrato come la quota di spesa in termini di P.I.L. che massimizza la crescita economica italiana sia pari al 23%, largamente inferiore rispetto al valore che assume oggi (49%)<sup>32</sup>.

Ciò dovrebbe spingere il legislatore italiano ad una vasta manovra di riqualificazione e riforma della spesa pubblica, per superare talune criticità. Tra queste vanno ricordate: la mancata trasparenza del bilancio; l'assenza di un legame stretto fra risorse, priorità e obiettivi; l'allocazione delle risorse basata sulla spesa storica che non premia merito e risultati; l'assenza di un riesame sistematico dell'efficacia e dell'efficienza delle politiche attuate; la bassa flessibilità nell'utilizzo

<sup>31)</sup> Cfr.: Magazzino C., "Wagner's Law" in Italy: Empirical Evidence from 1960 to 2008, in "Global & Local Economic Review", n. 3, 2009; Magazzino C., Le determinanti della spesa pubblica in Italia (1980-2002), parte seconda, in "Notizie di Politeia", a. XXII, n. 83, 2006, pp. 63-78; Magazzino C., Le determinanti della spesa pubblica in Italia (1980-2002), in "Notizie di Politeia", a. XXI, n. 79, 2005, pp. 35-44.

<sup>32)</sup> Cfr.: Magazzino C., Modelli interpretativi della dinamica della spesa pubblica e "curva di Armey":..., cit. Nella stessa direzione vanno le conclusioni di Tanzi e Schuknecht, per i quali «nel lungo periodo la spesa pubblica totale dovrebbe essere portata fin sotto al 30% del P.I.L. senza dover sacrificare le attività principali o essenziali del settore pubblico e senza influire negativamente sugli indicatori sociali e economici rilevanti», cfr. Tanzi V. – Schuknecht L., La spesa pubblica nel XX secolo. Una prospettiva globale, Firenze University Press, Firenze, 2007, p. 128.

delle risorse a disposizione; una scarsa cultura del render conto delle proprie azioni, anche in considerazione del disastro conclamato dei sistemi di controlli<sup>33</sup>.

Inoltre, tanto le spese pubbliche quanto le entrate fiscali sono affette da fattori di rigidità che limitano fortemente il grado di flessibilità del bilancio pubblico, e che accrescono i rischi di sovradosaggi ed asincronie delle politiche economiche, sottolineati dalla critica monetarista<sup>34</sup>.

La riforma della spesa pubblica passa, necessariamente, per la rivisitazione del modello di welfare italiano, che da quello di stile beveridgiano dovrebbe essere in grado di avvicinarsi ad uno di nuova generazione, come la flex-security di derivazione danese o il workfare (un modello alternativo al classico Welfare State – non meramente assistenziale – e che consiste piuttosto in politiche di welfare attivo finalizzate ad evitare gli effetti disincentivanti sull'offerta di lavoro che il welfare classico ha di solito prodotto, collegando il trattamento previdenziale allo svolgimento di un'attività lavorativa)<sup>35</sup>.

Se fino agli anni Ottanta comportamenti di tipo imitativo nella definizione delle politiche di intervento e di spesa avrebbero potuto – per

<sup>33)</sup> Cfr. Ministero dell'Economia e delle Finanze – Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica, Libro verde sulla spesa pubblica..., cit., p. 87.

<sup>34)</sup> Cfr.: Marzano A., Politica macroeconomica, U.T.E.T., Torino, 2006, pp. 209-210.

<sup>35)</sup> Cfr.: Sibilla M., Sistemi comparati di welfare, FrancoAngeli, Milano, 2008; Blanchard O., Is There a Viable European Social and Economic Model?, M.I.T.-Department of Economics, Working Paper, 06-21, July, 2006; Alesina A. - Glaeser E., Un mondo di differenze. Combattere la povertà negli Stati Uniti e in Europa, Laterza, Roma-Bari, 2005; Bacconi R., Benessere. La sfida del nuovo welfare, Ediesse, Roma, 2004; Ritter G. A., Storia dello Stato sociale, Laterza, Roma-Bari, 2003 (edizione originale: Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich, R. Oldenbourg Verlag GmbH, München, 1991); da Empoli D., The Welfare State and Income Redistribution in Democracy, in "Review of economic conditions of Italy", No. 1, 2000, pp. 107-118; Ascoli U. (a cura di), Il Welfare futuro: manuale critico del terzo settore, Carocci, Roma, 1999; Ferrera M., Le trappole del welfare, il Mulino, Bologna, 1998; Reviglio F., Meno Stato più mercato: come ridurre lo Stato per risanare il Paese, Mondadori, Milano, 1994; Flora P. - Heidenheimer A. J. (a cura di), Lo sviluppo del welfare state in Europa e in America, il Mulino, Bologna, 1993; Maddison A., Origins and Impact of the Welfare State, 1883 - 1983, in "Quarterly Review", marzo, 1984; Alber J., Le origini del Welfare State: teorie, ipotesi e analisi empirica, in "Rivista Italiana di Scienza Politica", n. 3, 1982; Fausto D., Il sistema italiano di sicurezza sociale, il Mulino, Bologna, 1978; Beveridge W. H., Social Insurance and Allied Services, Her Majesty's Office, London, 1942; Troiani L., Riforma del welfare: il rischio politico, www.pust.edu/oikonomia. htm.

il tramite di "effetti di dimostrazione" da un paese all'altro – far convergere l'esperienza internazionale su politiche pubbliche di forte e crescente attivismo, negli ultimi trent'anni, gli stessi processi (ma di segno opposto) varati dai governi "neo-liberali" anglosassoni dovrebbero far convergere, prima o poi, anche le scelte di policy italiane verso un arretramento dell'intervento pubblico nell'economia, con meno spesa pubblica e minore imposizione fiscale<sup>36</sup>.

Per ciò che concerne la relazione tra spesa pubblica e crescita dell'attività economica, si è sviluppata nel corso degli anni un'ampia letteratura volta a confutare la tradizionale idea keynesiana secondo cui il consolidamento fiscale costituisce necessariamente l'anticamera della recessione. La riduzione delle spese pubbliche con contestuale alleggerimento tributario potrebbe essere, in tutto o in parte, compensata dai maggiori consumi e investimenti privati (dovuti al maggior reddito disponibile futuro, in relazione alle aspettative). Inoltre, la formazione di avanzi di bilancio, generando risparmio pubblico, condurrà a più bassi tassi di interesse, con effetti benefici sugli investimenti e sulla spesa per oneri passivi. Mentre la diminuzione (se non l'azzeramento) del "cuneo fiscale" condurrebbe ad un aumento della domanda di lavoro e dei livelli occupazionali<sup>37</sup>.

Ancora, è necessario riflettere sulle asimmetrie delle spese pubbliche che affliggono i privati, sottolineate dalla "Scuola Italiana di Scienza delle Finanze" e dalla Public Choice School: la contrapposizione tra i benefici concentrati ed i costi invece diffusi; tra i vantaggi visibili e i costi invisibili (resi tali dai meccanismi di "illusione fiscale" – che cela il costo del finanziamento del disavanzo

Cfr.: Magazzino C., La politica economica di Margaret Thatcher, in "Notizie di Politeia",
 a. XXIII, n. 87, 2007, pp. 131-172.

<sup>37)</sup> Cfr.: Perotti R., The Political Economy of Fiscal Consolidations, in "Scandinavian Journal of Economics", Vol. 100, No. 1, 1998, pp. 367-404; Perotti R., Fiscal Policy When Things Are Going Badly, mimeo, Columbia University & Centre for Economic Policy Research, 12 January, 1999; McDermott J. – Wescott R., An Empirical Analysis of Fiscal Adjustments, I.M.F. Working Paper, 96159, International Monetary Fund, 1996; Alesina A. – Perotti R., Fiscal Adjustments in OECD Countries: Compositions and Macroeconomic Effects, I.M.F. Working Paper, 96/70, International Monetary Fund, 1996; Alesina A. – Perotti R., Fiscal Expansions and Fiscal Adjustments in OECD Countries, in "Economic Policy", Vol. 21, 1995, pp. 205-208; Giavazzi F. – Pagano M., Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary?, pp. 75-110 in Blanchard O. – Fisher S. (edited by), Lectures on Macroeconomics, M.I.T. Press, Cambridge, 1989.

tramite emissione di titoli di debito pubblico – e di "illusione finanziaria" – che cela il costo inflazionistico (via signoraggio, e dunque con creazione di mezzi monetari) del finanziamento del disavanzo pubblico³8. A questo riguardo, l'indipendenza della Banca Centrale Europea dai vari governi nazionali ha assicurato la rottura del preesistente potenziale strumento della monetizzazione del disavanzo. Inoltre, la centralizzazione dei bilanci nazionali, seppure lontana dall'orizzonte attuale, potrebbe limitare la discrezionalità degli esecutivi degli Stati membri, finendo per costituire un efficace vincolo di bilancio pubblico.

Una riduzione, poi, delle spese per consumi pubblici richiederebbe in molti paesi estesi processi di privatizzazione di imprese e servizi pubblici (anche locali), determinando altresì considerevoli risparmi nei settori di spesa per sussidi alla produzione pubblica, qualora queste imprese fossero inefficienti e beneficiassero del sostegno pubblico. La trasformazione dei burocrati pubblici in managers privati (con compensi legati alle prestazioni e controlli, sia del tipo ex-ante sui risultati attesi che ex-post su quelli effettivamente conseguiti) potrebbero minimizzare i problemi di delega (del tipo "Teorema Principale-Agente"), migliorando la gestione della spesa e la qualità delle politiche economiche<sup>39</sup>.

La globalizzazione delle economie, aumentando il grado di concorrenza tra i sistemi fiscali di paesi diversi, induce a tagliare (o, perlomeno, contenere) la pressione fiscale, impedendo così ai governi il finanziamento di generosi programmi di spese pubbliche. Nella stessa direzione vanno le crescenti mobilità dei due inputs di produzione capitale e lavoro, aumentando il grado di flessibilità dei loro mercati, e stante la difficoltà di controllo dei loro flussi, via regolamentazioni

<sup>38)</sup> Cfr.: Persson T. – Tabellini G., Political Economics. Explaining Economic Policy, M.I.T. Press, Cambridge-London, 2000; Persson T. – Tabellini G., The Size and Scope of Government: Comparative Politics with Rational Politicians, in "European Economic Review", vol. 43, 1999, pp. 699-735; Kydland F. E. – Prescott E. C., The Econometrics of the General Equilibrium Approach to Business Cycles, in "Scandinavian Journal of Economics", n. 93, 1991, pp. 161-178; Persson T. – Tabellini G., Politica macroeconomica. Le nuove teorie, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1996 (edizione originale: Macroeconomic Policy, Credibility and Politics, Harwood Academic Publishers, London, 1990).

<sup>39)</sup> Cfr.: Tanzi V. – Schuknecht L., La spesa pubblica nel XX secolo..., cit., pp. 132-133.

nazionali. Si crea, così, una pressione internazionale per governi "piccoli" ed efficienti<sup>40</sup>.

Ma il rovesciamento della tendenza in atto dagli anni Sessanta in Italia ad avere un Big Government è possibile soltanto se muta il clima intellettuale e politico, facendone derivare incentivi diversi per i policy-makers, con differenti "regole del gioco" ed un cambiamento del regime di politica economica, oltre alla necessaria riduzione (se non eliminazione) del fenomeno di "illusione fiscale<sup>41</sup>. La gestione di tipo keynesiano della domanda aggregata – unitamente ai paradigmi della "finanza compensativa" – ha visto nelle politiche di bilancio espansive la via migliore per contrastare le recessioni. Tuttavia, l'aumento delle spese previsto come transitorio è divenuto, nel tempo, permanente. Ciò è stato dovuto alla presenza dei vincoli politici, legali, amministrativi così come degli effetti delle cosiddette wars of attrition<sup>42</sup>, che hanno sbarrato la strada alla riduzione delle spese pubbliche, facendo venir meno la pretesa simmetria nell'azione fiscale, ipotizzata dalla "Scuola keynesiana"<sup>43</sup>.

## Riferimenti bibliografici

Armey R., 1995, *The Freedom Revolution*, Regnery Publishing Co., Washington, D.C.

Davis O. A. – Dempster M. – Wildavsky A., 1968, *A Theory of the Budgetary Process*, in "American Political Science Review", pp. 529-547

<sup>40)</sup> Cfr.: Tanzi V., Globalization, Tax Competition, and the Future of Tax Systems, in Krause-Junk G. (edited by), Steuersysreme der Zukunft, Duncker & Humboh, Berlin, 1998; Tanzi V., Taxation in an Integrating World, The Brookings Institutions, Washington, 1995.

<sup>41)</sup> Cfr.: Kopits G. – Craig J., Transparency in Government Operations, I.M.F. Occasional Paper, No. 158, International Monetary Fund, 1998; Blejer M. – Solimano A. – Sunkel O. (edited by), Rebuilding Capitalism: Alternative Roads after Socialism and Dirigisme, The University of Michigan Press, Ann Arbor, 1994; Forte F. – Peacock A. T., Public Expenditure and Government Growth, Basil Blackwell, Oxford, 1985; Brennan G. – Buchanan J. M., La ragione delle regole. Economia e politica costituzionale, FrancoAngeli, Milano, 1991 (edizione originale: The Reason of Rules. Constitutional Political Economy, Cambridge University Press, Cambridge, 1985).

Cfr.: Alesina A. – Drazen A., Why Are Stabilizations Delayed?, pp. 387-414 in Persson T. – Tabellini G., Monetary and Fiscal Policy, Vol. 2, M.I.T. Press, Cambridge, 1994.

<sup>43)</sup> Cfr.: Tanzi V. – Schuknecht L., La spesa pubblica nel XX secolo..., cit., pp. 133-136.

Di Majo A. – Frasca F., 1977, *Spesa pubblica e produzione per il mercato*, in Carli G. (a cura di), Sviluppo economico e strutture finanziarie in Italia, il Mulino, Bologna

Goldscheid R. – Schumpeter J. A., 1976, *Die Finanzkrise des Steuestaats* in Hickel R. (edited by), Beitrage zur Politischen Okonomie der Staatsfinanzen, Suhrkamp, Frankfurt am Main

Musgrave R. A., 1969, *Fiscal Systems*, Yale University Press, New Haven

Musgrave R. A. – Peacock A. T., 1967, *Classics in the Theory of Public Finance*, Macmillan, London

Nitti F. S., 1972, *La scienza delle finanze*, in Forte F. (a cura di), Edizione Nazionale delle Opere di Nitti, Laterza, Bari

O'Connor J., 1979, *La crisi fiscale dello Stato*, Einaudi, Torino (edizione originale: *The Fiscal Crisis of the State*, St. Martin's Press, New York, 1973)

Rostow W. W., 1971, *Politics and the Stages of Growth*, Cambridge University Press, Cambridge

Wagner A. H., 1912, Les fondements de l'economie politique, in 5 voll., Girard&Brière, Paris, vol. III, pp. 376-401

Wagner A. H., 1883, Finanzwissenschaft, Leipzig, riportato in Musgrave R. A. – Peacock A. T., Classics in the Theory of..., cit.

Wildavsky A., 1978, *Bilancio e sistema politico*, FrancoAngeli, Milano (edizione originale: The Politics of Budgetary Process, Little Brown, 1975)

**BOOK REVIEWS** 

a cura di Elisabetta Boccia



Sergio Cherubini, Enrico Bonetti, Gennaro Iasevoli, Riccardo Resciniti. La misurazione del valore degli eventi. Il valore degli eventi. Valutare ex ante ed ex post gli effetti socio-economici, esperienziali e territoriali, Milano 2009.

Il volume approfondisce, per la prima volta, il tema della misurazione del valore di un evento e dei diversi approcci utilizzabili per la stima dell'impatto generato. Si tratta dell'atto conclusivo del Programma di ricerca d'interesse nazionale promosso dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca dal titolo *Modello per la valutazione del valore (ex ante/ex post) degli eventi a livello socio -economico, gestionale, territoriale*. La ricerca è stata svolta nel periodo 2006-2007 e si è conclusa con il convegno "Il valore degli eventi", svoltosi il 6 giugno 2008 presso l'Università Lumsa di Roma.

Al progetto hanno contribuito le unità operative costituite presso le università di Roma Tor Vergata, Seconda di Napoli, Sannio di Benevento e Lumsa di Roma. I rispettivi coordinatori sono stati i professori Sergio Cherubini, Raffaele Cercola, Riccardo Resciniti e Gennaro Iasevoli. Il coordinatore scientifico del programma di ricerca è stato il prof. Sergio Cherubini dell'Università di Roma Tor Vergata.

Così recitava il programma di ricerca all'atto dell'avvio:

"Da qualche tempo è sempre più evidente la crescita degli eventi, a livello sia nazionale che internazionale, e inoltre si assiste a una loro diversa interpretazione: da strumenti di marketing per altri prodotti o servizi oggi sono sempre più spesso considerati come vere e proprie attività di business e con una loro specifica autonomia e professionalità. Analizzando gli studi riguardanti come si organizzano e si svolgono gli eventi risulta che i manager/responsabili territoriali in genere dedicano scarsa attenzione al processo di determinazione degli obiettivi e di misurazione dei relativi risultati. Valutare, in termini di ritorni, un evento, significa attribuire anche un valore monetario al beneficio economico che deriva all'organizzazione e/o a un territorio dal fatto di aver promosso o organizzato un evento (oltre che beneficio immateriale e di immagine). In particolare, soprattutto quando l'evento ha una connotazione territoriale ben definita, misu-

rarne l'impatto in una logica sistemica può essere di estrema utilità per chi è chiamato a governare il sistema territoriale. Così come avviene per il mondo turistico, è importante stimare l'impatto sociale ed economico (sia in termini di valore che di risorse coinvolte) che l'evento può creare sul territorio".

Come obiettivo principale quindi il gruppo di ricerca ha cercato di definire innanzitutto una metodologia idonea a stimare il valore di un evento sia dal punto di vista del singolo cliente che da quello sistemico e territoriale. Inoltre a livello sia settoriale (eventi sportivi e culturali) che locale si è verificato quali sono le variabili che incidono maggiormente sulla generazione di valore o che comunque devono essere presidiate da chi è chiamato a governare un evento o un territorio.

In particolare il volume è suddiviso in tre sezioni: la prima focalizza il tema della misurazione del valore e dei diversi approcci utilizzabili per la stima dell'impatto generato da un evento. Cherubini e Iasevoli propongono innanzitutto uno schema di classificazione delle diverse metodologie e conseguentemente propongono un modello idoneo alla valutazione dei grandi eventi. Nella seconda parte, si analizza la capacità di un evento di creare valore per il territorio ospitante (Cercola e Bonetti) analizzando quanto le caratteristiche del network di attori coinvolti possano contribuire al successo dell'evento (Izzo e Masiello). Rescinditi e Maggiore analizzano cosa riesce a far percepire l'esperienza vissuta dal partecipante come un qualcosa di indimenticabile: in sintesi come progettare e realizzare una event experience di successo. Infine, Cherubini e Iasevoli approfondiscono rispettivamente la capacità di creare valore negli eventi sportivi e in quelli culturali, fornendo anche un quadro metodologico per la valutazione di queste due diverse tipologie di eventi.

Il testo riporta oltre quindici casi di eventi di successo: La Notte Bianca di Roma, il Festivaletteratura, il Festivalfilosofia, il Festival della Scienza, il RavelloFestival, il NapoliFilmFestival, le Olimpiadi invernali 2006, l'America' Cup di vela a Valencia, gli Internazionali di tennis BNL a Roma, l'NBA European Live Tour, il Giro d'Italia, gli Europei 2008 di calcio, le Olimpiadi estive 2008 a Pechino, i Mondiali di ciclismo 2008, i Mondiali di nuoto 2009 a Roma, e altri.

## Annalisa Cicerchia, Risorse culturali e turismo sostenibile. Elementi di pianificazione strategica, Milano 2009

'Sviluppo sostenibile" o "sostenibilità" sono espressioni che fanno oramai parte del linguaggio corrente. Il loro significato sembrerebbe di facile intuizione, ma invece presentano contenuti tecnici precisi e una storia piuttosto complessa.

Quando, fra la fine degli anni Sessanta e l'inizio degli anni Settanta del XX secolo, cominciò a farsi strada, non solo fra gli esperti, ma anche nell'opinione pubblica più attenta, che il modello di sviluppo intrapreso dalle società altamente industrializzate non era sostenibile dal pianeta, per il suo ritmo, i suoi consumi di risorse e per i rifiuti che genera, la questione si radicalizzò al punto tale da fare apparire completamente inconciliabili, da una parte, le "ragioni della crescita economica", e dall'altra le "ragioni della natura".

L'inizio di un lungo percorso di riflessione mirante a superare l'impasse di questa alternativa senza futuro è datato 1972 quando a Stoccolma si riunì la prima Conferenza mondiale delle Nazioni Unite indetta sul rapporto fra ambiente e sviluppo. Nel 1987, al termine di un lungo periodo di studio, di consultazione di esperti e di dibattito, la Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo delle Nazioni Unite, pubblica il rapporto conclusivo intitolato "Il futuro di noi tutti". Lo studio, che si apre sottolineando "come il mondo si trovi davanti a una sfida globale a cui può rispondere solo mediante l'assunzione di un nuovo modello di sviluppo definito sostenibile", propone per la prima volta in forma ufficiale la definizione, già circolante da qualche anno negli ambienti tecnici.

Per sostenibile si intende il modello di sviluppo che "soddisfi i bisogni dell'attuale generazione senza compromettere la capacità di quelle future di rispondere alle loro". Lo sviluppo sostenibile, lungi dall'essere una definitiva condizione di armonia, è piuttosto quel processo di cambiamento per cui lo sfruttamento delle risorse, la direzione degli investimenti, l'orientamento dello sviluppo tecnologico e i cambiamenti istituzionali siano resi coerenti con i bisogni futuri oltre che con gli attuali". "Il concetto di sviluppo sostenibile comporta limiti, ma non assoluti, bensì imposti dall'attuale stato della tecnologia e dell'organizzazione sociale, allo risorse econo-

miche e dalla capacità della biosfera di assorbire gli effetti delle attività umane. La tecnica e l'organizzazione sociale possono però essere gestite e migliorate allo scopo di inaugurare una nuova era di crescita economica".

La questione della sostenibilità dello sviluppo economico dopo più di vent'anni dalla prima formulazione si conferma di cruciale importanza. Alcuni progressi sono stati compiuti, e si è dimostrata la possibilità di sganciare la crescita economica dalla crescita degli impatti negativi sul pianeta. Come un manuale, il libro propone approcci e strumenti della pianificazione strategica quali possibili contributi operativi per la progettazione di interventi specifici sull'offerta e sulla domanda culturale e turistico-culturale. L'analisi delle tendenze in atto e l'indagine su alcuni aspetti ancora poco esplorati dei fenomeni rilevanti (come l'attrattività turistica dei territori, la gestione sostenibile delle risorse, i modelli di valorizzazione possibile) consente di rendere conto del posizionamento internazionale dell'Italia e di proporre alcune linee di azione per il superamento delle principali criticità del settore.

"La sostenibilità -spiega l'Autrice- ha a che vedere con la vita di una comunità e la sua misurazione significa accertare se i sistemi economici, sociali e ambientali che formano la comunità garantiscano una vita sana, produttiva e significativa a tutti i suoi residenti, presenti e futuri. Tuttavia, l'approccio tradizionale a scompartimenti stagni, che prende in esame la dimensione economica, quella sociale e quella ambientale di una comunità come parti non comunicanti, non si addice alla prospettiva della sostenibilità, anche perché spesso, come è noto, le soluzioni isolate a un problema rischiano di peggiorarne un altro e di creare conflittualità fra portatori di interessi (questo avviene di frequente quando le ragioni dell'economia e quelle dell'ambiente vengono gestite separatamente). Per questa ragione, si propone una visione delle comunità umane nella quale si tenga conto dei collegamenti fra economia, ambiente e società". Attraverso l'utilizzazione di sette concetti chiave (sostenere; sviluppare; comunità; economia; capitale comunitario; capacità di carico; equità) spiegati uno ad uno nel volume così si definisce il concetto di sviluppo sostenibile e di misurabilità.

Luciano Guerzoni, La Riforma del Welfare, Diece anni dopo la "Commissione Onofri" Il Mulino - Collana: Quaderni di Astrid, Bologna 2008.

Quali sono i caratteri, le peculiarità e quali le carenze del welfare state italiano? E qual è il grado di adeguatezza delle politiche sociali nel nostro paese? Come salvaguardare gli alti livelli di protezione sociale raggiunti nel secolo scorso e insieme far fronte alle nuove disuguaglianze e alle nuove povertà? E come conciliare questi sistemi di elevata protezione sociale con le esigenze di contenimento della spesa pubblica e di competitività del paese nell'era della competizione globale? Non più di dieci anni fa la Commissione Onofri a tali quesiti aveva dato importanti risposte, suggerendo riforme e scelte innovative, solo in parte tradottesi in provvedimenti concreti. A dieci anni di distanza, che cosa resta di quelle analisi e di quelle proposte? L'Associazione Astrid di Roma, la Fondazione Gorrieri per gli studi sociali di Modena e l'Istituto per la ricerca sociale di Milano hanno unito le loro forze, riunendo per alcuni mesi intorno a un tavolo una trentina dei migliori esperti italiani di politiche sociali, dando vita ad un apposito gruppo di lavoro, formato sulla base della libera disponibilità di studiosi ed esperti di riferimento dei tre enti, ma volutamente aperto al contributo di ricerca e di riflessione, altrettanto volontario, richiesto a studiosi ed esperti esterni, anche non direttamente coinvolti nel confronto collegiale del gruppo. In questo volume sono raccolti i risultati della loro ricerca e della loro riflessione collegiale. Il gruppo di ricerca ha quindi deciso di riprendere le analisi e le proposte della Commissione Onofri nell'orizzonte temporale del decennio 1997-2007, come quadro di riferimento per una analisi critica dello stato del welfare italiano: "(...) La scelta è maturata sulla base di un duplice ordine di ragioni. In primo luogo, la valutazione – condivisa dai più – che il lavoro della Commissione Onofri rappresentò un momento significativo di riflessione ritica e di riprogettazione del welfare state italiano, avendo individuato (ed esplicitamente proposto all'allora governo di centrosinistra) un insieme organico o «sistemico» di innovazioni necessarie. Con riferimento, segnatamente, a quattro grandi aree delle politiche di welfare: gli ammortizzatori sociali, l'assistenza sociale, il sistema previdenziale, il sistema sanitario. Un disegno da persegui-

re nella cornice – già di per sé non poco innovativa – dell'esigenza prioritaria e imprescindibile di una «ricomposizione della struttura della spesa sociale» e, dall'altro, dell'adozione – ai fini dell'equità e dell'efficienza – di un ragionevole o equilibrato «universalismo selettivo»". L'intento della ricerca dunque non è stato quello di elaborare una sorta di nuovo "rapporto Onofri" o di aggiornare il progetto della Commissione, ma partendo dalle elaborazioni della Commissione Onofri tracciare, attraverso i vari contributi, un quadro dettagliato di ciò che è stato fatto e di ciò che sarebbe stato desiderabile fare nei diversi settori dello Stato sociale. Quindi si susseguono nel volume un ampio ventaglio di ipotesi sulle ragioni dell'insuccesso dell'azione di riforma. Come ben documenta l'Introduzione al volume, che ne rappresenta peraltro un'efficace e puntuale guida di lettura, emerge dall'insieme dei contributi raccolti, anche nelle differenziazioni che in alcuni casi li contraddistinguono, un quadro illuminante delle linee di analisi e di interpretazione della mancata riforma del welfare e, più in generale, delle politiche sociali dell'ultimo decennio, in ogni settore: lavoro e ammortizzatori sociali, sistema pensionistico e sanità, trasferimenti monetari e servizi, politiche della famiglia e della casa, assistenza sociale e contrasto della povertà, immigrazione, condizione femminile e Mezzogiorno. Un'analisi puntuale dei problemi irrisolti e delle nuove sfide per l'incompiuto e diseguale benessere sociale dell'Italia.