

L'ECONOMIA CIVILE
NELLA SOCIETÀ DEL RISCHIO

a cura di
Paolo Venturi e Sara Rago

**Coordinamento e raccolta dei contributi
a cura di Sara Rago**

*È vietata la riproduzione degli scritti
apparsi sulla Rivista salvo espressa
autorizzazione della Direzione di AICCON.*

AICCON

Piazzale della Vittoria, 15
47100 Forlì
Tel. 0543/62327 - Fax 0543/374676
www.aiccon.it

Indice

Prefazione pag. 5
di Paolo Venturi

Introduzione 6
di Sara Rago e Ruggero Villani

Prima Sessione Economia Civile e Società del Rischio

L'Economia Civile nella Società del Rischio17
di Stefano Zamagni

La società del rischio: i fondamenti antropologici
e le ricadute sociali 24
di Mauro Magatti

La società del rischio: scenari futuri e potenzialità 30
di Pier Luigi Sacco

Seconda Sessione Società del Rischio e nuovo Welfare: la Prospettiva del Federalismo Fiscale

L'impatto del federalismo fiscale sul sistema welfare:
universalità e sussidiarietà. 39
di Luca Antonini

Compatibilità economiche del federalismo fiscale..... 60
di Alessandra Staderini

Intervento 82
di Romano Colozzi

Intervento 85
di Gianni Salvadori

Intervento	88
<i>di Claudia Fiaschi</i>	
Intervento	92
<i>di Paola Menetti</i>	

Terza Sessione

L'Economia Civile nella Prospettiva Europea

Oltre la Crisi nella società del rischio: il ruolo dell'Economia Civile.....	98
<i>di Leonardo Becchetti</i>	
Intervento	130
<i>di Carlo Borzaga</i>	
Intervento	135
<i>di Andrea Olivero</i>	
Intervento	138
<i>di Alessandro Azzi</i>	
Intervento	141
<i>di Giuliano Poletti</i>	
Intervento	144
<i>di Patrizia Toia</i>	
La crisi in atto come crisi di senso	147
<i>di Stefano Zamagni</i>	

Anteprima Rilevazione – a cura di Centro Studi Unioncamere

Economia Civile e Sviluppo: dimensioni e prospettive nella società del rischio.....	155
<i>di Guido Caselli</i>	

Appendice

L'Economia Civile nella società del rischio.....	167
<i>a cura di AICCON</i>	

Prefazione

Le Giornate di Bertinoro 2009 hanno voluto affrontare un tema fortemente legato alla situazione di crisi mondiale in cui la nostra società versava, ovvero quello della società del rischio e del ruolo dell'Economia Civile in quel contesto. Proprio mentre si scrive, la situazione di crisi, anziché migliorare, si è nuovamente aggravata e, questa volta, il "fulcro del malessere" è molto più vicino a noi di quanto non lo era stato precedentemente. Gli Stati Uniti ieri, l'Europa oggi, sono epicentro dei due picchi di crisi che in poco tempo ha colpito mercati e società.

Ancora una volta i cittadini guardano con timore all'instabilità dei mercati finanziari mentre chi governa è chiamato ad individuare strumenti atti a garantire la stabilità del sistema, dando le opportune garanzie e indicando linee di azioni chiare e credibili. Allo stesso tempo, l'Economia Civile è nuovamente chiamata a portare il suo contributo e a far sì che il suo ruolo possa essere di supporto sia da un punto di vista economico che sociale: né le istituzioni pubbliche né il mercato tradizionale, infatti, sono in grado da sole di garantire i livelli di fiducia necessari alla società a fronte di un nuovo e profondo momento di crisi, come quello che si prospetta dinnanzi a noi.

Ecco dunque che i soggetti dell'Economia Civile, intrinsecamente dotati di quelle peculiarità consone ad affrontare le motivazioni "endogene" della crisi, devono nuovamente attivarsi per garantire che sia i livelli di coesione sociale che le situazioni economiche dei cittadini non subiscano un crollo pari a quello sofferto dai mercati finanziari, dimostrando così la loro unicità nel sapere affrontare contemporaneamente problematiche economiche e sociali. Infatti, oggi, a quasi dieci anni dalla prima edizione de "Le Giornate di Bertinoro", la visione dell'Economia Civile si rivela quanto mai attuale e capace di interpretare le dinamiche che stanno caratterizzando la nostra società.

Forlì, 04.05.2010

PAOLO VENTURI
Direttore AICCON

Introduzione

di **Sara Rago e Ruggero Villani***

1. Premessa

Il benessere economico e sociale che caratterizza la società globale come la conosciamo oggi trova le sue basi in una crescita economica che è stata generata dalla I e II rivoluzione industriale e si è alimentata e diffusa grazie alla c.d. III rivoluzione industriale, ovvero quella delle ICT (Information and Communication Technologies).

Tuttavia, in una valutazione equilibrata dello stato attuale, non si può non tenere in considerazione come l'odierno modello di sviluppo, caratterizzato da un forte integrazione delle economie e società, dalla flessibilità dei fattori produttivi e dalla perfetta mobilità delle attività finanziarie, porti con sé la nascita di nuovi *rischi* e nuove *sfide*.

In un sistema così organizzato, il forte orientamento all'efficienza e al profitto ha portato alla generazione di diseguaglianze socio-economiche legate alla remunerazione dei fattori produttivi e alla crescita della variabilità dei principali elementi che incidono sul benessere dei singoli cittadini.

In tal modo, si è verificato il passaggio dalla “società del benessere” alla “società del rischio”, nella quale la fitta rete di interconnessioni, in cui siamo collocati quotidianamente, non ci rende sempre certi dell'esito della nostra attività, in quanto troppo numerose sono le variabili da noi indipendenti che entrano in gioco in ogni singola situazione.

La crisi finanziaria globale dei nostri giorni è l'esempio manifesto della *vulnerabilità* al rischio. Ad oggi, la chiave fondamentale per salvaguardare il benessere individuale e tendere verso il raggiungimento di un benessere condiviso (*bene comune*) risiede nella gestione del rischio

* AICCON Ricerca

stesso: infatti, preso atto dell'impossibilità di una sua completa eliminazione, si tratta di comprenderne modalità di riduzione e controllo.

2. L'edizione 2009: "L'Economia Civile nella Società del Rischio"

Alla luce di quanto premesso, la IX edizione de "Le Giornate di Bertinoro per l'Economia Civile", promosse da AICCON, si è posta l'obiettivo di analizzare il ruolo dell'Economia Civile all'interno del nuovo contesto globale.

Se la società in cui viviamo conosce la crisi di cui tutti siamo testimoni è perché l'attuale modello di sviluppo risulta sempre più inadeguato ai cambiamenti sociali che si impongono. Ciò obbliga a una riflessione da parte delle istituzioni nazionali e sovranazionali, al fine di fornire una prospettiva consona alle aspettative e alle esigenze dei cittadini-consumatori e, soprattutto, di permettere loro di poter "scegliere", esercitando in tal senso una parte della propria libertà.

Nello scenario odierno, segnato da parole chiave quali *rischio* ed *incertezza* (sia economica che – necessariamente – sociale) sviluppare un orientamento all'Economia Civile significa comprendere che questa tipologia di economia, caratterizzata dalla capacità di rigenerare relazioni socio-economiche tra soggetti basate su una componente fiduciaria più o meno generalizzata, possiede ed alimenta in sé quegli anticorpi di cui il sistema economico ha bisogno per evitare la generalizzata crisi di fiducia tra gli attori economici e il conseguente processo di deresponsabilizzazione.

"Le Giornate di Bertinoro" si sono proposte dunque, ancora una volta, come luogo privilegiato di riflessione sulle problematiche e le conseguenti sfide che il nostro tempo ci offre. Le tre sessioni in cui sono organizzate hanno visto il susseguirsi di interventi e riflessioni in un'ottica di complementarità degli argomenti. Nella prima sessione, affidata a docenti accademici, l'attenzione dei partecipanti è stata focalizzata sulla spiegazione delle principali determinanti della crisi globale e sulla potenzialità di risposta a tali problemi dell'Economia Civile; nella seconda, la riflessione, che si è avvalsa del contributo di studiosi ed esponenti politici, ha riguardato il rapporto tra società del

rischio e politiche di welfare, concentrandosi primariamente sull'analisi e le potenzialità del "federalismo fiscale". La conclusione dell'evento ha, infine, posto al centro la prospettiva europea: il dibattito, a cui hanno preso parte docenti universitari e rappresentanti delle istituzioni coinvolte in queste tematiche, si è, infatti, concentrato sulla Risoluzione del Parlamento Europeo sull'Economia Sociale, che ha posto le basi affinché anche a livello di Comunità Europea si possa orientare l'attenzione sull'Economia Civile e i soggetti che la compongono.

2.1 Prima sessione: "Economia Civile e Società del Rischio"

La *prima sessione* ha indagato le modalità tramite le quali l'Economia Civile può fornire proposte e soluzioni per uscire dal contesto di crisi attuale, partendo dal presupposto che, essa ed i soggetti che ne fanno parte, siano intrinsecamente orientati a rispondere alle crescenti esigenze poste dalla globalizzazione (un modello di democrazia deliberativo, uno sviluppo – umano ed economico – più equo e sostenibile, una matrice politica improntata alla sussidiarietà).

Le criticità che la crisi globale porta con sé, come l'aumento della povertà relativa ovvero delle disuguaglianze sociali, rendono immediata la necessità, da un lato, di ripensare i sistemi di *welfare* e, dall'altro, di integrare modelli di impresa differenti tra loro, permettendo in tal modo il superamento di due forme di *riduzionismo*. Il primo, che va sotto il nome di "riduzionismo delle forme di impresa", fino ad oggi, ha indirizzato la maggior parte delle imprese ad avere come unico obiettivo quello della massimizzazione del profitto. Il secondo, strettamente legato al precedente, è il "riduzionismo antropologico", che orienta l'agire economico e sociale attraverso motivazioni puramente materiali ed individualiste.

Secondo Stefano Zamagni¹, oggi, le difficoltà cui si trova davanti la nostra società derivano dal fatto che essa è portatrice di una particolare tipologia di rischio c.d. "endogeno": fino a tempi recenti, il rischio era essenzialmente "esogeno", cioè dipendenti dagli eventi di natura (ad esempio, malattie o eventi naturali avversi); la novità della

¹ Presidente Agenzia per le Onlus e docente presso l'Università di Bologna

nostra epoca è quella di aver “endogenizzato” il rischio, il quale viene a dipendere dalla stessa attività economica, nonché dalle modalità di organizzazione della società. In relazione a questo cambiamento, l’Economia Civile assume un ruolo di rilievo, in quanto forma di assicurazione maggiormente efficace (anche se non l’unica) contro il rischio endogeno che caratterizza la società e i mercati dei nostri giorni.

Il rischio endogeno nasce a sua volta da un agire economico intrinseco al sistema, basato su ciò che Mauro Magatti² chiama “capitalismo tecno-nichilista”: si tratta di un modello capitalistico di potere economico-sociale orientato da azioni politiche e caratterizzato da un’accumulazione di valore legata al processo accelerato di trasformazione tecnica tramite cui si genera ricchezza. Il capitalismo tecno-nichilista ha permesso alle componenti del sistema finanziario di realizzare – attraverso l’applicazione di meccanismi non più fondati sull’economia reale, bensì su sistemi tecnici di scambio – una politica di distruzione sistematica di regole e vincoli, che ha portato, con l’andare del tempo, al collasso del sistema stesso. In questo contesto, secondo Magatti, l’Economia Civile può intervenire per trovare il modo di riconnettere ciò che il capitalismo tecno-nichilista ha separato, ovvero funzioni (tecniche) e significati, andando a ricostruire degli spazi di umanità di protezione dai rischi del sistema in cui siamo calati.

Il ruolo dell’Economia Civile nel riportare l’attenzione della società sul concetto e, soprattutto, sul valore delle “idee” generate in un paese è un’altra funzione che questa può assumere per lo sviluppo della società. Pier Luigi Sacco³ ha, infatti, portato l’attenzione al “riduzionismo di conflittualità” che, specialmente in Italia, ha caratterizzato gli ultimi quarant’anni di storia. La tendenza dominante è stata quella di un appiattimento nell’espressione di idee e, di conseguenza, nella cultura del paese (ovvero, di ciò che il politologo Nye chiama *soft power*). In tale contesto, l’Economia Civile – se si vuole realmente distinguere – deve caratterizzare un processo di rottura della situazione di cristallizzazione in cui verte la società, tramite la produzione di un pensiero divergente che conduca quest’ultima a riempirsi nuovamente di “senso”.

2 Docente presso l’Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano

3 Docente presso l’Università IUAV di Venezia

2.2 Seconda sessione: “Società del Rischio e nuovo Welfare: la prospettiva del Federalismo Fiscale”

Durante la *seconda sessione*, la riflessione si è soffermata sulle prospettive che la riforma sul “Federalismo fiscale” aprirà nella costruzione di nuovi modelli di *welfare* in Italia.

Luca Antonini⁴ ha evidenziato la portata storica di un passaggio a un costo standard, quale elemento di sussidiarietà. All’intervento di Alessandra Staderini⁵, che realizza un’analisi sui flussi redistributivi ed un approfondimento in particolare sulla spesa in ambito sanitario, è seguito un dibattito sul tema del “Federalismo Fiscale” in cui sono stati coinvolti sia esponenti politici – l’assessore lombardo Romano Colozzi⁶ e l’assessore toscano Gianni Salvadori⁷ – sia rappresentanti del Terzo Settore – Claudia Fiaschi⁸ e Paola Menetti⁹.

Se da un lato, l’assessore Colozzi ha evidenziato le aspettative delle regioni del Nord rispetto ai cambiamenti che verranno apportati con il Federalismo Fiscale, dall’altro, l’assessore Salvadori ha introdotto la prospettiva della regione Toscana, specificando la necessità di definizione dei c.d. *costi standard*, al fine di non penalizzare quelle realtà regionali virtuose che anche oggi in Italia esistono, integrandoli con una politica di *patti territoriali di welfare*, che consentano di partire dai bisogni specifici del territorio, mettendo allo stesso tavolo gli attori che, da differenti prospettive, si occupano di quegli stessi bisogni.

Le due rappresentanti del mondo del Terzo Settore nel dibattito sul Federalismo Fiscale, invece, hanno evidenziato la loro preoccupazione nelle modalità e negli obiettivi del provvedimento stesso: se questa riforma avrà, infatti, come unico obiettivo quello di ristabilire efficienza finanziaria a livello nazionale agendo sui singoli contesti regionali, allora molto probabilmente si avrà un fallimento del sistema. Affin-

4 Docente presso l’Università di Padova e Presidente della Commissione paritetica sul Federalismo fiscale

5 Banca d’Italia, Servizio Studi di struttura economica e finanziaria

6 Assessore alle Risorse, alle Finanze e ai Rapporti Istituzionali della Regione Lombardia

7 Assessore alle Politiche Sociali e allo Sport della Regione Toscana

8 Presidente del Consorzio Nazionale Gino Mattarelli – CGM

9 Presidente di Legacoopsociali

ché si possano ottenere i risultati sperati, è necessario che il Federalismo Fiscale agisca “per” e “con” i cittadini e le diverse tipologie di organizzazioni della società civile, di cui Fiaschi e Menetti si sono fatte portavoce durante “Le Giornate di Bertinoro”, per equilibrare domanda e offerta di servizi di welfare e rendere efficiente ma anche efficace il sistema stesso. In questo senso, il ruolo del Terzo Settore si configura come quello di pilastro di congiuntura tra le istituzioni pubbliche e la società civile, per la costituzione di un più efficace sistema di welfare territoriale.

2.3 Terza sessione: “L’Economia Civile nella prospettiva europea”

La *sessione conclusiva* ha evidenziato l’importanza rivestita dal *Rapporto di Iniziativa sull’Economia Sociale di mercato* realizzato di concerto con le organizzazioni europee e italiane che si occupano di questa materia. Presentato il 26 gennaio 2009 ed approvato il successivo 19 febbraio a larga maggioranza dal Parlamento Europeo, il Rapporto, di cui si è fatta portavoce l’on. Patrizia Toia¹⁰, ha rappresentato un riconoscimento, a livello europeo, di tale forma alternativa di economia di mercato, atteso da tempo e funzionale al potenziamento del suo operato.

Un agire, da parte dei soggetti dell’Economia Sociale, fondato sulla fiducia, che risulta un elemento sempre più eroso dalle attuali dinamiche sociali ed economiche, come ha illustrato Leonardo Becchetti¹¹. La fiducia ricopre grande importanza per il corretto ed efficace funzionamento dei mercati internazionali, che sono caratterizzati in modo crescente dai c.d. *fallimenti del mercato* e che risultano di difficile controllo da parte delle autorità competenti (laddove presenti).

Carlo Borzaga¹² ha di fatto evidenziato come l’importanza del Rapporto sia quella di richiamare l’attenzione, a livello europeo e nazionale, sulla necessità di un *pluralismo di impresa* fondato sulla distinzio-

10 Parlamentare Europeo

11 Docente presso l’Università degli Studi di Roma – Tor Vergata

12 Presidente Euricse e docente presso l’Università di Trento

ne degli obiettivi perseguiti dai vari tipi di soggetti imprenditoriali e non, come è stato finora, solamente sulla loro dimensione: in tal maniera sarà possibile distinguere le imprese sociali e soggetti che più in generale costituiscono l'Economia Sociale, dagli altri soggetti di mercato.

Il Rapporto di Iniziativa sull'Economia Sociale e contestualmente l'iniziativa sulla percezione di un vero e proprio modello sociale europeo, sostiene Andrea Olivero¹³, sono due componenti della medesima battaglia volta a riposizionare la partecipazione della cittadinanza comunitaria al centro della visione europea.

Il problema culturale, cioè di riconoscimento delle peculiarità dei soggetti dell'Economia Sociale, è stato sottolineato anche da Giuliano Poletti¹⁴: senza una totale comprensione di ciò che significa Economia Sociale (obiettivo che certamente è stato perseguito attraverso la Risoluzione del Parlamento Europeo ma, ovviamente, non risulta esaurito), non è e non sarà possibile un confronto con i soggetti dell'economia di mercato capitalistica e, di conseguenza, costruire una solidità intrinseca al mondo dell'Economia Sociale.

Ugualmente, secondo Alessandro Azzi¹⁵, le caratteristiche possedute dai soggetti dell'Economia Sociale costituiscono "l'antidoto" per gestire i rischi di mercato cui si è esposti; caratteristiche che, da un lato, proprio la crisi economica ha contribuito ad esaltare, evidenziandone contestualmente la carenza diffusa a livello globale, mentre, dall'altro lato, la Risoluzione del Parlamento Europeo ha contribuito a identificare, sostenere e rafforzare a livello comunitario.

La terza sessione si è conclusa con l'intervento dell'on. Toia, la quale – essendo la promotrice presso il Parlamento Europeo del documento che è poi diventato Rapporto di Iniziativa – ha completato il quadro sul tema in questione, spiegando l'*iter* che è stato seguito e i contenuti del Rapporto stesso. Si tratta infatti di un documento realizzato su sollecitazione del movimento cooperativo che risiede a Bruxelles e in collaborazione con un *network* europeo che si occupa di tematiche legate al sociale. Il Rapporto, ha spiegato l'on. Toia, contiene numerose sol-

13 Portavoce Forum del Terzo Settore Nazionale e Presidente Nazionale ACLI

14 Presidente Legacoop

15 Presidente di Federazione italiana delle Banche di Credito Cooperativo e Casse Rurali - Federcasse

lecitazioni, indicazioni ed inviti alla Commissione Europea con lo scopo di riportare l'attenzione da parte dell'Unione Europea sui soggetti che costituiscono l'Economia Sociale L'onorevole ha, infine, sottolineato l'importanza di questi soggetti nel fronteggiare da un lato la crisi attuale, la quale ha riflessi di natura sociale – che vanno ben oltre al mero (per quanto importante) problema occupazionale –, e, dall'altro, il *deficit* di democrazia delle nostre società, imputabile anche alla debolezza degli Stati-nazione: è questo il grande valore del settore in questione che, oltre avere caratteristiche economiche, ha peculiarità sociali e democratiche.

3. Presentazione della rilevazione a cura del Centro Studi di Unioncamere: “Economia Civile e Sviluppo: dimensioni e prospettive della Società del Rischio”

Guido Caselli¹⁶ ha presentato, a conclusione della *prima sessione*, la rilevazione condotta dal Centro Studi di Unioncamere sul tema “Economia Civile e Sviluppo: dimensioni e prospettive della Società del Rischio”, da cui è emerso che nel periodo considerato (1999-2009) le componenti dell'Economia Sociale hanno conosciuto una forte spinta quantitativa, in controtendenza rispetto alla situazione di stallo dell'economia più in generale.

La rilevazione, inoltre, mette in luce come, nelle regioni in cui questo fenomeno di crescita si è verificato, lo sviluppo economico e sociale del territorio è stato notevolmente superiore rispetto a quelle aree territoriali che, invece, non sono state coinvolte nella crescita di queste realtà.

Tuttavia, l'intero tessuto economico nazionale evidenzia una criticità: comparando la crescita economica (quindi la prospettiva dal lato delle imprese) con il benessere economico (ovvero la prospettiva dal lato della popolazione), si evidenzia che, nel decennio considerato, entrambi i valori aumentano, ma con “velocità” sensibilmente differenti (la crescita economica “viaggia” cinque volte più veloce del benessere economico); poiché in un territorio, per esserci sviluppo sostenibile,

¹⁶ Centro Studi Unioncamere Emilia-Romagna

questi due indicatori devono crescere in misura proporzionata, emerge uno squilibrio fra la dimensione economica e quella sociale.

Partendo da queste premesse, derivanti dall'analisi della situazione attuale italiana degli ultimi dieci anni, Caselli ha poi orientato lo sguardo dei partecipanti a "Le Giornate di Bertinoro per l'Economia Civile" verso il futuro, sottolineando, con taglio provocatorio, che gli attuali *trend* economici, se confermati, delineano scenari futuri di medio-lungo periodo caratterizzati da stagnazione economica e tensioni sociali.

Tuttavia, si evidenzia che il ribaltamento di prospettiva è possibile, se si darà corso, nel breve periodo, alla realizzazione di politiche efficaci su temi centrali quali il welfare, reti lunghe di imprese (cioè reti di conoscenza mondiale), capitale umano e tematiche ambientali. L'obiettivo cui tendere e che emerge dalla rilevazione di Unioncamere è, dunque, quello della realizzazione di una società basata su concetti quali trasparenza, pari dignità, aiuto reciproco, valore del dono e condivisione, per costruire un paese che sappia adattarsi ai cittadini e privilegi il mondo delle relazioni.

4. Conclusioni

"Le Giornate di Bertinoro 2009" hanno, dunque, cercato di contestualizzare il ruolo dell'Economia Civile ai differenti livelli territoriali (globale, europeo e nazionale), attraverso prestigiosi interventi di personalità afferenti a diversi ambiti (docenti, Pubblica Amministrazione e istituzioni del Terzo Settore).

Da una lettura congiunta delle tre sessioni che hanno composto la IX edizione dell'evento è possibile intuire che, oggi più che mai, la società civile necessita di istituzioni interne al mercato (e non fuori mercato, come erroneamente i più ritengono) che possano, da un lato, sopperire quella domanda di beni e servizi legati al sistema di welfare in maniera efficace ed efficiente, e, dall'altro lato, fare in modo che la società civile stessa ritrovi la sua dimensione identitaria e il suo ruolo sociale.

Un'identità che va ricostruita su parole-chiave, come fiducia, bene comune, fraternità e democrazia, che sono state invece corrose (se non quando cancellate in alcuni contesti) dal paradigma dominante che ha portato alla crisi globale.

Prima Sessione
-
Economia Civile
e
Società del Rischio

L'Economia Civile nella Società del Rischio

di **Stefano Zamagni**

Università di Bologna – Agenzia per le Onlus

La “società del rischio”, espressione resa popolare dall’opera e dal pensiero del sociologo tedesco Ulrich Beck, si fonda sull’idea della “endogenizzazione del rischio”.

Fino a tempi recenti, il rischio aveva caratteristiche essenzialmente esogene, cioè dipendenti dagli eventi di natura (ad esempio, malattie, carestie e cataclismi). La novità della nostra epoca è quella di aver endogenizzato il rischio, il quale viene a dipendere dalla stessa attività economica nonché dalle modalità di organizzazione della società.

Mentre gli uomini del passato, per tutelarsi dal rischio esogeno, inventarono le compagnie di assicurazione¹, nei confronti del rischio endogeno non può esistere, per principio, alcuna assicurazione. Ebbene, è quando si prende coscienza di tale fatto che l’Economia Civile – seppure non da sola – è, la migliore e più efficace forma di assicurazione nei confronti del rischio endogeno.

Le classi di rischio endogeno più rilevanti sono tre. La prima ha a che vedere con il rischio finanziario. L’attuale crisi finanziaria ce ne offre un esempio veramente notevole: alla base delle transazioni finanziarie degli ultimi quindici-venti anni c’è un modello teorico, generato da tre ben noti economisti, Black, Scholes e Merton². Questo modello, che dal punto di vista della tecnica matematica ed econometrica utilizzata è molto sofisticato, contiene un errore logico, perché considera, il rischio finanziario come rischio esogeno. Di conseguenza, secondo questo modello, nel momento in cui si aumenta il volume delle transazioni finanziarie, il rischio, indipendente dall’attività finanziaria stes-

¹ La prima compagnia di assicurazione nasce in Italia, in Toscana, e più precisamente a Firenze, verso la fine del Quattrocento.

² Scholes e Merton vinsero il premio Nobel per l’Economia nel 1997. Black morì nel 1995.

sa, diventa tendenzialmente zero. L'errore sta nel non aver considerato che all'aumento del numero delle transazioni, aumenta – in misura più che proporzionale – anche il rischio: il non aver tenuto conto, quindi, del passaggio dal rischio esogeno al rischio endogeno, associato chiaramente anche ad altre circostanze, ha provocato la crisi di cui siamo a conoscenza. Tutto questo è frutto dell'idea secondo cui è possibile eliminare il rischio tramite la *tecné* (la tecnica).

Se si fossero sviluppate di più, in ambito finanziario, forme come, ad esempio, quelle del credito cooperativo e della finanza etica, probabilmente questa crisi non si sarebbe verificata. La crisi attuale è figlia di una mentalità totalista, che attribuisce solo ad una certa tipologia di attori economico-finanziari il diritto di cittadinanza dell'attività finanziaria. In altre parole, la mancanza di pluralismo ha determinato una crisi dalle proporzioni immani: se ci fosse stato più pluralismo, come lo si intende correntemente, certamente la crisi avrebbe avuto dimensioni differenti.

La seconda classe di rischio endogeno è quella della c.d. “tragedia dei beni comuni”. Già nel libro di Tocqueville, “Democrazia in America” (1835), l'autore aveva previsto che il problema dei beni comuni sarebbe diventato “il” problema delle nostre società occidentali. A quel tempo, i beni comuni considerati erano l'acqua, l'aria e l'ambiente: Tocqueville, a proposito del problema – che lui stesso per la prima volta introduce – della privatizzazione del mondo, sostiene che se non si trovano delle misure alternative, il rischio è quello di andare verso una privatizzazione totale, in cui lo Stato detiene il potere formale e il resto sarà affare della sfera privata.

La novità della nostra epoca è che, le nuove forme di beni di uso comune sono generate dalla tecnica stessa e, quindi, dalla volontà di potenza (basti pensare a tutti quei prodotti legati alle *Information and Communication Technologies*). Il problema è, dunque, come consentire l'utilizzo del bene comune legato alla conoscenza, il quale possiede caratteristiche differenti rispetto ai beni comuni del passato. Mentre l'acqua e l'aria sono beni comuni esogeni rispetto alla volontà dell'uomo, la conoscenza è prodotta da noi stessi e, quindi, più ne generiamo più andiamo ad aumentarne il rischio endogeno. Dunque, la questione diventa la modalità di governo di questa tipologia di beni comuni.

La terza classe di rischio endogeno è quella legata alla “sicurezza”, la quale, soprattutto in Italia, continua ad essere confusa con il concetto di “ordine pubblico”: ciò è fuorviante in quanto la sicurezza è un bene comune, mentre l’ordine pubblico è un servizio pubblico che deve essere gestito ed offerto da un ente (che può essere lo Stato) dotato di potere coercitivo. Così come la pace non è mera assenza di guerra, analogamente la sicurezza non è mera assenza di pericolo. Il problema è, dunque, come fare fronte a questo bisogno generato dall’evoluzione stessa delle nostre società, non potendo esso essere risolto o soddisfatto dallo Stato, come invece avviene per il bisogno di ordine pubblico.

In un articolo recente degli economisti Bowles e Jayadev (2007), viene introdotta la nozione di “lavoro di tutela”, cioè tutte quelle mansioni occupazionali, che comprendono le guardie giurate, la polizia privata, gli addetti ai controlli e alla supervisione. Si tratta di una nuova categoria di lavori, ignota alle epoche precedenti, che crea – usando il tipico meccanismo di mercato – un surrogato alla necessità di soddisfare la domanda crescente di sicurezza. A tal proposito, il Dipartimento del Lavoro degli Stati Uniti ha fornito un dato sconcertante, stimando che, entro il 2012, il numero di guardie giurate sarà superiore a quello insegnanti di scuola media superiore. Inoltre, la percentuale del “lavoro di tutela” sul totale delle forze lavoro, se in Svizzera è pari al 9,7%, negli Stati Uniti raggiunge il 22, 2%, mentre il valore per l’Italia è di 14,3%.

Le implicazioni di questa tendenza sulla sostenibilità del modello di sviluppo sono evidenti: un quarto della loro forza lavoro è destinato a lavori improduttivi sia pure utili – come sono i lavori di tutela – è evidente che siamo in presenza di una distruzione di ricchezza.

Di fronte a questa situazione, le forme variegiate dell’Economia Civile sono ad oggi più che mai opportune. Diventa, quindi, necessario delinearne gli ambiti che maggiormente possono aiutare a capire la rilevanza della proposta dell’Economia Civile rispetto alla soluzione del problema posto dal rischio endogeno.

Un primo esempio in tal senso riguarda la necessità di dare vita a quelli che il filosofo Fleurbaey ha chiamato i *Fresh Start Funds* (“fondi per ricominciare”): l’idea di base è che la matrice culturale liberale sia fondata sul binomio libertà-responsabilità. Nella società liberale, cioè,

ciascuno deve essere libero di fare le scelte che ritiene più opportune al proprio piano di vita o ideale e la società stessa si deve organizzare per garantire il massimo spettro delle facoltà di scelta; allo stesso tempo, l'individuo è anche responsabile delle conseguenze derivanti dalle proprie scelte. Questa idea trova il suo fondamento, a sua volta, in un altro concetto: l'originale “contrattualismo” di Hobbes, secondo cui “*consensus facit iustum*”, ovvero “il consenso libero – non coartato – degli individui è la giustizia”. Se si vuole decidere cosa è giusto e cosa non lo è, bisogna far scegliere liberamente le persone su di una questione e analizzarne le preferenze. L'implicazione è che, secondo questa interpretazione, la società liberale non ha il dovere di perdonare l'errore del soggetto cui è stato concesso di scegliere liberamente.

Come sappiamo, oggi il massimo generatore di rischio endogeno sono i c.d. *costi dell'insuccesso* dovuti a scelte sbagliate. È qui che l'Economia Civile deve intervenire: è necessario creare, dunque, dei *Fresh Start Funds*, che permettano anche a chi ha sbagliato di ricominciare. L'idea antropologica che ne sta alla base è quella del “perdono”: una società che non è capace di perdonare è una società votata alla autodistruzione. “Perdonare” significa etimologicamente “donare completamente”: non è capace di perdonare, chi non è capace di donare. Poiché l'Economia Civile è basata sul principio di reciprocità e il *primus movens* di questo principio è il dono come gratuità, è necessario creare situazioni e, soprattutto, soggetti che, accettando liberamente il principio del dono e, quindi, di reciprocità, siano in grado di dare una seconda possibilità a chi, per errore, ha sbagliato.

Un secondo ambito di intervento da parte dell'Economia Civile è quello che riguarda il lavoro per tutti: l'obiettivo della piena occupazione è auspicabile da ciascun essere umano; tuttavia, tutti gli economisti del mondo sanno che, nel settore capitalistico dell'economia, oggi non c'è spazio per più del 65-70% della forza lavoro, per ragioni legate ai fenomeni della globalizzazione e delle ICT. Le soluzioni alternative si devono creare sì dentro al mercato, ma in una logica altra rispetto a quella capitalistica. Pluralizzare il mercato è un modo concreto di assecondare quell'esigenza la cui insoddisfazione alimenta l'insicurezza e cioè il rischio endogeno (la *precarietà* non è altro che il nuovo nome del rischio endogeno per ciò che riguarda l'attività lavorativa).

Infine, la terza area su cui l'Economia Civile deve focalizzarsi è quella che riguarda il c.d. *nuovo welfare*: il vecchio welfare state si basa sul principio del contratto sociale, secondo cui i cittadini pagano lo Stato, il quale di conseguenza finanzia i servizi per i cittadini. Con l'avvento della globalizzazione questo patto si inclina per tutta una serie di problemi noti che emergono a livello sociale. Ci sono delle categorie di soggetti, come gli immigrati o i portatori di handicap, che o non pagano le tasse o non hanno alcun tutore che possa rappresentare i loro interessi e, quindi, nel contratto sociale, siglato dietro il "velo dell'ignoranza" nel senso di Rawls, tutte queste categorie di persone rimangono escluse.

Se si vuole risolvere seriamente il problema del welfare, è necessario trovare un nuovo principio, diverso dal principio di negoziabilità, che ne stia alla base: il principio "di vulnerabilità". Attraverso l'applicazione di questo principio, poiché tutti, in quanto persone, siamo vulnerabili, i problemi di welfare non saranno più problemi di cittadinanza: se continuassimo, invece, a legare il welfare alla cittadinanza, ci sarebbero sempre crescenti quote di popolazione escluse, non essendo cittadine. Rispetto a questo, il ruolo dell'Economia Civile diventa di fondamentale importanza. Soprattutto perché occorre far partire in modo deciso il metodo delle partnership sociali. Come noto le partnership sociali sono quelle collaborazioni paritarie tra soggetti e organizzazioni diverse che si fondano su relazioni reciproche, volontarie e sussidiarie, nelle quali sono condivise risorse, capacità e rischi al fine di raggiungere un obiettivo comune. Le partnership sociali connettono dunque attori pubblici, privati e Terzo Settore in un'azione congiunta che non sarebbe realizzabile da nessuna delle tre categorie di soggetti presi in isolamento. Secondo tale modello – che, allo scopo di fissare le idee, possiamo raffigurare con un triangolo ai cui vertici stanno i tre attori di cui si è detto – ciascun soggetto partecipa all'azione comune secondo la propria specificità identitaria e in base alle risorse (finanziarie; umane; istituzionali) di cui dispone.

Quali i punti di forza del modello della partnership sociale? Due soprattutto. Il primo è di natura metodologica: sono le relazioni che si instaurano fra gli attori del triangolo magico a dare le regole del gioco e non viceversa. In ciò risiede la ragione principale del successo dei mol-

ti progetti realizzati nel nostro paese. Infatti, quando le regole vengono fissate prescindendo dalle caratteristiche e dalle capacità effettive delle persone chiamate ad applicarle, quasi mai i risultati sono soddisfacenti. Il secondo punto di forza a che vedere con il contributo che la partnership sociale dà alla creazione, sul territorio, di quelle esternalità positive e di quella coesione sociale che oggi sono unanimamente riconosciute come il fattore decisivo dello sviluppo locale e del progresso civile di una comunità.

La possibilità che queste idee vengano tradotte in pratica, a mio parere, sono molto alte. È necessario, tuttavia, fare un'operazione culturale di grande livello, perché nel nostro paese è ancora dominante, come eredità del Novecento, una cultura totalista che impedisce a queste idee di trovare spazio. In uno scritto di Peter Drucker (1993), egli definisce le istituzioni non-profit come quelle istituzioni che hanno in comune l'obiettivo di cambiare gli esseri umani e, per questo, il nome più giusto per queste realtà sarebbe "istituzioni per il cambiamento umano".

L'Economia Civile si pone oggi in alternativa nei confronti dell'economia di tradizione smithiana che vede il mercato come l'unica istituzione davvero necessaria per la democrazia e per la libertà: l'Economia Civile ricorda che una buona società è frutto certamente del mercato e della libertà, ma ci sono esigenze, riconducibili al principio di fraternità, che non possono essere eluse, né rimandate alla sola sfera privata o alla filantropia. Al tempo stesso, l'Economia Civile non è con chi combatte i mercati e vede l'economico in endemico e naturale conflitto con la vita buona, invocando una decrescita e un ritiro dell'economico dalla vita in comune. L'Economia Civile, piuttosto, propone un umanesimo a più dimensioni, nel quale il mercato non è combattuto o "controllato", ma è visto come un luogo civile al pari degli altri, come un momento della sfera pubblica, che se concepito e vissuto come luogo aperto anche ai principi di reciprocità e di gratuità, può costruire la città.

Il mercato sta oggi occupando la nostra vita, entrando anche negli ambiti delle nostre relazioni. Possiamo cercare di difenderci, e vivere questo passaggio come un male necessario. Possiamo, invece, cercare di far diventare baby-sitter, badanti, infermiere, maestre, alleati in un nuovo patto sociale dove interpretiamo e viviamo anche il mercato

come un pezzo di vita, come Economia Civile. Noi non abbiamo dubbi sulla via da seguire.

Ha scritto Sant'Agostino: “La speranza è la virtù che ha una bellissima figlia ed un figlio altrettanto bello. La figlia si chiama *rabbia*, indignazione, e il figlio si chiama *coraggio*. La rabbia che si prova nel vedere come vanno le cose attorno a noi, il coraggio di vedere come le cose potrebbero andare”. Il messaggio che questo antico pensiero trasmette a coloro i quali si occupano dell'Economia Civile è quello di “arrabbiarsi” ma di farlo con il coraggio di cambiare gli assetti esistenti. Perché mentre l'animale vive nel tempo ma non ha il tempo, l'uomo vive nel tempo e ha tempo; ed avere il tempo significa avere la capacità di mutare i tempi.

La società del rischio: i fondamenti antropologici e le ricadute sociali

di **Mauro Magatti**

Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano

La spiegazione della situazione di crisi in cui ci troviamo oggi è basata sulla fatica nella comprensione – come peraltro sempre succede nella storia – di ciò che stava accadendo nella nostra quotidianità. L'obiettivo prefissato è quello di fornire una chiave di lettura del modello che si è affermato con l'avvento del neo-liberismo, come modello nettamente distinto dalla fase storica precedente: il *capitalismo techno-nichilista* – affermatosi negli ultimi trent'anni, durante i quali ha cambiato non soltanto le sue dimensioni, orientandosi verso la globalizzazione, ma anche le sue logiche interne – in contrapposizione al *capitalismo societario* – cioè il capitalismo della fase post-bellica, basato sulla società nazionale e sull'integrazione dei gruppi sociali sul piano nazionale. Sostanzialmente, riprendendo un autore fondamentale del secolo scorso come Max Weber, questi trent'anni hanno radicalizzato ciò di cui egli parlava cento anni fa. Da una parte, il processo di razionalizzazione tecnica è fortemente avanzato lungo due direzioni: la prima è quella di una "estensione spaziale" dei sistemi della tecnica. Centocinquanta anni fa di razionalizzato c'era la fabbrica, poi è stata razionalizzata la città, progressivamente sono stati razionalizzati gli Stati nazionali occidentali e, in questi ultimi venti-trent'anni, la razionalizzazione tecnica è stata espansa sempre più su di una dimensione globale. La seconda novità del processo di razionalizzazione tecnica è l'introduzione in esso dell'essere umano nella sua fisicità e quotidianità: noi – in quanto persone – sempre più entriamo dentro il sistema della tecnica e ne diventiamo parte integrante. Dall'altro lato però, quasi per compensazione, si espandono dei "processi di reincan-

tamento”, come venivano chiamati da Weber: si pensi ai cambiamenti apportati dai processi che negli ultimi trent’anni hanno coinvolto i sistemi mediatici. Attraverso questi processi si espande e si rafforza una serie di contenuti, messaggi, simboli che sono sempre più sganciati da qualsiasi riferimento di stabilità e che ci avvolgono e stimolano in maniera tale da non avere più alcuna certezza. Paradossalmente, le società avanzate sono anche società “reincantate”, dove l’incanto è l’attrazione emozionale che non permette di distinguere il “vero” dal “falso”. Sul piano collettivo è evidente la difficoltà a condividere qualcosa su una base razionale: costruire una sfera pubblica in cui ci si intenda sulla base di argomenti razionali è assai difficile. La sfera pubblica viene dominata dal “con-senso”, che non è ragionevole bensì fondamentalmente emozionale.

Dunque, il capitalismo tecno-nichilista è ancora un modello innanzitutto capitalistico (nel senso weberiano) di potere economico-sociale, fondamentalmente di matrice anglosassone, orientato da azioni politiche. Di seguito, è tecnico perché l’accumulazione del valore è, prima di tutto, legata al processo accelerato di trasformazione tecnica attraverso cui si genera la ricchezza; è nichilistico in quanto basato sull’assoluta disponibilità di ogni significato; ovvero questo tipo di capitalismo, per poter girare così rapidamente, ha bisogno che le parole usate e i loro significati, i riferimenti di senso che noi abbiamo, siano suscettibili di cambiare molto rapidamente e che nulla di tutto ciò sia troppo stabile. Il capitalismo tecno-nichilista ha, dunque, continuamente bisogno di generare delle nuove rappresentazioni.

Questo modello ha colto la crisi del capitalismo societario, crisi legata al suo stesso successo; tra il 1945 e il 1980, il capitalismo societario ha raggiunto il suo scopo, che era quello di integrare tutti i ceti sociali nazionali all’interno del mercato del lavoro e dei consumi. Contemporaneamente, il capitalismo societario ha sviluppato una domanda di soggettività. La punta dell’iceberg è stato il 1968, quando, nelle università più prestigiose dell’Occidente, la prima generazione benestante del secondo dopo-guerra ha manifestato alle istituzioni la propria necessità di “libertà di fare”: quegli anni e quelle persone hanno, tra i tanti esiti prodotti, generato questa cultura soggettivistica in cui c’è un fondamentale originario rifiuto di ogni fonte di autorità e

c'è una richiesta di “espressione di sé”, di manifestazione di una propria soggettività. Questa cultura soggettivistica è stata interpretata dal capitalismo, con il passaggio da una produzione standardizzata ad una produzione flessibile e diversificata e dalla produzione dei beni fisici ad una dei servizi, per espandere lo spazio della soggettività individuale e della “libertà di scopo”. La fortissima spinta soggettivistica si è associata poi all'idea della “libertà di scelta” di matrice neo-liberista che è stata il motore culturale: entrambi avevano poi bisogno che i significati, tradizionalmente appoggiati su qualche forma di autorità, fossero il più possibile a disposizione, cioè che entrassero in un processo di trasformazione continua e di destabilizzazione. Il risultato è evidente: mentre i sistemi tecnici – compreso quello economico – si dispongono nella realtà, perciò per ciascuno di noi è quasi scontato avere automaticamente conferma della loro esistenza, tutto ciò che, invece, è basato sulla parola e sui significati è assolutamente aleatorio. Mentre la tecnica si dispone con la sua verità dei fatti, tutto ciò che ha a che fare con i significati intersoggettivi – sia nella sfera micro che in quella macro – appare assolutamente friabile nella sua consistenza e dunque, dall'altra parte, sempre a disposizione di nuove strategie per far apparire qualche cosa.

Chi ha la capacità di capire questo tempo non ha problemi di coerenza. Nel capitalismo tecno-nichilista l'unica coerenza è saper sfruttare l'opportunità, è saper cogliere il momento e saper rappresentare la scena che in questo preciso istante ottiene il massimo del risultato. La coerenza è un concetto svuotato del suo senso originale; l'esempio palese è dato dall'approccio col mondo degli adolescenti, ai quali non si può vietare qualcosa che è in loro possesso. Non ci sono più gli argomenti, infatti, per giustificare il divieto di fare qualcosa che si può fare, poiché la nostra cultura ci fa sentire tanto più liberi tante più sono le cose che si possono fare. Di conseguenza, l'auto-limitazione nel fare diventa un'operazione abbastanza complessa all'interno del capitalismo tecno-nichilista.

La logica di fondo è un circuito che si è venuto a creare tra volontà di potenza soggettiva e potenza sistemica. Nel 1878, Nietzsche diceva che saremmo andati incontro a due secoli di nichilismo, dentro i quali noi effettivamente ci troviamo. L'idea di essere “volontà di potenza” è

oggi la base del nostro agire: noi viviamo in una società in cui si dice che la volontà di potenza soggettiva debba essere evocata per non essere considerati dei repressi. Di conseguenza, il sistema è sempre più organizzato, attraverso la tecnica a soddisfare una domanda di potenza sempre più grande. Questo circuito “potenza-volontà di potenza” gira inesorabilmente.

Quest'ultimo, come già aveva capito Beck nei primi anni Ottanta, genera la *società del rischio*. Se il sistema tecnico, che segue le due direzioni di espansione su una scala sempre più globale, da un lato, e di inclusione sempre maggiore della persona umana nella sua fisicità, dall'altro, è orientato sostanzialmente a soddisfare una domanda di volontà di potenza che diventa sempre più alta nei paesi occidentali e include una quota sempre più alta di popolazione del mondo, si capisce bene che si tratta di un sistema tendente a generare dei rischi di diversa natura: in termini ambientali, ma anche in termini di falle di un sistema – come è stato nel caso della crisi finanziaria – che può esistere solo se i meccanismi che lo compongono funzionano perfettamente. Il sistema, inoltre, tende a generare dei rischi anche in termini di rapporti intersoggettivi, perché scarnifica ad un livello elevatissimo tutta la protezione culturale che storicamente è stata fondamentale per gestire i rapporti tra gli esseri umani. Il capitalismo tecno-nichilista per funzionare tende a non aver bisogno di elementi culturali, cioè di condivisione di senso, valori, simboli e significati, bensì tende ad aver bisogno di un'organizzazione sistemica. Da questo punto di vista, il mercato è l'archetipo di un'istituzione che può funzionare su scala globale – a differenza dello Stato – perché pensato come sistema tecnico in cui esistono dei prezzi, dei valori commerciali e delle regole attraverso cui è possibile effettuare degli scambi transnazionali senza alcun problema. Non c'è il bisogno – come, invece, necessita uno Stato nazionale – di una cultura condivisa di valori e di una storia per poter commerciare tra diversi paesi. Questo processo genera la società del rischio perché letteralmente rimuove il “reale”: non esiste altra realtà se non quella di cui si dispone tecnicamente.

La crisi finanziaria, che ha le sue origini a Wall Street, nel cuore del capitalismo globale, è dovuta ai comportamenti finanziari che la FED americana ha seguito, in vent'anni di applicazione di una politi-

ca sciagurata di distruzione sistematica di tutta una serie di regole e di vincoli, e che hanno permesso che un debito potesse diventare un credito. Il sistema finanziario stava in piedi grazie all'esistenza di sistemi tecnici di scambio, senza aver più nessun rapporto con i sistemi di produzione di ricchezza reale. Ciò ha reso possibile molte operazioni economiche che altrimenti non sarebbero state possibili.

Molti dicono che, dopo i salvataggi operati dallo Stato americano l'anno scorso, sta accadendo nella finanza esattamente quello che accadeva un anno e mezzo fa, perché "la potenza" in realtà non è stata limitata da regole internazionali che avrebbero dovuto tradursi nella gestione di una crescita più limitata e, di conseguenza, nell'avere meno elementi per soddisfare "la volontà di potenza" dell'opinione pubblica.

Naturalmente, questa è un'antropologia precisa, di matrice nietzschiana, che sostiene che "noi siamo volontà di potenza", ma che ha un problema di unilateralità: noi pur essendo volontà di potenza al contempo siamo anche altri due elementi. Il primo è relativo alla dimensione della "fragilità": nel momento in cui qualcuno ci fa nascere e crescere, quando ci ammaliamo, quando non corrispondiamo agli standard che ci vengono imposti dall'esterno o quando invecchiamo, nell'essere volontà di potenza noi siamo anche fragilità e abbiamo la capacità, come essere umani di essere sollecitati dalla fragilità degli altri. Questa è una parte di antropologia che la cultura del capitalismo tecno-nichilista semplicemente rimuove, come se l'uomo non fosse anche fragilità. Il secondo pezzo antropologico che viene letteralmente rimosso lo possiamo riferire alla distinzione di Lévinas tra "totalità" e "infinito". Noi siamo collocati in un sistema "totalitario" – nel senso levinassiano – perché il capitalismo tecno-nichilista non assume niente fuori da sé, include tutto, qualunque pensiero, posizione, immagine, invenzione. Il concetto di "infinito", invece, secondo Lévinas, è un concetto in cui, come esseri umani, riconosciamo l'esistenza di qualche cosa che ci pone la domanda, cui ciascuno può dare una differente risposta, del senso della nostra vita. Il problema dell'infinito è sacralizzare lo spazio di questa domanda, che significa creare un limite e non accettare la logica, tipica del capitalismo tecno-nichilista, della totale equivalenza del senso. Ciò avviene perché si scambia la totalità con l'infinito e il capitalismo tecno-nichilista ha, da questo punto

di vista, palesi tratti totalitari, perché non sappiamo esattamente più come contenere la sua pretesa e discutere politicamente i suoi limiti.

La grande crisi finanziaria, l'elezione di Barack Obama negli Stati Uniti – suscitante un processo catartico nell'opinione pubblica attraverso un discorso di fede nella storia e nel destino americani – e l'enciclica del Papa (che parla di un nuovo modello di sviluppo) sono segnali che ci dicono che, così come negli anni Settanta è stata elaborata la critica allo Statalismo, così oggi dobbiamo elaborare la critica al Mercatismo, il quale sta scoppiando perché ha raggiunto i suoi obiettivi. Ed è da qui che si aprono percorsi nuovi per l'Economia Civile e per l'impresa sociale, perché il tema non è tornare indietro allo Statalismo ma è trovare il modo di riconnettere ciò che è stato separato dal capitalismo tecno-nichilistica, ovvero funzioni (tecniche) e significati, ricostituendo degli spazi di umanità, che sono anche quelli che ci possono proteggere dai rischi che questo sistema produce su scala planetaria.

La società del rischio: scenari futuri e potenzialità

di **Pier Luigi Sacco**

Università IUAV, Venezia

Di fronte allo scenario involutivo dell'Italia degli ultimi anni, si è cercato di capire quali fossero gli strumenti più adatti per comprenderne la natura. Inoltre, si è indagato su quale può essere la causa della differenza di atmosfera che si avverte nei paesi come quelli scandinavi piuttosto che in Spagna e Germania rispetto a ciò che si percepisce in Italia. Intuitivamente la risposta risulta essere abbastanza chiara e si può ricondurre al fatto che altrove le persone ritengono interessanti e rilevanti le "idee" che circolano, mentre in Italia, quando si ragiona sulle idee, le si considera solo teorie che, pertanto, non vanno a soddisfare la ricerca di qualcosa di pratico.

Questo modo di pensare è il riflesso di una più profonda mancanza della società, che si può sintetizzare attraverso una serie di indicatori: pensare che il progresso, lo sviluppo economico e sociale, possa fondarsi in primo luogo sulla produzione di idee è un pensiero che può avere molti padri, molte matrici. Prendendo in considerazione il modello popperiano della società aperta, è possibile definire alcuni indicatori utilizzabili al fine della comprensione del posizionamento dei vari paesi a fronte di questo tipo di scenario:

indice di competitività, pubblicato dal World Economic Forum, esamina la competitività contemporaneamente dal punto di vista macroeconomico e microeconomico;

- *indice di libertà economica*, misura la possibilità di funzionamento dei mercati escludendo forme di mancato funzionamento efficiente dei mercati stessi;
- *indice di sviluppo umano*, elaborato dalle Nazioni Unite, misura una serie di indicatori, dall'efficacia del sistema educativo ad aspetti legati alla qualità della vita;

- *indice di libertà di stampa;*
- *indice di trasparenza della pubblica amministrazione.*

Sono cinque indicatori, elaborati da istituzioni internazionali, tutti soggetti ovviamente a dibattito e con delle delimitazioni tecniche, ma che, tuttavia, forniscono essenzialmente un quadro abbastanza affidabile delle cinque dimensioni che rappresentano. Quando questi indicatori vengono considerati all'unisono e, soprattutto, quando si cerca di capire, anche con una minima consapevolezza tecnico-statistica, il significato della costruzione di un quadro basato su questi cinque indicatori, emergono delle questioni rilevanti.

Considerando, dunque, contemporaneamente tutti e cinque questi indicatori, il mondo si divide in quattro classi. La prima è quella dei paesi occidentali: Europa occidentale, Stati Uniti, Canada, Australia, Nuova Zelanda, Corea, Cile. In questo gruppo di paesi non è compresa l'Italia, che rimane, pertanto, esclusa dal blocco valutato positivamente in relazione ai suddetti indicatori. Dell'Europa "dei 15" fuori dal blocco dei paesi occidentali, insieme all'Italia, c'è solo la Grecia ed entrambi questi paesi vengono ricompresi nel blocco dei paesi dell'Est, insieme al Brasile e al blocco sud-africano (Sud-Africa, Namibia e Botswana). Inoltre ci sono i paesi che si sviluppano ma in modo autoritario – e compresi in un ulteriore blocco – e i paesi che invece non si sviluppano proprio o seguono percorsi di sviluppo non sempre auspicabili, raggruppati in un ultimo blocco.

Ciò sta a significare che, se si considerano i parametri di lettura di una società aperta, l'Italia risulta esserlo sempre meno: non si è più capaci di attribuire valore alle idee semplicemente perché ci si muove contromano rispetto ad un percorso di sviluppo che si sta costruendo oggi. Questo è il motivo per cui il nostro paese, per esempio, espelle i giovani portatori di idee, i quali vengono considerati come un "pericolo sociale". Tutto ciò avviene all'interno della nostra assoluta incapacità di capire il senso del problema: si continua a discutere del declino o meno dell'Italia, di fronte ad una serie di situazioni che fanno parte della cronaca; ma la cosa più interessante è che, quanto più aumenta la divergenza tra il nostro modo di vederci e il modo di vederci da parte degli altri, tanto più aumenta il nostro "delirio psicotico" sul fatto che il modo di vederci degli altri nasce da chissà quali intenzioni.

Perché sta accadendo tutto questo? Ci sono diverse risposte, ma ritengo che la più adatta sia la seguente, supportata da diverse letture nella storia recente italiana (ad esempio, il libro di Enrico Deaglio, “Patria 1978-2008”¹).

Una delle ragioni che ci stanno portando contromano è la scelta fatta di non affrontare il tema della conflittualità posto dalla generazione del 1968 e che ha portato ad una serie di fatti che possono essere considerati lo spartiacque della nostra storia recente. Questa scelta è stata fundamentalmente divergente rispetto a quella fatta dalla maggior parte dei paesi europei. Gli anni '70 in Italia sono stati drammatici, tuttavia non è stato l'unico paese che si è trovato ad affrontare questa contingenza drammatica; tanti altri paesi lo hanno fatto (basta pensare alla Scandinavia dove è stato messo in crisi il modello della social-democrazia). Ciò che è successo è che, in questi paesi, i punti di vista antagonisti sono stati messi insieme – in qualche modo – in un progetto politico comune, che li ha portati ad accettare la possibilità di poter costruire un modello di sviluppo condiviso partendo dall'accettazione di un pensiero divergente, inteso come un pensiero che non si preoccupa di rispondere al consenso, bensì segue una sua logica che può essere più o meno condivisibile, felice ed interessante, e che nasce dall'esistenza di un valore insito nel seguire un processo di pensiero e nel capire dove porta. Nei paesi scandinavi questo ha portato a far sì che tutta la politica culturale sia stata costruita da portatori di pensiero divergente, persone politicamente scomode – in alcuni casi quasi ingovernabili – ma che hanno consentito a questi paesi di recepire il pensiero divergente come un valore e, quindi, diventare a tutti gli effetti luoghi naturali per accogliere l'intera tematica che oggi sta diventando basilare per la creatività e dell'innovazione.

Il *pensiero divergente* è alla base della creatività e dell'innovazione, le quali non possono fondarsi su di un pensiero normalizzato. Il pensiero divergente non è cosmeticamente trattabile: ha una sua logica che a tratti risulta essere scomoda. È la stessa logica che porta, ad esempio, oggi in Svezia in parlamento il partito dei “pirati di Internet”, cioè persone che mettono apertamente in discussione i *copyright* sulla proprie-

1 Deaglio, E., 2009, *Patria 1978-2008*, Il Saggiatore, Milano.

tà intellettuale, perché partono dall'idea che le logiche della protezione della proprietà intellettuale – così come sono definite oggi – sfidano tutta una serie di processi di senso importanti per lo sviluppo umano. In un paese come la Svezia, non soltanto è concesso loro di farlo, ma essi trovano una rappresentanza politica importante.

Questo pensiero divergente in Italia è stato completamente bloccato, perché si è deciso che chiunque fosse portatore di conflitto andasse criminalizzato. La conseguenza di questo agire è che, siccome le idee sono portatrici di conflitto, le idee si sono criminalizzate ed è per questo che ad oggi siamo incapaci di esserne portatori: ciò è particolarmente grave per un paese come l'Italia la cui identità a livello internazionale è legata in maniera indissolubile alla capacità di essere portatori di idee. Basti pensare che l'Italia, oltre ad aver costruito storicamente la sua identità sull'essere un paese portatore di idee, ha costruito anche la socialità che le ha permesso di fare questo – quella che oggi chiamiamo Economia Civile e che nasce dal riprendere tutta una civiltà di relazioni ed una civiltà del vivere che ha a che fare con il periodo del Rinascimento italiano –. La nostra società possiede un *genius loci* straordinario avente a che fare proprio con il costruire posti ospitali per le persone e per le idee, che diventavano straordinari contenitori della qualità della vita. Essendo diventati incapaci di produrre nuove idee, la nostra società si è piegata all'auto-celebrazione di ciò che è stata in passato, senza capire che questa, senza una concreta capacità di parlare quel linguaggio, rende totalmente assurdo il modello culturale in cui siamo finiti oggi. L'Italia sta diventando ridicola in quanto si auto-elogia attraverso l'esistenza del “made in Italy” o dei rapporti internazionali senza sapere le lingue e senza conoscere le altre culture.

Il quadro assume toni particolarmente gravi se si pensa che oggi si stanno determinando delle dinamiche di gestione del potere nelle relazioni internazionali che sono sempre più legate ad un concetto chiave che un grandissimo politologo americano, Joseph Nye, chiama *soft power* (“potere morbido”). Con questo termine, Nye riconosce chiaramente che i poteri economici globali ad oggi si fondano sulle forze militari e che gli Stati Uniti siano ovviamente i quasi-monopolisti della potenza militare. Nye però aggiunge che, con la guerra in Iraq, gli Stati Uniti hanno mostrato, da un lato, un enorme dispiego di potere

tecnico-militare, ma, dall'altro, anche una straordinaria incapacità di capire che questo potere tecnico senza la costruzione di una cultura condivisa è devastante. Il *soft power* non è altro che la capacità di creare coesione intorno ad un progetto, ad un modello di società e sviluppo fondato sull'importanza della dimensione culturale-rappresentativa di ciò che si è.

Se oggi un paese possiede la potenza militare senza però, allo stesso tempo, costruire una capacità di discorso condiviso nel quale gli altri si possano riconoscere, la sola potenza militare del paese rischia di essere controproducente piuttosto che produttiva – così come è stata, ad esempio, nell'era Bush. Il presidente degli Stati Uniti, Barack Obama, che ha appena vinto il premio Nobel per la Pace, è invece l'esempio lampante di ciò che si intende per *soft power* e per cultura condivisa.

In termini di *soft power*, quello che l'Italia ha fatto come sistema-paese è stato devastante, poiché sono stati distrutti, negli ultimi anni, anche quei pochi elementi di *soft power* presenti e, di conseguenza, si è andata sgretolando la possibilità di creare un modello, se non condiviso da tutti, quantomeno accettabile. Ciò ha fatto in modo che l'Italia sia venuta meno dall'essere considerata parte di quel blocco di paesi con una certa rilevanza ai tavoli internazionali.

All'interno di questo tipo di situazione, la nostra società si è piegata a ragionare su un modello condiviso che si può definire sinteticamente di "interessi senza visione": ognuno di noi è diventato portatore di un sistema di valori in cui si riconosce e che costituisce tutto il mondo della singola persona.

Da questo punto di vista, purtroppo la società civile nonché l'Economia Civile in tutte le sue dimensioni non si è saputa distinguere come soggetto di rottura di questa cristallizzazione. A prescindere dalla visione che un singolo può avere, all'interno del discorso collettivo a cui ciascuno di noi si deve rifare, non esistono delle voci veramente divergenti e la ragione è molto semplice: il mondo dell'Economia Civile italiana, esattamente come tutti gli altri e forse anche di più, ha paura del pensiero divergente. Quindi, il vero problema è che un settore che, in questo momento, potrebbe diventare – nell'economia del nostro paese – una delle poche voci da cui ripartire concretamente per rifondare il discorso collettivo, il quale dà al pensiero divergente e alle idee il

valore di cui abbiamo disperatamente bisogno, è in realtà la prova evidente del fatto che l'Italia, in questo momento, non ha le risorse per far sì che questo accada.

Il problema della generazione del valore economico e sociale si sta spostando drammaticamente all'interno del tipo di economia in cui viviamo oggi ed è diventato, in maniera evidente, un problema di "economia del senso", il quale si può risolvere facilmente trasformandolo in un "problema di consenso". Di fronte ad un vuoto di senso, infatti, è facile riuscire a colmare le lacune non soltanto con una visione condivisa, ma soprattutto con una visione omni-comprensiva che spieghi perché ci si può permettere di non pensare a questioni che fanno soffrire, in quanto si è in grado di fornire soluzioni già pronte e standardizzate a seconda della situazione davanti alla quale ci si trova.

Affrontare il problema del senso, senza la componente parallela dello sviluppo umano, è una trappola mortale, perché significa affrontarlo senza capire che la rimozione del pensiero divergente ci rende inermi di fronte a questo tipo di problema – in particolare in un sistema-paese come l'Italia, più che in altri luoghi di Europa. Un'Economia Civile, che non si ponga il problema dello sviluppo umano come priorità indispensabile per qualunque altro tipo di ragionamento, potrà rivendicare la sua diversità all'infinito, ma si tratta di una diversità puramente nominalistica, perché, di fatto, nega il fondamento stesso di ciò che può darle corpo. In particolare, è ovvio che, il vero elemento di rottura dell'Economia Civile è partire dal fatto che non facendo dei mezzi senza fine (il profitto) l'unica logica di azione, si aprono sterminati campi di azione alternativa nei quali persone in *deficit* di senso si possono riconoscere; è altrettanto vero, però, che se le persone in questione non possiedono gli strumenti per leggere questa possibilità, tutto ciò è inutile. Ad oggi, per esempio, tutti noi abbiamo disponibilità di tempo e di risorse economiche per poter andare a visitare un museo e osservare un quadro, giudicandolo più o meno positivamente; quasi nessuno di noi, però, si pone il problema di sapere se si è in grado di leggere o meno il senso del quadro che ci si trova di fronte. La nostra è una società che più di tante altre può essere definita "insensata", in quanto ha creato le condizioni di accesso al senso, ma contemporaneamente ha creato anche le condizioni antropologiche per disincentivare

profondamente le persone a farlo.

All'interno di questo tipo di ragionamento, recuperare un discorso sul senso ed una capacità di rappresentatività non significa attaccarsi fanaticamente a rappresentazioni alternative rispetto all'economicismo. Ad esempio, il movimento per la "decrescita" dovrebbe agire ponendosi il problema di capire che cosa vuol dire costruire valore in maniera alternativa. Bisognerebbe realmente capire quali sono i fattori che oggi ci mettono in condizione di produrre valore economico e sociale in modo sensato e, soprattutto, capire le condizioni sociali per la produzione di questo valore. Ciò significa lavorare sull'antropologia sottostante questo tema: il conferimento del premio Nobel per l'Economia per l'anno 2009 ad Elinor Ostrom, da questo punto di vista, è un esempio assai interessante, non solo e non tanto perché per la prima volta viene valorizzato il pensiero di una persona che possiamo sentire vicina al nostro tipo di mondo, ma, soprattutto, per come alcuni economisti *mainstream* hanno commentato la notizia, ovvero sostenendo che la Ostrom non potesse essere considerata un'economista.

Tutto questo ci fa capire come in realtà oggi ci sia bisogno di ricostruire un paradigma concettuale che non abbia più delle etichette, quali economia, sociologia, antropologia, psicologia sociale. C'è bisogno di elaborare una visione globale che ci permetta per la prima volta di tornare a parlare di questi temi in maniera sensata.

In questo senso, la situazione drammatica in cui ci troviamo come sistema-paese Italia è interessante, perché, in genere, queste grandi rotture concettuali arrivano da quelli che sono, da un certo punto di vista, i più "disperati": i veri laboratori di cambiamento sono quelli nei quali le criticità si manifestano con una visibilità quasi ossessiva.

Malgrado tutto, quindi, essere italiani in questo momento storico significa avere la possibilità straordinaria di capire – più di altri – quali sono i tranelli di certi vicoli ciechi dello sviluppo. Al contempo, trovarsi in questa situazione, comporta anche un'enorme responsabilità, che implica la necessità di mostrare la capacità di trasformare tutto ciò in un progetto di ricostruzione della nostra società e della nostra economia; responsabilità che, se invece sarà disattesa, avrà come conseguenza un fallimento di cui si dovrà rendere conto non solo davanti agli storici ma di fronte anche alle generazioni future.

Seconda Sessione

-

Società del rischio e
nuovo Welfare:
la prospettiva del
federalismo fiscale

L'impatto del federalismo fiscale sul sistema welfare: universalità e sussidiarietà

di **Luca Antonini**

Università di Padova – Vice Presidente Fondazione per la Sussidiarietà

1. L'anomalia italiana: un federalismo senza responsabilità fiscale

L'approvazione della legge delega sul federalismo fiscale segna una tappa fondamentale nella vita istituzionale e politica dell'Italia.

L'avvio del federalismo fiscale costituisce, infatti, una riforma “in-dilazionabile” – come ha recentemente ribadito il presidente della Corte costituzionale – per il nostro Paese: la posta in gioco nell'attuazione del federalismo fiscale è la vera riforma dello Stato in base al principio di responsabilità¹.

Il motivo merita di essere chiarito. In Italia si è realizzata un'anomalia strutturale: il cantiere federalista è stato avviato solo a metà, sul lato delle funzioni amministrative (riforma Bassanini) e di quelle legislative (riforma costituzionale del Titolo V), rimanendo invece fermo sul fronte del finanziamento, affossato in un modello di sostanziale “finanza derivata”. Per effetto di quest'asimmetria la spesa pubblica (escluse pensioni e interessi) si riparte ormai a metà tra il comparto Stato e quello Regioni/Enti locali, ma quest'ultimo ha una responsabilità impositiva inferiore al 18%.

Si è realizzata quindi una forte dissociazione della responsabilità

¹ Cfr. BERTOLISSI, *Audizione presso le Commissioni riunite affari costituzionali, bilancio e finanze e tesoro del Senato*, Indagine conoscitiva sul disegno di legge n. 1117, riguardante il federalismo fiscale, che in relazione al testo del disegno di legge lucidamente precisa: “A memoria, questa è la prima volta che un testo normativo, di attuazione in via diretta della legge fondamentale, pone al centro del suo articolato in modo così netto il principio di responsabilità, il quale è tutt'altro che vago nelle sue premesse e nelle sue implicazioni di sistema”.

impositiva da quella di spesa. Si è interrotto il centralismo, ma non si è creato il federalismo. Da questo punto di vista la situazione italiana è assimilabile a quella della Spagna negli anni '80, quando con la nuova Costituzione si sono dati maggiori poteri legislativi e amministrativi alle Comunità Autonome, ma non si è data loro responsabilità impositiva; questa dissociazione tra *spending power* e imposizione fece esplodere i conti pubblici. È chiaro: il processo federalista avviato con la costituzione post franchista del 1978 aveva generato una situazione dove le Comunità Autonome spendevano ma poi pagava lo Stato. Il rimedio è stato il federalismo fiscale, da lì a breve avviato con decisione.

In Italia, invece, lo Stato continua a rimanere il pagatore di ultima istanza. Non è un caso che negli ultimi anni, la Corte costituzionale abbia sottolineato in numerose occasioni l'urgenza di dare attuazione legislativa all'art.119 della Costituzione. È indubbio che il processo federale o è fiscale o non ha alcuna valenza efficace. Mantenere un modello di sostanziale "finanza derivata" in un Paese che con la riforma costituzionale del 2001 ha decentrato forti competenze legislative crea infatti gravi confusioni, dissocia la responsabilità impositiva da quella di spesa, genera una situazione istituzionale che rende ingovernabili i conti pubblici e dove si favoriscono la duplicazione di strutture, l'inefficienza e la deresponsabilizzazione. Il difetto danneggia come un *virus* il sistema: lo dimostrano numerosi dati della spesa pubblica degli ultimi anni sia sul fronte statale che su quello regionale.

Sul fronte statale: negli ultimi anni la spesa per la dirigenza dei Ministeri centrali è aumentata del 97,9% (Eurispes) e il numero dei dipendenti statali dal 1997 al 2007 è progressivamente aumentato di centomila unità. Si sono quindi moltiplicate le strutture amministrative proprio nel momento in cui si doveva invece attuare il federalismo amministrativo e legislativo e la sussidiarietà orizzontale.

Sul fronte regionale altrettanti dati confermano la deresponsabilizzazione: con il decreto salva deficit di giugno 2007 e con la finanziaria per il 2008 sono stati stanziati complessivamente ben 12,1 miliardi di euro a favore delle Regioni in rosso (Abruzzo, Campania, Lazio, Molise, Sicilia). Il 78% del debito complessivo sulla sanità è dovuto a Lazio, Campania e Sicilia. L'organizzazione sanitaria è ormai materia di competenza esclusiva regionale, ma lo Stato ha operato con i ripiani

a piè di lista, stile anni '80. Se si premia chi ha più creato disavanzi, per quale motivo le amministrazioni locali dovrebbero chiedere sacrifici ai propri cittadini piuttosto che fare politiche demagogiche creando disavanzi destinati prima o poi ad essere coperti dalle tasse di tutti gli italiani? L'attuale Ministro Raffaele Fitto perse in Puglia le elezioni regionali soprattutto perché aveva risanato i bilanci della sanità, sfidando le piazze e chiudendo gli ospedali piccoli, razionalizzando il personale, ecc. Siccome sono continuati i ripiani a piè di lista per le amministrazioni inefficienti, gli elettori l'hanno punito. Il sistema cioè premia chi spende in modo irresponsabile scaricando il conto sullo Stato, appunto pagatore di ultima istanza. Finché potranno esistere casi come questo, dove un amministratore virtuoso che viene sanzionato dal sistema perché ha tenuto un comportamento efficiente, in Italia il federalismo rimarrà solo una grottesca parodia!

Un sistema di finanza derivata, con ripiani a piè di lista alle amministrazioni inefficienti o con criteri basati sulla spesa storica finisce quindi per premiare chi ha più creato disavanzi, favorisce una politica dell'inefficienza, consacrando il principio per cui chi più ha più speso in passato può continuare a farlo, mentre chi ha speso meno - perché è stato più efficiente - deve continuare a spendere di meno. Inoltre, ha diffuso il costume dello "scaricabarile" delle responsabilità: il Sindaco scarica sulla Regione le responsabilità del suo dissesto, accusandola di non avergli trasferito i soldi per gli asili o per i trasporti, la Regione accusa lo Stato di non avergli dato i soldi per la sanità e così via in una chiara confusione di responsabilità, che può portare infine a fatti come i rifiuti di Napoli, di cui la colpa non sembra essere di nessuno.

Senza rovesciare questa dinamica e senza reali incentivi all'efficienza non si potranno creare sufficienti motivazioni per una razionalizzazione della spesa pubblica. L'esperienza della sanità è molto significativa al riguardo: i costi per l'erario sono quasi raddoppiati in 10 anni passando dai 55,1 miliardi del 1998 ai 101,4 miliardi del 2008; e questo nonostante le misure di contenimento previste nelle leggi finanziarie di quegli anni.

In Italia ci sono differenze ingiustificate, basta leggere le relazioni regionali della Corte dei Conti: non è concepibile che una sacca per le trasfusioni costi in Calabria quattro volte di più di quanto costa in

Emilia Romagna o che una tac costi in un alcune parti del Paese 800 euro e in altre 500, o ancora che la spesa pro capite per bambino negli asili nido a Roma sia di 16000 euro e 7000 a Modena, che eppure è un modello premiato a livello internazionale.

Non si tratta, in questi casi, di gap strutturali o altro: sono solo differenze ingiustificate che poi ricadono sulla fiscalità generale, cioè sui contribuenti, e in particolare su quelli del Nord. Un recente studio di Unioncamere Veneto ha dimostrato come negli ultimi anni il residuo fiscale del Nord (la differenza tra quanto si paga in imposte e quanto ritorna in forma di spesa pubblica) sia aumentato, mentre la produttività del Sud, nonostante il maggiore trasferimento, sia diminuita. I conti non tornano, se non ipotizzando un enorme spreco di risorse che non si traduce in un vero aiuto alle realtà produttive e sociali, ma alimenta inefficienza, sprechi e rendite di vario tipo. È questo, soprattutto, che rende poco sopportabile l'assetto attuale: sotto la giustificazione della solidarietà si cela spesso tutt'altro.

Un altro esempio: in Campania arrivano pro capite per la sanità più risorse che in Lombardia, ma la qualità della sanità lombarda ha un indice di qualità di + 0,9 e quella della Campania di -1,4. Le migrazioni sanitarie al Nord sono in forte aumento. Ma intanto emergono casi come quello della sanità della Calabria – totalmente dissestata – dove l'ospedale di Taurianova aveva 18 posti letto e 174 dipendenti.

In un momento così grave di crisi finanziaria a livello internazionale, non ci si può permettere questo disordine interno a livello nazionale.

Un sistema che rovescia la celebre formula *no taxation without representation* e crea il *monstrum* giuridico di una *representation without taxation*, non offre un buon servizio né alla democrazia né al federalismo.

2. Il rimedio: un federalismo fiscale bipartisan

Le possibilità di rimediare a questa situazione e riportare l'Italia sulla strada - ineludibile - della trasparenza e dell'efficienza non sono né semplici, né immediate. È dunque un elemento di grande rilievo che il nuovo disegno di legge delega sul federalismo fiscale abbia assunto il carattere bipartisan di riforma condivisa.

È utile ripercorrere il percorso che ha portato a questo importante risultato. Nella sua base iniziale il testo aveva già recuperato molti degli importanti lavori svolti nell'ultimo periodo e anche parti del d.d.l. Prodi, di cui riprendeva le soluzioni in tema di perequazione, ma nello stesso semplificava il quadro dagli eccessi di statalismo, valorizzando invece i principi di responsabilità, di autonomia e di sussidiarietà. Nei passi successivi è stato decisivo il confronto con Regioni ed Enti locali, che ha portato al risultato dell'approvazione unanime del testo da parte della Conferenza Unificata (ottobre 2008). Si è trattato di un risultato inedito rispetto a tutti i precedenti tentativi sul federalismo fiscale e che ha anche condotto a un accordo, ai fini del finanziamento, sulla definizione delle funzioni fondamentali, superando quell'atavica diatriba tra Regioni ed Enti locali che ha sempre portato al fallimento chi, in passato, ha tentato di misurarsi nell'impresa. Nel complesso si è realizzata una convergenza decisiva per il successo della riforma, perché i soggetti regionali e locali che sono stati coinvolti, avendo assentito, sono ora corresponsabili del processo di attuazione. Quando le riforme sul federalismo fiscale non raggiungono questi alti livelli di consenso, il rischio (*rectius*: la certezza) d'incidenti o blocchi in fase di attuazione è inevitabile. La storia italiana insegna che quando in tema di finanza locale le riforme sono state invece – in un certo senso – calate dall'alto, bypassando il consenso delle autonomie, l'insuccesso è stato evidente, come nel caso dell'ultima legge (il d. lgs. 56/2000) sulla finanza regionale, che pur innovativa nei principi, è stata di fatto bloccata dall'accordo di Santa Trada del 2006, costringendo a ritornare alla logica della finanza derivata e dei ripiani statali a piè di lista.

Nel caso di questa riforma sul federalismo fiscale, invece, anche nella successiva fase parlamentare si è sviluppato un dialogo costruttivo con l'opposizione e il risultato finale dell'approvazione sia alla Camera che al Senato con un'ampia maggioranza è stata una prova di grande maturità del sistema politico italiano, che ha dimostrato, su questa riforma, di essere in grado di superare quel bipolarismo "rusticano" basato sempre sulla delegittimazione dell'avversario che ha inquinato gli ultimi decenni della nostra vita repubblicana.

I segnali, peraltro, sulla possibilità di questo dialogo bipartisan non mancavano. Nella Sala della Regina di Montecitorio, mentre iniziava-

no i lavori in Parlamento si era svolto il convegno organizzato dall'Intergruppo parlamentare della sussidiarietà sul tema *Federalismo fiscale: la sfida del Paese*. È stato un momento di discussione e di lavoro di altissimo livello, in un sincero clima bipartisan.

Si potrebbe obiettare che in un momento di crisi globale come quello che stiamo attraversando non sia il momento del federalismo fiscale. In realtà, proprio in un momento come questo non è possibile continuare a giustificare un assetto istituzionale che favorisce la rendita e la deresponsabilizzazione. Inoltre, proprio la scommessa su sistemi locali efficienti nei contesti globalizzati può rappresentare una leva importante per la ripresa. Una crescente letteratura, infatti, evidenzia oggi l'importanza delle istituzioni informali (valori e cultura) e dei legami di fiducia a livello locale, sia come "reti di sostegno" (aspetto difensivo) sia come fattori di innovazione (aspetto dinamico), per individuare vie di uscita dalla crisi quando i meccanismi sono "grippati".

3. I contenuti della nuova legge sul federalismo fiscale

La nuova legge sul federalismo fiscale non è quindi un testo "improvvisato", perché recupera, grazie alla lungimiranza di ministri - in particolare Tremonti, Bossi e Calderoli - in modo bipartisan molti degli importanti lavori svolti nell'ultimo periodo.

La legge delega si sviluppa su alcune coordinate fondamentali: alcune riprendono soluzioni già proposte dall'opposizione, altre hanno un carattere decisamente innovativo.

3.1 L'abbandono del criterio della spesa storica. La perequazione in base al costo standard

La prima coordinata è data dal superamento della spesa storica a favore del finanziamento al costo standard dei livelli essenziali relativi a sanità, assistenza, istruzione, trasporti.

La scelta è quanto mai opportuna e la convergenza sul punto è stata molto forte, anche perché si è rivalutata una soluzione già prefigurata dal precedente governo.

La spesa storica riflette sia i fabbisogni reali (quelli standard) sia

vere e proprie inefficienze; solo il primo elemento ha una valenza sociale significativa, l'altro rappresenta un elemento negativo che non può essere avallato. Il costo standard si riferisce invece al servizio erogato in condizioni di efficienza. In altre parole, mentre la spesa storica finanzia servizi e inefficienza, il costo standard finanzia solo i servizi.

Il finanziamento in base alla spesa storica è stato il male che da sempre ha afflitto il sistema della finanza regionale e locale: a partire dai decreti Stammati degli anni Settanta si è finanziato il comparto regionale e locale sulla base di quanto si era speso in passato (appunto il criterio della spesa storica) e così si sono sistematicamente premiate le gestioni inefficienti e punite quelle virtuose.

Molti dei problemi attuali, ad esempio il blocco dell'autonomia dei Comuni anche virtuosi per effetto della necessità di rispettare il Patto di Stabilità interno, nascono da questo criterio della spesa storica. Finché non questo viene radicalmente superato qualsiasi soluzione sarà come mettere una pezza nuova su un vestito vecchio. Non è questione di pezze, occorre cambiare il vestito: a questo provvede la riforma attraverso la soluzione del costo standard.

La definizione dei costi standard per i settori della sanità, dell'istruzione, dell'assistenza sociale, dei trasporti, avverrà attraverso un procedimento concertato con le Regioni e gli Enti locali, in modo da raggiungere una soluzione equilibrata, destinata a essere recepita dai decreti legislativi di attuazione della delega.

La definizione dei costi standard interesserà oltre il 90% del bilancio di ogni Regione e l'80% del bilancio di ogni Comune. Una volta definiti i costi standard sarà possibile stimare l'impatto finanziario della riforma: a tutte le Regioni e a tutti i Comuni dovrà essere riconosciuto un ammontare di risorse autonome e di perequazione (cioè trasferimenti di risorse da parte dello Stato) in grado di finanziare integralmente i costi standard. Il dato sicuro è che la sostituzione del criterio della spesa storica quello del costo standard determina in se stessa un effetto virtuoso, perché l'inefficienza non viene più finanziata. O meglio: se una Regione volesse continuare a superare il costo standard, consentendo com'è avvenuto in passato che una scatola di cerotti in certe Usi venga a costare anche cento di volte di più che in altre (si veda l'intervista al Presidente della Regione Calabria su *Ilsole24Ore* del

14 aprile 2009 che conferma vicende di questo tipo), quella amministrazione regionale non potrà chiedere allo Stato di pagare a piè di lista quella spesa, ma dovrà aumentare le proprie imposte sui propri cittadini. Che chiederanno il conto e giudicheranno con il voto.

Da questo punto di vista è importante precisare con forza che è del tutto improprio il discorso sui presunti “costi” del federalismo fiscale: quest’ultimo, per i meccanismi di responsabilizzazione che attiva, è un processo in se stesso virtuoso, come in se stesso virtuoso è il passaggio dalla spesa storica al costo standard¹.

Per altre funzioni, ad esempio il turismo, che non hanno un carattere essenziale perché non sono riconducibili a veri e propri diritti sociali, la legge sul federalismo fiscale opta invece per la perequazione (non integrale) delle capacità fiscali. Non esistono per queste funzioni le preoccupazioni di ordine politico e sociale che possono suggerire la scelta della perequazione integrale. Rispetto a queste funzioni è quindi attuata una perequazione alla capacità fiscale, tale da assicurare che le dotazioni di risorse non varino in modo eccessivo da territorio a territorio.

3.2 La soppressione dei trasferimenti statali e l’inizio di una stagione dell’autonomia impositiva regionale e locale

La nuova legge dispone la soppressione dei trasferimenti statali (fatta eccezione per quelli perequativi) alle Regioni e agli Enti locali. È la fine della cd. finanza derivata e del criterio della spesa storica. È

¹ Cfr. il lucido articolo di Gilberto Muraro, già presidente della Commissione per la spesa pubblica durante l’ultimo governo Prodi, che molta chiarezza conferma quanto sopra. MURARO G., *Federalismo, sì’ del Senato*, in *Il Mattino*, 23 gennaio 2009, pp. 1, afferma, infatti: “A volte servono le cifre, a volte e è necessaria e sufficiente l’analisi logica. Nel caso del federalismo fiscale in discussione in Parlamento, si può dire a priori che per definizione esso abbasserà il costo complessivo della finanza locale ... se funzionerà. Sarà il costo standard, infatti, e non il costo storico a determinare quanto dare alla periferia. Un costo ancora da definire, è vero, ma basato su un concetto chiaro: il concetto che la spesa necessaria all’adempimento dei compiti affidati a regioni, province e comuni va valutata in base a un ragionevole standard di efficienza, senza più accettare l’inefficienza insita in molti casi nella spesa storica. In particolare, per essere chiari, senza più accettare il costo del sovrabbondante impiego pubblico che caratterizza gran parte della finanza locale al Sud. A parità di funzioni, quindi, il federalismo fiscale non può che comportare un risparmio, in teoria. Ne consegue che un eventuale maggiore costo del federalismo fiscale è concettualmente associabile non alla riforma ma al suo fallimento.”

la fine del criterio del ripiano a piè di lista che ha portato il governo Prodi a stanziare quei 12 miliardi di euro per 5 regioni in *extradeficit* sanitario o che durante questa legislatura ha portato a destinare 140 milioni di euro a favore del comune dissestato di Catania.

Gli attuali trasferimenti ordinari, che oggi gravano sul bilancio dello Stato per oltre venti miliardi di euro all'anno, verranno sostituiti da risorse fiscali autonome: in altre parole aumenterà la pressione fiscale regionale e locale, mentre diminuirà in misura corrispondente quella statale (lo Stato non avrà più i costi derivanti da quei trasferimenti). Una parte di quello che un contribuente pagava allo Stato, lo pagherà alle Regioni e agli Enti locali, si realizzerà la cd. "tracciabilità" dei tributi perché finalmente si saprà per quali spese sono chieste le imposte e si potranno quindi giudicare con il voto le varie amministrazioni. La pressione fiscale complessiva è quindi destinata a diminuire.

3.2.1 Una nuova autonomia finanziaria regionale che valorizza imprese, sussidiarietà e famiglia

Il sistema di finanziamento delle Regioni si strutturerà in tributi regionali propri e in compartecipazioni ai tributi erariali. Alcune decisioni dipenderanno dai decreti legislativi di attuazione della legge delega, ma è già possibile, in base ai principi in essa contenuti, iniziare a prefigurare uno scenario di massima.

- 1) Tra i tributi propri derivati delle Regioni rientrerà ancora l'Irap, in attesa della sua sostituzione con un'altra imposta. Assumerà poi una maggiore dimensione quantitativa l'addizionale regionale all'Irpef.
- 2) Una fonte molto importante che continuerà ad alimentare la finanza regionale sarà poi la compartecipazione all'Iva: una quota dell'Iva riscossa dallo Stato verrà assegnata alle Regioni.
- 3) Un piccolo spazio avranno i tributi propri regionali autonomi, che una Regione sarà libera di introdurre autonomamente con propria legge solo su quei presupposti che non sono già colpiti da imposte statali. Si possono ipotizzare in quest'ambito imposte ambientali, cd. *green taxes* o altri tributi di scopo. L'impatto quantitativo sarà però molto marginale.

Le novità riguardo alle fonti finanziarie di cui ai punti 1) e 2) sono notevoli e meritano di essere considerate con attenzione.

Riguardo ai tributi di cui al punto 1) l'autonomia impositiva regionale è, infatti, fortemente valorizzata, permettendo alle Regioni innanzitutto di manovrare le aliquote.

In questo modo l'autonomia impositiva regionale potrà svilupparsi "verso il basso", riducendo la pressione fiscale su cittadini e imprese. La stessa autonomia però sarà costretta a svilupparsi verso l'alto, aumentando entro certi limiti l'imposizione, nel caso di cattive gestioni, ad esempio perché non si riduce al costo standard la spesa per determinati servizi, cioè non ci si preoccupa di rimediare a quelle inefficienze per cui uno stesso servizio in altra Regione viene a costare, alla stessa qualità, molto di meno.

Le Regioni, soprattutto, potranno sviluppare, attraverso esenzioni, detrazioni e deduzioni politiche mirate a valorizzare le specificità produttive e sociali presenti sui territori. Oggi questa possibilità è quasi preclusa, mentre una volta attuata la nuova legge delega le Regioni saranno libere di sviluppare una propria politica fiscale. Il guadagno per l'autonomia regionale è davvero notevole.

Da questo punto di vista, con l'approvazione della riforma diventerebbe pienamente declinabile un'emblematica scelta di campo: quella di sostituire con una riduzione della pressione fiscale su imprese e famiglie l'erogazione tramite bando pubblico delle risorse statali vincolate. Si potrà così superare la logica dei trasferimenti vincolati ad alto tasso di burocrazia e a basso tasso di incidenza sullo sviluppo reale, aprendo la stagione di una forma nuova ed efficace di sostegno alle specifiche realtà produttive e sociali della Regione.

In altre parole, alle Regioni sarà possibile sviluppare proprie politiche dirette a riportare dentro la fiscalità molti dei trasferimenti mirati alle imprese, che oggi si traducono in spesa pubblica ad alto impiego di burocrazia. L'imposta candidata alla ricezione di tali incentivi potrebbe essere ancora l'Irap, la cui rimodulazione regionale potrebbe così avvenire nel contesto di forti semplificazioni e di trasparente rilancio della produzione. Si aprirebbe così la possibilità di introdurre leggi "Tremonti" regionali di detassazione degli investimenti produttivi, riducendo la burocrazia implicata negli incentivi. Si tratta di una forma

di attuazione del federalismo fiscale che non aumenta la pressione fiscale complessiva, riduce l'opprimente burocrazia che ancora oggi grava sulle imprese, favorisce lo sviluppo produttivo, non spacca il Paese ma responsabilizza la classe politica locale.

L'ampliamento dei poteri regionali di manovra su deduzioni e detrazioni riguardo ai tributi propri potrà consentire anche lo sviluppo di ulteriori politiche fiscali orientate alla sussidiarietà orizzontale. Il disegno di legge, infatti, prevede espressamente tra i principi generali di coordinamento all'art.2, lett dd) la "definizione di una disciplina dei tributi regionali e locali in modo da consentire anche una più piena valorizzazione della sussidiarietà orizzontale".

L'insieme di queste disposizioni potrà consentire innovazioni come il riconoscimento della detrazione dai tributi regionali di quelle svariate forme di *bonus* o *voucher* (per anziani, scuola, disabili, ecc.) sviluppate dal *welfare* regionale. Evitando tutta una serie di complicati passaggi burocratici, si lascerebbero, ad esempio, fin dall'inizio i soldi alle famiglie evitando l'illogico meccanismo "prelievo e poi redistribuzione" delle medesime risorse. Oggi, infatti, il prelievo fiscale confluisce a livello centrale; qui è restituito in piccola parte alla Regione che, attraverso il buono, ne ridà una quota al contribuente che per ottenerlo deve fare istanze e subire controlli. Solo così, e con un forte costo burocratico, i soldi tornano dov'erano: nella tasca del cittadino. È invece più semplice e democratico consentire alle Regioni di attuare le loro politiche differenziate (come i buoni, che sono calibrati sulle specifiche caratteristiche dei contesti regionali) attraverso - nei limiti in cui è possibile - detrazioni dall'Irpef: le risorse rimangono al contribuente, che le spende nel servizio che vuole (pubblico o privato) e le detrae dall'imposta al momento della dichiarazione dei redditi.

Infine, la riforma è anche destinata ad aprire un'ulteriore prospettiva. Oggi le Regioni non possono intervenire sull'addizionale regionale all'Irpef: dati i limiti imposti dalla legislazione statale, un *single* paga la stessa addizionale Irpef di una famiglia con cinque figli a carico. Una volta attuato il federalismo fiscale, le Regioni potranno considerare i carichi familiari nelle loro imposte, ad esempio, nell'addizionale Irpef.

Si potrà cioè attuare quel *favor familiae* previsto all'art.2 lettera gg) della nuova legge sul federalismo fiscale che dispone: "individuazione

di strumenti idonei a favorire la piena attuazione degli articoli 29, 30 e 31 della Costituzione, con riguardo ai diritti e alla formazione della famiglia e all'adempimento dei relativi compiti". È un salto di qualità non marginale vista anche la preoccupante situazione della natalità in Italia.

Nel nuovo disegno della finanza regionale autonomia e responsabilità sono dunque virtuosamente coniugate, valorizzando la possibilità di razionalizzazione della spesa e il controllo democratico degli elettori regionali, sempre nel rispetto – attraverso opportuni accorgimenti – del principio di semplificazione del sistema tributario.

3.2.2 Una nuova stagione dell'autonomia finanziaria provinciale e comunale

Per il sistema della finanza locale valgono gli stessi principi.

Dipenderà molto dalle scelte che saranno prese all'interno dei decreti legislativi di attuazione, ma già nei principi della legge delega si prefigura uno scenario possibile.

Alle imposte locali attuali come l'Ici si dovrà aggiungere una nuova autonomia impositiva fondata sulla cessione di tributi o parti di tributi già erariali. Ad esempio, un'ipotesi potrà essere quella di trasferire a livello locale l'imposta di registro, semplificandola e modernizzandola; oppure di assegnare ai comuni quella parte dell'imposta sui redditi che grava sugli affitti e che attualmente viene pagata allo Stato nell'Irpef. L'insieme della nuova autonomia comunale dovrà compensare la soppressione degli attuali trasferimenti statali che superano i dieci miliardi di euro.

Potrà inoltre prendere corpo l'ipotesi di un'addizionale comunale all'Irpef, mentre un ruolo senz'altro importante lo avrà la compartecipazione all'Iva.

Si prevede inoltre la possibilità per Comuni e Province di istituire tributi di scopo diretti a finanziare la costruzione di opere pubbliche o strutture sociali o gli oneri derivanti da eventi particolari quali flussi turistici e mobilità urbana.

Alle Regioni, nell'ambito dei loro poteri legislativi in materia tributaria, si riconosce la potestà di istituire nuovi tributi comunali e pro-

vinciali nel proprio territorio, specificando gli ambiti di autonomia riconosciuti agli Enti locali, sempre senza insistere su basi imponibili già coperte dall'imposizione statale. È un ambito di azione necessariamente limitato, all'interno del quale potrebbero prendere corpo forme di imposizione ambientale (*green taxes*).

Si stabilisce, infine, la previsione di forme premiali in termini di autonomia fiscale per quei Comuni che si uniscono o si fondono in modo da realizzare risparmi per mezzo di economie di scala. Viene così replicata una soluzione che avuto un notevole successo in altri ordinamenti, come quello francese, nel favorire gli accorpamenti tra Comuni di minori dimensioni. Si supera quindi quella politica degli incentivi mediante trasferimento – che avuto uno scarsissimo esito in Italia perché non da mai ai sindaci certezza in ordine aggiuntive di cui disporranno se si associano – che viene sostituita con quella di una maggiore autonomia fiscale.

Nel complesso la struttura del nuovo sistema tributario locale, senza eccessive complicazioni, potrà garantire agli Enti locali un adeguato livello di flessibilità, consentendo di utilizzare la leva fiscale come un efficace strumento di *policy*.

Valgono al riguardo gli stessi principi di favore per la sussidiarietà orizzontale e le famiglie illustrati riguardo alla nuova autonomia regionale: gli enti locali, infatti, nei limiti stabiliti dalla legislazione statale potranno manovrare le aliquote e introdurre agevolazioni. È una nuova stagione che si apre permettendo attuazioni organiche del principio di sussidiarietà.

3.2.3 *Un circolo virtuoso nella lotta all'evasione fiscale*

L'occasione del federalismo fiscale costituisce una grande occasione per cercare di rimediare a uno dei principali problemi del nostro sistema: quello dell'evasione fiscale, che si aggira intorno ai 100 miliardi di euro.

La valorizzazione del ruolo delle Regioni e degli Enti locali rappresenta a questo riguardo un elemento fondamentale, data la conoscenza del territorio e della capacità fiscale che questi enti possono avere.

Spesso tuttavia si è incontrata una certa resistenza al riguardo,

soprattutto a livello comunale: difficilmente un Sindaco fornisce dati che permettono di recuperare l'evasione, perché sino a poco tempo fa il sistema normativo non gli permetteva nessun ritorno di quest'azione: che lo facesse o meno, i trasferimenti statali erano comunque garantiti, il criterio della spesa storica faceva il resto e il sistema disincentivava il coinvolgimento delle realtà locali nella lotta all'evasione.

Dal disincentivo alla responsabilizzazione: è questa la prospettiva che ha preso corpo durante quest'anno con un provvedimento del Ministro Tremonti che consente agli Enti locali di trattenere il 30% del maggior gettito derivante da loro segnalazioni di dati che hanno permesso di contrastare l'evasione fiscale. È questa la prospettiva che viene ribadita e valorizzata all'interno del nuovo federalismo fiscale.

Difficilmente, infatti, un Sindaco sarà propenso a fornire dati idonei a combattere l'evasione se, come avveniva fino a pochi mesi fa, non ne ha alcun ritorno sul territorio, se non quello di essersi fatto dei nemici.

Se invece si lascia al Comune una parte del gettito recuperato tramite le indicazioni fornite da un'amministrazione comunale e il Sindaco può mostrare ai suoi cittadini che con quei proventi ha costruito una nuova scuola o un nuovo asilo, si è creato un circuito virtuoso che favorisce un'evoluzione nella lotta all'evasione.

Per questo motivo, il nuovo federalismo fiscale prevede una disposizione espressamente diretta a questo scopo. All'art. 26, intitolato "contrasto all'evasione fiscale" si dispone: "b) previsione di adeguate forme premiali per le regioni e gli enti locali che abbiano ottenuto risultati positivi in termini di maggior gettito derivante dall'azione di contrasto dell'evasione e dell'elusione fiscale". All'art.2 si stabilisce, inoltre, il "d) coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali nell'attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale prevedendo meccanismi di carattere premiale"

Ma non è tutto. Anche il sistema delle compartecipazioni viene strutturato in modo responsabilizzante, superando la attuale configurazione. Viene, infatti, applicato il principio innovativo della territorialità dei gettiti, per cui alla Regione andrà il gettito effettivamente percepito sul territorio e più quello virtuale calcolato secondo i consumi Istat, come oggi avviene per l'IVA. Il sistema attuale premia di fatto

quelle realtà dove maggiore è l'evasione di questa imposta, che si vedono assegnato un gettito che prescinde da quanto effettivamente è riscosso sul territorio. L'assegnazione tramite il dato dei consumi, infatti, assegna un gettito fittizio che prescinde da quanto effettivamente viene versato all'erario: nel dato Istat rientrano, infatti, anche i consumi "in nero", rispetto ai quali viene evasa l'imposta. Per assurdo, se oggi una Regione avesse un'evasione dell'Iva pari al 100% si vedrebbe comunque assegnata la sua parte dell'Iva, perché è questa è appunto calcolata sui consumi Istat (che prescindono dall'evasione e da quanto è effettivamente riscosso). È una forma di deresponsabilizzazione che deve essere superata nella nuova direzione seguita dalla riforma. In questo modo il gettito assegnato a una Regione o un Comune sarà quello effettivamente riscosso sul territorio e la compartecipazione, per così dire, diventa "intelligente", perché ha un effetto di responsabilizzazione che premia il concorso al recupero dell'evasione.

Per quanto riguarda il livello locale, inoltre, potrà prendere corpo l'ipotesi, in sede dei decreti legislativi, di assegnare in via complementare anche a Comuni e Province una quota dell'Iva, secondo un'ipotesi sperimentata già in altri ordinamenti. L'ipotesi potrebbe essere sviluppata considerando l'Iva relativa al commercio al dettaglio (della piccola distribuzione): se una quota del gettito dell'Iva delle vendite al dettaglio rimane nel Comune, non solo gli Enti locali, ma anche la stessa popolazione, verrebbero sollecitati ad un ruolo attivo nella lotta all'evasione. Anche il consumatore avrebbe, infatti, interesse a richiedere lo scontrino fiscale perché una parte dell'imposta sarebbe destinata a finanziare i servizi del suo Comune. I Comuni, dal canto loro, avrebbero interesse anche a creare servizi idonei a sviluppare la rete commerciale.

Si tratta di una soluzione decisamente preferibile a quella della compartecipazione all'Irpef, che non produrrebbe gli effetti appena considerati. La proposta avanzata, negli ultimi tempi, da alcuni Comuni diretta a rivendicare una compartecipazione all'Irpef del 20% può quindi essere considerata solo nei termini in cui evidenzia le difficoltà dei Comuni derivanti dalla soppressione dell'ICI sulla prima casa. Oltre i termini di una provocatoria rivendicazione di maggiore risorse, non può però essere considerata effettivamente plausibile. Il gettito

dell'Irpef nazionale, infatti, ammonta a più di 150 miliardi euro. Lasciarne il 20% ai Comuni vorrebbe assegnare loro circa 30 miliardi di euro, quando il mancato gettito dell'Ici sulla prima casa è di 3 miliardi di euro, il gettito intero dell'Ici è di 10 miliardi e i trasferimenti statali ai Comuni sono pari ad altri 13 miliardi. Nel complesso se si assegnasse il 20% dell'Irpef ai Comuni si trasferirebbe loro una massa di risorse altamente superiore a quella attuale, anche prima della soppressione dell'Ici. Verrebbe richiesta una perequazione enorme a favore del Sud. Inoltre, esaurire l'autonomia impositiva locale in una compartecipazione di questa dimensione vorrebbe dire contraddire lo spirito stesso del federalismo fiscale: la compartecipazione, infatti, è un trasferimento a carico dello Stato, per cui lo Stato paga (cioè il contribuente statale) e il Comune spende senza nessuna tracciabilità del tributo. In altre parole sarebbe uno stimolo a quella spesa irresponsabile e a quella dissociazione tra responsabilità impositiva e di spesa che è proprio ciò che il federalismo fiscale è destinato, invece, a combattere.

3.2.4 Ulteriori nuovi principi “rivoluzionari” a favore della responsabilità

Un'altra fondamentale coordinata del disegno di legge è data da una numerosa serie di principi innovativi che sono introdotti per la prima volta nel nostro sistema istituzionale.

Se ne ricordano qui i principali.

- a) **Fallimento politico.** S'introduce il “fallimento politico” per quegli amministratori che portano un ente al dissesto finanziario: a questi viene interdetta la eleggibilità ad ogni livello dell'ordinamento. Come un imprenditore fallito non può rimettersi subito a fare l'imprenditore, così un sindaco “fallito” non potrà subito riciclarsi, come invece oggi purtroppo avviene, in parlamentare o euro deputato.
- b) **Premialità degli enti virtuosi.** Viene stabilito il principio di premiare gli enti virtuosi e punire gli inefficienti (riducendone l'autonomia), senza più fare di “tutta un'erba un fascio”, come spesso è avvenuto bloccando l'autonomia in modo indiscriminato, anche per quegli enti che hanno avuto gestioni efficienti.

- c) **Rispetto delle graduatorie di capacità fiscale.** Per effetto della perequazione non potrà essere rovesciata la graduatoria delle capacità fiscali, collocando, dopo la perequazione, la Regione più ricca a un livello più basso di quella più povera. Si tratta di un principio mutuato dall'esperienza tedesca, dove è stato elaborato dalla Corte costituzionale tedesca nella sentenza dell'11 novembre 1999 (BVerfGE 101, 158), che è alla base della riforma del federalismo fiscale in questo Paese.
- d) **Flessibilità.** Si prevede la possibilità per le Regioni e gli Enti locali di sviluppare una propria politica fiscale, sancendo la “garanzia del mantenimento di un adeguato livello di flessibilità fiscale nella costituzione di insiemi di tributi e partecipazioni, da attribuire alle regioni e agli enti locali, la cui composizione sia rappresentata in misura rilevante da tributi manovrabili, con determinazione, per ciascun livello di governo, di un adeguato grado di autonomia di entrata, derivante da tali tributi”.
- e) **Sussidiarietà orizzontale.** Viene espressamente indicata la sussidiarietà orizzontale come principio di coordinamento. La lettera lett. *dd*) dell'art.2 dispone: “definizione di una disciplina dei tributi locali in modo da consentire anche una più piena valorizzazione della sussidiarietà orizzontale”
- f) **Favor Familiae.** È un federalismo fiscale amico della famiglia quello che viene introdotto. La lettera *gg*) dell'art. 2 prevede: “individuazione di strumenti idonei a favorire la piena attuazione degli articoli 29, 30 e 31 della Costituzione, con riguardo ai diritti e alla formazione della famiglia e all'adempimento dei relativi compiti”
- g) **Fiscalità di vantaggio come rimedio ai mali del Sud.** La legge delega sul federalismo fiscale prevede *anche* la possibilità di misure di fiscalità di vantaggio *a livello statale* per le aree meno sviluppate del Paese: nell'art.2, alla lett. *mm*) si dispone: “individuazione, in conformità con il diritto comunitario, di forme di fiscalità di sviluppo, con particolare riguardo alla creazione di nuove attività di impresa”. Si tratta di possibilità di aiuto specifico che potrebbe offrire alle realtà meridionali una

importante *chance* di attrazione delle risorse. Si offrirebbe al Sud una possibilità analoga a quella dell'Irlanda, che proprio grazie alla riduzione della pressione fiscale sulle imprese, negli ultimi dieci anni ha avuto un tasso di sviluppo pari a tre volte quello della media europea. Con una simile soluzione, si eviterebbe il circolo della mafia e delle altre clientele, perché una riduzione della pressione fiscale impedisce in *modo automatico* che le risorse vadano a finire in bandi gestiti dal politico o dal burocrate colluso di turno. Con una riduzione della pressione fiscale l'effetto è sicuro: solo chi effettivamente produce è premiato, non chi costruisce cattedrali nel deserto o altre strutture parassitarie. Se non si produce, invece, non si beneficia dell'effetto fiscale. Inoltre, una misura come la fiscalità di vantaggio favorirebbe l'emersione del sommerso, lo sviluppo del Pil, eviterebbe la delocalizzazione che molte imprese anche italiane fanno nei paesi dell'Est, dove l'imposta sulle società è la metà di quella italiana. È un interesse dell'intero Paese che le imprese si localizzino al Sud piuttosto che nell'Est Europa, perché il reddito prodotto rimane in Italia. Ci sarebbe quindi anche un ritorno per il Nord, che potrebbe trovare motivi eccellenti per accettare questa soluzione che andrebbe a vantaggio di tutto il Paese.

4. Conclusioni

La riforma del federalismo fiscale è un passaggio storico per il sistema italiano, perché attiva il circuito della responsabilità, favorendo la trasparenza delle decisioni di spesa e la loro imputabilità, impedendo di continuare a contrabbandare come solidarietà quello che invece è rendita, clientela politica, o, peggio ancora, circuito d'illegalità. È stato limpidamente evidenziato: "A memoria, questa è la prima volta che un testo normativo, di attuazione in via diretta della legge fondamentale, pone al centro del suo articolato in modo così netto il principio di responsabilità, il quale è tutt'altro che vago nelle sue premesse e nelle sue implicazioni di sistema ... È una novità priva di precedenti, che può consentire l'avvio di ciò che nella storia della Repubblica è

sempre mancato: della riforma dello Stato, ipotizzata al tempo della Costituzione, riproposta negli anni '70 del secolo scorso, sistematicamente fallita per aver disgiunto appunto la responsabilità nel reperimento delle risorse dal potere di spesa ... il profilo dello Stato sociale degradato a Stato assistenziale è dipeso da una lettura monca e parziale della Costituzione”¹.

In effetti, la riforma è destinata a scrivere la parola “fine” alle prassi assistenzialistiche basate sulla spesa storica e ai ripiani a piè di lista, alle logiche premianti per quegli amministratori che perseguono politiche devastanti per i bilanci pubblici facendole poi ricadere sulla fiscalità generale. Essa introduce invece elementi diretti a consentire miglioramenti dei servizi e/o una riduzione della pressione fiscale, innestando fattori di competitività tra i sistemi locali, senza determinare inaccettabili lesioni del principio di eguaglianza delle opportunità, ridà effettività alla possibilità del controllo democratico degli elettori.

Il Presidente della Repubblica, nel discorso pronunciato a Palazzo Ducale, in Venezia, il 18 settembre 2008, ha giustamente ricordato che: “in Italia, deve porsi in particolare un forte accento sul rapporto tra un più coerente disegno evolutivo in senso autonomistico e federalistico dell’ordinamento della Repubblica, e il superamento di quel persistente, e perfino aggravato, divario tra Nord e Sud che denuncia la storica incompiutezza dell’unificazione nazionale. Ciò richiede la più chiara manifestazione di volontà nel combattere chiusure ed egoismi nelle Regioni più sviluppate, nel tener fede concretamente al principio di solidarietà, e nel chiamare al tempo stesso le Regioni del Mezzogiorno, alla pari di tutte le altre, alla prova della responsabilità per l’uso economico e il rendimento qualitativo delle risorse pubbliche, nazionali ed europee”.

¹ BERTOLISSI M., *Commissioni riunite affari costituzionali, bilancio e finanze e tesoro del Senato - Indagine conoscitiva sul disegno di legge n. 1117, riguardante il federalismo fiscale*. Novembre 2008.

Legenda

Spesa storica: è il perverso meccanismo di finanziamento su cui si è basata per decenni la finanza regionale e locale italiana. Il finanziamento avviene in base a quanto si è speso l'anno precedente: più un ente ha speso, più viene finanziato, più ha risparmiato, tanto meno viene finanziato.

Costo standard: è l'antidoto al criterio di finanziamento in base alla spesa storica. Vi sono vari modi di calcolarsi, in genere coincide con la media dei costi applicati nelle realtà regionali e locali più virtuose.

Livelli essenziali: si tratta dei livelli dei diritti civili e sociali che devono essere garantiti in modo uniforme su tutto il territorio nazionale.

Perequazione: si tratta del meccanismo che consente alle Regioni più povere, cioè quelle con minore capacità fiscale, di ricevere risorse dallo Stato da un fondo, detto appunto "fondo perequativo", per poter finanziare i livelli essenziali dei diritti a tutti i cittadini. Con il nuovo federalismo fiscale è garantita la trasparenza riguardo alle Regioni che prendono e a quelle che danno risorse al fondo perequativo.

Representation without taxation: è quanto si verifica in Italia senza federalismo fiscale. I cittadini eleggono gli amministratori locali, ma non sono in condizione di giudicarne effettivamente l'operato con il voto, perché gli enti locali e regionali hanno un potere impositivo troppo scarso e vivono di trasferimenti statali. In questo modo si rovescia il celebre principio "*no taxation without representation*" che è stato alla base della rivoluzione americana contro la madre patria inglese e che costituisce un principio fondamentale della democrazia moderna.

Tributi propri autonomi: si tratta di quei tributi che saranno istituiti dalla leggi regionali, senza una preventiva legge statale. Il loro spazio sarà necessariamente limitato, in quanto possono essere istituiti solo sui presupposti liberi dall'imposizione esistente. I margini sono quindi molto limitati.

Tributi propri derivati: si tratta di quei tributi istituiti dalla legge statale, il cui gettito va alle Regioni o agli Enti locali. Con il nuovo federalismo fiscale, sia Regioni che Enti locali, avranno maggiori margini di manovra nella definizione delle aliquote e di deduzioni, detrazioni, agevolazioni.

Tributi di scopo: si tratta di tributi che Comuni e Province potranno istituire per scopi determinati, come la realizzazione di una particolare opera pubblica.

Compartecipazioni: sono quote di grandi tributi statali (Iva e Irpef) che vengono assegnati alle Regioni e agli Enti locali. La novità della legge sul federalismo fiscale è che i gettiti saranno assegnati in base al principio di territorialità, cioè in base a quanto viene effettivamente riscosso sul territorio della Regione o dell'Ente locale.

Compatibilità economiche del federalismo fiscale

di **Alessandra Staderini**

Banca d'Italia, Servizio Studi di Struttura Economica e Finanziaria

L'origine rivendicativa delle istanze di federalismo nel nostro paese ha posto da sempre al centro del dibattito i flussi finanziari che transitano dalle regioni settentrionali verso quelle meridionali veicolati dall'operatore pubblico, attribuendo ad essi impropriamente il significato di finanziamento da parte del Nord delle inefficienze e degli sprechi delle finanze pubbliche del Mezzogiorno. Questa interpretazione dei flussi finanziari si fonda, tuttavia, su una confusione di fondo tra finalità redistributive dello Stato sociale, politiche per il riequilibrio territoriale, inefficienze e sprechi della spesa pubblica. Questo lavoro intende fare chiarezza su questi concetti.

Nella prima parte del lavoro, vengono analizzati i flussi finanziari tra le principali macro aree del paese, utilizzando la ripartizione regionale delle entrate e delle spese pubbliche tratta dal lavoro di Staderini e Vadalà (2009). Dall'analisi emerge come i flussi finanziari verso le regioni caratterizzate da livelli di reddito pro capite più basso trovino giustificazione, in primo luogo, nelle finalità redistributive implicite nel modello di stato sociale scelto dalla collettività, e, in secondo luogo, in quelle connesse con le politiche di riequilibrio territoriale in favore del Mezzogiorno. Inoltre, la minore efficienza della spesa pubblica nel Mezzogiorno, testimoniata da molti studi, suggerisce che vi possa essere spazio anche per il finanziamento di spese inefficienti. L'attuazione del federalismo fiscale è destinata a incidere principalmente su quest'ultima componente, quantitativamente minoritaria, dei flussi redistributivi: solo una maggiore efficienza nella gestione della spesa pubblica può, infatti, fornire spazi per ridurre i flussi finanziari verso le regioni meridionali.

Nella seconda parte del lavoro viene effettuata un'analisi territoriale della spesa sanitaria, quale esempio di spesa decentrata per la quale vengono erogate risorse relativamente omogenee in termini pro capite nel territorio nazionale, ma alle quali corrispondono notevoli differenze in termini di caratteristiche dei servizi offerti. L'analisi si basa sui principali risultati di una serie di lavori di ricerca effettuati in Banca d'Italia negli ultimi anni. La descrizione delle differenze territoriali nella gestione della spesa sanitaria è di ausilio per valutare il nuovo sistema di finanziamento che scaturirà dall'attuazione del federalismo fiscale. Dall'analisi emergono infatti indicazioni utili per disegnare un sistema di finanziamento della spesa decentrata che, oltre all'obiettivo della spesa uniforme nel territorio, si ponga anche quello dello stesso grado di efficienza nella gestione della spesa pubblica e della medesima qualità dei servizi offerti.

1. Introduzione

Con l'approvazione della legge 42 del 2009 il Parlamento ha delegato il governo a dare attuazione all'articolo 119 della Costituzione. Questo lavoro intende fornire alcune informazioni quantitative utili a comprendere i riflessi per la finanza pubblica italiana attesi dall'implementazione di un nuovo sistema di finanziamento della spesa decentrata.

La natura rivendicativa delle istanze di federalismo in Italia ha posto sin dall'inizio al centro del dibattito i flussi finanziari che transitano dalle regioni settentrionali verso quelle meridionali veicolati dall'attività dell'operatore pubblico. Non di rado in questo dibattito, questi flussi finiscono, impropriamente, per essere presi come indicatori del finanziamento da parte del Nord delle inefficienze e degli sprechi che caratterizzano le finanze pubbliche nel Mezzogiorno. Così facendo, tuttavia, vengono messi sullo stesso piano, confondendoli, le inefficienze e gli sprechi della spesa pubblica nel Mezzogiorno, le finalità redistributive dello Stato sociale, le politiche per il riequilibrio territoriale. Questo lavoro intende, in primo luogo, fare chiarezza su questi concet-

ti. Nella prima parte del lavoro, vengono analizzati i flussi finanziari intermediati dall'operatore pubblico che intercorrono tra le principali macro aree del paese. La stima di basa su una ripartizione tra le regioni italiane, della spesa pubblica (che rappresenta i benefici che arrivano nel territorio per l'attività dell'operatore pubblico) e delle entrate (espressione del contributo che ciascun territorio fornisce al finanziamento di tale attività), ripresa dal lavoro di Staderini e Vadalà (2009).

Il sistema di finanziamento della spesa decentrata attualmente in vigore, frutto di stratificazioni successive, sembra aver garantito un livello di spesa pro capite relativamente omogeneo nel territorio nazionale. Questo sistema non ha però garantito la stessa omogeneità nella qualità dei servizi offerti ai cittadini e nel grado di efficienza nell'utilizzo delle risorse pubbliche. Nella seconda parte del lavoro viene effettuata un'analisi territoriale della spesa sanitaria, quale esempio di spesa decentrata per la quale vengono erogate risorse omogenee nel territorio, ma alle quali corrispondono notevoli differenze in termini di caratteristiche dei servizi offerti. L'analisi si basa sui principali risultati di una serie di lavori di ricerca effettuati in Banca d'Italia negli ultimi anni. Lo studio di questo caso intende fornire indicazioni utili su alcune caratteristiche desiderabili del sistema di finanziamento della sanità che nascerà dall'attuazione della legge 42 del 2009.

2. Flussi finanziaria tra macro aree¹

2.1 Entrate e spese pro capite: differenze territoriali

La ripartizione delle entrate e delle spese tra macro aree mette in evidenza una maggiore variabilità delle prime rispetto alle seconde. La variabilità delle entrate è, in primo luogo, riconducibile al divario di sviluppo economico tra il Mezzogiorno e il resto d'Italia: il PIL pro capite nel Mezzogiorno è pari a circa il 60 per cento di quello del Centro Nord e una relazione analoga caratterizza le entrate pro capite tra le macro aree (circa 7.000 euro pro capite nel Mezzogiorno, contro 12.400

¹ Questo paragrafo è tratto da Staderini e Vadalà (2009).

e 13.300 rispettivamente nel Centro e nel Nord del paese). La capacità di produrre gettito di ciascun territorio è sostanzialmente proporzionale al reddito ivi prodotto; nell'aggregato, la progressività del principale tributo, l'Irpef, viene compensata dalla regressività dell'imposizione indiretta. La relazione che lega le entrate al PIL non è comunque perfettamente lineare sul territorio nazionale perché essa dipende da alcuni fattori non omogenei: la struttura produttiva dell'economia (ad esempio per la presenza di regimi fiscali agevolativi per l'economia agricola e montana); la struttura dell'occupazione (ad esempio a causa di aliquote contributive più elevate e minori possibilità di evasione dei lavoratori dipendenti); il peso dell'economia sommersa (Istat, 1996).

La spesa pro capite (qui considerata al netto della spesa per interessi) mostra una maggiore omogeneità rispetto alle entrate. Le maggiori differenze sono riconducibili alla forma istituzionale del governo regionale (Regioni a statuto speciale – RSS – e Regioni a statuto ordinario – RSO): all'interno di ciascuna macro area, infatti, il livello della spesa pubblica pro capite risulta più elevato nelle RSS rispetto alle RSO.

Differenziali nel livello della spesa pro capite si riscontrano inoltre tra il Mezzogiorno e il resto dell'Italia. La spesa pro capite risulta inferiore nel Mezzogiorno: la spesa delle RSO del Mezzogiorno è pari a 9.600 euro pro capite, contro 10.900 e 10.500 euro, rispettivamente nel Centro e nel Nord. Il livello inferiore delle spese è riconducibile alla componente di parte corrente, in particolare alle prestazioni sociali: la spesa relativa a queste ultime è pari a circa 3.500 euro pro capite, contro livelli nettamente superiori nelle regioni del Centro e in quelle del Nord (rispettivamente pari a 4.600 e 4.700 euro). I divari della spesa per prestazioni sociali sono spiegabili con la differente struttura per età della popolazione e con le diverse storie contributive, connesse al grado di sviluppo economico dei territori.

Escludendo le prestazioni sociali e concentrando l'analisi sulla parte corrente, si attenuano i divari di spesa primaria corrente: questa registra i livelli pro capite più elevati al Centro, intermedi nel Mezzogiorno e più bassi al Nord (pari a rispettivamente a 5.400, 5.100 e 4.900 euro pro capite). Nell'ambito di questa categoria di spese (spese primarie correnti al netto delle prestazioni sociali) risultano quantitativamente rilevanti spesa per istruzione e la spesa corrente prima-

ria degli enti territoriali (la spesa per istruzione erogata centralmente corrisponde a un valore pro capite di circa 800 euro e la spesa primaria corrente escluse le prestazioni sociali erogata dagli enti territoriali a circa 2.500 euro). La spesa per istruzione (considerata sia quella erogata centralmente, sia quella decentrata) risulta in media molto più bassa nelle regioni settentrionali: 860 euro pro capite, contro 1.130 euro nel Mezzogiorno e circa 1.000 nel Centro²; i divari si confermano per la sola componente erogata centralmente. L'altra componente importante, quella attribuibile agli enti territoriali risulta, invece, sensibilmente più bassa nel Mezzogiorno. Nel caso delle RSO, gli enti territoriali delle regioni meridionali spendono in media circa il 90 per cento del valore medio nazionale, la variabilità della spesa (misurata dal coefficiente di variazione) si amplia se si considerano solo gli enti locali (Comuni e Province), in considerazione di una sostanziale omogeneità nei livelli pro capite della spesa sanitaria, come verrà messo in evidenza nel prossimo paragrafo. Il più elevato livello di spesa pro capite nel Centro Nord permane anche neutralizzando gli effetti derivanti dalla diversa distribuzione dei Comuni per classi dimensionali e nonostante il più intenso ricorso in tale area alla esternalizzazione di rilevanti servizi pubblici.

Relativamente alla spesa in conto capitale, essa appare lievemente più elevata nel Mezzogiorno con riferimento alle RSO: la spesa è pari a 964 euro, contro 903 e 809 rispettivamente al centro e al Nord (il rapporto si inverte sorprendentemente nelle RSS). Questa componente della spesa include, nelle regioni del Mezzogiorno, gli interventi pubblici per lo sviluppo e il riequilibrio territoriale e i trasferimenti alle imprese finanziati con Fondi europei.

2.2 Flussi finanziari tra macro aree e redistribuzione

Il finanziamento della spesa pubblica, distribuita nel territorio in maniera relativamente più uniforme della capacità fiscale dei territori, determina il generarsi di flussi finanziari tra le regioni del Centro

² I numeri si riferiscono alle RSO. Relativamente alle RSS, si ricorda che la spesa per istruzione è stata completamente decentrata nel caso della Valle d'Aosta e delle Province Autonome di Trento e di Bolzano.

Nord verso quelle del Mezzogiorno. Questi flussi sono “nascosti” dai complessi meccanismi di finanziamento della spesa pubblica. In generale, i flussi redistributivi tra aree di un paese risultano più o meno espliciti a seconda del modello di organizzazione territoriale delle entrate e delle spese pubbliche, cioè del grado di decentramento istituzionale e finanziario e dei sistemi di perequazione del finanziamento della spesa decentrata. Quando uno Stato è accentrato la dimensione dei trasferimenti tra le diverse aree geografiche rimane implicita, poiché gran parte del prelievo fiscale affluisce direttamente allo Stato ed è quest’ultimo che eroga la spesa ai cittadini, indipendentemente dal luogo di residenza. L’esplicitazione dei flussi orizzontali di risorse (vale a dire quali regioni finanziano le regioni con minori capacità fiscali) avviene solo in presenza di un decentramento delle entrate e di corrispondenti sistemi di perequazione di tipo orizzontale.

La stima della ripartizione territoriale delle entrate e delle spese, consente di rendere espliciti questi flussi di risorse quindi ha il merito di rendere chiaro l’ammontare complessivo della redistribuzione operata dal sistema. Il contenuto informativo di questo tipo di analisi, tuttavia, non va sopravvalutato perché esso non consente di distinguere tra tre tipi di redistribuzione che alimentano tali flussi.

La prima forma di redistribuzione è quella tra individui caratterizzati da livelli di reddito diversi, implicita nel modello di stato sociale scelto dalla collettività; essa riflette il fatto che il prelievo è commisurato alla capacità contributiva degli individui, mentre una parte importante della spesa pubblica mira a garantire a tutti i cittadini alcuni diritti riconosciuti come fondamentali, quali il diritto alla salute o all’istruzione. Questo tipo di redistribuzione genera flussi finanziari tra aree del paese perché gli individui non si distribuiscono tra le aree in maniera omogenea rispetto al reddito e rispetto ad alcune caratteristiche che influenzano la spesa (come, ad esempio, l’età, rilevante per la spesa per prestazioni sociali, per la sanità, per l’istruzione). La seconda componente è il riflesso di scelte consapevoli della collettività (ad esempio, volte a fare affluire risorse in regioni a basso reddito per sostenerne lo sviluppo economico). Infine, eventuali ulteriori flussi possono essere l’effetto inconsapevole, stratificato nel tempo, di meccanismi di ripartizione delle risorse, basati sulla spesa storica, complessi

e poco trasparenti; parte di questa componente può associarsi a una cattiva organizzazione dell'offerta dei servizi pubblici in una particolare regione, ma può anche accompagnarsi invece a una gestione locale che fornisce servizi maggiori o migliori rispetto alla media nazionale. I flussi finanziari tra regioni forniscono un parametro di riferimento estremo, da tenere in considerazione nel dibattito sull'attuazione del federalismo fiscale: essi indicano, infatti, la dimensione del sistema di perequazione (orizzontale) tra regioni che dovrebbe essere realizzato nel caso di completo decentramento delle entrate e delle spese, se si volesse mantenere lo *status quo* in termini di spesa.

Poiché sono riferibili all'ipotesi estrema di decentramento completo di entrate e spese, il livello dei flussi finanziari non è direttamente influenzato da mutamenti nell'assetto istituzionale, ad esempio nella ripartizione delle entrate (o delle spese) tra quelle decentrate e quelle di pertinenza statale. Con riferimento ad esempio all'attuazione del federalismo fiscale secondo l'art. 119 della Costituzione, l'implementazione della riforma mira ad eliminare la terza componente dei residui, quella cioè non legata a scelte consapevoli della collettività. Tuttavia, a regime, la dimensione dei flussi dipenderà concretamente dalle scelte fatte circa le modalità di attuazione della riforma, con particolare riferimento alla definizione dei fabbisogni standard delle funzioni "fondamentali" e al grado di perequazione orizzontale delle capacità fiscali delle regioni, nel caso delle funzioni "non fondamentali".

I flussi nei confronti delle regioni a basso reddito trovano giustificazione nelle finalità redistributive (redistribuzione "*interpersonale*") e in quelle legate al riequilibrio territoriale; tuttavia la minore efficienza della spesa pubblica nel Mezzogiorno, testimoniata da molti studi, suggerisce che vi possa essere spazio anche per il terzo tipo di redistribuzione, qualora la minore efficienza non sia interamente compensata da minori servizi.

3. Il caso della spesa sanitaria

3.1 *Federalismo fiscale e spesa sanitaria*

Nell'attuale sistema di finanziamento della spesa sanitaria lo stato centrale garantisce il finanziamento di un livello di spesa previsto a inizio anno e stimato sulla base del criterio della spesa storica (dopo il fallimento dei tentativi di superare tale criterio, come quello espletato ad esempio dal D. Lgs. 56 del 2000)³. Questo sistema di finanziamento, ha condotto ad una sostanziale convergenza del livello quantitativo della spesa sanitaria pro capite nel territorio nazionale (Alampi e Lozzi, 2009). Esso, tuttavia, non è stato in grado di garantire prestazioni sanitarie qualitativamente soddisfacenti in tutto il territorio, e neppure l'equilibrio di bilancio in tutte le regioni, come ha messo in evidenza l'emersione dei cospicui disavanzi sanitari in alcune regioni (Palazzo, 2009). L'attuale sistema garantisce alle regioni notevoli margini di autonomia nella gestione delle risorse, senza prevedere forme di monitoraggio né della qualità delle prestazioni, né della sostenibilità dei costi.

Secondo le linee guida contenute nella legge 42 del 2009, anche nel nuovo sistema il governo centrale garantirà l'integrale copertura dei fabbisogni sanitari delle singole regioni (la legge parla, infatti, di perequazione completa in base ai fabbisogni); la novità del nuovo sistema risiederà nel fatto che tali fabbisogni dovranno essere quantificati sulla base del "costo standard", invece che sulla base della spesa storica. Ciò rappresenta una nuova opportunità per disegnare un'efficace schema di incentivi indirizzati agli amministratori locali per un uso efficiente delle risorse pubbliche. Solo l'eliminazione delle inefficienze

³ Ogni anno con l'approvazione della legge finanziaria viene definito l'ammontare della spesa sanitaria prevista per l'anno successivo per la quale il governo garantisce la copertura (fabbisogno sanitario nazionale); l'ammontare complessivo della spesa è solitamente posto uguale a quello dell'anno precedente incrementata di una qualche percentuale. La ripartizione tra le regioni di tale fabbisogno (che corrisponde al finanziamento garantito ex ante a ciascuna regione) avviene in base a parametri prestabili. In particolare la spesa ospedaliera (circa il 48 per cento del totale) viene ripartita sulla base della popolazione pesata per classi di età sulla base delle Schede di Dismissione Ospedaliera; la spesa distrettuale (che rappresenta un'ulteriore 48 per cento) segue diversi criteri (quella farmaceutica è posta pari al 13 per cento della spesa sanitaria, quella dei medici di base è ripartita su base capitaria non pesata); infine la spesa per prevenzione (4 per cento di quella complessiva) viene ripartita in base alla popolazione pesata (con una ponderazione che tenga conto della classe di età 0-5 anni in connessione con l'attività di vaccinazione).

e degli sprechi può condurre a un contenimento dei costi della sanità, che sarebbe altrimenti destinata comunque ad aumentare in connessione con l'invecchiamento della popolazione, il progresso tecnologico (che consente di utilizzare macchinari sempre più sofisticati), gli avanzamenti della ricerca scientifica (che rendono possibili il trattamento di casi sempre più complessi e quindi costosi).

Almeno in una fase iniziale, è ragionevole assumere che la misurazione del costo standard avvenga sulla base di medie di costi già registrati da unità produttrici di assistenza sanitaria (a livello di singolo ospedale, oppure di Asl, oppure di regioni a secondo della prestazione considerata); le medie dovrebbero essere calcolate con riferimento ad unità che consentano la minimizzazione dei costi per le finanze pubbliche (unità produttive efficienti, cioè che consentono la produzione dello stesso ammontare di output con il minimo impiego di input) e allo stesso tempo la fornitura di servizi di qualità soddisfacente. Si dovrebbe tenere conto anche del valore sociale (copertura territoriale) del presidio medico⁴.

Quello che segue è un'analisi delle differenze territoriali della spesa sanitaria e dell'organizzazione dell'attività produttiva, fondata sui lavori empirici che sono stati condotti in Banca d'Italia; questo tipo di analisi è di ausilio per affrontare il problema del calcolo dei costi standard; da essa, infatti, emergono con chiarezza i profili rilevanti da tenere in considerazione per effettuare medie il più possibile su base omogenea.

⁴ Fabbri (2002) introduce il concetto di valore sociale di un presidio ospedaliero ("utilità sociale prodotta dall'esistenza di un presidio"), che può essere rappresentata dalla pressione esercitata sulla singola unità produttiva dalla domanda proveniente sia dai residenti sia dai non residenti, tenuto conto della disponibilità a muoversi dei pazienti. Questa variabile può essere sintetizzata in un indicatore derivato utilizzando le informazioni desumibili dai comportamenti di mobilità verso lo specifico ospedale (utilizzando cioè delle matrici di mobilità che contengono i flussi di pazienti ricoverati da ciascun presidio per provincia di residenza). Sulla base di questo indicatore l'autore classifica i presidi in base alla loro valenza territoriale, vale a dire a seconda che abbiano una valenza più locale (distinguendo tra provinciale e sovraprovinciale), oppure nazionale. L'analisi fa emergere una relazione significativa e positiva tra efficienza e valore sociale del presidio che fa emergere come i presidi che assolvono un rilevante ruolo di riferimento territoriale siano quelli in grado di sfruttare al meglio le dotazioni di fattori produttivi: un presidio che subisce una rilevante pressione di domanda è mediamente un presidio efficiente, perché è messo nella condizione di sfruttare le economie di scala.

3.2 *Spesa sanitaria complessiva*

La spesa sanitaria pro capite, se calcolata tenendo conto della mobilità (al fine di ottenere la distribuzione in base alla residenza della popolazione e non all'ubicazione delle strutture sanitarie che sostengono la spesa) risulta lievemente inferiore nella media delle regioni meridionali rispetto al resto del paese (essa è pari a circa il 97 per cento).

La variabilità della spesa pro capite, sia pure di entità contenuta, è in parte riconducibile alle caratteristiche della domanda di assistenza sanitaria che ciascuna regione esprime; la distribuzione non omogenea nel territorio di queste caratteristiche (si pensi alla concentrazione di persone anziane in Liguria, ad esempio) da origine a una redistribuzione di risorse tra aree del paese che è fisiologica, nonché coerente con le finalità redistributive del nostro stato sociale. La rilevanza di questi fattori è stata confermata da numerosi studi empirici. Con riferimento all'Italia, Francese e Romanelli (2009) hanno recentemente evidenziato la significatività di alcune variabili quali, la struttura per età della popolazione, il PIL pro capite, il tasso di partecipazione al mercato del lavoro delle donne (quale indicatore di disponibilità di forme di assistenza familiari alternative a quelle convenzionali), il livello di istruzione, l'incidenza della popolazione che fuma o fa uso di alcool, il grado di urbanizzazione⁵. Il Pil pro capite riveste un duplice ruolo, esso può essere un indicatore dell'incidenza della povertà (a cui si associa una maggiore incidenza di alcune malattie...) e allo stesso tempo un indicatore della disponibilità del cittadino privato a ricorrere a prestazioni (ospedaliere, specialistiche e farmaceutiche) private; quest'ultimo caso è stato verificato in particolare per la spesa farmaceutica.

Una volta che si tiene conto di tali fattori permane, tuttavia, una variabilità residua tra regioni della spesa sanitaria pro capite. Questa variabilità potrebbe riflettere l'assetto decentrato della gestione dell'assistenza sanitaria in Italia (la spesa sanitaria è stata decen-

⁵ Nel lavoro di Francese e Romanelli (2009), risultano significative anche alcune caratteristiche dell'offerta, più o meno riconducibili al potere decisionale degli amministratori locali. Si tratta, in particolare, del grado di inappropriatazza delle prestazioni, dell'efficienza tecnica, della composizione del personale tra medico e amministrativo, dell'incidenza dell'assistenza ospedaliera privata.

trata alle Regioni già nel 1979). L'ampia autonomia gestionale di cui godono le Regioni ha condotto, infatti, all'adozione di modelli organizzativi diversi, che possono risultare più o meno onerosi per le finanze pubbliche.

I margini di intervento delle Regioni sono ampi. Le Regioni decidono in primo luogo sull'allocazione delle risorse fra le tre forme di assistenza: l'assistenza ospedaliera, l'assistenza distrettuale e l'assistenza sanitaria collettiva in ambienti di vita e di lavoro⁶. L'assistenza sanitaria collettiva in ambienti di vita e di lavoro mostra il maggior grado di variabilità nel territorio (il coefficiente di variazione era infatti nel 2004 pari al 24,0 per cento, 11 per cento per quella ospedaliera); in particolare essa risultava inferiore nel Mezzogiorno rispetto al resto del paese (pari rispettivamente al 92 e al 104 per cento della media nazionale).

Consistenti margini di autonomia decisionale riguardano, inoltre, la gestione della singole componenti della spesa. Lo sfruttamento da parte delle Regioni di tali margini ha condotto a livelli pro capite delle principali componenti della spesa sanitaria (spesa ospedaliera e spesa farmaceutica) molto eterogenei nel territorio: a un livello della spesa ospedaliera pro capite in media superiore nel Centro Nord, fa riscontro un livello inferiore di quella farmaceutica. Come emerge dall'analisi delle singole componenti, molteplici fattori contribuiscono a spiegare tali differenze, alcuni fanno riferimento alle caratteristiche della domanda, altri a quelle dell'offerta; le inefficienze (cioè gli sprechi) spiegano solo una parte di essi.

⁶ Occorre precisare che la diversa composizione delle tre forme di assistenza a livello regionale riflette anche differenze nella struttura della popolazione e non solo scelte delle Regioni. Come è emerso nella nota 5, infatti, nella ripartizione tra regioni del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale (messo a disposizione dal governo centrale e definito nella legge finanziaria) viene seguito, infatti, anche se non in maniera esaustiva, un criterio di riparto fondato sulla popolazione, in cui rileva la struttura per età.

3.3 *La spesa ospedaliera*

Con riferimento alla spesa ospedaliera (circa il 48 per cento della spesa sanitaria), si distinguono due livelli decisionali in grado di influenzare il costo medio della spesa pro capite. L'ente Regione decide sull'organizzazione dell'offerta sanitaria a livello regionale: sceglie di incorporare gli ospedali dalle ASL e costituire aziende ospedaliere autonome (possibilità offerta già dalla riforma del 1992 – decreti legislativi 502/92 e 517/93); può inoltre decidere sul grado di concentrazione e integrazioni delle singole unità produttive prevedendo sistemi regionali fortemente integrati al cui interno le unità si distinguono tra sportelli di primo intervento e strutture invece specializzate, oppure optare per una frammentazione dell'offerta con potenziale competizione tra singole unità produttive non specializzate; le Regioni possono apportare deroghe al tariffario nazionale (a partire dal 2004 anche in aumento se coperte con risorse provenienti dal bilancio delle Regioni). Dal 1999 (decreto legislativo 229/99) la Regione può anche intervenire forzatamente nella fase del rimborso della spesa ai fornitori attraverso la fissazione di tetti o target, adottati in coerenza con una logica di pianificazione e controllo dei volumi di spesa. Le Regioni decidono anche circa la capacità produttiva/ricettiva delle strutture pubbliche decidendo dimensioni degli ospedali, numeri dei posti letto (e conseguentemente il rapporto personale/posti letto), stabilendo tempi e modalità del processo di riduzione dell'assistenza ospedaliera in favore di quella territoriale, indicato dalle direttive dei Piani sanitari nazionali degli ultimi anni, (lo Stato centrale negli ultimi anni ha condizionato la concessione di finanziamenti aggiuntivi alla riduzione dei posti letto in regione; Lozzi, 2008). La singola unità produttiva (azienda ospedaliera autonoma o presidio ospedaliero all'interno dipendente dall'ASL) è responsabile per l'organizzazione dell'attività produttiva, scegliendo il mix di casi trattati (grado di complessità delle prestazioni), il tipo di trattamento (da cui dipende il grado di inappropriatezza), il ricorso al *day hospital*.

In presenza di una tale autonomia decisionale, non sorprende l'elevata variabilità della spesa ospedaliera pro capite (calcolata tenendo conto della mobilità e ponderata con una popolazione non pesata): il

coefficiente di variazione della distribuzione della spesa ospedaliera pro capite nel 2004 era pari all'11,0 per cento, circa il doppio di quello della distribuzione della spesa sanitaria complessiva⁷. Anche la spesa ospedaliera (come quella sanitaria complessiva) risulta inferiore nella media delle regioni meridionali (paria circa il 91 per cento di quella del Centro Nord). Tutte le regioni meridionali (ad eccezione di Abruzzo e Molise) presentavano (sempre nel 2004) un livello di spesa inferiore alla media nazionale. Le regioni del Centro Nord risultavano avere livelli di spesa superiori ad eccezione della Lombardia (con un livello di spesa inferiore alla media nazionale) e di Marche, Toscana e Veneto (con livelli sostanzialmente in linea con tale media) (Lozzi e Alampi, 2009). Il livello più basso del costo pro capite nel Mezzogiorno si spiega in parte con la prevalenza di strutture specializzate nella casistica di bassa e media complessità e con una dimensione media degli ospedali relativamente inferiore; Lozzi (2008) riscontra, infatti una correlazione positiva e significativa tra il costo medio della spesa ospedaliera e gli indicatori di complessità e dimensione.

La variabilità tra le regioni italiane del costo medio della spesa ospedaliera riflette in parte divari di efficienza produttiva (termine con il quale gli economisti individuano la capacità di un ospedale di utilizzare in maniera ottimale le risorse disponibili). Alcuni lavori empirici hanno, infatti, tentato di misurare l'efficienza produttiva (tecnica e di scala) dei singoli ospedali e di individuarne le correlazioni con alcuni fattori⁸.

Questi lavori individuano divari di efficienza sia tra unità produt-

⁷ Il 2004 rappresenta l'ultimo anno disponibile.

⁸ Utilizzando, ad esempio, tecniche di stima non parametrica, questo tipo di analisi consente di quantificare eventuali margini di miglioramento in termini di efficienza nell'utilizzo delle risorse, vale a dire consente di stabilire se l'unità produttiva analizzata (il singolo ospedale) presenti margini di riduzione dell'entità degli input per ottenere lo stesso livello quantitativo di output (o di aumento dei output dati i livelli degli input); in altri termini questi modelli indicherebbero che la produzione sarebbe realizzabile efficientemente con sensibili risparmi di posti letto e personale e quindi con riduzione di costi. In questo tipo di letteratura, gli input vengono convenzionalmente approssimati con il numero di lavoratori (per i quali si distingue tra tre categorie di personale, medico, infermieristico, tecnico e amministrativo) e numero di posti letto, mentre l'output è, in maniera altrettanto convenzionale, approssimato dal numero dei ricoveri per acuti ponderati per DRG e distinguendo a seconda della tipologia (ricoveri medici e chirurgici), della modalità di erogazione (ordinario o day hospital) e della complessità della prestazione).

tive all'interno di una regione, sia tra regioni, segnalando l'esistenza di ampi margini di riduzione dei costi⁹. L'analisi econometrica di Schiavone (2008), ad esempio, riscontra una correlazione positiva tra l'efficienza e il livello medio di complessità delle prestazioni erogate, l'utilizzo del day hospital, il grado di diversificazione delle prestazioni sulla base dei DRG. Queste caratteristiche sono presenti in misura inferiore nelle regioni meridionali, segnalando un problema di inefficienza degli ospedali meridionali¹⁰. L'inefficienza delle regioni meridionali viene peraltro sottostimata in questi lavori a causa nel maggiore grado di inappropriatazza delle prestazioni che sovrastima l'output. Queste caratteristiche dell'offerta sono, almeno in parte, riconducibili al potere decisionale degli amministratori locali e quindi fornirebbero indicazioni delle direzioni da seguire se gli amministratori locali perseguissero la massimizzazione dell'efficienza produttiva¹¹. Nel lavoro di Schiavone (2008) emerge, inoltre, come l'efficienza sia favorita dalla pressione esercitata dalla domanda: ospedali, cioè, che attirano un numero elevato di pazienti (perché magari sono un punto di riferimento

⁹ Cfr., in particolare, Fabbri, 2002, Schiavone, 2008. I lavori empirici sull'efficienza produttiva forniscono anche indicazioni sulla dimensione dei presidi ospedalieri. Essi segnalano, in generale che solo una piccola percentuale di presidi presenta una dimensione ottimale (efficienza di scala; Giuffrida et al. 2000; Fabbri, 2002; Schiavone, 2008).

¹⁰ Le regioni si differenziano per alcune caratteristiche dell'operatività degli ospedali che sembrano riconducibili ad un modello che contrappone il Nord al resto dell'Italia: nelle regioni settentrionali la dimensione media degli ospedali è, infatti, mediamente più elevata, l'ampiezza della gamma delle prestazioni è maggiore (circa il 60 per cento delle strutture ospedaliere presenta un indice di diversificazione superiore alla mediana nazionale, contro il 43,4 per cento nel Sud), la complessità dei ricoveri è in media superiore (Schiavone, 2008). I divari territoriali riguardo alla complessità e a certi indicatori di inappropriatazza risultano peraltro essersi accentuati negli anni (Lozzi, 2008). Emergono differenze anche circa la struttura dell'offerta di prestazioni ospedaliere all'interno della regione (grado di concentrazione dell'offerta in base al numero di posti letto, rilevanza del settore privato). Il livello di integrazione delle funzioni ospedaliere è più elevato nelle regioni settentrionali, dove circa i due terzi delle Asl mostrano un valore dell'indice di concentrazione superiore alla mediana nazionale (contro il 50 per cento nel Centro e il 35 per cento circa nel Sud; Schiavone, 2008).

¹¹ In realtà gli amministratori locali hanno nella loro funzione di utilità non solo l'efficienza ma anche il valore sociale del presidio ospedaliero. Occorre ricordare che esiste un trade off tra efficienza produttiva e utilità sociale (copertura territoriale) di ciascun presidio ospedaliero (Fabbri, 2002). Il sistema dovrebbe comportare la riconversione dei grandi ospedali generali con valenza prettamente locale in presidi di alta specializzazione a valenza sovraprovinciale e nazionale. L'analisi economica fa pertanto emergere un trade-off tra valore sociale del presidio e tutela del territorio che potrebbe essere risolto solo a livello politico con un ridisegno complessivo della struttura nazionale dell'offerta, che tuttavia rischia di apparire velleitario in una prospettiva di rafforzamento del federalismo su valore sociale.

a livello nazionale) hanno la possibilità di sfruttare meglio le economie di scala della produzione. L'elevata pressione della domanda è, peraltro, un fatto positivo se essa segnala la presenza di ospedali che rappresentano un punto di riferimento a livello nazionale (presenti forse esclusivamente nel Centro Nord); essa è invece da valutare negativamente, sotto il profilo dei costi per il servizio sanitario, se essa dipende da carenze nell'attività di *outpatient care* (assistenza domiciliare) e da quelle di *screening* svolta dai medici di base.

I divari nei "risultati qualitativi" dell'assistenza ospedaliera sono confermati anche quando viene preso come *outcome* del processo produttivo gli esiti medici delle prestazioni e non le prestazioni ospedaliere (casi trattati, ricoveri) come nella precedente analisi (Giordano et al., 2008), dove l'*outcome* è misurato dalla variazione delle aspettative di vita).

La variabilità del costo pro capite tra regioni o macro aree andrebbe valutata una volta che si è tenuto conto dei divari di qualità (nel significato di qualità percepita dagli utilizzatori), al fine di poter individuare un modello che sia non solo ottimale sotto il profilo della spesa pubblica (presenti cioè il costo più basso e le tecniche produttive più efficienti) ma che, a parità di costo, risulti anche soddisfacente sotto il profilo della qualità. Le indagini fatte presso gli utilizzatori delle strutture ospedaliere evidenziano infatti un'ampia variabilità tra le regioni italiane anche nella qualità percepita dai cittadini. Gli indicatori dell'indagine multiscopo dell'Istat, segnalano una differenza stabile e sistematica tra Centro Nord e Mezzogiorno riguardo al grado di soddisfazione del servizio ospedaliero, che risulta più sfavorevole per i cittadini meridionali su tutti gli aspetti esaminati del servizio. Se la percentuale di chi si dichiara soddisfatto del servizio di assistenza medica è solo lievemente inferiore rispetto al Centro Nord (di 2,7 punti percentuali nella media del quinquennio 2001-2006), la quota di coloro che sono soddisfatti dell'assistenza infermieristica, del vitto e dei servizi igienici risulta di gran lunga più bassa (rispettivamente di 8,2, 8,4 e 15,7 punti percentuali in media nel quinquennio esaminato). Tali differenze inoltre non variano in misura apprezzabile nel tempo. Concentrandosi su coloro che si sono dichiarati molto soddisfatti, emergono maggiori differenze tra Centro Nord e Mezzogiorno. Infatti, anche con riferimento all'as-

sistenza medica, la percentuale di chi nel 2006 si è dichiarato molto soddisfatto nel Sud è stata pari al 23,1, un livello inferiore alla metà di quello del Centro Nord (49,3 per cento). Relativamente agli altri tre aspetti del servizio ospedaliero - ossia la qualità dell'assistenza infermieristica, del vitto e dei servizi igienici - la quota dei cittadini meridionali che si è dichiarata molto soddisfatta è stata sempre inferiore alla metà di quella del Centro Nord (Alampi, Lozzi 2009).

A conferma dell'esistenza di divari nella qualità viene spesso richiamato il fenomeno dell'“emigrazione ospedaliera”, ossia della mobilità dei pazienti tra regioni, laddove si presume che la qualità percepita nelle strutture di arrivo sia maggiore di quella degli ospedali ubicati nella propria regione; Francese e Romanelli, 2009). Il saldo della mobilità nelle regioni del Mezzogiorno è stabilmente negativo. La quota di cittadini meridionali che ha effettuato un ricovero per acuti in regime ordinario in una regione del Centro Nord sul totale dei ricoveri per acuti in regime ordinario di cittadini meridionali era pari al 6,2 per cento nel 2004, una percentuale superiore a quella del 1998 (5,9) e, soprattutto, sensibilmente superiore a quella dei cittadini del Centro Nord in regioni del Mezzogiorno (rispettivamente pari all'1,1 e allo 0,8 per cento nei due anni; Alampi e Lozzi, 2009). L'interpretazione della mobilità come *proxy* per la qualità percepita dai cittadini deve tuttavia essere effettuata con estrema cautela; essa dovrebbe essere valutata a parità di complessità dei casi trattati. La correlazione positiva riscontrata tra la mobilità e l'indice di complessità delle prestazioni (Lozzi, 2008) sembra, infatti, indicare come la presenza di alcune forme di migrazioni riconducibile alla presenza di strutture specializzate nel trattamento di casi complessi, principalmente ubicate nel Nord del paese, sia fisiologico. Questo tipo di migrazione non è necessariamente inefficiente da un punto di vista dei costi per il servizio sanitario. Una volta verificata la inefficienza dell'organizzazione produttiva in alcune regioni, per lo Stato potrebbe essere più conveniente pagare i costi di trasferimento dei pazienti verso strutture più efficienti, soprattutto nel caso di casi complessi. La mobilità sarebbe un indicatore di qualità se si potesse controllare perfettamente per i casi trattati, vale a dire se essa riguardasse anche casi molto semplici, come ad esempio un'appendicectomia non urgente.

La mobilità verso unità produttive più efficienti potrebbe essere desiderabile per la collettività, in coerenza con un modello in cui viene presa in considerazione non solo l'efficienza produttiva, ma anche il "valore sociale" del presidio. È quanto emerge, ad esempio, nel lavoro di Fabbri (2002) che, tenendo conto di tale valore sociale, propone una struttura dell'offerta di assistenza ospedaliera costituita da una rete di unità produttive disegnata a livello nazionale a geometria variabile, dove "i presidi con elevata dotazione di tecnologia e di *know how* dovrebbero assolvere a un ruolo di alta valenza nazionale e sovraprovinciale, con i presidi di dotazione più ridotta ad assolvere un ruolo di valenza provinciale"¹². Secondo tale modello la struttura dell'offerta, se disegnata a livello nazionale o comunque sovra regionale, sarebbe in grado di sfruttare le complementarità tra tipi di ospedali; in tale contesto le migrazioni sanitarie sarebbero addirittura desiderabili. La proposta di un ridisegno complessivo della struttura dell'offerta fatto a livello nazionale appare, tuttavia, quanto mai velleitario nell'attuale prospettiva di rafforzamento del federalismo.

3.4 La spesa farmaceutica

L'altra componente della spesa sanitaria su cui i margini di autonomia a livello decentrato sono ampi è la spesa farmaceutica (circa il 10 per cento della spesa sanitaria). Gli amministratori locali sono responsabili per l'adozione di politiche di contenimento dei costi, attraverso ad esempio l'introduzione di ticket. Essi decidono anche circa l'utilizzo dei vari canali di distribuzione dei farmaci. I farmaci a carico del servizio sanitario possono, infatti, essere distribuiti da operatori privati, principalmente farmacie territoriali, e rimborsati dall'operato-

¹² Fabbri (2002) introduce tra le variabili esplicative dell'efficienza l'indicatore del valore sociale del presidio (si veda la nota 5) L'analisi fa emergere una relazione significativa e positiva tra efficienza e valore sociale del presidio che fa emergere come i presidi che assolvono un rilevante ruolo di riferimento territoriale siano quelli in grado di sfruttare al meglio le dotazioni di fattori produttivi: un presidio che subisce una rilevante pressione di domanda è mediamente un presidio efficiente, perché è messo nella condizione di sfruttare le economie di scala. In questo modo si potrebbe garantire a ciascun presidio quella pressione di domanda necessaria per un impiego efficiente delle risorse. Il sistema dovrebbe comportare la riconversione dei grandi ospedali generali con valenza prettamente locale in presidi di alta specializzazione a valenza sovraprovinciale e nazionale.

re pubblico (spesa farmaceutica convenzionata) oppure, in alternativa, possono essere forniti direttamente dall'operatore pubblico. In questo secondo caso, si configurano due modalità: 1) l'erogazione diretta dei farmaci presso le strutture pubbliche (distribuzione diretta) e 2) la distribuzione dei farmaci acquistati direttamente dall'operatore pubblico (che beneficia di maggiori sconti sui prezzi di listino) e distribuiti attraverso le farmacie territoriali, alle quali viene riconosciuto il solo margine di commercializzazione del prodotto (la c.d. distribuzione "per conto"). Queste ultime due modalità sono meno onerose per l'operatore pubblico, una loro maggiore incidenza riduce la spesa farmaceutica pro capite (Alampi, 2008).

In connessione con tali margini di autonomia decisionale, la spesa farmaceutica pubblica pro capite, presenta un'elevata variabilità nel territorio. La spesa farmaceutica in convenzione pro capite risulta nel Mezzogiorno superiore del 26 per cento rispetto alle regioni del Centro Nord. Il livello più elevato è da ricondurre, in parte, alla minore diffusione della distribuzione diretta del farmaco, che, come si è detto, beneficia di più vantaggiose condizioni di approvvigionamento. Nel 2006, tale canale veicolava il 22 per cento della spesa farmaceutica pubblica del Mezzogiorno a fronte del 27 nelle regioni del Centro Nord (Alampi e Lozzi, 2009).

Un'ulteriore motivazione alla base del differenziale positivo della spesa convenzionata pro capite nelle regioni meridionali rispetto alla media nazionale (dai 5 punti percentuali della Basilicata ai 17,9 della Sicilia) è da ricercare nel diverso livello del contributo privato alla spesa in convenzione. Il differenziale, infatti, si riduce se si tiene conto degli sconti obbligatori a carico degli operatori della filiera distributiva che, in quanto frutto di scelte operate a livello centrale, hanno incidenza uniforme su tutto il territorio nazionale, della compartecipazione alla spesa dell'assistito (i ticket deliberati a livello regionale) e degli acquisti privati di farmaci di classe A, i farmaci per la cui spesa si sarebbe potuto richiedere il rimborso in convenzione. Con riferimento a quest'ultimo aspetto, la spesa farmaceutica pubblica delle regioni del Centro Nord, caratterizzate da un reddito pro capite maggiore, sembra beneficiare di una maggiore disponibilità dei cittadini di queste regioni ad acquistare a proprie spese i farmaci convenzionati. Al Nord ta-

le spesa costituisce il 7,6 per cento della spesa in farmaci di fascia A, contro il 4,4 nel Centro Italia e l'1,6 nel Mezzogiorno.

Conteggiando tali voci, la spesa pro capite nelle regioni meridionali risulta superiore alla media nazionale solo dell'8,1 per cento (Alampi, 2008; Alampi e Lozzi, 2009).

4. Conclusioni

Nella prima parte del lavoro, sono stati analizzati i flussi finanziari tra le principali macro aree del paese, utilizzando la ripartizione regionale delle entrate e delle spese pubbliche tratta dal lavoro di Staderini e Vadalà (2009).

L'analisi ha messo in evidenza come l'origine dei flussi finanziari tra macro aree vada ricercata in una distribuzione delle capacità fiscali concentrata nelle regioni settentrionali, a fronte di una distribuzione della spesa più uniformemente distribuita rispetto alla popolazione. Il livello relativamente inferiore della spesa primaria corrente nelle regioni del Mezzogiorno è riconducibile principalmente alle prestazioni sociali; risente anche di erogazioni degli enti territoriali più contenute, parzialmente compensate dalle maggiori spese per istruzione, queste ultime connesse con fattori demografici. L'analisi territoriale della spesa sembra indicare, pertanto come i flussi finanziari verso il mezzogiorno trovino giustificazione, in primo luogo, nelle finalità redistributive implicite nel modello di stato sociale scelto dalla collettività, e, in secondo luogo, in quelle connesse con le politiche di riequilibrio territoriale in favore del Mezzogiorno. Inoltre, la minore efficienza della spesa pubblica nel Mezzogiorno, testimoniata da molti studi, suggerisce che vi possa essere spazio anche per il finanziamento di spese inefficienti.

L'attuazione del federalismo fiscale è destinata a incidere principalmente su quest'ultima componente, quantitativamente minoritaria, dei flussi redistributivi: solo una maggiore efficienza nella gestione della spesa pubblica può, infatti, fornire spazi per ridurre i flussi redistributivi.

Nella seconda parte del lavoro viene effettuata un'analisi territoriale della spesa sanitaria, quale esempio di spesa decentrata per la quale

vengono erogate risorse relativamente omogenee nel territorio nazionale, ma alle quali corrispondono notevoli differenze in termini di caratteristiche dei servizi offerti. L'analisi si basa sui principali risultati di una serie di lavori di ricerca effettuati in Banca d'Italia negli ultimi anni. Vengono descritte le principali caratteristiche dell'assistenza sanitaria in Italia con l'intento di evidenziarne le differenze territoriali. Dall'analisi emerge come le differenze tra aree del paese non riguardino tanto il livello della spesa, caratterizzata da una relativa omogeneità in termini pro capiti, favorita dall'attuale modello di finanziamento. Le differenze riguardano l'impiego più o meno efficiente di queste risorse, emergono infatti ampi divari in termini di efficienza tecnica tra le regioni italiane e in termini di "qualità" delle prestazioni; in entrambi i casi emerge un evidente pattern territoriale che contrappone il Mezzogiorno al resto del paese.

Dallo studio della spesa sanitaria emergono due tipi di considerazioni, rilevanti alla luce dell'attuazione del federalismo fiscale: la prima è che questa analisi mette in luce quali potrebbero essere gli effetti di un sistema di finanziamento, come l'attuale, che garantisce alle Regioni notevoli margini di autonomia nella gestione delle risorse, senza prevedere forme di monitoraggio né della qualità delle prestazioni, né della sostenibilità dei costi e senza avere un sistema efficace di incentivi per gli amministratori locali all'uso efficiente delle risorse. Sono aspetti importanti da tenere in considerazione nel disegnare un sistema di finanziamento della spesa decentrata che, oltre all'obiettivo della spesa uniforme nel territorio, si ponga anche quello dello stesso grado di efficienza nella gestione della spesa pubblica e della medesima qualità dei servizi offerti.

La seconda considerazione riguarda il concetto di costo standard, lo strumento cardine del nuovo sistema di finanziamento prospettato dalla legge 42 del 2009. L'analisi territoriale della spesa sanitaria mostra come la sua misurazione si presenti come un'operazione estremamente complessa, per la necessità di dover tenere conto delle differenze nelle caratteristiche dell'offerta (caratteristiche attinenti l'operatività delle unità produttive e la struttura dell'offerta), che si ripercuotono in divari di efficienza, ma anche di quelle in termini di qualità, di ancora più difficile misurazione.

Tavola 1

Entrate, spese e saldi delle Amministrazioni pubbliche per macro aree
(euro pro capite; media valori 2004-06)

	Entrate totali	Spesa primaria				Residui ⁽²⁾	PIL
		Totale	Prestazioni sociali ⁽¹⁾	Spesa corrente primaria al netto delle prestazioni sociali	Spese in conto capitale		
Regioni a statuto ordinario	11.295	10.315	4.346	5.092	877	-980	25.268
<i>RSO Nord</i>	<i>13.289</i>	<i>10.459</i>	<i>4.738</i>	<i>4.911</i>	<i>809</i>	<i>-2.830</i>	<i>29.435</i>
<i>RSO Centro</i>	<i>12.371</i>	<i>10.925</i>	<i>4.600</i>	<i>5.412</i>	<i>913</i>	<i>-1.446</i>	<i>27.329</i>
<i>RSO Sud</i>	<i>6.999</i>	<i>9.578</i>	<i>3.465</i>	<i>5.149</i>	<i>964</i>	<i>2.580</i>	<i>16.441</i>
Regioni a statuto speciale	8.814	11.225	3.800	5.990	1.435	2.412	19.910
<i>RSS Nord</i>	<i>12.909</i>	<i>13.643</i>	<i>4.676</i>	<i>6.632</i>	<i>2.335</i>	<i>734</i>	<i>28.778</i>
<i>RSS Sud</i>	<i>7.395</i>	<i>10.388</i>	<i>3.497</i>	<i>5.769</i>	<i>1.123</i>	<i>2.993</i>	<i>16.839</i>
Italia	10.915	10.455	4.262	5.230	962	-460	24.470
Indicatori di variabilità (calcolati con riferimento alle regioni)							
Coefficiente di variazione	25,7	20,7	16,0	21,7	95,7	525,0	23,6
Valore massimo	15.048	18.643	5.779	9.657	4.185	4.079	32.035
Valore minimo	6.475	9.148	3.159	4.658	662	-4.601	15.897

(1) Comprende anche i Trasferimenti correnti diversi a famiglie e istituzioni sociali private. – (2) La media per l'Italia corrisponde al valore pro capite dell'avanzo primario (media degli anni 2004-06) del conto economico delle Amministrazioni pubbliche, al netto dei flussi da e per l'estero e di una spesa straordinaria dell'anno 2006 (cancellazione dei crediti TAV per 12,95 miliardi).

Bibliografia

- Alampi, D.**, (2008), “La spesa pubblica farmaceutica: un’analisi per macroaree”, in Banca d’Italia, *Leconomia delle regioni italiane nell’anno 2007*.
- Alampi, D., Lozzi, M.**, (2009), *Qualità della spesa pubblica nel Mezzogiorno: il caso di alcune spese decentrate*, in questo volume.
- Fabrizi, A.**, (2002), “L’efficienza degli ospedali pubblici in Italia”, Banca d’Italia, *L’efficienza dei servizi pubblici*.
- Francesco, M., Romanelli, M.**, (2009), “Health care in Italy: expenditure determinants and regional differentials”, Banca d’Italia, mimeo.
- Giordano, R., Tommasino, P., Casiraghi, M.**, (2008), *Behind the Public Sector Efficiency: The Role of Culture and Institutions*, presentato al Workshop organizzato dalla Commissione europea (DG ECFIN) *The Quality of Public Finances and Economic Growth*, Brussels, 28 November.
- Lozzi, M.**, (2008), “L’assistenza ospedaliera in Italia”, Banca d’Italia – *Questioni di Economia e Finanza*, n. 28.
- Palazzo, F.**, (2009), “Finanziamento del sistema sanitario e disavanzi sanitari”, Banca d’Italia, mimeo.
- Schiavone, A.**, (2008), “L’efficienza tecnica degli ospedali pubblici italiani”, Banca d’Italia, *Questioni di economia e finanza*, No. 29.
- Staderini, A., Vadalà, E.**, (2009), “Bilancio pubblico e flussi redistributivi interregionali: ricostruzione e analisi dei residui fiscali nelle regioni italiane”, in corso di pubblicazione in *Federalismo fiscale*, n.2, 2009 e in Banca D’Italia, Atti del convegno sul Mezzogiorno, Sadiba 26-27 febbraio 2009.

Intervento

di **Romano Colozzi***

Assessore alle Risorse, Finanze e Rapporti Istituzionali, Regione Lombardia

La Regione Lombardia ha rivestito un ruolo importante sul tema del federalismo fiscale fin dalla sua origine. La discussione che ha preso piede in passato in merito alla Legge Delega n. 56 del 2000 è stata previdenziale perché, dovendo far convergere regioni che portavano avanti politiche diverse tra loro, ha posto le basi per l'individuazione di alcuni principi comuni che – grazie ai lavori condotti durante l'anno 2009 – sono stati definiti tramite l'azione del Governo e del Parlamento.

Il contributo delle regioni a questo tema è stato fondamentale e si può riassumere nell'aver portato ad una serie di principi condivisi, raggiunti mediando tra le necessità di crescita delle regioni meno sviluppate e quelle delle regioni sviluppate.

Il federalismo fiscale è frutto di un compromesso e può essere considerato un primo passo verso una nuova concezione di finanza pubblica.

Ci sono dei dati di fatto che mostrano come Lombardia e Veneto emergono più di altre nelle statistiche di reddito pro-capite e, andando a vedere i dati relativi alla spesa pubblica, queste due regioni registrano valori tra i più bassi.

Nei primi mesi del 2003, è stata avviata la valutazione del concetto di "capacità fiscale" inteso in termini di impegno fiscale che ogni cittadino è chiamato a sostenere: la regione Lombardia aveva la capacità fiscale più alta d'Italia (circa 112 a fronte di una media italiana pari a 100), mentre la più bassa era la regione Calabria (con un valore pari a 65). Alla fine della c.d. perequazione, calcolando il ritorno in ter-

* Testo non rivisto dall'autore

mini di risorse, la regione Lombardia diventava undicesima mentre la Calabria ottava: è per tale motivo che a quel tempo si parlava di ingiustizia fiscale.

La questione che legittimamente ci si pone è se il federalismo fiscale assume le vesti di una riforma egoistica, cioè se è specchio di un riduzionismo istituzionale che fa sì che gli strumenti utilizzati dalle istituzioni non siano solidaristici, come invece dovrebbe accadere. Partendo dal presupposto che si è all'interno di uno Stato in cui si deve lavorare affinché cresca tutto il paese nella sua interezza, la risposta in tal senso è negativa. È ovvio che poi sugli strumenti da utilizzare per poter applicare questa riforma ci possono essere opinioni divergenti.

L'accettazione di questa riforma è avvenuta perché comunque c'era una condivisione di obiettivi sottostanti.

La premialità, che in un primo momento andava a favore delle regioni che dimostrassero di aver migliorato la loro *performance* in termini assoluti, in un secondo momento, è stata prevista anche per le regioni meno sviluppate, a fronte della dimostrazione di aver migliorato comunque la propria *performance*, poiché la formula iniziale era stata vissuta come una profonda ingiustizia da parte delle regioni meridionali. In questo momento si sta calpestando un terreno molto scivoloso, perché le posizioni di partenza, sia dal punto di vista numerico che da quello culturale, sono veramente agli antipodi.

Le regioni del Nord da questa riforma si aspettano, innanzitutto, una redistribuzione almeno parziale, derivante da uno sforzo fiscale accompagnato da una lotta all'evasione fiscale, che dia ai cittadini che stanno impegnandosi nei confronti dello Stato e della collettività un riscontro in termini redistributivi. In secondo luogo, è necessario garantirsi sull'efficienza del sistema: è giusto un flusso di solidarietà anche finanziaria, ma, se questi soldi non vengono impiegati in maniera efficiente dalle regioni che attingono al fondo perequativo, è come se non venissero messi a disposizione. Per fare ciò, è innanzitutto necessario poter misurare e confrontare i bilanci delle diverse regioni, cosa che ad oggi, in Italia, non è ancora possibile.

Il federalismo fiscale non è quindi una riforma egoistica o anti-solidale, perché con la situazione della finanza pubblica italiana, esso sarà strumento per evitare che le risorse pubbliche conoscano nuovamen-

te una situazione di spreco e aiuterà, in tal modo, a creare quel nuovo welfare cui si auspica da tempo. Una finanza pubblica giusta è quella in cui ad un euro prelevato dal cittadino, corrisponde un euro di servizi al cittadino e di utilità pubblica.

È giusto chiedere ai cittadini di contribuire, così come è giusto che sia fatto in maniera progressiva; tuttavia non si può chiedere per poi utilizzare in maniera inefficiente le risorse raccolte, come succede oggi in Italia. Come previsto dall'art. 2 della Costituzione, il sistema deve fare in modo che la finanza pubblica sia valutata per i servizi che dà al cittadino, alla persona e alle sue aggregazioni sociali.

Intervento

di **Gianni Salvadori***

Assessore alle Politiche Sociali ed allo Sport, Regione Toscana

Rispetto al tema del federalismo fiscale così come ipotizzato nel 2009, la Regione Toscana non è mai stata avversa. Tuttavia, ciò che andrebbe evitato in questa situazione è che, all'interno dello "scontro" tra Nord e Sud su queste tematiche, il Centro venga a trovarsi in posizione di svantaggio.

La Toscana ha un'elevata popolazione anziana dipendente dallo stile di vita, dall'ambiente, dalla sanità realizzati a livello regionale e questo non può andare a discapito dei cittadini a causa dell'implementazione del federalismo fiscale.

Il nodo vero, ancora da affrontare, è quello dei *costi standard*, poiché, senza una loro precisa definizione si rischia di penalizzare quelle realtà che – come la Toscana – forniscono servizi ai cittadini. Senza questa definizione non è possibile realizzare lo Stato federalista, come auspicato, bensì si avrà uno Stato fondamentalmente centralista.

Nella ricerca di questa definizione è importantissimo anche cercare in contemporanea la soddisfazione dei bisogni manifesti dei cittadini. I dati che arrivano dalla partecipazione alle tavole di confronto tra Governo e regione sono alquanto preoccupanti: gli anni 2008 e 2009 hanno visto il taglio del Fondo Sociale Nazionale e con esso viene messa in pericolo la possibilità di garantire i servizi ai cittadini. Occorre impostare diversamente la modalità di soddisfazione dei bisogni della popolazione: il punto di partenza non possono essere i servizi prestati bensì i bisogni; in tal modo è possibile ridurre la spesa e offrire quei servizi che veramente i cittadini richiedono.

* Testo non rivisto dall'autore

È opportuno domandarsi cosa succederà nel lasso temporale compreso tra oggi e il momento in cui si realizzerà in pieno il federalismo fiscale. I tagli proposti per il 2010 sono molto pesanti: pertanto, prima di erogare per l'anno successivo, è necessario certificare la spesa per l'anno precedente, andando così a dimostrare come la regione ha speso i soldi dei cittadini. Tante regioni del Sud non sono in grado di garantire questa certificazione interna ma non per tale ragione devono essere svantaggiati i cittadini, vedendo diminuire l'offerta di servizi.

Quello che si viene a prospettare è uno scenario in cui lo Stato non erogherà più contributi alle regioni, gli enti locali dovranno chiudere in pareggio i bilanci e non avranno la possibilità di imposizione fiscale: quindi, verrà a crearsi un circolo perverso che avrà come conseguenza quella di far ricadere sui sindaci la responsabilità di comunicare ai cittadini amministrati l'impossibilità di erogare i servizi di cui hanno bisogno.

Un altro punto importante è capire che non basta una nuova forma di finanza per realizzare un welfare che sia capace di rispondere alle esigenze emergenti dei cittadini. Sanità, sociale ed istruzione sono voci di spesa che una regione deve essere in grado di sostenere e di garantire ai propri cittadini. Tutto il sistema delle autonomie sociali territoriali dovrebbe essere messo in grado di partecipare alle decisioni che vengono prese in questi ambiti ed essere responsabilizzato rispetto alla qualità delle risposte da dare e rispetto alle risorse che ci sono a disposizione. Devono essere, dunque, costruiti *patti territoriali di welfare*, previsti già dalla legislazione regionale della Toscana, che consentano innanzitutto di partire dai bisogni di un dato territorio, mettendo allo stesso tavolo gli attori che si occupano di quei bisogni.

Occorre fare almeno due cose fondamentali: la prima è quella di costruire un'infrastruttura finanziaria intorno al Terzo Settore. L'altra è quella di andare a ridefinire una missione, una filosofia di impresa: bisogna andare a ridefinire il senso dell'esistenza delle cooperative e delle imprese sociali del nostro territorio eliminando la tendenza al riduzionismo di oggi. La necessità di costruire profitto è indispensabile, perché altrimenti un'impresa non può funzionare: tuttavia, quello stesso profitto deve essere altrettanto funzionale ad un cambiamento sociale da realizzare. Questa è l'idea alla base di un progetto di svilup-

po che va stimolato e condiviso da tutte le regioni italiane.

È necessario, infine, affrontare oggi il passaggio verso ciò che sarà lo scenario futuro: è necessario uscire dal rapporto diretto tra Stato e cittadino, il quale è fallito miseramente, per incentivare invece le varie forme di autogoverno del territorio, sia degli enti locali sia delle autonomie sociali.

Intervento

di **Claudia Fiaschi**

Presidente Consorzio "Gino Mattarelli" – Confcooperative

La lettura incrociata della Legge Delega sul Federalismo e del Libro Bianco sulle Politiche Sociali può aiutarci ad inquadrare lo scenario di riforma di welfare che si profila, i ruoli dei diversi attori all'interno di questo scenario, e quindi, anche il potenziale ruolo dei soggetti del Terzo Settore ed in particolar modo dell'economia sociale. In particolare, la lettura del Libro Bianco inquadra alcuni elementi di tutela fondamentali (persona, famiglia e comunità) che rappresentano al suo interno anche dimensioni di responsabilità e partecipazione attiva. La lettura invece della Legge Delega inquadra la strategia di aggregazione e redistribuzione delle risorse atte ad attuare quei livelli di tutela coniugandoli con i relativi ambiti di responsabilità.

Mettendo insieme il quadro disegnato dal Libro Bianco con quello della Legge Delega emerge una struttura del nuovo sistema di welfare a più pilastri. Un primo pilastro, alimentato dalla fiscalità generale, dovrebbe coprire i cosiddetti livelli di base delle prestazioni al cittadino, responsabilizzando i livelli regionali attraverso l'individuazione del c.d. *costo standard*, che mira ad individuare un parametro di costo adeguato per fornire ad ogni cittadino prestazioni di qualità.

La prima questione è quella relativa alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni esigibili dal cittadino, che saranno coperte dalla fiscalità generale. Tale definizione è fondamentale per comprendere la capacità effettiva del nuovo sistema di governare i processi di protezione prefigurati dalla Legge Delega, che mira da una parte a favorire l'autonomia degli enti locali, con una strategia che coniuga responsabilizzazione di spesa ed autonomia di imposizione fiscale degli enti locali, dall'altra ad una maggiore efficienza del sistema grazie al-

la riduzione degli sprechi e al riequilibrio del divario nord-sud, attraverso il fondo di perequazione.

Il Libro Bianco individua alcuni settori prioritari di intervento: sanità, sostegno alla non auto-sufficienza, inclusione occupazionale e lotta alla povertà, che presumibilmente orienteranno l'utilizzo delle risorse del primo pilastro alimentate dalla fiscalità generale.

Il Libro Bianco prefigura però un secondo pilastro, alimentato dai fondi di natura datoriale (previdenza complementare, assistenza sanitaria complementare, ...) i quali – per come sono oggi configurati – potranno coprire prevalentemente chi ha un accesso certo al mercato del lavoro, ossia chi ha un'occupazione stabile e solo per il periodo in cui la persona svolge tale occupazione.

È ragionevole immaginare che buona parte del sistema di protezione sociale si sposterà su questo secondo pilastro, che funzionerà attraverso l'accantonamento nell'ambito della contrattazione collettiva di lavoro ed il rapporto tra i fondi e i gestori dei fondi, con una forte presenza quindi dell'approccio assicurativo e – auspichiamo – mutualistico.

Resta quindi da comprendere in che modo il sistema riuscirà a proteggere quella parte consistente di popolazione che è fuori dal mercato del lavoro protetto dai fondi a contribuzione volontaria (disoccupati o precari).

La seconda riflessione è quella relativa al ruolo degli enti locali nella governance del sistema di welfare. Mentre la struttura del primo pilastro lascia saldamente in mano agli enti locali la governance del sistema di welfare (l'utilizzo delle risorse e l'accesso alle prestazioni sono regolati da regioni ed enti locali), il secondo pilastro, basandosi sui fondi datoriali che hanno rilevanza sovra territoriale e sono gestiti in modo verticale, rischia di fuoriuscire quasi del tutto – o almeno così sembra – dalla *governance* delle comunità locali. Resta quindi da capire come potrà essere attuata la fondamentale funzione di regolazione e di controllo di qualità delle prestazioni legate al territorio, e come questa nuova ripartizione di competenze e ruoli di attori diversi riuscirà a garantire un livello di protezione sufficiente dei cittadini, sia in termini quantitativi (efficienza delle prestazioni), sia qualitativi.

Un'ulteriore riflessione sull'autonomia impositiva degli enti locali.

Il Libro Bianco prefigura che gli enti locali possano definire imposte proprie per destinare risorse allo sviluppo di azioni integrative a quelle finanziate tramite la fiscalità generale in questo caso, però, la possibilità impositiva dei comuni sembra potersi esercitare solo in ambiti di imposta legati ad attività produttive (IVA, IRPEF, ...) ed è quindi presumibile che avranno maggiore possibilità impositiva quelle regioni con tasso di sviluppo economico ed occupazionale elevato, mentre la capacità impositiva sarà decisamente inferiore per le altre.

L'autonomia impositiva prefigurata nella Legge Delega sembra essere legata prevalentemente allo sviluppo economico delle regioni, ed essendo quest'ultimo disomogeneo, si corre il rischio di dar vita ad un sistema di welfare a due velocità, che vedrà maggiori possibilità di sviluppo dei due pilastri al nord, dove grazie alla maggiore produttività e all'occupazione più elevata (anche femminile) si potrà potenziare la fiscalità generale con quella locale (maggiore capacità impositiva) e si assisterà ad una maggiore incidenza del secondo pilastro legato ai fondi datoriali, a differenza del sud, dove il basso sviluppo economico-occupazionale e una bassa occupazione femminile spingeranno ad un maggiore ricorso a *voucher* di cura a sostegno delle cure familiari, con un prevalente sviluppo di un welfare di prossimità familiare.

Manca per ora una riflessione sul potenziale terzo pilastro che dia protezione a chi è escluso dai primi due, tramite ad esempio un fondo di natura pubblica. In questo scenario il ruolo dei soggetti del terzo settore descritto dal Libro Bianco sembra ridursi allo sviluppo del welfare di prossimità comunitario e familiare, con un'accentuazione di tipo donativo che richiama molto l'apporto potenziale del mondo del cosiddetto volontariato.

Credo invece che non sia da sottovalutare il potenziale ruolo dell'economia sociale o civile, come strumento estremamente coerente per rendere protagonisti gli attori della comunità nella costruzione di un nuovo sistema di welfare, capace di coniugare qualità e sostenibilità, accessibilità economica delle prestazioni e diversificazione dell'offerta e delle opportunità, garantendo anche quelle fasce di popolazione non così povere da essere garantite dalla fiscalità generale, non così ricche da potersi garantire autonomamente attraverso l'acquisto sul mercato di beni e servizi.

Alcuni ambiti rappresentano i campi di esperienza consolidata dell'impresa sociale in Italia, che vale qui la pena ricordare: la progettazione e lo sviluppo di servizi alla persona innovativi, l'efficiente modello di inclusione sociale sperimentato dalla cooperazione sociale di tipo b (che rappresenta uno strumento efficace di inclusione lavorativa di professionalità deboli), il potenziale ruolo dei sistemi mutualistici rispetto al mantenimento della dimensione comunitaria legata alla gestione dei fondi datoriali, e le sperimentazioni nell'ambito della sanità leggera sostenibile. Certamente si tratta di iniziative di natura imprenditoriale, capaci però anche di coniugare processi di costruzione di coesione sociale nelle comunità territoriali, che è presupposto imprescindibile perché si generino nella comunità azioni di prossimità e solidarietà. L'impresa sociale, la cooperazione sociale ed in alcuni casi la cooperazione in genere, rappresentano un patrimonio di creatività, sviluppo economico e partecipazione sociale, di cui il nostro paese dispone da oltre trent'anni, e che può giocare anche per il futuro un ruolo determinante nello sviluppo di un nuovo sistema di welfare in Italia.

Intervento

di **Paola Menetti**

Presidente Legacoopsociali

È difficile non domandarsi perché questa legge sul federalismo fiscale, che nel mondo della politica, degli addetti ai lavori è stata definita epocale e storica, in effetti sia passata, nell'opinione pubblica e nei territori di questo paese, se non in sordina, certo con una percezione di rilevanza molto più contenuta. Senza dubbio incide il fatto che la legge rimanda ad un concreto percorso attuativo molto dilazionato nel tempo. Credo però che molto di più abbia contato un altro aspetto. Chi ha promosso e voluto questa legge, in tutto il percorso che ha portato a definirla, ne ha costantemente enfatizzato soprattutto un profilo di carattere difensivo: il federalismo fiscale come strumento per difendere e proteggere i territori "forti ed efficienti" dalle debolezze ed inefficienze di altri. Questo è il messaggio che è passato più di ogni altro, ed è peraltro un messaggio coerente con il complessivo clima culturale che pare orientare molta parte della politica di questo Paese da tempo.

A fronte della crisi economica e finanziaria globale, che sta vivendo pesantemente anche l'Italia, l'approccio, dopo la iniziale negazione, è stato di fatto soltanto difensivo. C'è la crisi, dunque bisogna difendersi, aspettando che passi, senza correre troppi rischi. Solo dopo, si dice, potremo occuparci di governare il cambiamento; solo dopo potremo pensare al futuro.

In questo clima c'è una delle ragioni di quella progressiva "perdita di senso" di cui qui stiamo parlando, rispetto alla dimensione del territorio, alle comunità. Se sono dinamiche di carattere globale a determinare concretamente la vita delle persone sui territori e nelle comunità, se è la crisi globale a decidere "cosa", "quando" e "come", se qui, nel mio territorio, non possiamo fare altro che aspettare, è inevitabile

che cambi e si indebolisca profondamente la percezione di senso e valore della dimensione territoriale e comunitaria. Se si dice che l'unica cosa da fare è difendersi, nella situazione difficile in cui ci troviamo, non può che conseguire che anche il senso ed il ruolo del territorio e delle comunità sia fortemente orientato ad una percezione prevalentemente difensiva, dell'Italia dal resto del mondo, del nord rispetto al sud, della nostra terra rispetto all'immigrazione, della nostra cultura da quella degli altri.

Parlare di svolta epocale legata al federalismo implica che si possa percepire con chiarezza quale è il profilo strategico che gli si vuole nei fatti attribuire, a quale idea di futuro del Paese lo si vuole connettere. Non è la stessa cosa se l'enfasi va all'accentuare differenze e separatezze tra i territori di questo Paese, o piuttosto a sottolineare la responsabilità ed il contributo chiesto a tutti i territori per un obiettivo comune di coesione e sviluppo del Paese.

È del tutto evidente che nessuno può essere contrario al fatto che ci sia una spesa efficiente, che gli sprechi siano perseguiti e pure sanzionati, che si cerchi di strutturare riferimenti condivisi e sostenibili della spesa onde evitare la situazione bizantina nella quale noi ci troviamo nelle diverse realtà del paese. Questo recupero di efficienza, di trasparenza e di responsabilità è certamente un valore positivo. Di più, è un elemento fondante di democrazia, nel senso che efficienza, trasparenza e responsabilità sono condizione e strumento perché sia riconosciuto e possibile ai cittadini l'esigibilità e l'esercizio dei loro diritti.

Ma se molto si discute dello strumento, in ombra continua a restare l'obiettivo: che cosa, in un'Italia che deve diventare più efficiente a nord come al centro e al sud, è condiviso e riconosciuto come diritto dei cittadini, rispetto alla salute, al lavoro, alla lotta alla povertà, alla non autosufficienza. Questo, dei diritti, della loro esigibilità, e della conseguente definizione dei livelli essenziali di risposta che si intende garantire, è l'aspetto che più manca, perché si possa parlare di passaggio epocale, di federalismo che sia strumento per avere un Paese non solo più efficiente, ma più capace di combattere le ingiustizie e le iniquità che oggi lo caratterizzano.

Ancora, c'è un aspetto estremamente significativo e positivo con-

nesso al federalismo, che è la centratura sulla dimensione del territorio, che è quella più vicina alle persone, ma in termini “processuali” questo tratto assume rilevanza “propulsiva” soltanto se si connette ad un’idea di partecipazione dei cittadini, non solo di responsabilizzazione degli amministratori. Questo aspetto sembra alquanto carente in tutto il percorso e invece deve diventare centrale, perché la dimensione territoriale – in un mondo globalizzato – non è di per sé garanzia né di senso, né di appartenenza, né di comprensione, se il modo con cui è concretamente possibile alle comunità del territorio di esprimersi non è strutturato ed effettivamente praticabile.

Alla fine, per le persone, per ciascuno di noi, la comunità, il territorio, il mondo assumono un senso perché insieme ad altri lo costruiamo. Il bisogno e il senso della comunità non è cambiato per le persone, né è divenuto meno importante: c’è bisogno di rendere riconoscibile la dimensione globale in quella locale.

Nello specifico del welfare, l’efficienza nell’allocazione e nell’uso delle risorse è aspetto sostanziale per la sostenibilità del sistema, ma non è esclusivo. C’è un problema di adeguamento sostanziale del welfare italiano, di innovazione fortissima di questo sistema, sicuramente nel sud del paese, ma non di meno al nord; rispetto alle c.d. sfide della non-autosufficienza, delle povertà, ecc., perché si è creata una distanza molto grande fra com’è cambiata la struttura delle comunità, delle famiglie e, quindi, i bisogni e il tipo di risposta che viene dato.

Si dovrebbe sentire di più il bisogno – a partire dalle istituzioni e della politica, ma non solo da parte loro – di dedicare attenzione, quantomeno lo stesso che si dedica alla costruzione dell’impianto normativo, a capire come questo percorso di rivisitazione e di adeguamento debba avvenire. C’è bisogno non solo di spostare buone pratiche dal centro-nord al sud Italia, ma anche di ripensare i servizi di welfare, partendo da dove le persone vivono e coinvolgendo persone, organizzazioni, rappresentanze di cittadinanza a confrontarsi e a discutere sulle modalità di intervento.

Infine, nella discussione in larga parte ci si concentra sul versante dell’offerta di servizi e prestazioni, che deve diventare più efficiente e più omogenea; però, in termini di prospettiva, un ulteriore tema è non meno centrale: il ruolo della domanda in questo nuovo welfare. Le

famiglie devono essere messe in condizioni di esprimere i loro bisogni, certo, ma anche di pesare all'interno del sistema welfare, in modo più forte e più "condizionante", e credo che questo si leghi a percorsi di trasformazione della attuale domanda "retail" di singoli e famiglie in forme più aggregate e strutturate, come domanda, rispetto a quanto non sia possibile oggi. Rispetto a questo, c'è un ambito da sostenere e sviluppare, che è quello, accanto agli strumenti di tipo assicurativo, delle forme mutualistiche di aggregazione della domanda, a base volontaria, partecipata, democratica e trasparente e che sono certamente legate alla dimensione comunitaria e radicate nei territori.

Terza Sessione

-

L'Economia Civile nella Prospettiva
Europea

Oltre la Crisi nella società del rischio: il ruolo dell'Economia Civile

di **Leonardo Becchetti**

Università di Tor Vergata, Roma

1. Introduzione

Veniamo da un'epoca storica, quella della rivoluzione industriale, che ha generato un progresso senza precedenti in termini di benessere economico e di indicatori sociali se consideriamo i dati a livello globale. L'aspettativa media di vita della popolazione è aumentata nel corso da 51 a 68 anni per le donne e da 48 a 63 anni per gli uomini dal 1960 al 2000.¹ Sebbene in valori assoluti il numero dei "poveri" sia rimasto pressoché stabile, l'impetuosa crescita della popolazione mondiale ha significativamente ridotto questa quota dall'84 per cento del 1820 al 23 per cento circa del 2000 come percentuale sulla popolazione complessiva (passata nel frattempo da circa un miliardo a 6 miliardi e mezzo) (Helg-Debenedictis, 2005).

Guardando dunque al lungo periodo ci accorgiamo che l'epoca storica in questione ha significativamente aumentato il benessere della popolazione mondiale pur creando oggi nuovi rischi e sfide che ci interpellano profondamente (lo zoccolo duro di una fascia rilevante di popolazione in condizioni di povertà estrema, la minaccia ambientale, il paradosso dell'infelicità, della crisi di relazioni² e della progressiva perdita di senso nelle società occidentali).

Il modello su cui si basa questo sviluppo richiede però, per poter

¹ Secondo I dati della divisione popolazione del Dipartimento di Affari Economici e Sociali delle Nazioni Unite (2002. *World Population Prospects: The 2000 Revision. Dataset on CD-ROM*. New York: United Nations).

² Becchetti et al. (2006, 2008 e 2009).

funzionare, alcuni importanti “sacrifici” che in larga parte spiegano le sfide e i problemi di oggi. I fattori produttivi devono essere estremamente mobili per rispondere alle leggi della domanda, anche essa profondamente variabile nel tempo. Le imprese che competono tra di loro sono, a loro volta, continuamente spinte a modificare il loro assetto produttivo per cercare di ridurre i propri costi e questo, in un mondo con sempre meno frontiere nel quale persistono enormi divari di reddito pro capite tra paesi e all’interno dello stesso paese, le spinge a spostare la sede della propria attività produttiva laddove questi costi sono minori. In ultima analisi, la *flessibilità dei fattori produttivi* e la *liquidità e la perfetta mobilità delle attività finanziarie* (a cui non casualmente si accompagna l’osservazione sociologica di Baumann che sottolinea la liquidità come principale caratteristica della nostra società) sono le modalità fondamentali di funzionamento del sistema. Ai fini dell’efficace funzionamento del modello si associano come processi automatici (e spesso dolorosi) di correzione degli squilibri movimenti di capitali, di persone (attraverso migrazioni regolari e clandestine) e delocalizzazione delle imprese messi in moto proprio dalle diseguaglianze di remunerazione tra i fattori produttivi.

Queste potenti correnti di fondo rendono sempre più veloci i cambiamenti e sempre più variabili i fattori economici principali che incidono sul benessere economico dei singoli cittadini (prezzi dei beni, remunerazione del lavoro, valore degli asset finanziari). Ciò ha spinto un noto sociologo come Beck a definire la nostra come la “società del rischio” ben prima della crisi finanziaria globale che della società del rischio rappresenta una delle manifestazioni più estreme e virulente.

Se l’attitudine al rischio rappresenta una virtù fondamentale che sta alla sorgente dell’attività imprenditoriale e della creazione di valore economico, la gestione del rischio stesso è oggi forse la chiave fondamentale per salvaguardare le conquiste di benessere individuale che le società occidentali hanno saputo conquistare e a cui i paesi in via di sviluppo aspirano. Tale aspetto sta diventando così cruciale da far diventare la vulnerabilità al rischio uno degli aspetti più importanti nello studio della povertà e della creazione di pari opportunità.

Partendo da queste premesse di carattere generale il nostro lavoro

si inizia dalla narrazione delle caratteristiche di una manifestazione patologica di questo rischio (la crisi finanziaria globale) e dei suoi effetti negativi sull'economia reale per poi riflettere sul ruolo che l'economia civile e il terzo settore possono giocare in tale contesto.

L'analisi tende ad evidenziare come questo ruolo non sia soltanto quello marginale e residuale di ammortizzatore sociale perché l'economia civile possiede ed alimenta in sé quegli anticorpi di cui il sistema economico ha assolutamente bisogno per evitare degenerazioni patologiche e la paralizzante e generalizzata crisi della fiducia tra attori economici che stiamo vivendo oggi.

Poiché tali degenerazioni hanno fondamenti in alcuni limiti filosofici e culturali (*riduzionismo antropologico, riduzionismo nella concezione delle forme d'impresa, specializzazione funzionale dei saperi* e loro incapacità di dialogare e di valutare oltre la conoscenza sempre più accurata del frammento oggetto di studio le dinamiche complesse dei sistemi) appare oggi fondamentale passare dall'individuazione e dalla narrazione di isole virtuose e di pratiche di successo nel piccolo ad una generalizzazione e sistematizzazione del ruolo delle imprese sociali e dell'economia civile nel orientamento dell'attività socioeconomica al bene comune, attraverso una creazione di valore che sia sempre più socialmente ed ambientalmente sostenibile. Sulla base di queste considerazioni il lavoro si divide in 6 sezioni (introduzione e conclusioni incluse). Nella seconda sezione si descrivono i meccanismi che hanno condotto alla crisi finanziaria al fine di comprendere la sua portata globale e il modo in cui la stessa mette in discussione il ruolo delle istituzioni finanziarie tradizionali rivalutando quello delle banche etiche e cooperative e, indirettamente, tutto il mondo dell'economia civile. Nella quarta sezione si evidenzia il ruolo generale dell'economia civile e di tutte le sue forme organizzative come nucleo produttore di quei valori (responsabilità, fiducia, solidarietà, senso civico) di cui il mercato ha bisogno per funzionare e che la sola interazione delle aziende che massimizzano gli utili non riesce a produrre e anzi rischia di distruggere in momenti patologici come quelli della crisi finanziaria globale. Nella quinta sezione si ragiona sui nodi critici di sviluppo delle organizzazioni dell'economia civile la cui soluzione appare fondamentale per cogliere le opportunità del nuovo contesto economico e sociale.

La sesta sezione presenta alcune conclusioni ed un incoraggiamento a proseguire nella linea tracciata.

2. La crisi finanziaria

La storia della crisi finanziaria globale è un caso esemplare di come l'attitudine al rischio di soggetti individuali e la distribuzione dello stesso tra più attori possa - nell'ignoranza delle interdipendenze sistemiche, in una giungla di asimmetrie informative e di conflitti di agenzia tra vari attori - trasformarsi da virtù in seria minaccia al funzionamento dell'economia globale.

La dinamica di questa crisi è ormai nota in tutti i dettagli della sua complessa articolazione e sviluppo temporale. Le *cause remotissime* sono di carattere filosofico e vanno riscontrate in quello "sguardo avvilito" del riduzionismo economicista contemporaneo che si traduce, come si accennava in introduzione, in riduzionismo antropologico (uomo-individuo animato al cento per cento da auto interesse miope e non uomo-persona nesso di relazioni che, oltre all'autointeresse, è animata da "simpatia" per l'altro e dovere morale) e in riduzionismo nella concezione delle forme d'impresa (l'unica impresa concepibile è quella che massimizza il profitto). Vedremo nel paragrafo successivo in che modo tutto ciò rappresenta la causa profonda della crisi. Le *cause remote* sono invece facilmente identificabili nella politica monetaria di bassi tassi d'interesse che ha reso estremamente conveniente l'indebitamento a fini speculativi e dalla politica dei redditi che ha ridotto progressivamente nel corso degli ultimi decenni la quota di reddito distribuita al fattore lavoro. In altri termini negli Stati Uniti, che rappresentano l'epicentro della crisi, è stata la mancanza o la debolezza del welfare pubblico o dell'economia civile e della sua capacità di redistribuire la ricchezza che ha finito a livello aggregato per ridurre significativamente il tenore di vita delle classi medie minacciando la stessa dinamica dei consumi aggregati. Per sostenere quest'ultima si è pensato di sviluppare progressivamente un'economia sempre più fondata sul debito. I dati aggregati confermano in maniera impressionante questa tendenza. Negli Stati Uniti dopo il 2000 i saldi finanziari netti (risparmio meno consumo) della pubblica amministrazione e delle famiglie sono

diventati entrambi negativi e l'economia del paese ha potuto sopravvivere solo grazie all'afflusso di risparmio estero. Il risparmio negativo delle famiglie ha generato un progressivo indebitamento delle stesse alimentando il bubbone rappresentato dai mutui per l'acquisto delle abitazioni.³ La bolla sui prezzi immobiliari, che raddoppiano negli Stati Uniti nella prima metà del decennio corrente, crea l'illusione che la crescita del valore di un'immobile per il cui acquisto si accende il mutuo possa garantire il pagamento del mutuo stesso. Di più, la crescita di valore di tale immobile durante il periodo debitorio spinge molti debitori ad accendere un altro mutuo di dimensioni pari al capital gain realizzato per finanziare i consumi correnti. Una parte sostanziale degli acquisti di immobili è di natura puramente speculativa (si comprano sul progetto e vengono rivenduti prima di metter piede nella casa finita). Questa componente speculativa renderà ancora più rovinosa la caduta dei prezzi quando il trend si inverte.

La crisi a questo punto potrebbe restare dolorosa ma circoscritta al settore dei mutui edilizi e alle due principali banche che li stipulano (Freddie Mac e Fannie Mae). Essa diventa invece globale per il meccanismo delle cartolarizzazioni e del modello *generate to distribute* (Creazione di rischio poi distribuito ad altri soggetti) che sostituisce quello più tradizionale di *generate to hold* (creazione di rischio che rimane dentro le banche). Le banche vogliono infatti rientrare subito sui prestiti e recidono la relazione con il mutuatario isolandosi dal rischio e sospendendo la tradizionale attività di monitoraggio.⁴ Ciò avviene vendendo il mutuo, con il rischio ad esso annesso, ad intermediari terzi che creano obbligazioni cartolarizzate (*asset backed Securities o ABS*) e le collocano sul mercato (vendendole principalmente alle banche stesse). I flussi di pagamenti sulle obbligazioni sono "garantiti" dalle rate pagate dai mutuatari. L'errore consapevole o inconsapevole delle agenzie di rating che assegnano la tripla A (livello di rischio più basso) a

³ Geniale nella sua banalità il commento di un noto economista americano come Reich sulla stampa che sottolineava come per evitare la crisi, più che cercare ex post di rianimare il reddito dei ceti medio-bassi con sussidi e sgravi, sarebbe stato estremamente più semplice ed efficiente per le casse pubbliche non indebolire il sindacato.

⁴ L'abbandono dell'attività di monitoraggio ha conseguenze impressionanti. Si calcola che i tassi d'insolvenza sui mutui cartolarizzati siano doppi rispetto a quelli sui mutui non cartolarizzati dove il prestatore continua ad esercitare la sua attività di controllo sul debitore.

queste obbligazioni è quello di pensare che il mettere assieme tanti singoli mutui rischiosi consenta di diversificare i rischi individuali (ritenuti incorrelati tra di loro) e pertanto di ridurre il rischio complessivo. Ignorando che proprio il rischio di riduzione del prezzo degli immobili rappresenterà una componente di rischio comune non diversificabile tale da far crollare il merito di credito di tutti i mutuatari contemporaneamente. Le obbligazioni cartolarizzate sono (sembrano) un grande affare per chi le emette e chi le compra. Chi le emette riceve interessi molto elevati sulle rate dei mutui e corrisponde interessi più bassi a causa del rating elevato delle stesse (meno rischio minor rendimento). Chi le compra comunque percepisce interessi superiori a quelle delle tradizionali obbligazioni tripla A per via dei mutui subprime contenuti al loro interno. I possessori delle ABS si cautelano dal rischio acquistando contratti assicurativi che garantiscono flussi di pagamento in caso di insolvenza dei mutuatari (credit default swap). Il castello di carta appare come una vera e propria piramide rovesciata. Anche se le cifre sono indicative il valore nominale dei mutui subprime ammonta a circa 600 miliardi di dollari, quello delle obbligazioni cartolarizzate a 7 trilioni (migliaia di miliardi) di dollari e quello dei credit default swap a circa 32 trilioni di dollari. La somma degli ultimi due aggregati è pari al PIL mondiale. Il buco creato dalla crisi corrisponde alla perdita di valore del secondo aggregato (determinata dall'aumento del rischio dei mutui subprime) e dal rischio che gli "assicuratori" (i venditori di credit default swap) debbano compensare tutti assieme i possessori degli ABS con ingenti esborsi.

Il paradosso è che non si interviene subito dove si dovrebbe intervenire, ovvero i governi non agiscono alla base della piramide rovesciata garantendo i flussi di pagamento dei mutuatari insolventi o a rischio. In questo modo si sarebbe potuta frenare l'emorragia della perdita di valore degli ABS sul mercato secondario eliminando il rischio di ingenti compensazioni che gli "assicuratori", i venditori dei credit default swap, avrebbero dovuto corrispondere ai possessori di ABS. La scelta adottata invece è quella di reagire, senza una strategia ben precisa, alle varie pressioni andando a tappare le perdite di questo o quell'intermediario. Insomma, *invece di provare a togliere il veleno dai titoli tossici si percorre la strada molto più complicata di acquistare i titoli*

tossici per toglierli dai bilanci delle banche con conseguenze pesantissime per i bilanci pubblici. Un dato fondamentale per comprendere il ruolo dell'economia sociale nel sistema è che, in tutto questo scenario, il sistema finanziario italiano - proprio grazie ai suoi anticorpi solidali che permeano il sistema bancario e lo arricchiscono con una presenza rilevante di banche cooperative, casse rurali, banche etiche, finendo per frenare gli stessi spiriti speculativi delle banche commerciali - esce dalla crisi finanziaria relativamente meglio di altre nazioni. E soprattutto emergono due asset fondamentali del nostro paese, lo scarso indebitamento delle famiglie e la loro ricchezza su Pil che la pongono avanti agli Stati Uniti e ai principali paesi europei. La geografia del debito internazionale già adesso appare profondamente diversa e lascia intravedere la possibilità, a fine crisi, di annullare l'anomalia italiana. Gli sforzi superiori di paesi come Stati Uniti, Regno Unito, Spagna, Francia e Germania per capitalizzare le banche e sostenere l'economia stanno progressivamente annullando la distanza da noi in termini di debito (pubblico e privato) rispetto al PIL.

Se l'economia degli Stati Uniti fosse stata più simile alla nostra in due aspetti fondamentali (limitata o assente pratica delle cartolarizzazioni e cultura di risparmio e quota di valore aggiunto distribuita al fattore lavoro sufficienti da impedire l'eccesso di indebitamento delle famiglie) la crisi non sarebbe mai nata. Né essa avrebbe provocato un'ingente diversione di risorse dalla lotta alla povertà al salvataggio delle banche. I dati FAO più recenti indicano che il numero di malnutriti nell'ultimo anno (anche a causa della temporanea bolla sui prezzi delle materie prime alimentari) è passato in breve tempo da circa 800 a 923 milioni di individui. Gli stati nazionali, gravati dalle operazioni di salvataggio degli istituti bancari, non dispongono di quelle risorse aggiuntive che, secondo la Banca Mondiale, dovevano essere destinate ad interventi necessari per raggiungere entro il 2015 l'obiettivo del Millennio di dimezzare la povertà a livello globale. Il consenso sulle alternative praticabili per raggiungere il medesimo obiettivo (tassa sui depositi delle persone fisiche nei paradisi fiscali, lotterie globali per la povertà, tassa sulle transazioni valutarie o sui biglietti delle compagnie aeree) appare ben lungi dal realizzarsi e dunque il problema del finanziamento ad iniziative globali efficaci di contrasto alla po-

vertà estrema resta insoluto.

La crisi evidenzia numerosi paradossi. Il primo è quello del fallimento della regolamentazione che “ferma le ambulanze ai semafori e consente ai fuoristrada di sfrecciare a grande velocità nei centri abitati”. Fuor di metafora gli accantonamenti prudenziali di riserve cui le banche sono sottoposte per prestiti nel sociale (a parrocchie, circoli ricreativi, bocciofile) arrivano al cento per cento del credito corrisposto mentre quelli richiesti per le obbligazioni cartolarizzate tripla A, come gli stessi mutui subprime (considerate ultrasicure) possono non superare il 7 per cento. Oltre a ciò le banche cercano di aggirare i controlli creando società veicolo che gestiscono l’emissione delle obbligazioni cartolarizzate partecipando queste società stesse con una quota minoritaria di capitale che aggira la trasparenza evitando il consolidamento delle stesse a bilancio. Di fatto l’acquisizione di enormi quantità di titoli tossici nei bilanci è potuta, per i due motivi suddetti, proseguire indisturbata mentre il regolatore si accaniva su problemi di portata minore e non certo sistemica.

Il secondo è il fallimento del rating. Il mercato del rating internazionale è dominato da due/tre giganti (Moody, S&P, Fitch) e presenta significative barriere all’entrata. Le agenzie di rating hanno rapporti d’affari e dunque profondi conflitti d’interesse con le società sottoposte a giudizio. Paradossale da questo punto di vista che le agenzie di rating sociale (Eiris, Ethibel, ecc.) (molto meno ascoltate) che danno consigli per l’investimento ai fondi etici avevano da tempo sconsigliato l’acquisto delle azioni delle banche d’affari Usa non per motivi moralistici ma proprio per la loro scarsa trasparenza.

È opportuno alla luce di questi eventi *rilanciare la proposta di obbligatorietà del rating sociale*, affianco a quello finanziario, nei prospetti informativi delle attività finanziarie che le società vendono al pubblico. Il rating sociale ha dimostrato nell’arco di questa crisi di contribuire in maniera originale e significativa alla produzione di un bene pubblico fondamentale, l’informazione, per il funzionamento dei mercati finanziari. Impedire che questa informazione arrivi al pubblico o non pubblicizzarla sufficientemente rappresenta un grave vulnus alla trasparenza e al funzionamento del sistema economico.

3. La crisi finanziaria globale mette in crisi il riduzionismo nella concezione delle forme d'impresa

Il riduzionismo nella concezione delle forme d'impresa e della strategia che essa deve perseguire, teoria dominante per decenni, appare oggi fortemente indebolito dopo la crisi globale (e in parallelo il ruolo potenziale dell'economia civile ne esce rafforzato). Il portavoce più noto di questo approccio è Milton Friedman (1962) il quale ritiene che l'unico ruolo dei manager nelle imprese debba essere quello di soddisfare le esigenze degli azionisti. Qualunque deviazione da questo comportamento viola il suo mandato fiduciario, genera seri sospetti di spreco e diversione dei flussi di cassa dell'azienda (*cash flow waste*) (Jensen, 2001) e dovrebbe per questo essere perseguibile. Sulla scia di principi simili leggiamo ancora nei principali libri di testo che tutte le imprese hanno come obiettivo quello di massimizzare gli utili. Imprese che partissero da premesse diverse da queste finirebbero per soccombere nell'agone competitivo dei mercati.

Ancora, sulla stessa linea d'onda, durante la crisi sentiamo risuonare da diverse parti il mantra riduzionista che sintetizza la diffidenza culturale nei confronti del mondo della responsabilità sociale d'impresa e dell'economia civile rifacendosi ad una concezione alla Friedman dell'economia. Prendendo l'esempio di un settore specifico, secondo tale approccio le banche devono essere imprese orientate al profitto il cui unico obbligo sociale è quello di rispettare le regole e assolvere ai loro obblighi fiscali. In caso di comportamento ingannevole nei confronti dei clienti vanno attivati gli opportuni meccanismi sanzionatori. Gli utili tassati consentiranno allo Stato di intervenire a favore dei bisognosi. Ciò che le banche non dovrebbero fare è diventare degli ibridi, un po' imprese for profit e un po' imprese sociali al fine di non creare rischi di inefficienza.

Si tratta di una visione che presenta numerosissime falle. In primo luogo è del tutto evidente che l'efficienza non è un valore primo. Soprattutto quella misurata secondo l'approccio tradizionale della frontiera produttiva (più o meno raffinato) per il quale, all'interno di un determinato settore, quell'impresa che ha il migliore rapporto tra va-

lore del prodotto e costi di produzione rappresenta la frontiera dell'efficienza cui tutte le altre devono tendere. In un mondo di regole perfette potremmo calcolare l'efficienza evitando la contaminazione della stessa con pratiche di scarsa sostenibilità sociale ed ambientale. In realtà in un mondo globale in difetto di governance e di istituzioni globali nessuno ci garantisce che essa sia raggiunta aumentando l'impatto ambientale della produzione (generando più scarti non riciclabili ed aumentando le emissioni inquinanti) o riducendo le tutele dei lavoratori e dei fornitori. Molti affermano che per evitare queste esternalità sociali ed ambientali negative bastano i meccanismi di reputazione. Ma i meccanismi di reputazione sono efficaci soltanto quando le relazioni tra offerta e domanda sono ripetute nel tempo e quando il bene o servizio venduto è definito in gergo "di esperienza", ovvero è un bene o servizio del quale il consumatore è in grado di accertare le caratteristiche di qualità attraverso una o ripetute fruizioni. Insomma il caso del tassista che fa pagare all'incauto viaggiatore straniero un prezzo spropositato per il trasporto dall'aeroporto al centro città sfugge ai radar dei meccanismi reputazionali e finisce per essere (se usiamo gli indicatori di efficienza sopra citati) la frontiera di efficienza a cui dovrebbero tendere gli altri operatori del settore. Ma non solo. Esistono interi settori come quello della sanità, delle banche e delle imprese alimentari dove l'asimmetria informativa è profonda e un'efficace e completa verifica dei clienti è impossibile almeno nel breve periodo. Chi ci garantisce che un prodotto alimentare, anche se gradevole al gusto, non sia adulterato e tale da danneggiare la salute? Quanto i pazienti sono in grado di capire da soli l'opportunità di assumere o meno un determinato farmaco prescritto dal dottore oltre che la sua efficacia? Quanto tempo impiegano i risparmiatori a comprendere le insidie di alcuni prodotti finanziari e quante volte ciò è accaduto provvidenzialmente prima del manifestarsi delle conseguenze negative derivanti dal loro possesso?

Possiamo generalizzare questo problema e definire un vero e proprio principio secondo il quale, in presenza di beni non di esperienza ed asimmetrie informative complesse, la massimizzazione degli utili rischia di diventare una strategia che minaccia il benessere dei consumatori prima di quello di altri portatori d'interesse come i lavoratori, i fornitori o le generazioni future. Nel caso delle imprese bancarie

ciò si traduce tra l'altro nel ben noto problema dei conflitti d'interesse tra depositanti ed azionisti.

Ancora più a fondo su questo punto, il successo della microfinanza ha dimostrato in questi anni che esiste una vera e propria contraddizione tra "efficienza bancaria" e benefici sociali dell'attività di una banca, nonché suo contributo alla creazione di valore economico, alla nascita di nuova imprenditorialità alla realizzazione delle pari opportunità. In parole semplici - in un dilemma tra le seguenti due strategie relative all'impiego di un capitale di 500.000 euro: fare un unico prestito o fare cinquecento prestiti di mille euro a mille soggetti non bancabili in cerca di credito per uscire dalle loro condizioni di povertà - il criterio di efficienza predilige con chiarezza la prima scelta. È del tutto ovvio infatti che i costi di una sola istruttoria fido e screening dei clienti su una cifra di 500.000 euro richiedono spese e dispendio di risorse umane molto inferiori rispetto al dover sostenere 500 diverse istruttorie e a dover moltiplicare per mille l'attività di selezione e di monitoraggio dei progetti da finanziare.

Relativamente al problema delle forme organizzative d'impresa il mantra riduzionista sembra indicare l'ottimalità della convergenza verso un'unica forma dominante: quella della banca quotata in borsa che massimizza gli utili (tendendo a percepire tutto il resto come forme ibride). Eppure *la diversità organizzativa bancaria si è rivelata essenziale e pure salutare mai come in questo momento di crisi finanziaria globale*. Come mai si osserva oggi una precisa correlazione inversa tra adesione al modello riduzionista e coinvolgimento nella crisi finanziaria con gravi rischi per la sopravvivenza dell'istituzione bancaria stessa? La risposta è molto semplice: la progressiva compressione dei margini di utile sull'attività tradizionale della banca (i prestiti alla clientela) e la parallela pressione degli azionisti ad una crescita dei rendimenti dei loro titoli ha spinto il modello dominante di banca verso attività, come quella dell'intermediazione di titoli derivati o dell'inserimento di prodotti cartolarizzati nei loro portafogli, a maggiore rendimento. Cadendo inconsapevolmente o consapevolmente nell'illusione che le stesse attività non contenessero rischi altrettanto maggiori.⁵

⁵ Per approfondire il problema dovremmo approfondire la questione del rating sulle obbliga-

Ma la credenza più radicale da confutare, tipica del mantra riduzionista, è l'illusione che i problemi della crisi dipendano soltanto dall'assenza o dai limiti di regole che possono essere migliorate, fino a trovare quelle ottimali in grado di scongiurare possibili catastrofi future. Il problema invece è che *non esistono né esisteranno mai regole ed istituzioni perfette tali da esonerarci dalle nostre responsabilità* (ovvero, in presenza di difetti strutturali ineliminabili di governance né la mano invisibile né l'intervento pubblico sono e saranno mai in grado di trasformare l'avidità individuale in bene pubblico).

Tutto questo deve indurre l'economia sociale a ripensare se stessa in modo un po' più sistematico comprendendo fino in fondo l'importanza del proprio ruolo nel sistema economico come generatrice di anticorpi essenziali per il suo corretto funzionamento.

4. Il ruolo dell'economia civile e il mercato

Gli eventi della crisi ci inducono ad una riflessione sui concetti fondamentali dell'economia: mercato, capitalismo ed efficienza. È forse venuto il momento di aggiornare il nostro glossario e riflettere in profondità sui contenuti di questi termini, attualizzandoli alla luce degli eventi recenti, piuttosto che utilizzarli come bandiere o brandirli come clave in un dibattito che rischia di essere sterile ed astratto non essendo in grado di andare in profondità e alla radice delle questioni.

La storia di questa crisi ed anche molti eventi precedenti ci insegnano che il mercato ha molti pregi ma anche due difetti fondamentali. Da una parte non possiamo non riconoscere che esso è un mirabile meccanismo automatico in grado di mettere d'accordo in modo decentralizzato ed efficiente, senza la necessità del complesso ed impossibile lavoro di un banditore, una pleora di compratori e venditori. Il meccanismo del prezzo è quello che riesce a mettere d'accordo tutti generan-

zioni cartolarizzate e la divergenza tra funzioni obiettivo dell'istituzione bancaria e dei suoi dipendenti. Nei casi di inconsapevolezza dobbiamo concludere che gli intermediari finanziari non sono stati in grado di comprendere l'esposizione a rischi sistemici contenuta nei prodotti cartolarizzati. In quelli di inconsapevolezza interessi di breve periodo divergenti, e la speranza di non rimanere con il cerino acceso nel gioco speculativo, hanno spinto dipendenti consapevoli a persistere nella scelta nonostante la consapevolezza dei rischi che si correvano.

do un equilibrio “market clearing” che elimina gli eccessi di domanda e di offerta e, nello stesso tempo trasmette i corretti segnali al mercato sui gusti dei consumatori e la scarsità relativa dei beni oggetto di scambio. Nessuno può parimenti negare che, attraverso lo scambio, il mercato aumenti il benessere delle due controparti rispetto alla situazione che precede la conclusione della transazione.

Il mercato però non può tutto e talvolta ci scandalizza.

Facciamo l'esempio della vendita di un rene tra due controparti perfettamente consenzienti che sono arrivate alla scelta senza coercizione. Se le virtù del mercato di cui abbiamo parlato sopra si applicano anche a questa scelta perché l'esempio ci turba? Il motivo è che esso svela uno dei principali supposti limiti del mercato stesso. Il mercato è neutrale rispetto ai valori, nè li genera attraverso le transazioni che possono al contrario rinforzare alcuni vizi. Esso inoltre non riesce a risolvere di per sé problemi di forti disequaglianze nelle dotazioni di partenza con le quali due controparti accedono allo scambio (nel caso della vendita di rene è ragionevole ipotizzare che quella del venditore sia molto bassa tale da costringerlo a questo gesto estremo pur di soddisfare il suo vincolo di bilancio e le sue esigenze di spesa).

È proprio qui che scopriamo la novità e l'importanza dell'economia civile e dell'impresa sociale e il suo ruolo decisivo ed insostituibile nelle moderne economie di mercato.

Attraverso la sollecitazione di donazioni pubbliche o private per finanziare l'oggetto della propria attività, la vendita di beni o servizi che contengono valore sociale ed ambientale e, grazie a questo intangibile, le imprese sociali sono in grado di sollecitare una maggiore disponibilità a pagare da parte dei consumatori sensibili. In questo modo le imprese e le cooperative sociali svolgono tre ruoli fondamentali. In primo luogo *esse diventano quel sottoinsieme dell'economia in grado di generare le virtù civili (fiducia interpersonale nelle accezioni di trust, trustworthiness, disponibilità a pagare per i beni pubblici) di cui il mercato ha estremo bisogno per sopravvivere.*⁶

In secondo luogo esse rinforzano la capacità del mercato di produr-

⁶ Sul ruolo fondamentale del capitale sociale nel sistema socioeconomico vedasi tra gli altri Coleman (1998), Putnam (2000) e Guiso (2007).

re non solo guadagni di efficienza ma anche, attraverso gli scambi solidali che promuovono l'autosviluppo dei produttori marginalizzati, riduzioni di quella disegualianza che impedisce la realizzazione delle pari opportunità e l'uscita dalla povertà estrema di ampie fasce della popolazione mondiale.

In terzo luogo la loro struttura interna meno gerarchica supera la contraddizione tra organizzazione esterna della società (ispirata ai principi di democrazia) e organizzazione interna dell'attività produttiva alimentando dunque la cultura della partecipazione e della libertà (Zamagni, 2005).

Un esempio clamoroso del primo tipo di contributo delle imprese sociali alla creazione di virtù civili è proprio quello della crisi finanziaria. Essa appare chiaramente come un evento patologico generato dal difetto di virtù civiche e di senso morale dei principali protagonisti, al di là dei fallimenti regolamentari già evidenziati. Su questo punto ribadiamo che un errore radicale dell'attuale pensiero economico, frutto della fiducia incondizionata nelle nostre capacità d'ingegneria sociale, è quello che sia possibile trovare delle regole ottimali in grado far funzionare il sistema economico a prescindere dalla virtuosità dei comportamenti dei singoli, trasformando l'avidità e l'interesse personale dei vari attori in bene comune. Si tratta di una vera e propria utopia. La storia e la teoria economica dimostrano e confermano che la caratteristica standard del mercato è quella dell'asimmetria informativa tra controparti e dell'incompletezza dei contratti. In qualunque accordo che regola transazioni o attività economiche non è possibile individuare e normare tutte le possibili fattispecie. La stragrande maggioranza delle relazioni economiche avviene senza il monitoraggio diretto di terzi e si fonda, almeno per alcuni aspetti, sulla fiducia tra le controparti. Prenotiamo telefonicamente un taxi per l'aeroporto avendo fiducia sul fatto che il taxi effettivamente arriverà nel tempo dichiarato rischiando sulla fiducia di perdere l'aereo. Chiediamo alla nostra banca di compiere un'operazione, o la effettuiamo noi stessi in rete, senza vedere alcun trasferimento fisico di denaro contante. Lo stesso credere che le banconote abbiano un valore, dai tempi della non convertibilità della stessa in oro ad oggi, è stato un puro atto di fiducia nel valore dell'economia sottostante e nella reputazione dei governi e delle banche centrali.

La crisi finanziaria globale dimostra dunque che la progressiva erosione del senso di responsabilità e delle virtù civiche dei protagonisti principali (manager delle banche, agenzie di rating,..) genera una colossale crisi di fiducia (delle banche che smettono di prestarsi denaro tra loro, dei cittadini nei confronti delle banche) che mina alle fondamenta il funzionamento del sistema economico.

La progressiva erosione che porta alla crisi avviene in parallelo ad una progressiva deresponsabilizzazione. Yunus afferma molto efficacemente che il paradosso dei soggetti apparentemente “non bancabili” che ripagano il debito anche in assenza di garanzie è spiegato dal fatto che i poveri non possono distanziarsi dalle conseguenze negative del non ripagamento. Ovvero sono drammaticamente responsabilizzati dal prestito e pagano in prima persona le conseguenze dell’insolvenza in termini di perdita di dignità e di reputazione sociale, faticosamente conquistata con quell’atto di fiducia e di credito che li sottrae alla marginalità. La complessità dei sistemi finanziari evoluti invece si accompagna ad una progressiva deresponsabilizzazione. Nel rapporto complesso tra istituti di credito, grandi imprese e società veicolo scompaiono le responsabilità personali dei protagonisti. I manager possono abbandonare la nave dopo averla affondata con liquidazioni d’oro non condizionate ai risultati realizzati nell’impresa. Con il sistema *originate to distribute* le banche che erogano i mutui si allontanano dalla responsabilità di monitoraggio e dalle conseguenze dell’insolvenza vendendo il credito ai cartolarizzatori. Il rapporto personale tra creditore e debitore scompare nella folla anonima dei mutuatari che garantiscono con i pagamenti delle rate i flussi in entrata necessari per pagare gli interessi sulle obbligazioni cartolarizzate.

Per frenare questa progressiva e pericolosa perdita di senso civico l’economia ha bisogno di iniezioni di responsabilità che non possono semplicemente venire dalle esortazioni delle grandi agenzie educative. Per poter incidere efficacemente sull’organismo è *necessaria la creazione di sottoinsiemi di vita economica nei quali la fiducia e la cura vengono effettivamente praticate e trafficate tra le controparti rinforzando abitudini virtuose tramite la realizzazione e l’intensità degli scambi*. È proprio questo, a ben vedere, il ruolo vero e profondo dell’economia civile nelle sue varie sfaccettature che vanno dalle cooperative sociali, al commercio

equo e solidale, alle banche etiche e cooperative, al microcredito.

Si tratta di modalità di fare economia che fanno da lievito e fermento per tutto il sistema divenendo in taluni casi contagiose e sottraendo quote di mercato alle imprese tradizionali. Di modelli di transazione che creano valore sociale: i) rinforzando il senso di solidarietà e la soddisfazione di consumatori e risparmiatori responsabili, felici di poter contribuire alla creazione di opportunità per i più bisognosi; ii) stimolando e promuovendo contributi individuali non solo in termini di denaro ma anche di tempo prestato attraverso lavoro volontario.

L'economia civile appare da questo punto superare il dualismo e cogliere la sfida dell'incarnazione dell'ideale nel reale attraverso la soluzione di apparenti ossimori: non più su fronti contrapposti la finanza e l'etica o il commercio e l'equità ma la finanza etica e il commercio equo.

È bene che i vari attori dell'economia sociale aumentino la consapevolezza dell'importanza del loro ruolo per il funzionamento del sistema economico al di là delle contingenze e delle realtà particolari. Non potendo limitarci però soltanto a questo sguardo d'insieme nella sezione successiva si intende riflettere sul modo in cui la società del rischio e la crisi costituisce una nuova sfida per il funzionamento stesso dell'economia civile oltre che una nuova opportunità per le sue prospettive di sviluppo futuro.

5. Limiti e potenzialità dell'economia civile nella società del rischio

I punti che seguono non intendo essere esaustivi e riflettono alcune peculiarità dell'esperienza personale del settore oltre alle conoscenze di tipo accademico.

5.1 Le reti per fronteggiare il rischio

Per la galassia delle cooperative sociali, delle botteghe e degli importatori equosolidali e delle istituzioni di microfinanza, che si pongono il difficile compito di riscattare la marginalità, il rischio è pane quotidiano e la mancata assunzione dello stesso finirebbe paradossalmente per essere un tradimento della propria missione. L'eccessi-

va presa di rischio però può minare alle fondamenta la sopravvivenza delle stesse organizzazioni.

Analizzando semplicemente le prassi e i comportamenti osserviamo che la strategia principale nella gestione del rischio maturata attraverso l'esperienza è quella della costruzione di reti di protezione sempre più robuste in grado di svolgere in maniera più efficace dei singoli soggetti una serie di attività quali la funzione di garanzia per il credito, la raccolta di capitali, la creazione di network per partecipazione a progetti europei, ecc.. Per fare alcuni esempi più dettagliati, non ci si può lanciare nella difficile avventura di promuovere l'accesso al credito dei non bancabili senza costruire la rete di protezione dei fondi di garanzia con il contributo di vari attori sul territorio. Non si può sostenere efficacemente lo sforzo delle cooperative che operano sui terreni confiscati alla mafia senza la creazione di una vasta rete di partecipazioni societarie che coinvolge sindacati, ACLI, leghe delle cooperative ed organizzazioni ecclesiali. Non è possibile lottare efficacemente contro l'usura, problema complesso con profili psicologici, economici e di contrasto alla criminalità, senza costruire una vasta rete di attori che va dalle associazioni di psicologi, al banco alimentare, alle banche etiche e ai centri d'ascolto (si veda da questo punto di vista la prassi del *multiparty social contract*).⁷

La necessità di costruire reti di protezione per proteggersi dai rischi rappresenta una motivazione fondamentale alla ricerca di sinergie, di alleanze, di costruzione di massa critica per poter affrontare le sfide del futuro.

Al contempo, per le banche e la finanza etica, è necessario sviluppare strumenti in grado di far comprendere al regolatore il valore di queste reti invisibili e la loro capacità di ridurre i problemi di asimmetria informativa tra prestatore e cliente diminuendo il rischio di credito. Sono necessari pertanto meccanismi di rating interno in grado di dimostrare quantitativamente l'efficacia di questo approccio in termini di riduzione, *ceteris paribus*, di prestiti in sofferenza o in incaglio

⁷ Il *multiparty social contract* è una strategia adottata in Alsazia per promuovere l'uscita dall'usura attraverso la promozione di una rete di soggetti (banco alimentare, commercio equo e solidale, associazione psicologi, ecc.) in grado di affrontare simultaneamente i complessi aspetti economici, penali e psicologici del problema.

per superare l'ignoranza del regolatore che impone ancora oggi criteri di accantonamento di capitale di riserva troppo severi per prestiti in questo settore (cfr. sezione 2).

5.2 Il problema della visibilità, della rappresentanza

Un'altra sfida, a mio avviso fondamentale, è quella di aumentare la propria visibilità e le opportunità di esplicitare le proprie caratteristiche presso i cittadini. Il sistema dell'economia civile si promuove oggi principalmente attraverso il tam-tam ed una rete di "cantastorie", promotori, testimoni ed "intellettuali a piedi scalzi" che soddisfano una crescente domanda di approfondimento sul tema da parte della società civile. Nonostante ciò il riconoscimento dei diversi marchi è assolutamente insufficiente e la conoscenza dei valori intangibili sociali ed ambientali contenuti nei servizi e nei prodotti ancora limitata. Questo deficit di informazione (che rappresenta allo stesso tempo un potenziale di crescita) va colmato attraverso una presenza più aggressiva sugli organi di comunicazione ed un'uscita da una posizione di marginalità nella comunicazione cui oggi questo mondo è relegato. C'è bisogno di mediatori culturali e divulgatori di qualità, ma anche di buoni uffici stampa in grado di far valere le ragioni e far risaltare il ruolo cruciale di lievito dell'economia civile.

Assieme alla questione della visibilità esiste quella importante della rappresentanza del mondo dell'economia sociale. Una rappresentanza e una capacità di pressione forte è importante in tutte quelle circostanze in cui si affrontano questioni generali in grado di apportare benefici o danni all'intero settore. Un esempio dei giorni nostri è quello del ritardo di pagamento delle fatture della Pubblica Amministrazione. Data la dipendenza di molte cooperative sociali da questi pagamenti, l'inasprimento della crisi economica e finanziaria - e la tentazione delle amministrazioni pubbliche non solo di ritardare ulteriormente gli esborsi, ma anche di rinegoziare l'ammontare degli stessi o di riconoscerli per un ammontare inferiore a quello domandato dalle cooperative sociali - aggrava un importante fattore di rischio soprattutto per le organizzazioni medio-piccole e per la loro gestione di tesoreria, estendendo tale rischio alle istituzioni creditizie impegnate ad antici-

pare le fatture stesse. Un'azione forte e coordinata presso i principali organi di rappresentanza come il Forum per il Terzo Settore (da rivitalizzare e rinforzare) appare oltremodo necessaria.

5.3 Far emergere il valore dell'intangibile: la misurazione del valore sociale ed ambientale e la cattura della disponibilità a pagare per esso

Al problema della visibilità è legato in modo profondo quello della enucleazione dei contenuti di creazione di valore sociale ed ambientale che una maggiore visibilità e capacità comunicativa dovrebbe fare emergere.

Da questo punto di vista Zamagni (2005) ricorda efficacemente che, nel confronto di efficienza tra impresa capitalistica e cooperativa, si ignorano alcuni benefici immateriali fondamentali (valorizzazione della soggettività, vantaggio psicologico di non subire l'alienazione, condivisione dei fini dell'azione comune, senso di equità) che l'impresa cooperativa arreca ai suoi membri quando mantiene la sua natura originale senza snaturarsi per imitare le imprese profit tradizionali.

Per fare solo un esempio, il riduzionismo economicista parte nei suoi modelli dall'assunto di individui già formati e perfettamente razionali, impermeabili alle relazioni ed incapaci di trarre soddisfazioni da esse. È evidente che in un sistema del genere il ruolo della cura appare del tutto marginale e trascurato. Le evidenze della psicologia dell'infanzia ci suggeriscono esattamente il contrario. La caratteristica tipica dei minori abbandonati è quella di un ritardo nella crescita sia fisico che intellettuale, con un'età anagrafica di solito superiore a quella dimostrata fisicamente ed intellettualmente. È dunque la cura e le attenzioni ricevute nell'infanzia che creano le premesse per la maturazione di individui in grado di dare il loro contributo produttivo alla società. Generalizzando siamo abituati come economisti a studiare la parte emersa dell'iceberg (ore lavorate, produttività,..) senza cogliere come essa dipenda crucialmente da quella sommersa nella quale elementi preziosi ed intangibili come l'autostima, la dignità, la reputazione sociale e la cura ricevuta supportano la parte emersa e visibile. Lo studio della microfinanza rappresenta da questo punto di vista un la-

boratorio prezioso: il paradosso per l'homo oeconomicus di debitori che restituiscono i prestiti e non scappano con il denaro in assenza di garanzie prestate si spiega solamente individuando le perdite di dignità, autostima e reputazione sociale che un tale comportamento opportunistico genererebbe, le quali più che compensano il guadagno generato dal non restituire una piccola somma al creditore. Visto lo stesso problema in positivo la microfinanza evidenzia in maniera chiarissima il legame significativo che esiste tra conferimento di fiducia (il dar credito nelle sue accezioni materiale e immateriale), crescita di autostima del cliente "non bancabile" e sua produttività futura.

Se la cultura economica contemporanea appare incapace di cogliere questi nessi (e con essa i costi economici e sociali che carenze nella parte sommersa generano) è assolutamente urgente e necessario migliorare la capacità di calcolare il valore di questi intangibili (utilizzando le varie tecniche disponibili dell'analisi costi benefici, delle opzioni reali, delle stime degli effetti sulla soddisfazione di vita) in modo da dare concretezza e misurabilità ai vari intangibili (cultura, inclusione, partecipazione, prevenzione dell'usura, ecc.) che le imprese sociali producono. Operazione previa fondamentale da questo punto di vista appare quella di scorporare i *costi della cura* (verso i dipendenti attraverso meccanismi di partecipazione, verso i soci nell'attuazione dell'approccio mutualista e verso i clienti), che generano precisi benefici sociali e probabilmente anche importanti ricadute produttive, da quelli di *pura inefficienza*. In sostanza, partendo dall'utilizzo di criteri di produttività standard che mettono in rapporto fatturato e ore lavorate, l'impresa sociale rischia di vedere il suo surplus di ore lavorate per fatturato prodotto classificato come puro elemento di inefficienza se non è in grado di documentare il significato e il valore di quella parte di surplus che serve a generare benefici per i vari portatori d'interesse e a realizzare gli obiettivi specifici dell'impresa sociale

Una fase successiva e collegata è quella della valorizzazione dell'intangibile, correttamente misurato, attraverso un'opportuna politica di marchi. L'esperienza del commercio equo e solidale da questo punto di vista è molto rilevante per la sua capacità di creare valore aggiunto catturando la disponibilità a pagare dei consumatori responsabili per il valore sociale ed ambientale contenuto nei prodotti (Bechetti e Ro-

sati, 2006). Anche se le condizioni sono parzialmente diverse, esistono a nostro avviso, potenzialità inesprese per il mondo più vasto della cooperazione sociale che in molti casi ha in campo prodotti e servizi in grado di valorizzare attraverso dei marchi la componente intangibile.

5.4 Il delicato mix tra lavoro remunerato e volontario

La letteratura più recente sulla produttività del lavoro ha approfondito in modo dettagliato il rapporto tra la motivazione estrinseca monetaria e quella intrinseca. Scoprendo come la seconda sia in grado di generare effetti molto significativi sull'operosità del personale. La motivazione intrinseca dipende crucialmente dalla prossimità dei valori ideali di un individuo con quelli della organizzazione in cui presta la propria opera che si esprimono, a loro volta, sia nei contenuti valoriali delle filiere che in quelli del funzionamento dell'organizzazione stessa. I due estremi che ci aiutano a comprendere questo principio sono quelli del lavoratore demotivato, che dichiara di essere deluso e di voler fare il minimo possibile per mantenere il posto, e quello del volontario che, in virtù di motivazioni profonde è disposto a "lavorare per nulla" (Freeman, 1997). All'interno di questi due estremi appare chiaro che le motivazioni intrinseche rappresentano un importante sostituto della remunerazione monetaria e dunque sono in grado di generare all'interno di organizzazioni produttive guadagni di produttività notevoli riducendo significativamente il costo medio orario del lavoro (Deci, 1975 e 1984; Deci e Ryan, 1991; Frei, 1994).

Per questo motivo uno dei potenziali benefici della responsabilità sociale d'impresa nelle aziende massimizzatrici di profitto viene considerato il potenziale guadagno di produttività della forza lavoro. Studi recenti ed importanti riscontri empirici dimostrano come il mercato azionario reagisca positivamente a politiche di responsabilità sociale verso i dipendenti anticipando guadagni di produttività futuri attesi (Edmans, 2008). Con il passaggio dall'impresa fordista all'impresa dei "giochi di fiducia" la cui performance dipende dal capitale umano, dalla creatività e dalla capacità di lavorare in team dei dipendenti, le motivazioni intrinseche acquistano un ruolo sempre più centrale (Becchetti-Pace, 2007 Thompson and Wallace (1996).

Da questo punto di vista l'impresa sociale parte con un importante vantaggio motivazionale. Tuttavia il rapporto tra datore di lavoro e lavoratore all'interno di queste organizzazioni presenta alcuni risvolti delicati. In primo luogo, poiché gli studi sulla felicità⁸ sottolineano con chiarezza che la soddisfazione sul lavoro dipende dal rapporto tra aspettative e realizzazioni sono possibili equilibri paradossali nei quali, anche quando l'impresa sociale realizza oggettivamente livelli significativamente maggiori di responsabilità sociale rispetto all'impresa tradizionale, i dipendenti della prima potrebbero avere un livello motivazionale inferiore rispetto a quelli della seconda quando il livello di attese e di aspettative diventa esageratamente elevato (*burnout causato da un'esplosione delle aspettative ideali*).

In secondo luogo la disponibilità a "lavorare per nulla", o comunque a fornire una prestazione al di sopra delle richieste contrattuali del lavoratore in un'impresa sociale, espone lo stesso al rischio di comportamenti opportunistici del datore di lavoro. L'equilibrio è molto delicato e basta un calo significativo dell'immagine ideale dell'organizzazione (causato da elementi oggettivi o puramente soggettivi) nel prestatore d'opera per modificare bruscamente il frame da una condizione di "missionarietà" ad una di sfruttamento percepito.⁹

Entrando nel dettaglio le motivazioni intrinseche di chi presta lavoro nell'impresa sociale non sono indipendenti da alcune caratteristiche organizzative cruciali. Bratman (1999) ne identifica tre fondamentali nel rispetto per le intenzioni degli altri (*mutual responsiveness*) nell'impegno all'attività congiunta (*commitment to joint activity*) e nell'impegno ad aiutare gli altri nel loro sforzo (*commitment to joint support*). Ancora più cruciale appare il ruolo della comunicazione interna che implica l'esercizio tra i membri dell'opzione di *voice* (Zamagni, 2005). Si tratta in questo caso di accettare un costo organizzativo maggiore

8 Per una rassegna su questi studi vedasi Frei e Stutzer (2002) Clark et al. (2006).

9 In sostanziale analogia Zamagni (2005) ricorda come "il rapporto di lavoro tra impresa e lavoratore può assumere la forma del cosiddetto "scambio sociale" oppure "dello scambio di mercato". Nel primo caso entrano in gioco elementi immateriali quali lealtà, onestà, reciprocità che non sono contrattabili perché non verificabili. Nel secondo caso, invece, ci si basa su quegli elementi che possono entrare in sistemi incentivanti dell'una specie o l'altra" sottolineando la significativa differenza, ai fini della performance aziendale, che il rapporto di lavoro sia dell'un tipo dell'altro.

rispetto all'impresa gerarchica che però aumenta le probabilità di poter godere del beneficio della maggior motivazione intrinseca dei dipendenti in termini di produttività.

La ricetta di successo delle relazioni interpersonali all'interno di un'organizzazione a moventi ideali va pertanto trovata all'interno di queste coordinate valorizzando le enormi potenzialità sul tappeto (Gui e Sugden, 2005) ma prestando grande attenzione alle insidie e ai rischi sopra descritti. Una chiave strategica fondamentale (argomento valido sia per le imprese sociali che per quelle profit) resta quella dello scambio di doni (Akerlof, 1982), ovvero della capacità di andare oltre quanto stabilito contrattualmente ed atteso anche con piccoli gesti. Il dono all'interno delle organizzazioni di lavoro ha l'effetto potente di trasformare i rapporti interpersonali da interazione tra ruoli ad interazione tra persone creando le premesse per la costruzione di relazioni significative che migliorano la qualità dell'ambiente di lavoro e, quanto più perseguite in modo non strumentale, sono in grado di generare come effetto collaterale significativi aumenti di cooperazione e di produttività.

Sono in grado le imprese sociali, nella consapevolezza realista dei vincoli della loro azione economica, di valorizzare le motivazioni intrinseche e di porre in atto proficui "scambi di doni" mantenendo nei dipendenti il delicato equilibrio tra realizzazioni e aspettative ideali ed evitando uno sfruttamento opportunistico delle stesse motivazioni intrinseche?

5.5 La questione della capitalizzazione

Un problema cruciale, ben noto in letteratura, per le imprese a motivazione ideale è rappresentato dalla capitalizzazione.¹⁰ Per loro natura tali imprese assumono obiettivi diversi e più ampi di quello di mas-

¹⁰ Sebbene l'errata opinione secondo la quale la natura di un'impresa cooperativa creerebbe di per sé questo problema per via dei vincoli alla creazione di un mercato di capitale dei soci (orizzonte mediano del socio inferiore a quello nel quale il progetto matura i risultati come in Furobotn e Pejovich 1970) sia stato confutato in letteratura (Zamagni 2005), resta il problema pratico del razionamento e dei vincoli di ricchezza di soci lavoratori (Dreze, 1993; Bowles e Gintis, 1993) e quello che nasce sulle aspettative di remunerazione dell'azionista quando l'obiettivo dell'impresa sociale si differenzia da quello dell'impresa tradizionale di massimizzare la creazione di valore per gli azionisti.

simizzare il guadagno degli azionisti, rivolgendosi ad una più ampia platea di portatori d'interesse e muovendo dall'ottica della massimizzazione degli utili a quella della creazione di valore economico, sociale ed ambientale. Con queste premesse viene meno il movente standard del capital gain o della corresponsione di dividendi (e, nelle cooperative, i benefici del controllo che il sistema una persona-un voto impedisce ai grandi azionisti di ottenere) inducendo i risparmiatori a sottoinvestire nel capitale di queste aziende.

La storia delle imprese sociali insegna infatti che è molto più facile guadagnare il consenso dei clienti e consumatori (facendo leva sulla loro disponibilità a pagare per il valore sociale ed ambientale incorporato nei prodotti¹¹ o semplicemente generando un vantaggio competitivo nella prestazione di beni e servizi ad alta intensità relazionale per via delle proprie caratteristiche intrinseche) che quello dei finanziatori.

Il rischio è quello di restare intrappolati nella dipendenza dal pubblico e nel collateralismo, oppure quello che le organizzazioni più piccole vengano spiazzate dalle maggiori e nella gara per l'accesso ai fondi privati non vinca la qualità ma la forza dei testimonial.

Le scelte di donazione dei cittadini possiedono comunque una loro razionalità. Non deve sorprendere guardando i dati delle scelte dei contributori nel 5 per mille la preferenza per la cooperazione allo sviluppo internazionale. Se pensiamo che il concetto di povertà per 923 milioni di persone nel mondo significa malnutrizione, per circa un miliardo di esse vivere con meno di un dollaro al giorno in parità di potere d'acquisto (e solo poco di più se sommiamo a questa cifra il valore di mercato dell'autoconsumo e dell'autoproduzione) mentre da noi la soglia di povertà, secondo l'ultimo aggiornamento ISTAT del 2007, implica la possibilità di disporre comunque di venti euro al giorno, le scelte dei cittadini italiane appaiono del tutto razionali.

Se le organizzazioni di storia più antica (crediti cooperativi, cooperative di consumo e di produzione) hanno risolto nel tempo il problema della capitalizzazione grazie alla destinazione degli utili a riserva indivisa, il problema per le nuove organizzazioni rimane molto rilevante.

Per questo motivo si inizia riflettere sull'opportunità della crea-

11 Becchetti-Rosati (2007).

zione di una borsa per le imprese sociali che possa ridurre i costi di transazione nella raccolta di capitale. La questione delicata è come generare i benefici positivi attesi (riduzione di costi di transazione che aumentano il costo del capitale di rischio), assicurando nel contempo una maggiore liquidità delle quote capitali che eviti però il problema dell'eccessiva volatilità dei prezzi e dipendenza del valore delle imprese sociali dagli umori del momento degli investitori.

5.6 Economia civile come antidoto alla “malattia delle relazioni”

Un fenomeno ormai ben noto e studiato in letteratura che caratterizza in modo decisivo i nostri tempi è quello della malattia delle relazioni. Il riferimento tipico per l'avvio di questi studi è il noto lavoro del 2000 di Putnam (*Bowling alone*) nel quale si osserva un trend di progressivo declino delle associazioni di giocatori di bowling nonostante il mantenimento di un numero stabile di giocatori. Partendo da questo spunto si osserva in realtà un declino sistematico della qualità della vita relazionale negli Stati Uniti, ma in parte anche in Europa, in termini di successo delle relazioni affettive, partecipazione alla vita politica e alla vita associativa a vario titolo.

Il fenomeno della “malattia delle relazioni” (spesso fattore di rischio nelle patologie mediche oltre che causa di insoddisfazione di vita) trova le sue radici profonde nella caratteristica dei “beni relazionali” e nelle conseguenze del progresso economico.

Tali beni sono per natura molto fragili in quanto alimentabili soltanto in caso di investimento congiunto tra le controparti. Per questo motivo ogni investimento relazionale implica un fondamentale atto di fiducia attraverso cui l'investitore si espone al rischio di fallimento causato dalla non corrispondenza dei partner della relazione stessa.

Una delle spiegazioni fondamentali della malattia delle relazioni è lo scarso o assente incremento di produttività del tempo speso nelle stesse nel corso dell'ultimo secolo che occorre in parallelo ai drammatici aumenti di produttività della produzione di beni e servizi standardizzabili.

In sintesi, mentre il tempo di produzione di questi ultimi è via via

diminuito con il progresso economico, quello necessario per costruire buone relazioni è rimasto pressoché lo stesso perché in larga parte incompressibile (si pensi al tempo della gravidanza). Poiché il costo del tempo speso in relazioni è determinato dal costo opportunità, ovvero dagli impieghi alternativi che avremmo potuto dare ad esso, ed essendo aumentata la produttività di tali impieghi alternativi, il costo “effettivo” del tempo dedicato alle relazioni è aumentato vertiginosamente nel corso degli ultimi anni. Ciò spiega il crescente successo di prodotti a significativo risparmio di tempo (ad es. confezioni di insalata già lavata venduta al supermercato, prodotti surgelati di pronta cottura, ecc.).

Uno degli esempi più calzanti del fenomeno oggetto di analisi riguarda il costo-opportunità di mettere al mondo un figlio, molto basso quando le possibilità di destinazione alternativa di impiego del tempo di una donna in una civiltà contadina erano poche e scarsamente produttive. Tale costo è cresciuto sensibilmente oggi in proporzione al grado di istruzione femminile perché la scelta di una gravidanza implica una (parziale) rinuncia al tempo investito nella crescita del capitale umano e dell'istruzione o in un'attività lavorativa redditizia e nella progressione di carriera, oltre che in una miriade di attività ricreative disponibili che pure competono con tale scelta e con le esigenze di cura di un figlio nei primi mesi di vita. Lo stesso ragionamento può essere applicato all'investimento in tutti gli altri beni relazionali quali la crescita di un'associazione o la partecipazione alla vita politica.

Gli studi sulla felicità identificano un chiaro nesso tra il paradosso di società che crescono economicamente ma non nella soddisfazione di vita e la malattia delle relazioni (Bartolini et al., 2008a e b; Becchetti, Londono e Trovato, 2009). Il mondo dell'economia civile, e soprattutto quello delle cooperative che lavorano nei servizi alla persona, può essere un valido antidoto a quest'erosione poiché per esso la relazione non è inciampo o puro costo ma vera e propria risorsa fondamentale sia per le motivazioni dei lavoratori che per la qualità dei beni e servizi erogati. Alla luce di quanto considerato dunque, uno dei ruoli fondamentali dell'economia civile è proprio quello di affrontare efficacemente la malattia delle relazioni, contribuendo ad una maggiore armonia tra creazione di valore economico, sociale e soddisfazione di vita.

6. Conclusioni

La crisi finanziaria globale rappresenta probabilmente un break strutturale nelle modalità di funzionamento del sistema economico ed una grande occasione per la costruzione di un modello futuro che valorizzi a pieno la diversità organizzativa superando le tentazioni omologatrici verso il modello unico dell'impresa massimizzatrice di profitto che la cultura economica riduzionista, coscientemente o per semplice pigrizia intellettuale e difetto di approfondimento, aveva finito per alimentare.

I vari attori dell'economia civile (cooperative di consumo e produzione, banche cooperative, banche etiche, Ong, istituzioni di micro finanza, organizzazioni di commercio equo e solidale) giocheranno da oggi al prossimo futuro una partita decisiva per convincere cittadini clienti e consumatori, un'opinione pubblica ed un'informazione sempre più attenta e sensibile delle ragioni della loro esistenza per via della crisi, della centralità del loro ruolo per gli obiettivi che il sistema economico dovrà perseguire in futuro: creare valore economico in modo ambientalmente e socialmente compatibile, perseguire il bene comune, costruire un'economia al servizio della persona e non viceversa. *L'efficacia della missione culturale, il voto con il portafoglio dei cittadini responsabili e la lungimiranza delle istituzioni più sensibili nel costruire regole del gioco che determinino incentivi crescenti per la responsabilità sociale d'impresa sono i tre fattori fondamentali per raggiungere il successo in questa direzione.*

Parallelamente, nell'operatività è necessario individuare e poi tematizzare le soluzioni migliori ai fronti più delicati che limitano le possibilità di successo dell'economia civile oggi. Le direttrici di azione più importanti sembrano essere quella di una sempre più efficace capacità di raccogliere capitali, una maggiore visibilità ed una migliore metodologia per valorizzare gli intangibili contenuti all'interno dei beni e servizi offerti, la crescita nella capacità relazionale nei rapporti con gli utenti e all'interno dell'ambiente di lavoro e un progresso nella costruzione di reti e di massa critica per ridurre i rischi d'impresa.

Da un punto di vista culturale più alto la chiave del successo nei prossimi anni appare quella indicata dai risultati sempre più robu-

sti e confortanti degli studi sulla soddisfazione di vita che rivelano con estrema chiarezza e rigore scientifico elementi di saggezza antica. L'uomo non è solo, come ci ricordano Boezio e S. Agostino, *individua substantia rationalis* ma prima di tutto e fondamentalmente persona e nesso di relazioni, la cui pienezza e fioritura di vita dipende dalla qualità dei rapporti intrapresi con i suoi simili. Le indicazioni di alcuni personaggi illustri come Gandhi¹² e Adam Smith nella Teoria dei Sentimenti Morali¹³, indicano che lo scopo sociale dell'economia civile è quello in grado di promuovere la massima crescita di soddisfazione di vita: se la felicità dipende dal rendere felici gli altri - e se sono soprattutto gli ultimi che possono realizzare i maggiori incrementi di soddisfazione di vita quando vengono messi in condizione di intraprendere percorsi di "dignificazione", crescita dell'autostima e realizzazione di pari opportunità - allora l'attività del cooperatore sociale è quella che realizza il massimo di felicità potenziale (fermi restando i limiti e le insidie che abbiamo evidenziato in precedenza). È il cooperatore sociale che possiede in fondo il segreto della missione dei tempi correnti: generare progressi di soddisfazione di vita facendo incontrare due fragilità: quella di senso di noi cittadini abbienti delle società opulente, spesso bloccati dalla nostra incapacità di gratuità e di condivisione, e quella materiale dei più bisognosi, vittime di vecchie e nuove marginalità.

12 "Ti darò un talismano. Ogni volta che sei nel dubbio o quando il tuo io ti sovrasta, fai questa prova: richiama il viso dell'uomo più debole e più povero che puoi avere visto e domandati se il passo che hai in mente di fare sarà di qualche utilità per lui. Ne otterrà qualcosa? Gli restituirà il controllo sulla vita e sul tuo destino? In altre parole, condurrà all'autogoverno milioni di persone affamate nel corpo e nello spirito? Allora vedrai i tuoi dubbi dissolversi". Mahatma Gandhi.

13 La preoccupazione per la nostra felicità dovrebbe raccomandarci la virtù del discernimento e farci capire attraverso di questo che essa dipende dalla nostra preoccupazione per quella degli altri" (Adam Smith, 1759: 385).

Bibliografia

- Akerlof G.A.** (1982), Labour Contracts as Partial Gift Exchange, *Quarterly Journal of Economics*, 97, 4, pp. 543-69
- Archaya and Richardson.** *Financial Stability: How to Repair a Failed System* NYU Stern Project-Executive Summaries of 18 Crisis-Related Papers
- Bauman, Z.**, 2006, *Vita liquida*, Laterza
- Bartolini, S., Bonatti, L.** (2008a). Endogenous growth, decline in social capital and expansion of market activities. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 67(3-4), 917–926.
- Bartolini, S., Bilancini, E., Pugno, M.** (2008b). Did the Decline in Social Capital Depress Americans' Happiness? Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1210118>.
- Becchetti, L. S. Di Giacomo, D. Pinnacchio,** 2007, The impact of Social Responsibility on productivity and efficiency of US listed companies, *Applied Economics*, 40(4-6) 541-569.
- Becchetti L. Pace N.,** 2006, The Economics of the “Trust Game Corporation, Ceis Working Paper n.233
- Becchetti, L. F. Rosati,** 2007, Globalisation and the death of distance in social preferences and inequity aversion: empirical evidence from a pilot study on fair trade consumers, *The World Economy*, 30 (5), 807-30.
- Becchetti L.,** 2008, Social market enterprises, *Journal for International Business Ethics*, Vol.1, No.1, 2008, pp. 52-68
- Becchetti L. Pelloni A. Rossetti F.,** 2008, Happiness and sociability, AICCON Working paper 255 and *Kyklos* v. 61, iss. 3, pp. 343-63
- Becchetti L. Rossetti F.,** 2009, When money does not buy happiness: the case of “frustrated achievers” *Journal of Socioeconomics* 38, 159–167
- Becchetti L., Londono Bedoya D. Trovato G.,** 2009, Income, relational goods and happiness, CEIS working paper n. 227 and *Applied Economics* forthcoming.
- Becchetti L. Ciciretti, R.,** 2009, Corporate Social Responsibility And Stock Market Performance, CEIS-SSRN Working Paper n. 79 and *Applied Financial Economics* forthcoming

- Becchetti L.**, 2007, *Microcredito*, Il Mulino, Bologna.
- Becchetti L. Di Sisto M. Zoratti A.**, 2008, *Il voto nel portafoglio*, il Margine, Trento
- Becchetti L.**, 2007, *Oltre l'uomo economico*, Città Nuova
- Beck U.**, La società del rischio. Verso una seconda modernità, Carocci, Roma, 2001.
- Borzaga C. e Tortia E.**, 2005, Dalla cooperazione mutualistica alla cooperazione per la produzione di beni per interesse collettivo in Mazzoli S. e Zamagni S. (a cura di), Verso una nuova teoria della cooperazione, Bologna, Il Mulino pp. 225-268
- Bowles S. Gintis H.** (1993), "A political and economic case for the democratic enterprise", *Economics and Philosophy*, 9, 75-100.
- Bratman, M.**, 1999, Shared cooperative activity, in Id. Faces of Intention, Cambridge, Cambridge University Press.
- Bruni L. e Zamagni S.** (2004), *Economia Civile*, Il Mulino, Bologna.
- Coleman, J.** (1988), Social Capital in the Creation of Human Capital, *American Journal of Sociology* 94, pp. 95-120.
- DeBenedictis L., R.Helg**, Globalizzazione, Rivista di Politica Economica, marzo-aprile 2002. (par. 2, 3)
- Deci, E. L.** (1975). *Intrinsic motivation*. New York: Plenum.
- Deci, E. L. and Ryan, R. M.** (1985). *Intrinsic motivation and self-determination in human behavior*. New York: Plenum Press
- Deci, E.L. & Ryan, R.M.** (1991). *Intrinsic motivation and self-determination in human behaviour*, in Steers, R.M. & Porter, L.W. (Eds.) *Motivation and Work Behavior, 5th Edition*. New York: McGraw-Hill, Inc., pp. 44-58
- Dreze J.** (1993), "Self-management and economic theory", in P. Bardhan e J. Roemer (a cura di), *Market Socialism: the Current Debate*, Oxford, OUP.
- Edmans A.**, 2008, Does the Stock Market Fully Value Intangibles? Employee Satisfaction and Equity Prices, Wharton School, University of Pennsylvania working paper
- Freeman**,(1997). Working for Nothing: The Supply of Volunteer Labor. *Journal of Labor Economics*, 15(1), 140-164.
- Frey, B.**, 1994, How Intrinsic Motivation is Crowded out and in, *Rationality and Society*, Vol. 6, No. 3, 334-352

- Frey, Bruno S. and Alois Stutzer** (2002), “What Can Economists Learn from Happiness Research?” *Journal of Economic Literature* 40(2): 402-435.
- Friedman M.**, 1962, *Capitalism and Freedom*, Chicago University Press.
- Furobotn E., Pejovich S.** (1970), “Property right and the behaviour of the firm in a socialist state”, *Zeitschrift für National ökonomie*, 30, 431-454.
- Guiso, L.** (2007), Social Capital as Culture, slides of the Marshall Lecture held at the joint European meeting of the European Economic Association and the Econometric Society (EEA/ESEM) in Budapest, Hungary, August 27 – 31, 2007
- Gui, B. & Sugden, R.** (Ed.) (2005). *Economics and Social Interaction: Accounting for Interpersonal Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hansmann H.** (1996), *La proprietà dell'impresa*, (2005), Il Mulino, Bologna.
- Hart O. e Moore J.** (1996), “The governance of exchanges: members’ cooperatives versus outside ownership”, *Oxford Review of Economic Policy*, 12, 53-69.
- Jensen M. C.**, 2001, Value Maximization, Stakeholder Theory, and the Corporate Objective Function, *Journal of Applied Corporate Finance* 14(3),
- Putnam, R.** (2000), *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*, New York, Simon & Schuster.
- Thompson, P. and T. Wallace** (1996), “Redesigning production through teamwork”, *International Journal of Operations and Production Management*, Vol.16, pp. 103-118
- UNICEF**, 2005, *EarthTrends Data Tables: Population, Health, and Human Well-being*
- Zamagni, S.**, 2005, “Per una teoria economico-civile dell'impresa cooperativa”, Working Paper n. 10

Sitografia

- Originate-to-distribute model and the subprime mortgage crisis | http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1167786
- US House of Representatives Committee on Government Oversight and Reform (22 October 2008). "Committee Holds Hearing on the Credit Rating Agencies and the Financial Crisis". <http://oversight.house.gov/story.asp?ID=2250>. Retrieved on 23 October 2008.
- Liebowitz, Stan. "The Real Scandal - How feds invited the mortgage mess". *New York Post*. http://www.nypost.com/seven/02052008/postopinion/opedcolumnists/the_real_scandal_243911.htm?page=0.

Intervento

di **Carlo Borzaga**

Università di Trento – Presidente Euricse

Chiunque conosca la situazione europea con riguardo alle tematiche legate al ruolo delle imprese cooperative e più in generale delle organizzazioni produttive non capitalistiche, conosce altrettanto bene le differenze profonde, di tipo giuridico e culturale, che si sono sviluppate nel corso del tempo tra i paesi dell'Unione. All'on. Toia va quindi riconosciuto il grande merito di essere riuscita a superare tutte queste differenze, facendo approvare con un voto quasi unanime la Relazione sull'economia sociale¹. L'approvazione di questa Relazione costituisce un importante passo in avanti poiché, anche se probabilmente non si avranno conseguenze immediate – e anzi non sono da escludere contenziosi a livello applicativo tra Parlamento e Commissione Europea – essa rappresenta una svolta culturale da cui potranno derivare risultati concreti, anche se posticipati nel tempo. È rilevante infatti che l'on Toia sia riuscita a convincere i rappresentanti di ventisette paesi che hanno posizioni profondamente diverse su queste tematiche, a condividere i contenuti della relazione e in particolare l'idea della necessità di garantire e favorire un *pluralismo d'impresa* basato principalmente sul riconoscimento che le imprese possono perseguire obiettivi diversi. Non è infatti la prima volta che a livello comunitario si prende atto dell'esistenza di una pluralità di forme di impresa, ma fino ad ora l'elemento distintivo scelto è stato quello della dimensione, da cui è derivata la nota articolazione delle imprese in piccole, medie (PMI) e grandi. In realtà questa distinzione per dimensioni nasconde altre differenze e in particolare il fatto che nelle piccole imprese, e soprattutto nei loro

¹ Parlamento Europeo, *Relazione sull'economia sociale (2008/2250 (INI))*, Commissione per l'occupazione e gli affari sociali, Relatore Patrizia Toia, 2009.

comportamenti, non è solo la dimensione che conta, ma anche il fatto che gran parte di esse non sono propriamente imprese capitalistiche, e quindi alla ricerca del massimo profitto, bensì *family business*, dove l'imprenditore è soprattutto un soggetto che desidera realizzare determinata una attività, generalmente individuata sulla base dei bisogni e della comunità e sulle opportunità dalla stessa offerte (non essendo in grado di imporre lui i gusti e quindi i consumi che gli consentono di massimizzare il profitto) attraverso la quale pensa anche di poter ricavare un reddito per vivere. Questa classificazione in differenti tipologie di impresa sulla base della dimensione, ancora ampiamente utilizzata in tutte le analisi e le politiche europee, ha perso ormai gran parte della sua forza analitica e della sua utilità a fini di policy. Essa non spiega, ad esempio, la recente evoluzione di molte piccole imprese, le così dette "multinazionali tascabili" che hanno raggiunto livelli di efficienza molto elevati e sono presenti su scala internazionale, cioè hanno tutte le caratteristiche e assumono i comportamenti normalmente ritenute possibili solo per le grandi imprese.

Nella Relazione sull'economia sociale, invece, si assume una prospettiva diversa, sostenendo appunto che è possibile e importante ragionare a partire da imprese che si differenziano in base all'obiettivo della loro attività e quindi in base alla struttura dei diritti di proprietà, delle forme di governance e del sistema di strutturazione, attribuzione ed utilizzo degli incentivi.

Ed è certamente interessante che questa Relazione sia stata pubblicata proprio in un momento in cui, a causa della crisi, anche diversi economisti e scienziati sociali non appartenenti alla cerchia ristretta degli studiosi che si occupano di imprese cooperative e sociali, cominciano a fare affermazioni che vanno nella stessa direzione. Tanto che si può sostenere che il concetto di pluralismo di impresa stia entrando nella letteratura economica *mainstream*. Sono infatti già diversi gli studiosi che sostengono che l'economia del futuro dovrà essere più plurale che nel passato, intendendo con questa espressione non solo che le economie fino ad ora largamente basate sul mercato (come Usa e Regno Unito) dovranno dare più spazio allo Stato, ma soprattutto che l'economia del futuro dovrà essere caratterizzata da un maggior presenza di imprese diverse da quelle cosiddette *for-profit*. Studiosi come

Stiglitz², Sen e Dahrendorf hanno recentemente sostenuto in sedi diverse che uno dei quattro pilastri su cui si dovrà basare l'economia del futuro sarà il settore nonprofit (o il settore dell'economia sociale). Si sta in altri termini sviluppando un filone di pensiero, non solo interno al mondo dell'accademia e dei ricercatori – si pensi, ad esempio, all'Enciclica “Caritas in veritate” – favorevole ad un maggior pluralismo di impresa fondato sulla diversità degli obiettivi perseguiti.

Tuttavia siamo solo all'inizio di un percorso che ha bisogno di essere seguito e alimentato con idee e riflessioni. Le persone che hanno responsabilità politiche, come l'on. Toia, hanno già iniziato il loro lavoro; adesso sono gli studiosi, soprattutto quelli più interessati alle tematiche del pluralismo di impresa, e lo stesso movimento cooperativo e le organizzazioni di terzo settore che devono fare la loro parte, proponendosi essi stessi come soggetti di sviluppo di una nuova cultura di impresa, e non solo di un diverso modo di fare impresa. Una volta affermato il principio che un'economia sana ha bisogno della presenza di una pluralità di forme di impresa, bisogna infatti provarlo con convincenti riflessioni teoriche e con approfondite e abbondanti ricerche empiriche. Ed è necessario che tutti coloro che operano nelle imprese diverse da quelle di capitali siano consapevoli delle loro specificità e le sappiano conservare e gestire. Per fare tutto questo servono istituzioni di ricerca e formazione adeguate nel numero e nella dimensione e quindi servono risorse da investire nella ricerca e nella formazione che in parte non possono che provenire dallo stesso movimento cooperativo e più in generale dall'economia sociale.

Per rendere produttiva l'attività di ricerca essa deve innanzitutto impegnarsi ad andare oltre una serie di convinzioni radicate ma obsolete, ancora molto diffuse sia tra gli studiosi che nelle organizzazioni di rappresentanza e a superare una certa tendenza a marcare solo alcune specificità (organizzative, nazionali o settoriali) invece di puntare a individuare le comuni caratteristiche fondanti delle imprese cooperative e dell'economia sociale. Molti sono gli esempi che si possono portare a dimostrazione di quanto questa tendenza a marcare una

² J. Stiglitz, “Moving Beyond Market Fundamentalism to a more Balanced Economy”, in *Annals of Public and Cooperative Economics*, n. 3, vol. 80, 2009.

o poche, non necessariamente fondanti, specificità sia ancora diffusa. Mi limito a citarne alcuni. Una recente opinione del Comitato Economico e Sociale Europeo³ – proposta e sostenuta da un componente dell'economia sociale – insiste sì sulla pluralità delle forme di impresa, ma non indica sulla base di quale principio esse vadano suddivise e in particolare non cita mai tra i vari parametri di differenziazione quello, a mio avviso più rilevante, dell'obiettivo perseguito. Un altro esempio di confusione concettuale è il diffuso utilizzo, da parte sia degli economisti che dei media del termine “capitalismo” per intendere l'economia di mercato, dimenticando che mentre il capitalismo è un sistema dove operano esclusivamente imprese di capitali, l'economia di mercato si caratterizza o si può caratterizzare per la coesistenza di una pluralità di forme di impresa e può esistere e funzionare non solo senza la prevalenza, ma al limite anche senza la presenza di imprese capitalistiche. Infine si può ricordare la tendenza delle stesso organizzazioni dell'economia sociale a qualificarsi per una o poche caratteristiche, come la mutualità e la democraticità, certamente importanti ma solo in parte originarie e fondanti, e spesso derivate dalla particolare assegnazione dei diritti di proprietà e dall'obiettivo perseguito.

Ciò da cui la riflessione dovrebbe a mio avviso prendere avvio è invece il riconoscimento che la questione del pluralismo d'impresa investe direttamente il carattere fondante delle nostre economie, in quanto ciò che le caratterizza veramente e che va tutelata è la libertà di fare impresa non la libertà di fare impresa capitalistica. Anzi, se è vero che la caratteristica delle nostre economie è la libertà di fare impresa, allora è possibile che il capitalismo sia soltanto un fenomeno contingente e che in futuro, a seguito delle trasformazioni settoriali e tecnologiche, possano finire per prevalere altre forme di impresa, in particolare le imprese cooperative e sociali.

È quindi necessario unire le forze e lavorare insieme per andare oltre alle impostazioni teoriche oggi prevalenti, per rifondare una teoria economica, e non solo, a partire dal principio della libertà di formare imprese che possono perseguire obiettivi diversi. Nella consapevolezza

³ CESE, *Opinion of the Economic and Social Committee on the Diverse form of enterprise*, INT/447, 2009.

che ciò comporta la messa in discussione di concetti oggi ritenuti fondanti come quello di “efficienza”, inteso come minimizzazione dei costi e che inevitabilmente sconta l’ipotesi che le imprese debbano avere come unico obiettivo il profitto e quindi debbano essere misurate solo in base a questo unico indicatore. Ma se si ammette che le imprese possano anche perseguire obiettivi diversi il concetto di efficienza va radicalmente rivisto e con esso gli indicatori che lo misurano.

Occorre quindi iniziare a dimostrare, attraverso opportune attività di ricerca che il pluralismo di impresa serve. Se le casse rurali e le banche di credito cooperativo hanno avuto successo in questi anni, ciò non è dovuto solo al fatto che le altre forme bancarie si stavano riorganizzando e non avevano tempo per i piccoli clienti, bensì al diverso modo di fare banca delle banche di credito cooperativo, che spesso risulta “superiore” a quello delle istituzioni finanziarie orientate al profitto. Con buona pace per chi fino a pochi anni fa sosteneva che ormai le banche di credito cooperativo erano un residuo del passato e che andavano tutte demutualizzate. In altri termini, bisogna lavorare per dimostrare che forme diverse di impresa fanno lo stesso mestiere in modo diverso, generando risultati differenti che occorre misurare e rendere espliciti.

Ma i lavori sia teorici che empirici che dimostrano la rilevanza della pluralità delle forme di impresa sono ancora molto pochi. Per potenziarli bisogna operare almeno in tre direzioni. È innanzitutto necessario fare più sinergia, eliminando o riducendo la frammentazione tra studiosi, ma anche fra centri studi, e favorendo i collegamenti tra questi centri e le realtà del movimento dell’economia sociale. Occorre poi trovare il modo per creare luoghi di riflessione di peso e dimensioni adeguate, dove si possano condividere le strategie, gli obiettivi, dove possano lavorare insieme studiosi e soggetti facenti parte del movimento cooperativo e dell’impresa sociale. Infine, occorre puntare molto di più sui giovani, sulla formazione di una classe di giovani ricercatori che sia in grado di prendere le redini della produzione di conoscenza e di portare avanti in futuro queste riflessioni in maniera sempre più incisiva. Ciò va fatto partendo dall’Italia che è uno dei paesi europei con un sistema di economia sociale, nonprofit e civile, molto sviluppato e consapevole delle proprie potenzialità.

Intervento

di **Andrea Olivero***

Portavoce Forum del Terzo Settore

La domanda di fondo, cui molti cercano di eludere nel dare una risposta, è relativa alla tipologia di Europa costruita e da costruire. L'UE è nata con determinate prospettive ed ha avuto anche una straordinaria forza attrattiva non solo per i governi ma anche per i popoli europei: basti pensare a un conflitto come quello della Ex-Jugoslavia che è stato giocato prevalentemente dall'opinione pubblica sul tema dell'adesione all'Europa, della possibilità di entrare in Europa.

Il processo di allargamento del numero di Stati afferenti all'UE, che è stato un bene per l'Europa, ha prodotto però dei cambiamenti radicali nel modello che si è era fino a quel momento adottato dagli Stati membri.

La crisi che stiamo attraversando ci mette di fronte a tutte le contraddizioni del modello che è stato applicato finora. L'Europa, infatti, ha pensato di costruirsi e di poter costruire il benessere per i propri cittadini attraverso un mercato interno più forte che avesse al centro il concetto di "concorrenza", la quale avrebbe dovuto portare i singoli Stati ad essere sempre più in grado di agire in un contesto europeo e, contestualmente, di costruire un modello che fosse non tanto quello tradizionale (modello sociale europeo) quanto simile – almeno in parte ispirato – al modello americano di welfare, un modello che in qualche misura fosse più sostenibile anche per i paesi dell'ex blocco sovietico, che non avevano più la forza di sostenere quello Stato sociale che pure li aveva anch'essi caratterizzati.

Si deve riflettere attentamente su questo e verificare se sia possibile o meno andare a scardinare questo sistema: l'iniziativa sul versante

* Testo non rivisto dall'autore

economico intorno all'Economia Sociale, da un lato, e contestualmente l'iniziativa sulla percezione di un vero e proprio modello sociale europeo sono due elementi della medesima battaglia che si può condurre in nome di una visione dell'Europa che torni a far appassionare i cittadini europei al disegno comune dell'Europa, perché è questo l'elemento estremamente critico che è oggi sotto gli occhi di tutti. Non si tratta di europeismo, non è una questione legata solamente al fatto che si aspiri alla costruzione di un unico stato europeo, bensì si tratta di una questione di democrazia, perché il fatto che oggi la maggioranza dei cittadini europei non si senta chiamata a partecipare alle scelte che il nostro continente insieme va ad assumere, indica una caduta di tensione politica e di volontà di partecipazione e di consapevolezza di poter contare all'interno di questo schema.

Questo è ancor più grave se si guarda alla già debole e fragile democrazia di molti Stati che oggi aderiscono all'UE, tra cui alcuni dei paesi dell'ex blocco sovietico, che non hanno la forza al loro interno di costruire un pensiero e proposte politiche coerenti riguardo alle politiche sociali, ma anche rispetto a temi cruciali, come quello della sussidiarietà e della costruzione di un mercato plurale in cui vi siano più soggetti, sia pubblici che privati.

In questa prospettiva, il lavoro della società civile e del Terzo Settore può risultare estremamente importante perché sa coniugare, da un lato, la visione – conservata in maniera abbastanza determinata – con anche la capacità di mostrare l'efficacia delle buone pratiche che ci contraddistinguono. L'Economia Sociale, che in Italia è andata crescendo, complessivamente nel continente europeo ha assunto dei dati di assoluta rilevanza e il documento dell'on. Patrizia Toia illustra numeri legati al Terzo Settore molto importanti¹. Questo deve permettere ai soggetti dell'Economia Sociale di proporsi al mondo della politica e dell'economia tradizionale in maniera forte e decisa.

La sfida sta proprio nell'assunzione di consapevolezza che l'Economia Sociale non può essere separata dal resto dell'economia: ovvero,

¹ L'Economia Sociale rappresenta il 10% di tutte le imprese europee (2 milioni di imprese), nonché il 6% di posti di lavoro totali. Inoltre, in altri documenti dell'Unione Europea, 100 milioni di cittadini europei svolgono attività di volontariato, apportando un contributo economico pari in media al 5% del PIL.

gli steccati che in qualche misura per un certo tempo noi stessi, per nostra tutela, abbiamo creato intorno a noi per garantirci la possibilità di mantenere forte l'elemento ideale che spingeva le nostre organizzazioni nell'avviare la propria azione sociale, ora devono cadere nella prospettiva di un allargamento degli spazi di quella civilizzazione dell'economia, che risulta essere oggi estremamente importante per andare a rimettere l'uomo al centro della stessa economia. Una sfida questa che, oggi, non è più contenuta solo fra gli obiettivi di talune organizzazioni umanitarie o della dottrina sociale della Chiesa, bensì si configura come sfida assunta – almeno a livello teorico – da una larga fetta della politica.

In questa prospettiva noi possiamo giocare un grande ruolo, a patto, però, che a livello europeo si riesca ad ottenere alcune delle cose che sono contenute nella Risoluzione proposta dall'on. Toia: innanzitutto, un pieno riconoscimento delle organizzazioni che afferiscono al Terzo Settore. In Italia siamo ancora in una situazione, per certi versi, peggiore: si trova difficoltà anche nel definirsi internamente, il Codice Civile non è nitido rispetto alla stessa natura giuridica delle organizzazioni del Terzo Settore. Per questo motivo sempre di più si deve ragionare in logica europea a questo riguardo ed è uno sforzo che va compiuto insieme e che va effettuato insieme alle altre reti del Terzo Settore europeo. Infine, un'ulteriore proposta – contenuta nella Risoluzione già citata – è quella dell'adozione di una Carta Europea dell'Economia Sociale: questa, infatti, si configura come prospettiva molto interessante per fare sì che si vada ad avere un ancoraggio nei bacini sociali definiti dalla Commissione Europea, fissando gli standard dei servizi che siano consoni allo sviluppo della persona, alla sua partecipazione nella gestione delle prestazioni, riconoscendo le caratteristiche peculiari al fine di evitare di essere considerati alla pari di altri soggetti che sono in realtà assai differenti.

Queste sono alcune delle sfide che non riguardano soltanto l'ambito specifico economico, ma anche quello democratico dell'intero continente: se non dovesse riuscire a costruire un sistema di sussidiarietà vera, allora non si riuscirebbe ad avere nemmeno una partecipazione vera dei cittadini in Europa, con il conseguente rischio che l'Europa degli stati si affievolisca e perda la sua ragion d'essere

Intervento

di **Alessandro Azzi**

Presidente Federazione Nazionale Banche di Credito Cooperativo

Il Credito Cooperativo è oggi oggetto di scoperta o riscoperta.

In questi mesi sono crollati nella finanza molti grandi miti che sembravano inattaccabili in quanto certezze assolute. Si pensi all'idolatria del *breve terminismo*, ovvero a quelle logiche operative per cui si dovevano dare risposte – nell'attività finanziaria e bancaria – che potessero essere verificate, in termini di risultati, nel breve, brevissimo periodo. In questo sistema, a fronte di quei risultati, i manager ricevevano dei premi e le società di *rating* delle commissioni. E si pensi al mito della *grande dimensione* come sinonimo, di per sé, di efficienza nell'attività finanziaria e bancaria. Oggi, viceversa, si parla di grande dimensione nella finanza come foriera di rischi o di possibili criticità, innanzitutto per la capacità di rispondere ai bisogni dei territori, soprattutto a fronte di una realtà economica molto frazionata.

La crisi finanziaria non ha toccato le Banche di Credito Cooperativo che, tuttavia, sono inevitabilmente state coinvolte dalla crisi economica, in quanto fortemente radicate sui territori e al servizio dell'economia reale. In tale contesto, le BCC hanno cercato di mantenere un profilo di banca "di prossimità" e "di comunità", ovvero di aziende di credito vicine nei fatti alle famiglie e alle imprese.

Non mi pare un caso. Ritengo, infatti, che nei cromosomi dell'economia civile ci siano anticorpi ed antidoti per gestire i rischi in modo differente.

In effetti, la teoria economica afferma che l'Economia Civile si basa su tre principi fondamentali: scambio di equivalenti, redistribuzione e reciprocità, mentre l'economia tradizionale – che riconosce come naturale solo l'impresa capitalistica – pecca sostanzialmente di tre man-

canze: l'eliminazione del terzo principio (reciprocità) con conseguente esclusione dal mercato dei cosiddetti beni relazionali; il "riduzionismo" delle forme di impresa, con conseguente negazione del pluralismo; l'assolutizzazione del paradigma dell'*homo oeconomicus*. Proprio la crisi, però, ha messo in discussione quest'ultimo punto e la sua presunta efficienza, esaltando, dall'altra parte, alcune delle caratteristiche dell'Economia Civile. In particolare: l'attenzione alla redditività sociale, il primato della persona sul profitto, la *governance* democratica e la flessibilità come modello organizzativo, il ruolo importante della piccola dimensione e, infine, il radicamento nel territorio.

Queste caratteristiche possono costituire dei veri e propri antidoti all'assunzione di determinati rischi o, almeno, uno strumento per la loro gestione differente per almeno quattro ragioni:

1. rappresentano un freno naturale al breve terminismo;
2. rendono efficace il controllo tra pari derivante dal radicamento (forma di controllo che nei casi virtuosi risulta complemento efficace a quello dei regolatori, che ha molto difettato proprio nelle origini della crisi);
3. disincentivano l'azzardo morale, che permette di evitare l'anomia dei mercati e il conseguente non rispetto delle regole dei mercati;
4. incentivano lo sviluppo dei livelli di fiducia.

L'Economia Civile è, pertanto, anticiclica e controcorrente: il suo ruolo è stato riconosciuto sia nella recente Enciclica del Papa sia da parte del Governo. Il riferimento è alla Banca del Mezzogiorno, nella quale è stato previsto un coinvolgimento del Credito Cooperativo. Il "sistema BCC" ha ascoltato con senso di responsabilità l'invito fatto dal Governo di impegnarsi a sostenere lo sviluppo creditizio nel Mezzogiorno, per facilitare l'accesso al credito delle piccole imprese, soprattutto giovanili, per contribuire a migliorare la gestione delle risorse agevolative e la prestazione delle garanzie attraverso la realtà dei consorzi-fidi. In ogni caso, l'apporto del Credito Cooperativo non potrà che essere coerente con la propria identità e le proprie caratteristiche.

Infine una sottolineatura sull'importanza dell'approvazione del Rapporto sull'Economia Sociale da parte del Parlamento Europeo. In esso, con l'affermazione che "l'economia sociale è importante per il rafforzamento della democrazia industriale ed economica", si pone defini-

tivamente fine a quel riduzionismo che aveva caratterizzato il modello economico capitalista. Finalmente si riconosce l'importanza della diversità dei soggetti economici sul mercato.

La novità principale del Rapporto sull'Economia sociale è dunque il riconoscimento, che si declina su quattro piani: culturale, statistico, giuridico ed economico.

Culturale, perché, se vogliamo che l'economia sociale esca dalla nicchia, occorre investire nella produzione e promozione di cultura economica "differente". Un esempio: solo l'1% della letteratura economica mondiale è dedicata alla formula cooperativa. Secondo aspetto: occorre dare "dignità statistica" all'economia civile. Dal punto di vista giuridico, il Rapporto invita a sviluppare in tutti i Paesi membri un quadro normativo adeguato alle particolari esigenze del settore dell'economia sociale. In questo contesto mi pare significativo il passaggio in cui il Parlamento Europeo invita la Commissione a non ostacolare le normative nazionali in materia societaria e fiscale che si applicano alle cooperative sulla base dei principi della mutualità e della democrazia societaria. Sul piano economico, infine, va richiamato il "peso" ed il ruolo dell'economia civile in Europa.

L'auspicio è che l'economia civile faccia sentire sempre di più la propria voce. Ed in modo sempre più corale.

Intervento

di **Giuliano Poletti**

Presidente Legacoop

Sul tema delle Politiche per l'Economia Sociale in Europa, pesa fortemente ancora oggi, in modo evidente, una questione di fondo di natura culturale, una concezione che per molti anni, ha prevalso come pensiero unico. Si tratta dell'idea, secondo la quale, data l'economia capitalistica, l'unica impresa capace di esprimerne al meglio le possibilità di sviluppo e di mercato, è quella capitalistica, e che quindi, tutte le altre forme di impresa sono, in sostanza, realtà marginali la cui ragion d'essere e di operare è dovuta al fatto che coprono aree economiche e segmenti di mercato in cui le imprese di capitali e il mercato capitalistico classico non riescono ancora ad esprimersi pienamente. Secondo questa visione, le forme di impresa non strettamente capitalistiche, sono, di conseguenza, una sorta di eccezione destinata ad essere rapidamente riassorbita dalla "forma normale di impresa" non appena, quest'ultima riesca ad esprimere appieno la sua efficienza capitalistica anche in questi settori marginali.

Proprio questo tema della pluralità delle forme di impresa, è stato oggetto del documento introduttivo dell'ultima assemblea congressuale di Legacoop; nel documento abbiamo focalizzato la centralità di questa diversa visione culturale che riguarda il mercato, la società e il futuro della comunità.

Il mercato, infatti, non è un'astrazione, ma è, piuttosto, la risultante dei comportamenti dei soggetti che lo compongono. Ciascun soggetto sta sul mercato secondo le proprie missioni e finalità e porta un valore. Il mercato è quindi un ambiente "civilizzabile", cioè un contesto che si modifica in ragione delle finalità che, sul piano culturale e civile, vengono promosse.

Tornando al problema culturale del pensiero unico, che prima ho richiamato, va sottolineato che questo è stato rappresentato da alcune affermazioni, che sono state assunte come verità indiscutibili. Una di queste è l'asserzione secondo cui obiettivo prioritario dell'azienda è "produrre valore per gli azionisti", come se questo risultato fosse appannaggio solo delle imprese capitalistiche e, soprattutto, come se questo risultato fosse immediatamente traducibile in valore per tutta la società.

Questo significa che è necessario ragionare, andare a fondo alla sostanza delle questioni, senza lasciarci prendere da teoremi che, in quanto tali, appaiono al di fuori della nostra possibilità di interloquire e di discutere concretamente sulle cose.

La preoccupazione più forte, in questo momento, è, ad esempio, l'individuazione dei tempi prevedibili per il superamento della crisi e dell'andamento che caratterizzerà la ripresa del ciclo economico. In realtà, come andrà la crisi non lo sa nessuno, però, quelli che hanno avuto delle responsabilità nell'esplosione finanziaria che ha generato la crisi economica e che ci hanno portato dove siamo finiti, si stanno comportando come se fosse ormai acquisito un andamento ad U del ciclo, quindi una lenta ma progressiva e sicura ripresa, e su questa base giustificano i benefici che allora hanno acquisito. Questo è un modo di concepire le cose culturalmente ed eticamente discutibile: il fatto che si possa rinviare il giorno del giudizio in merito a comportamenti ingiusti e che a pagare siano altri in futuro, non è, evidentemente, edificante.

Nel rapporto con la dimensione europea, assolutamente rilevante per tutte le nostre azioni, è del tutto evidente che, il cambio di logica è, ad oggi, solo avviato. Ad oggi, non è attribuito un valore riconosciuto al fatto che dei soci di una cooperativa rinunciano a privatizzare, a proprio vantaggio, il risultato di quell'impresa e che, quindi, gli utili d'impresa diventino patrimonio collettivo. Il problema è che non si può considerare uguale ciò che uguale non è: deve essere, pertanto, messo in piedi un meccanismo di consolidamento del fatto che le basi dell'Europa siano i fondamentali del pluralismo, anche tra le forme di impresa.

È necessario contaminare in qualche modo l'altra economia, per far capire loro che cosa si fa all'interno dell'Economia Sociale. È necessario che i soggetti dell'economia di mercato capitalistica si confrontino

con noi e che questi temi vengano discussi non solamente tra i soggetti dell'Economia Sociale. Bisogna avere il coraggio, la forza di accettare le critiche e le contestazioni che gli altri ci possono muovere contro, perché già ad oggi si hanno tutti gli argomenti per affrontare queste discussioni, serenamente e su un piano di parità anche sotto il profilo della cultura e delle idee fondanti della economia.

Intervento

di **Patrizia Toia***

Membro del Parlamento Europeo

La Risoluzione del Parlamento Europeo sull'Economia Sociale è un *rapporto di iniziativa*, ovvero un atto che non parte da un lavoro della Commissione e, quindi, da un parere condiviso, bensì un documento proposto da un parlamentare europeo per essere discusso al fine di essere approvato – o meno – dal Parlamento stesso. Questo rapporto è stato realizzato su sollecitazione del movimento cooperativo che risiede a Bruxelles, lavorando insieme ad un network europeo che si occupa di tematiche legate al sociale.

Dentro la definizione di questo rapporto risiede la possibilità per lo sviluppo di un lavoro futuro; si tratta, quindi, un rapporto di iniziativa che viene approvato con una deliberazione e che ha avuto la stessa trafila di ogni atto ufficiale del Parlamento. È stato dunque oggetto di discussione nelle commissioni di merito (economica e sociale) e andrà ad essere ripreso dalla nuova Commissione intergruppo di Economia Sociale, che sarà ricostruita a breve, per recuperare tutto quello che è stato inserito nel Rapporto e che bisogna applicare. Infatti, all'interno del presente documento ci sono molte sollecitazioni, indicazioni ed inviti alla Commissione: ad esempio, una è relativa alla necessità di sottoporre i soggetti dell'Economia Sociale a regole di concorrenza altre rispetto a quelle cui sono assoggettate le altre tipologie di impresa. Una ulteriore indicazione contenuta nel documento si riferisce, invece, alla disciplina degli aiuti di Stato e al ruolo che i soggetti dell'Economia Sociale devono avere nella revisione della politica di questi.

Molti aspetti contenuti nel Rapporto hanno la veste di “invito”: per

* Testo non rivisto dall'autore

esempio, la tematica legata alla ricerca e ai rapporti tra Economia Sociale e mondo accademico. Altri aspetti possono essere motivo di cambiamenti di tipo legislativo nei confronti dell'Unione Europea e le diverse istituzioni che la compongono.

Lo scopo principale di questo documento è riportare l'attenzione da parte dell'Unione Europea sui soggetti che costituiscono l'Economia Sociale e che sono molto numerosi sul territorio europeo. Attraverso questo Rapporto, si è voluto affermare che, in nome del pluralismo delle forme di impresa, nell'economia di mercato – che è uno dei pilastri del diritto comunitario – esistono diverse forme di impresa, ciascuna con le proprie caratteristiche e specificità. Quindi, le realtà di impresa del Terzo Settore sono costitutive del mercato interno europeo, non una componente marginale dello stesso, bensì una diversità relativamente ad alcune caratteristiche proprie che esse possiedono e da loro sono condivise. Si tratta in particolar modo di caratteristiche che riguardano le finalità di questi soggetti, i valori di cui essi si fanno portatori, ad esempio il valore del lavoro. Le imprese del Terzo Settore sono imprese che lavorano “col” capitale, ma non “per” il capitale.

La valorizzazione dei soggetti dell'Economia Sociale è elemento rilevante sia per i paesi in cui queste esperienze sono già poste in essere, sia per i paesi che invece non conoscono ancora queste realtà; questi ultimi sono nazioni che hanno conosciuto un cambiamento di tipo anche economico e di organizzazione dell'impresa e dell'economia molto profondo e che, forse, potrebbero identificare degli esempi interessanti nell'ambito delle proprie realtà da riproporre in campo europeo.

È necessario, inoltre, dare una certa visibilità e dignità a questi soggetti, che danno un grosso contributo all'economia europea. Peraltro, questo Rapporto, che ha visto la luce prima della crisi in cui ci troviamo oggi ed è stato approvato a febbraio 2009, di fronte alla situazione in cui versano oggi le economie nazionali, assume una nuova importanza, in particolare per ciò che riguarda i legami territoriali e l'attenzione al tema del lavoro, nonché per la minore propensione alla speculazione da parte dei soggetti in questione.

Si tratta di “poli di utilità sociale”, molto importanti anche per l'incrocio con i sistemi di welfare: non tutti si occupano di erogazione di servizi, però molti entrano in questo campo e dimostrano come è possi-

bile avere un ruolo non meramente di supplenza dello Stato nella fornitura di servizi, bensì un ruolo di partecipazione alle decisioni e alla programmazione, nonché di svolgimento di una parte attiva nel sistema di welfare. In questo modo, la sussidiarietà assume un valore non di delega, ma di co-responsabilizzazione nei confronti dei bisogni dei cittadini.

C'è, inoltre, da affrontare un tema di rappresentanza di questo ambito, sia nella programmazione locale ma anche a livello istituzionale più alto, per avere una migliore comunicazione esterna ed un maggiore riconoscimento a livello europeo.

Il Rapporto ha definito diversi punti, alcuni dei quali potranno essere messi in atto in maniera più precisa e pregnante se si avrà la forza, a livello di Parlamento Europeo, di colloquiare con la prossima Commissione Interdisciplinare, coinvolgendo gli attori che a livello europeo stanno seguendo questa strada e andando a definire delle priorità.

Alcune forme e regole dell'organizzazione economica e finanziaria, che sembravano indiscutibili – al più leggermente modificabili –, da un lato, hanno dimostrato di essere largamente criticabili, mentre, dall'altro, di essere superabili poiché realmente dannose ed inadeguate. Questa grande crisi ha riflessi molto legati anche alla vita sociale, i quali non si fermano solo alla questione della disoccupazione – tema che peraltro è fin troppo poco trattato. Siamo di fronte ad un grande atomizzarsi della società e ad un grande conflitto che si diffonde, governato dalla paura generalizzata che produce i rischi di cui siamo a conoscenza.

Esiste, inoltre, un *deficit* di democrazia, dovuto anche alla debolezza degli Stati-nazione: nel cercare una nuova modalità di welfare, si discute di economia, cercando di ricostruire e rinvigorire anche il tessuto democratico basato sulla socialità.

È questo il grande valore del settore in questione, che, oltre ad essere economico, è anche sociale e democratico.

La crisi in atto come crisi di senso

di **Stefano Zamagni**

Presidente Agenzia per le Onlus – Università di Bologna

Due sono i tipi di crisi che, grosso modo, è possibile identificare nella storia delle nostre società: dialettica l'una, entropica l'altra. Dialettica è la crisi che nasce da un conflitto fondamentale che prende corpo entro una determinata società e che contiene, al proprio interno, i germi o le forze del proprio superamento. (Va da sé che non necessariamente l'uscita dalla crisi rappresenta un progresso rispetto alla situazione precedente). Esempi storici e famosi di crisi dialettica sono quelli della rivoluzione americana, della rivoluzione francese, della rivoluzione di ottobre in Russia nel 1917. Entropica, invece, è la crisi che tende a far collassare il sistema, per implosione, senza modificarlo. Questo tipo di crisi si sviluppa ogniqualvolta la società perde il senso – cioè, letteralmente, la direzione – del proprio incedere. Anche di tale tipo di crisi la storia ci offre esempi notevoli: la caduta dell'impero romano; la transizione dal feudalesimo alla modernità; il crollo del muro di Berlino e dell'impero sovietico.

Perché è importante tale distinzione? Perché sono diverse le strategie di uscita dai due tipi di crisi. Non si esce da una crisi entropica con aggiustamenti di natura tecnica o con provvedimenti solo legislativi e regolamentari – pure necessari – ma affrontando di petto, risolvendola, la questione del senso. Ecco perché sono indispensabili a tale scopo minoranze profetiche che sappiano indicare alla società la nuova direzione verso cui muovere mediante un supplemento di pensiero e soprattutto la testimonianza delle opere. Così è stato quando Benedetto, lanciando il suo celebre “ora et labora”, inaugurò la nuova era, quella delle cattedrali. (Mai si dirà abbastanza della portata rivoluzionaria, sul piano sia sociale sia economico, dell'impianto concettuale

del carisma benedettino. Il lavoro, da secoli considerato attività tipica dello schiavo, diviene piuttosto con Benedetto la via maestra per la libertà: è per diventare liberi che occorre lavorare. Non solo, ma il lavoro viene sollevato al livello della preghiera. Come dirà poi Francesco, guai a separare *Laborantes* e *contemplantes*; in ciascuna persona preghiera e lavoro devono sempre procedere in parallelo).

Ebbene, la grande crisi economico-finanziaria tuttora in atto è di tipo basicamente entropico. E dunque non è corretto assimilare – se non per gli aspetti meramente quantitativi – la presente crisi a quella del 1929 che fu, piuttosto, di natura dialettica. Quest’ultima, infatti, fu dovuta ad errori umani commessi, soprattutto dalle autorità di controllo delle transazioni economiche e finanziarie, conseguenti ad un preciso deficit di conoscenza circa i modi di funzionamento del mercato capitalistico. Tanto che ci volle il “genio” di J.M. Keynes per provvedere alla bisogna. Si pensi al ruolo del pensiero keynesiano nella articolazione del *New Deal* di Roosevelt. Nella crisi attuale è certamente vero che ci sono stati errori umani - anche gravi come ho mostrato in Zamagni (2009) – ma questi sono stati la conseguenza non tanto di un deficit conoscitivo, quanto piuttosto della crisi di senso che ha investito la società dell’occidente avanzato a far tempo dall’inizio di quell’evento di portata epocale che è la globalizzazione.

Sorge spontanea la domanda: in cosa si esprime e dove maggiormente si è manifestata questa crisi di senso? La mia risposta è: in una triplice separazione. E precisamente, la separazione tra la sfera dell’economico e la sfera del sociale; il lavoro separato dalla creazione della ricchezza; il mercato separato della democrazia. Vedo di chiarire, seppure in breve, cominciando dalla prima.

Una delle tante eredità non certo positive che la modernità ci ha lasciato è il convincimento in base al quale titolo di accesso al “club dell’economia” è l’essere cercatori di profitto; quanto a dire che non si è propriamente imprenditori se non si cerca di perseguire esclusivamente la massimizzazione del profitto. In caso contrario, ci si deve rassegnare a far parte dell’ambito del sociale, dove appunto operano le imprese sociali, le cooperative sociali, le fondazioni di vario tipo, ecc. Questa assurda concettualizzazione – a sua volta figlia dell’erro-

re teorico che porta a confondere l'economia di mercato, che è il *genus*, con una sua particolare *species* e cioè il sistema capitalistico – ha finito con l'identificare l'economia con il luogo della produzione della ricchezza (un luogo il cui principio regolativo è l'efficienza) e a pensare il sociale come il luogo della redistribuzione dove la solidarietà e/o la compassione, (pubblica o privata che sia) sono i canoni fondamentali. Si sono viste e stiamo vedendo le conseguenze di tale separazione. Come il celebre storico-economico Angus Madison ha mostrato, negli ultimi trent'anni gli indicatori della diseguaglianza sociale, interstatale e intrastatale, hanno registrato aumenti semplicemente scandalosi, anche in quei paesi dove il welfare state ha giocato un ruolo importante in termini di risorse amministrative. Eppure, schiere di economisti e di filosofi della politica hanno creduto per lungo tempo che la proposta Kantiana: “facciamo la torta più grande e poi ripartiamola con giustizia” fosse la soluzione del problema dell'equità. Non si può non ricordare, a tale proposito, la potenza espressiva dell'aforisma lanciato dal pensiero economico neo-conservatore secondo cui “una marea che sale solleva tutte le barche”, da cui la celebre tesi dell'effetto di sgocciolamento (*trickle-down effect*): la ricchezza, a mò di pioggia benefica irrorerà prima o poi tutti, anche i più poveri. E dire che già il grande economista francese Leon Walras, nel 1873, aveva avvertito: “quando porrete mano alla ripartizione della torta non potrete ripartire le ingiustizie commesse per farla più grande”. Parole queste che la crisi attuale ha tristemente inverate.

La recente lettera enciclica *Caritas in Veritate* di papa Benedetto XVI indica a tutto tondo che la via d'uscita dal problema qui sollevato è nel ricomporre ciò che è stato artatamente separato. Prendendo posizione a favore di quella concezione del mercato – tipica dell'economia civile – secondo cui il legame sociale non può venire ridotto al solo “cash nexus”, l'enciclica suggerisce che si può vivere l'esperienza della socialità umana all'interno di una normale vita economica e non già al di fuori di essa come vorrebbe il modello dicotomico di ordine sociale. La sfida da raccogliere è allora quella della seconda navigazione nel senso di Platone: né vedere l'economia in endemico e ontologico conflitto con la vita buona perché vista come luogo dello sfruttamento e dell'alienazione, né concepirlo come il luogo in cui possono trovare soluzione tutti

i problemi della società, come ritiene il pensiero anarco-liberista.

Passo al secondo caso di separazione. Per secoli l'umanità si è attenuta all'idea anche all'origine della creazione di ricchezza c'è il lavoro umano – dell'un tipo o dell'altro non fa differenza. Tanto che Adam Smith apre la sua opera fondamentale, *La Ricchezza delle Nazioni* (1776) proprio con tale considerazione. Quale la novità che la finanziarizzazione dell'economia, iniziata circa un trentennio fa, ha finito col determinare? L'idea secondo cui sarebbe la finanza speculativa a creare ricchezza, molto di più e assai più in fretta dell'attività lavorativa. Una miriade di episodi e di fatti ce ne danno conferma. In Gran Bretagna – paese che ha dato i natali alla rivoluzione industriale – il settore manifatturiero contribuisce oggi con un modesto 12% al PIL nazionale e, fino al 2008, gli occupati nel settore della finanza erano giunti a oltre sei milioni di unità (oggi, metà di questi sono senza lavoro). Negli ultimi decenni, nelle migliori università del mondo, i dipendenti e i programmi di ricerca di *business studies* sono letteralmente esplosi, spiazzando e/o impoverendo altre aree di studio. (Si veda anche la distribuzione dei fondi tra aree di ricerca. E si vedano ancora le scelte dei corsi di laurea, o dei piani di studio, da parte degli studenti iscritti alle facoltà di economia). E così via. L'affermazione e la diffusione dell'ethos della finanza sono valsi - complici i *media* – ad accreditare il convincimento che non v'è bisogno di lavorare per arricchirsi; meglio tentare la sorte e soprattutto non avere troppi scrupoli morali.

Le conseguenze di tale pseudo rivoluzione culturale sono sotto gli occhi di tutti. (Si pensi al maldestro tentativo di sostituire alla figura del lavoratore quella del cittadino-consumatore come categoria centrale dell'ordine sociale). Oggi, ad esempio, non disponiamo di un'idea condivisa di lavoro che ci consenta di capire le trasformazioni in atto. Sappiamo che a partire dalla Rivoluzione Commerciale dell'XI secolo, si afferma gradualmente l'idea del lavoro artigianale, che realizza l'unità tra attività e conoscenza, tra processo produttivo e *mestiere* – termine quest'ultimo che rinvia a maestria. Con l'avvento della rivoluzione industriale prima e del fordismo-taylorismo poi, avanza l'idea della *mansione* (segno di attività parcellizzate), non più del mestiere, e con essa la centralità della libertà *dal* lavoro, come emancipazione

dal “regno della necessità”. E oggi, che siamo entrati nella società postfordista, che idea abbiamo del lavoro? C’è chi propone l’idea della *competenza* declinata in termini di figura professionale, ma non ci si rende conto delle implicazioni pericolose che ne possono derivare. Una fra tutte: la confusione tra meritocrazia e principio di meritorietà, come se i due termini fossero sinonimi. La civiltà occidentale poggia su una idea forte, l’idea della “vita buona”, da cui il diritto-dovere per ciascuno di progettare la propria vita in vista di una *civile felicità*. Ma da dove partire per conseguire un tale obiettivo se non dal lavoro inteso quale luogo di una buona esistenza? La fioritura umana – cioè l’*eudaimonia* nel senso di Aristotele – non va cercata *dopo* il lavoro, come accadeva ieri, perché l’essere umano incontra la sua umanità *mentre* lavora. Di qui l’urgenza di iniziare ad elaborare il concetto di eudaimonia lavorativa che per un verso vada oltre l’ipertrofia lavorativa tipica dei tempi nostri (il lavoro che riempie un vuoto antropologico crescente) e per l’altro verso valga a declinare l’idea di libertà *del* lavoro (la libertà di scegliere quelle attività che sono in grado di arricchire la mente e il cuore di coloro che sono impegnati nel processo lavorativo).

Chiaramente, l’accoglimento del paradigma eudaimonico implica che i fini dell’impresa – quali che ne sia la forma giuridica – sono irriducibili al solo profitto, pur non escludendolo. Implica dunque che possano nascere e svilupparsi imprese a vocazione civile in grado di superare la propria autoreferenzialità, dilatando così lo spazio della possibilità effettiva di scelta lavorativa da parte delle persone. Non si dimentichi, infatti, che scegliere l’opzione migliore tra quelle di un “cattivo” insieme di scelta non significa affatto che un individuo si merita ciò che ha scelto. La libertà di scelta fonda il consenso solamente se chi sceglie è posto nella condizione di concorrere alla definizione dell’insieme di scelta stesso. Aver dimenticato il fatto che non è sostenibile una società di umani in cui tutto si riduce, per un verso, a migliorare le transazioni basate sul principio dello scambio di equivalenti e, per l’altro verso, ad agire su trasferimenti di tipo assistenzialistico di natura pubblica, ci dà conto del perché sia così difficile passare dall’idea del lavoro come attività a quella del lavoro come opera.

Infine, di una terza separazione al fondo della crisi attuale mette

conto dire. Si tratta di questo. Da sempre la teoria economica – specialmente quella della scuola di pensiero neo-austriaca – sostiene che il successo e il progresso di una società dipendono crucialmente dalla sua capacità di mobilitare e gestire la conoscenza che esiste, dispersa, tra tutti coloro che ne fanno parte. Infatti, il merito principale del mercato, inteso come istituzione socio-economica, è proprio quello di fornire una soluzione ottimale al problema della conoscenza. Come già F. von Hayek ebbe a chiarire nel suo celebre (e celebrato) saggio del 1937, al fine di incanalare in modo efficace la conoscenza locale, quella cioè di cui sono portatori i cittadini di una società, è necessario un meccanismo decentralizzato di coordinamento, e il sistema dei prezzi di cui il mercato basicamente consta è esattamente quel che serve alla bisogna. Questo modo di vedere le cose, assai comune tra gli economisti, tende tuttavia ad oscurare un elemento di centrale rilevanza.

Invero, il funzionamento del meccanismo dei prezzi come strumento di coordinamento presuppone che i soggetti economici condividano e perciò comprendano la “lingua” del mercato. Valga un’analogia. Pedoni e automobilisti si fermano di fronte al semaforo che segna il rosso perché condividono il medesimo significato della luce rossa. Se quest’ultima evocasse, per alcuni, l’adesione ad una particolare posizione politica e, per altri, un segnale di pericolo è evidente che nessun coordinamento sarebbe possibile, con le conseguenze che è facile immaginare. L’esempio suggerisce che non uno, ma due, sono i tipi di conoscenza di cui il mercato ha bisogno per assolvere al compito principale di cui sopra si è detto. Il primo tipo è depositato in ciascun individuo ed è quello che – come bene chiarito dallo stesso F. von Hayek – può essere gestito dai normali meccanismi del mercato. Il secondo tipo di conoscenza, invece, è quella che circola tra i vari gruppi di cui consta la società ed ha a che vedere con la lingua comune che consente ad una pluralità di individui di condividere i significati delle categorie di discorso che vengono utilizzate e di intendersi reciprocamente quando vengono in contatto.

È un fatto che in qualsiasi società coesistono molti linguaggi diversi, e il linguaggio del mercato è solamente uno di questi. Se questo fosse l’unico, non ci sarebbero problemi: per mobilitare in modo efficiente la conoscenza locale di tipo individuale basterebbero gli usua-

li strumenti di mercato. Ma così non è, per la semplice ragione che le società contemporanee sono contesti multi-culturali nei quali la conoscenza di tipo individuale deve viaggiare attraverso confini linguistici ed è questo che pone difficoltà formidabili. Il pensiero neo-austriaco ha potuto prescindere da tale difficoltà assumendo, implicitamente, che il problema della conoscenza di tipo comunitario di fatto non esistesse, ad esempio perché tutti i membri della società condividono il medesimo sistema di valori e accettano gli stessi principi di organizzazione sociale. Ma quando così non è, come la realtà ci obbliga a prendere atto, si ha che per governare una società “multi-linguistica” è necessaria un’altra istituzione, diversa dal mercato, che faccia emergere quella lingua di contatto capace di far dialogare i membri appartenenti a diverse comunità linguistiche. Ebbene, questa istituzione è la democrazia deliberativa. Questo ci aiuta a comprendere perché il problema della gestione della conoscenza nelle nostre società di oggi, e quindi in definitiva il problema dello sviluppo, postula che due istituzioni – la democrazia e il mercato – siano poste nella condizione di operare congiuntamente, fianco a fianco. Invece, la separazione tra mercato e democrazia che si è andata consumando nel corso dell’ultimo quarto di secolo sull’onda dell’esaltazione di un certo relativismo culturale e di una esasperata mentalità individualistica ha fatto credere – anche a studiosi avvertiti – che fosse possibile espandere l’area del mercato senza preoccuparsi di fare i conti con l’intensificazione della democrazia.

Due le principali implicazioni che ne sono derivate. Primo, l’idea perniciosa secondo cui il mercato sarebbe una zona moralmente neutra che non avrebbe bisogno di sottoporsi ad alcun giudizio etico perché già conterrebbe nel proprio nucleo duro (*hard core*) quei principi morali che sono sufficienti alla sua legittimazione sociale. Al contrario, non essendo in grado di autofondarsi, il mercato per venire in esistenza presuppone che già sia stata elaborata la “lingua di contatto”. E tale considerazione basterebbe a sconfiggere da sola ogni pretesa di autoreferenzialità. Secondo, se la democrazia, che è un bene fragile, va soggetta a lento degrado, può accadere che il mercato sia impedito di raccogliere e gestire in modo efficiente la conoscenza, e quindi può accadere che la società cessi di progredire, senza che ciò avvenga per un

qualche difetto dei meccanismi del mercato, bensì per un deficit di democrazia. Ebbene, la crisi economico-finanziaria in corso – una crisi di natura appunto entropica e non dialettica – è la migliore e più cocente conferma empirica di tale proposizione. Si pensi, per fare un solo esempio, alla prevalenza, nelle sfere sia economica sia politica, del corto termismo (*short termism*), dell'idea cioè secondo cui l'orizzonte temporale delle decisioni ha da essere il breve periodo. La democrazia, invece, ha necessariamente di mira il lungo periodo. Se le preposizioni del mercato sono *senza – contro – sopra* (senza gli altri; contro gli altri; sopra gli altri), quelle della democrazia sono *con-per-in* (con gli altri; per gli altri; negli altri). In definitiva, abbiamo bisogno di ricongiungere mercato e democrazia per scongiurare il duplice pericolo dell'individualismo e dello statalismo centralistico. Si ha individualismo quando ogni membro della società vuol essere il tutto; si ha centralismo quando a voler essere il tutto è un singolo componente. Nell'un caso si esalta a tal punto la diversità da far morire l'unità del consorzio umano; nell'altro caso, per affermare l'uniformità si sacrifica la diversità.

Mi piace chiudere con un pensiero antico, e dunque attuale, di B. Pascal. Scrive il filosofo francese che vi sono tre ordini di cose: l'ordine dei corpi cui corrisponde lo spirito di geometria (*l'esprit de geometrie*); l'ordine dei cuori cui corrisponde lo spirito di finezza (*l'esprit de finesse*); l'ordine delle carità cui corrisponde lo spirito di profezia. E se fosse che la povertà di voci profetiche – e quindi di minoranze profetiche – che si nota in giro dipendesse dall'affievolimento dell'ordine della carità?

Anteprima Rilevazione – a cura di Centro Studi Unioncamere

“Economia Civile e Sviluppo: dimensioni e prospettive nella società del rischio”

di **Guido Caselli**

Direttore Centro Studi Unioncamere Emilia-Romagna

In questa presentazione vorrei affrontare il rapporto tra economia civile e sviluppo, suddividendo il mio intervento in due parti: la prima, “Italia 2010”, si focalizza sulla situazione attuale e passata, mentre la seconda, “Italia 2030”, si pone come obiettivo quello di cercare di comprendere cosa potrà accadere nei prossimi anni.

Il punto di partenza è capire in quale contesto oggi siamo chiamati a muoverci.

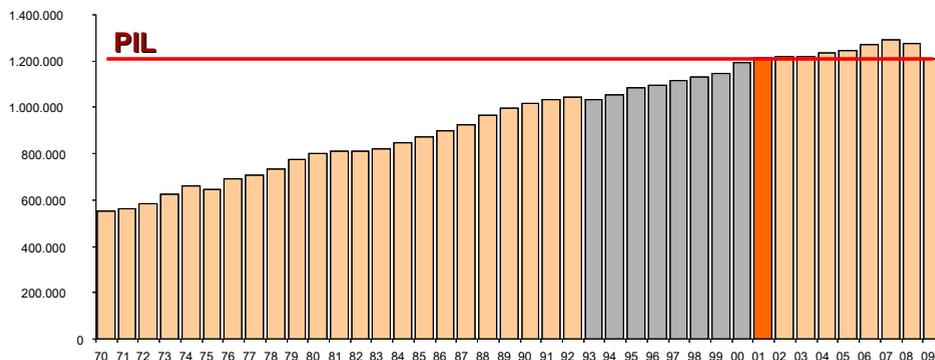
“L'anno si sta concludendo all'insegna della recessione in gran parte dei Paesi europei. Nelle principali economie occidentali vi è una generale incertezza sui tempi e sulla velocità della ripresa. Emergono i punti di debolezza sui quali agire: la difficoltà di affrontare mercati sempre più ampi, la difficoltà ad accedere al capitale di rischio, la crisi di managerialità nel ricambio generazionale e nell'approccio a nuovi mercati. Esistono punti di forza sui quali fare leva: la spinta imprenditoriale, una diffusa cultura di produzione artigianale, alcuni insediamenti industriali di rilievo, un sistema universitario diffuso e di qualità. La ripresa economica premierà i comportamenti strategici delle aziende volti alla crescita dimensionale e alla presenza sistematica sui mercati esteri. Diversamente forti problemi di ristrutturazione riguarderanno settori quali il tessile-abbigliamento. Le recenti vicende conducono ad ipotizzare un ripensamento della costituzione in chiave fortemente regionalista”.

Difficile non concordare con queste valutazioni sul contesto attuale. L'aspetto bizzarro è che queste considerazioni sono state scritte nel "Rapporto di Unioncamere Emilia-Romagna sull'Economia" del 1993. Dopo sedici anni continuiamo a raccontarci ancora le stesse cose, discutiamo ancora degli stessi punti di forza e di debolezza del sistema economico come se nulla in questi ultimi sedici anni fosse avvenuto. Del resto, se guardiamo alle caratteristiche delle imprese – ridotta dimensione, scarsa propensione all'innovazione e all'export, capitalismo familiare, ... - non è che in questi anni si sia assistito a cambiamenti significativi.

L'aspetto positivo che emerge nell'ultimo decennio è la crescita del numero delle cooperative: nel 2009 sono 151.851 le cooperative iscritte nel Registro delle Imprese, di cui attive circa 79.000. Sono aumentate, inoltre, le cooperative sociali che sono 11.706 unità, di cui attive poco più di 8.000. Infine, anche il numero di imprese sociali è cresciuto fino a raggiungere quota 11.020 unità (numero derivante dall'incrocio di dati ISTAT con quello del Registro delle Imprese per gli anni 2003-2006).

Per capire per quale ragione le imprese non sono cambiate occorre analizzare l'andamento del PIL. Esso mostra una crescita costante tra gli anni '70 e il 2000, per poi arrestarsi nel 2001 e assumere valori costanti fino al 2009, anno per cui le previsioni parlano di un decremento del 5%, che significa tornare ai valori del PIL del 2001 (tab. 1).

Tab. 1 – Variazioni del Prodotto Interno Lordo (PIL) italiano – anni 1970-2009



Fonte: Unioncamere

In realtà, la crescita dal 1993 al 2000 essendo stata sostenuta dalla svalutazione della Lira, ha fatto sì che, da una parte, fossimo competitivi all'estero – l'esportazione ha fatto da volano per tutta la ripresa economica – e, dall'altra, ci ha distratto da ciò che effettivamente era necessario fare in quel periodo, ovvero dei cambiamenti strutturali. Cambiamenti che andavano fatti allora, quando si aveva la forza per farli, e che andrebbero affrontati adesso, ma non abbiamo la forza di allora, e, per questo, ne paghiamo le conseguenze.

Tuttavia, se si cambia la prospettiva di analisi e ci si focalizza sul sistema relazionale, ovvero sui rapporti tra le imprese, allora ci si accorge che dei cambiamenti sono avvenuti.

Purtroppo i nostri filtri statistici si concentrano sempre sull'impresa e non sono in grado di fotografare il sistema relazionale. Tutte le forme (distretti, sistemi territoriali, filiere, gruppi, cluster) che servono a far rete tra imprese sono, invece, molto importanti perché permettono di capire i cambiamenti di questi ultimi anni e spiegano la competitività delle imprese. Sono cambiate negli anni le ragioni per cui le imprese si sono aggregate: inizialmente, le ragioni risiedevano nella produzione degli stessi beni o nella localizzazione sullo stesso territoriale, poi perché sono state necessarie strategie orientate alla produzione, e così via. Sono cambiate queste aggregazioni, ma è rimasto

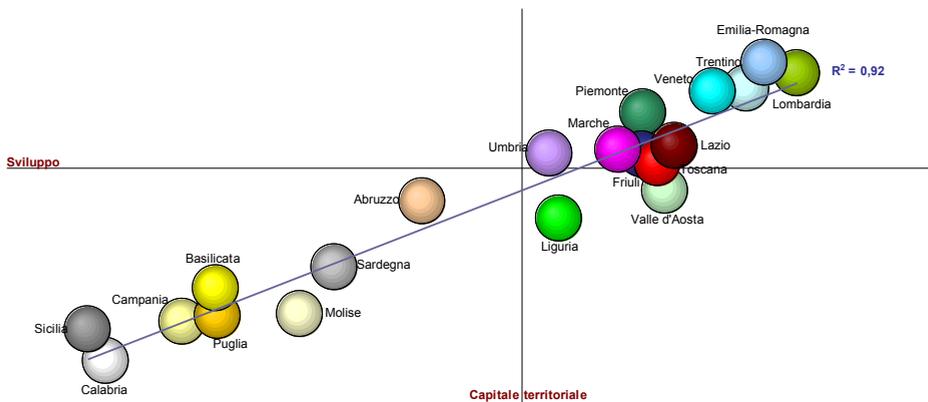
un filo rosso comune, che è quello che dentro queste aggregazioni sono presenti imprese di medie-grandi dimensioni, che fanno da *driver*, da traino, a tutte quelle piccole imprese che lavorano con queste con un rapporto di committenza - subfornitura.

Inoltre, alcuni sistemi territoriali – soprattutto quelli localizzati nel Nord Italia – hanno avuto successo perché alla rete economica (composta da *driver* e imprese piccole) si è affiancata un'altra rete, quella sociale, andando così a creare un circuito virtuoso dello sviluppo. C'è, dunque, una rete economica che genera ricchezza tra i cittadini del territorio – tramite la ricchezza distribuita alle imprese che operano su quel territorio – e che dà vita ad una rete sociale, la quale crea le condizioni ideali per il rafforzamento della rete economica, poiché in tal modo le persone parlano ed entrano in relazione tra loro, in un'ottica di collaborazione e di scambio di conoscenza – anche se il più delle volte avviene in maniera informale.

A fianco, dunque, del primo filo rosso, ce n'è un altro che è composto dalla condivisione di obiettivi e valori, dalla coesione sociale e da un senso di appartenenza, di identità sul territorio, che cambia a seconda delle condizioni storiche.

Tutto questo ha portato ad effetti notevoli, in particolare per quel che riguarda il ruolo del capitale sociale sullo sviluppo economico (fig. 1).

Fig. 1 – Relazione tra sviluppo e capitale territoriale



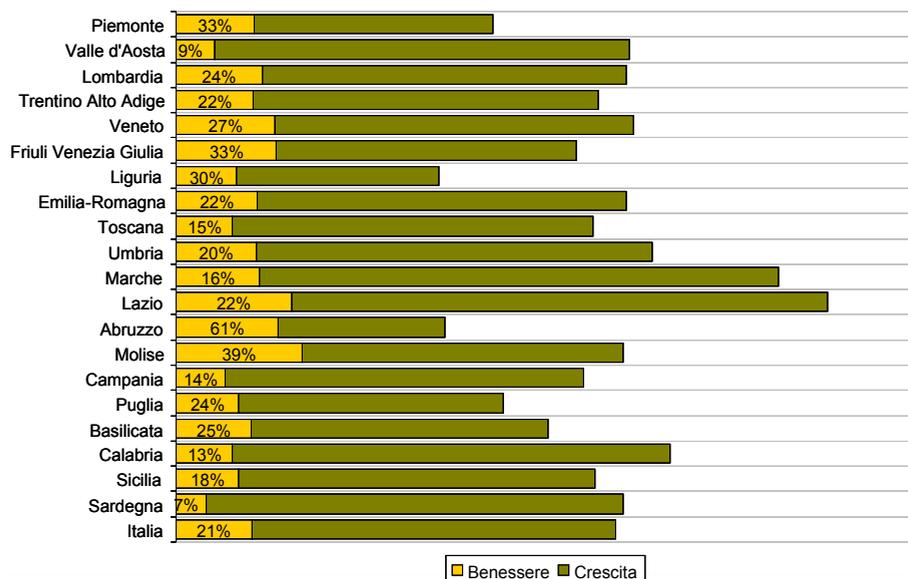
Fonte: Unioncamere

Nella fig. 1 si illustra lo sviluppo economico nelle regioni italiane, calcolato a partire da oltre 2.000 indicatori per ogni regione. Mediante tecniche di statistica multivariata il capitale territoriale è stato suddiviso in quattro sotto-classi: naturale, tecnico, umano e sociale. Tutte le regioni del meridione d'Italia sono posizionate nel terzo quadrante, a significare che hanno dotazione sia di capitale territoriale che di sviluppo molto bassi. Le regioni del Nord, in particolare Emilia-Romagna e Lombardia, sono invece nella situazione opposta.

Se da queste elaborazioni si vanno ad eliminare tutti quei fattori che sono legati alla partecipazione civica, al sistema relazionale e, quindi, al capitale sociale, questa correlazione tra le due variabili, sviluppo e capitale territoriale, diventa molto più debole: ciò ad indicare che sviluppo e capitale sociale hanno tra loro una relazione molto forte. Ad oggi, tuttavia, entrambi i fili rossi si stanno allentando, le reti si stanno indebolendo. Da un lato, le imprese *driver* stanno perdendo il loro ruolo di traino per il sistema territoriale in quanto esse stanno sempre di più cercando di uscire dalla crisi guardando alla dimensione internazionale, mentre le piccole imprese, senza il traino, non hanno dimensione, risorse, competenze e "cultura" imprenditoriale per competere e quindi non riescono a sopravvivere. Dall'altro lato, il divario tra nord e sud è sempre più accentuato e la trasformazione demografica, soprattutto nell'Italia settentrionale, sta avvenendo con modalità inedite difficilmente assorbibili in tempi brevi. Inoltre, il modello economico è sempre più distante dalle istanze sociali, cioè si tratta di un modello che incentra i servizi per raggiungere quella massa critica necessaria ad essere competitivi; ciò, se da un lato è giusto, dall'altro lato però comporta un allontanamento dalla realtà del territorio. È un modello comunque che risponde alle esigenze della globalizzazione, ma non risponde a quelle delle persone. Mancano inoltre obiettivi e valori condivisi nonché un sistema di vera rappresentanza politica, associativa e sindacale. Infine, si ha una perdita di identità territoriale.

Quello che sta avvenendo è sintetizzato nella tabella 2: lo sviluppo visto dal lato delle imprese, cioè la crescita economica degli ultimi cinque anni, e lo stesso sviluppo visto dal lato dei cittadini, cioè il benessere economico.

Tab. 2 – Andamento di crescita e benessere nelle Regioni italiane



Fonte: Unioncamere

Se consideriamo gli ultimi cinque anni, la crescita economica è aumentata in misura cinque volte superiore al benessere economico. Affinché in un territorio ci sia sviluppo, è necessario che si presentino entrambe queste componenti, ovvero crescita delle imprese e crescita dei cittadini. Per avere uno sviluppo sostenibile, è necessario che questi due indicatori crescano in misura proporzionata, cosa che non è avvenuta negli ultimi anni come invece accadeva in passato.

La seconda parte della rilevazione è incentrata sulla prospettiva futura, “Italia 2030”.

I dati sulla popolazione (tab. 3), che risultano dalle proiezioni ISTAT, indicano da qui al 2030 una crescita di 2.199.868 persone, che si concentreranno soprattutto al Nord (+ 2.311.377), mentre al Sud si avranno quasi 900.000 abitanti in meno. Saremo una popolazione molto più anziana, ci saranno 2,1 anziani per bambino e saremo una nazione multi-etnica, soprattutto al Nord.

Tab. 3 – Proiezioni dati Italia

	Nord	Centro	Sud	ITALIA
Abitanti	+2.311.377	+765.437	-876.946	+2.199.868
Anziani per bambino (2009)	2,0 (1,6)	2,2 (1,6)	2,1 (1,2)	2,1(1,4)
Abitanti over 80 (2009)	8,9% (6,0%)	9,1% (6,2%)	8,4% (4,9%)	8,8% (5,7%)
Stranieri (2009)	18,6% (8,7%)	15,7% (8,1%)	3,7% (2,3%)	13,6% (6,3%)
Imprese	-194.307	115.880	-172.193	-251.220
Fabbricati	+637.760	+ 202.760	+ 458.240	+ 1.298.760
Abitazioni	+ 2.767.380	+ 966.100	+ 1.355.420	+ 5.088.900
Superficie agricola (1990)	25,7% (71%)	23,1% (77,1%)	39,5% (78,7%)	30,8% (75,3%)

Fonte: ISTAT

In questi dati che proiettano le tendenze attuali nel futuro c'è un errore di fondo, cioè che l'evoluzione di una popolazione non avviene seguendo logiche lineari. La crescita di un territorio passa per momenti di rotture e discontinuità, che possono essere dettati dall'esterno, come può essere questa crisi internazionale, ma che possiamo anche provocare noi tramite delle politiche. Tuttavia, anche questi dati approssimati sono utili perché permettono di comprendere dove si rischia di andare a sbattere se non saremo in grado di leggere questi cambiamenti e se non saremo in grado di governarli.

Per cui, nel pensare l'Italia del 2030, bisogna partire da due assunti forti: il primo è che il futuro non si prevede, ma si fa. Il secondo assunto è quello di ribaltare il paradigma che ci ha accompagnato da sempre: si è sempre detto che imprese competitive fanno il territorio competitivo. Adesso è arrivato il momento di ribaltare il concetto e dire che le persone e le imprese sono competitive se inserite all'interno di un sistema territoriale competitivo. Non è un gioco di parole, ma un modo completamente diverso di pensare le politiche per lo sviluppo. Quindi, come sarà l'Italia nel 2030 dipende da noi: dalla nostra capacità di portare a valore cambiamenti ineludibili – come quelli demografici e migratori –, dalla nostra visione di ciò che vogliamo essere e dalla forza che avremo per operare scelte forti affinché tale visione si avveri. Gli ambiti su cui lavorare per far sì che avvenga il cambiamen-

to sono fondamentalmente il welfare, le reti lunghe delle imprese (reti di conoscenza mondiale), il capitale umano (formazione delle persone e conseguente riconoscimento) e le tematiche ambientali.

Per fare ciò è necessario dunque rinvigorire una modalità usata in passato cioè “fare sistema”, mettendo insieme pubblico, privato e civile. Tra i nuovi *driver* che saranno fondamentali per dare vita ad “Italia 2030” un ruolo di primo piano l’avranno il Terzo Settore e l’Economia Civile, le imprese sociali e la cooperazione, tutti settori in forte crescita (tab. 4).

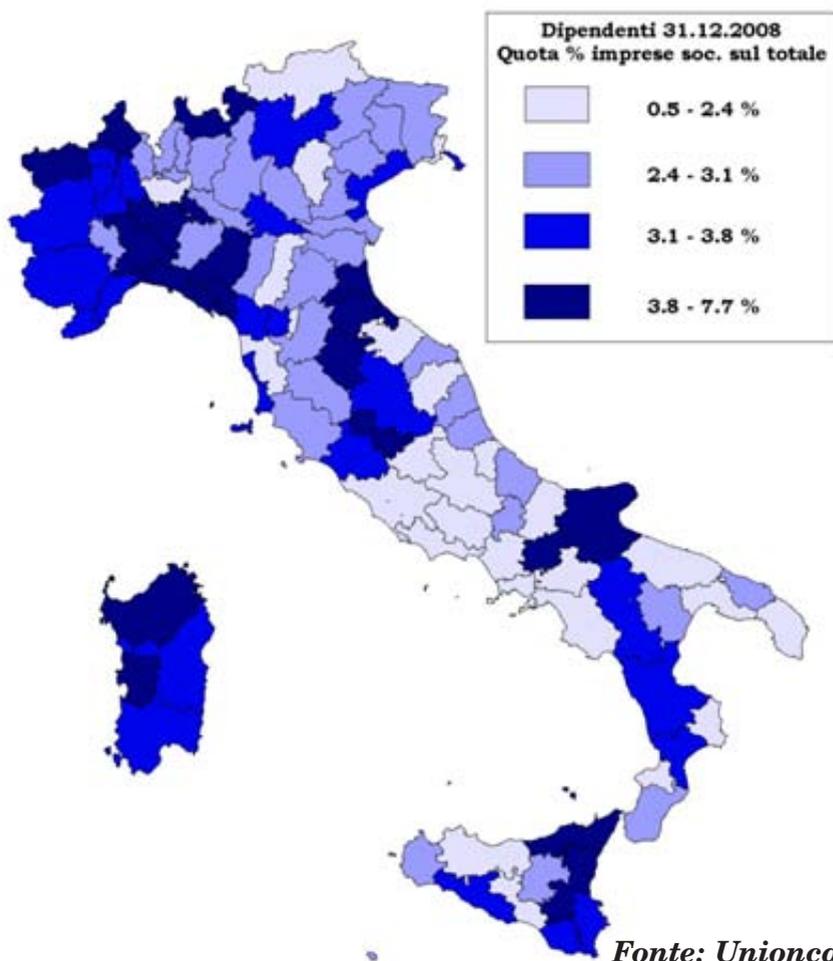
Tab. 4 – Le dimensioni del Terzo Settore

	Dipendenti	
	Valore assoluto	Distrib.%
Totale imprese sociali	324.500	100,0
Manifatturiero e costruzioni	10.600	3,3
Servizi	313.900	96,7
Commercio, pubblici esercizi e ristorazione	6.200	1,9
Trasporti e attività postali	5.200	1,6
Informatica, TLC e servizi avanzati alle imprese	10.200	3,1
Servizi operativi alle imprese e alle persone	19.200	5,9
Istruzione e servizi formativi privati	30.000	9,2
Sanità, servizi sanitari privati e assistenza sociale	227.500	70,1
Altri servizi alle persone	15.600	4,8
CLASSI DIMENSIONALI		
1-9 dipendenti	20.700	6,4
10-49 dipendenti	85.300	26,3
50 dipendenti e oltre	218.500	67,3
RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE		
Nord Ovest	119.400	36,8
Nord Est	80.100	24,7
Centro	61.900	19,1
Sud e Isole	63.000	19,4

Fonte: Unioncamere

Un dato rilevante è che le imprese sociali danno, più delle altre tipologie di imprese, ai laureati: il 30% degli occupati non hanno un titolo superiore alla scuola dell’obbligo o una formazione specifica, tendenza che si ribalta nelle imprese sociali (fig. 2).

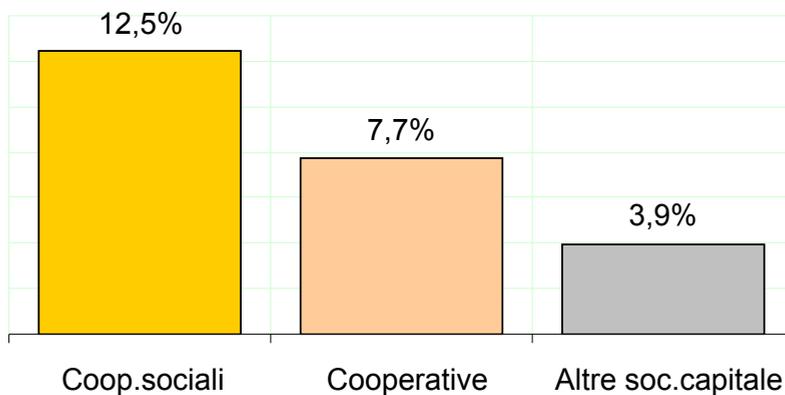
Fig. 2 – Dipendenti delle imprese sociali



Anche per la cooperazione, i dati dell'ultimo anno (2008) mostrano come i ricavi delle cooperative siano stati più alti di quelli delle altre tipologie di società di capitali (tab. 5).

Italia 2.0 potrebbe essere il motto per l'Italia del 2030, a significare una comunità che vive e si organizza seguendo i paradigmi del web 2.0, che si fonda sulla trasparenza, sulla pari dignità di tutti i membri, sull'aiuto reciproco, sul valore del dono, sulla condivisione, sull'intelligenza e sul cuore delle persone; quei valori che ritroviamo anche nell'Economia Civile.

Tab. 5 – Variazione dei ricavi



Fonte: Unioncamere

Noi dobbiamo auspicare ad essere un Paese resiliente, che sappia adattarsi ai cittadini e che privilegi il mondo delle relazioni.

È una visione alta, alta come deve essere una visione. Riuscire a darle forma e sostanza sarà la sfida dei prossimi anni.

Appendice

Position Paper

“L’Economia Civile nella società del rischio”

a cura di AICCON

Premessa

L’attuale situazione di crisi globale colpisce – con differenti livelli di intensità – ognuno di noi, in diversi aspetti della nostra vita. Non è necessario, infatti, essere un investitore per essere toccato dalle sue conseguenze: ciò perché non si tratta di un malessere meramente legato al mondo della finanza, bensì di una condizione derivante da crepe che si sono via via allargate nel corso degli ultimi anni, dovute ad un’incompleta ed iniqua applicazione del concetto di *globalizzazione*.

L’integrazione delle diverse economie e società non è un evento di per sé errato: il problema basilare risiede nella non corretta regolamentazione che ha accompagnato questo processo che si è messo in moto agli inizi degli anni Ottanta (anche se già da qualche anno aveva visto la propria alba¹).

L’estensione sia fisica che virtuale (ricordiamo che la globalizzazione si è portata appresso la c.d. terza rivoluzione industriale, ovvero quella delle *Information and Communication Technologies - ICT*) dei luoghi di interazione sociale e commerciale ha comportato, oltre l’aumento della capacità di azione degli individui, anche l’ampliamento del concetto di *sicurezza*: la nostra società, infatti, è sempre più orientata alla ricerca di “privazione di preoccupazione” (interpretazione etimo-

¹ Il termine *globalizzazione* venne coniato da Theodor Levitt nel 1983. Il fenomeno ebbe inizio nel novembre del 1975, nel castello di Rambouillet (Parigi) in occasione del primo summit del G6.

logica del termine “sicurezza”), ricerca che ci porta a generare e, allo stesso tempo, consumare *sicurezza* in ogni momento e contesto della nostra vita, alla stregua di una qualsiasi altra tipologia di bene. Si tratta di un bene così indispensabile per l'uomo tanto da aver creato un “apposito” mercato, un luogo in cui domanda e offerta si incontrano facendo scaturire il prezzo del bene “sicurezza”. Ma qual è il reale prezzo di un bene così importante? È riconducibile all'aspetto monetario che viene generato dal mercato stesso o si tratta di una risultante di un processo più complesso? Che cosa significa essere sicuri nel XXI secolo?

Probabilmente la parola *sicurezza* al giorno d'oggi è un termine in cui rifugiarsi, ma che in realtà si pone in maniera molto più “vuota” di quanto non possiamo e vogliamo pensare. La sicurezza, intesa come annullamento del rischio, non esiste: tuttavia, non è possibile per la mente umana realizzare questa mancanza. Per questo motivo si tende a cercarla in ogni luogo e in ogni forma, nella professione, così come nella famiglia, nei rapporti interpersonali, nei momenti di svago, e così via.

Eppure, guardando ai nostri giorni attraverso una lente di ingrandimento, dall'alto, non è difficile rendersi conto dell'impossibilità della certezza: la fitta rete di interconnessioni in cui siamo collocati quotidianamente, dal più piccolo al più grande fatto di cui in una stessa giornata possiamo essere testimoni, non sempre ci vede protagonisti attivi e, quando anche lo siamo, non sempre possiamo essere certi dell'esito prodotto, in quanto troppo numerose sono le variabili da noi indipendenti che entrano in gioco in ogni singola situazione.

L'ossessione dell'uomo di controllare la propria vita è un dato ormai consolidato: ad oggi, tuttavia, la “ricerca di onnipotenza” umana ha conosciuto forse il più grande fallimento della storia moderna, ovvero la crisi finanziaria internazionale cui ci troviamo di fronte. Pertanto, è opportuno analizzare le cause e le prospettive future dello scenario attuale.

Le cause della crisi

Lo scenario attuale determina fundamentalmente l'insuccesso derivante dall'applicazione al contesto mondiale (sia da un punto di vista sociale che economico-finanziario) in misura preponderante di un mo-

dello socio-economico basato sul c.d. *homo oeconomicus*. Il soggetto in questione si presta efficacemente sia come modello per lo studio dei fenomeni sociali sia per quelli economici (e, di conseguenza, finanziari²): si tratta di un individuo le cui principali caratteristiche sono la *razionalità*, intesa in senso precipuo soprattutto come precisione nel calcolo, e l'interesse pressoché esclusivo per la cura dei propri *interessi individuali (self-interest)*. Queste caratteristiche intrinseche portano questo soggetto ad essere *individualista, strumentale e non emozionale* nelle scelte che compie. In particolare, la razionalità dell'*homo oeconomicus* si traduce in pensiero "calcolante" e non, come si è portati erroneamente a pensare, in pensiero "pensante": il calcolo che questo soggetto compie ogni qualvolta si trovi a dover scegliere è di origine puramente matematica - il che non si traduce automaticamente in risultato ottimale - basandosi egli sulla c.d. *intelligenza cognitiva*, quella parte di intelligenza che si fonda sulle capacità di analisi e sintesi, sulle abilità logico-matematiche, nonché sulle capacità di definire in modo razionale.

Sulla base di questo modello, la globalizzazione ha dato i suoi frutti, fino ad arrivare, in particolare, alla c.d. *finanziarizzazione della società*: con il fenomeno globale, non solo la finanza è andata aumentando il proprio ruolo all'interno dell'ambito economico, ma ha anche avuto un ruolo essenziale nella dimensione sociale del cambiamento, incidendo fortemente sulle percezioni valoriali e sulle mappe cognitive delle persone, fino a creare una bolla di tipo "mentale", portando a credere che fosse possibile arrivare all'eliminazione totale del rischio suddividendolo tra un numero sufficientemente elevato di operatori.

Invece, come suggerisce anche la Scienza Fisica, "nulla si crea, nulla si distrugge, tutto si trasforma": così come nelle scienze naturali, anche nella scienza delle finanze si può applicare questa legge in tema di *rischio*.

Com'è potuto accadere allora che la situazione precipitasse in questo modo? La spiegazione è riconducibile a due ordini di cause: da un lato, quelle *prossime (contingenti)*, dall'altro, quelle *remote (strutturali)*.

² Ricordiamo che dovrebbe essere la scienza economica ad essere il "contenitore" della materia finanziaria - e di conseguenza a disporre le regole di quest'ultima - e non viceversa come, invece, è accaduto in tempi recenti, con la successiva deregolamentazione della finanza.

Partendo dalle prime citate, che sono state condizioni sufficienti ma non esclusive per la situazione di crisi che si è venuta a creare, se ne possono enunciare quantomeno quattro: la libertà lasciata ai mutui ipotecari *subprime*, il mancato controllo da parte di chi doveva vigilare, l'eccesso di *leverage*, l'abolizione della legge Glass-Steagall.

Innanzitutto, partiamo dai mutui *subprime*: al fine di sostenere i consumi, si è pensato ad una soluzione che è stata quella di sviluppare progressivamente un'economia sempre più fondata sul debito. Dopo il 2000, infatti, gli Stati Uniti hanno potuto sopravvivere solo grazie all'afflusso di risparmio estero. Il risparmio negativo delle famiglie ha generato un progressivo indebitamento delle stesse accrescendo la quantità di mutui accesi per l'acquisto delle abitazioni. Così, la bolla sui prezzi immobiliari, che sono raddoppiati negli Stati Uniti nella prima metà del decennio corrente, ha creato l'illusione che la crescita del valore di un'immobile potesse garantire il pagamento del mutuo stesso e ha spinto molti debitori ad accendere un altro mutuo di dimensioni pari al rendimento del capitale realizzato per finanziare i consumi correnti.

Le istituzioni cui spettava il compito di vigilare ed eventualmente sanzionare i principali protagonisti che hanno innescato il meccanismo delle cartolarizzazioni³ non hanno fatto il loro dovere e, invece di risolvere il problema "a monte", l'hanno risolto "a valle", andando ad acquistare i titoli tossici con evidenti ricadute sui bilanci pubblici.

La domanda che sorge naturale porsi è: dov'erano le istituzioni internazionali come l'FMI (Fondo Monetario Internazionale) e la Banca Mondiale mentre tutto questo accadeva? Queste istituzioni, nate nell'ormai lontano (se lo si pensa in relazione alla velocità di cambiamento dello scenario globale) 1944 a Bretton Woods con lo scopo di riequilibrare l'ordine economico dopo la Seconda Guerra Mondiale, da trent'anni a questa parte sono - giustamente - accusate di aver operato

³ Operazione mediante la quale una società (detta *originator*) trasforma una attività finanziaria o reale non negoziabile (ad esempio i finanziamenti concessi da una banca) in strumenti finanziari negoziabili. L'operazione viene effettuata mediante la cessione delle attività ad una società veicolo o mediante l'utilizzo di strumenti finanziari derivati. La società veicolo consolida le attività in pacchetti omogenei per natura e rischiosità delle attività cedute (*tranche*) e a fronte di essi emette dei titoli. Questi titoli (ABS) possono essere collocati presso il pubblico o presso investitori professionali. Dal momento della cessione gli attivi sono destinati esclusivamente alla realizzazione dei diritti e degli interessi dei portatori dei titoli (Banca d'Italia, 2009).

esattamente in direzione opposta rispetto agli obiettivi originari, contribuendo così ad alimentare il divario tra paesi ricchi e paesi poveri del mondo. Questa crisi mondiale non ha fatto altro che incrementare, da una parte, il malcontento pubblico nei confronti di questi soggetti obsoleti e, dall'altra, la richiesta di una "nuova Bretton Woods" per far venire alla luce nuove regole ed istituzioni mondiali, capaci di guardare ai problemi legati all'ecologia, alle disuguaglianze e alla povertà, nonché di garantire il rispetto e la tutela dei diritti umani.

L'eccesso di *leverage*⁴ è la terza causa prossima di questa crisi: per le imprese dedite ai mutui *subprime* (con capitale reale pari a zero) questo indice tendeva pressoché ad infinito, in quanto era sufficiente spostare l'ago della bilancia sulla creazione di debito. Nel 2005 i rialzi dei tassi di interesse hanno reso più gravose le rate dei mutui *subprime* e il rischio di insolvenza delle famiglie più esposte è con esse cresciuto, andando ad innescare una spirale che ha portato prima alla c.d. bolla speculativa e successivamente al collasso del sistema stesso.

Le suddette cause sebbene sufficienti a giustificare la situazione creatasi, come già sopramenzionato, non costituiscono tuttavia il cuore strutturale della crisi stessa. Ci sono, infatti, altri fattori che spiegano come si sono venute a generare le basi di questa crisi, fattori che vanno sotto il nome di *cause remote o strutturali* e che sono raggruppabili in tre macro-categorie: il cambiamento del rapporto tra finanza e produzione di beni e servizi; le responsabilità imputabili agli economisti; la specificità della matrice culturale consolidatasi negli ultimi decenni.

Innanzitutto, la finanziarizzazione della società e dell'economia ha portato alla sostituzione di relazioni intersoggettive con transazioni anonime ed impersonali: in questo modo, ha preso piede la convinzione che la liquidità dei mercati finanziari potesse essere un perfetto sostituto della fiducia creata dalle relazioni tra persone. Al tempo stesso, la finanziarizzazione ha incentivato una politica di crescita basata sulla contrazione del debito: in questo modo, da un lato, si assume come *benchmark* per le decisioni da prendere da parte dell'investitore la

⁴ Il *leverage* è un indicatore finanziario che esprime il peso relativo del capitale di rischio e dei mezzi di terzi nel passivo delle imprese ed è calcolato come rapporto tra debiti finanziari e totale dei mezzi di finanziamento.

mera valutazione di borsa; dall'altro lato, si stravolge il modo di concepire il nesso tra reddito da lavoro e reddito da attività speculativa, con la conseguente trasformazione – a volte a sua insaputa – del risparmiatore in speculatore. Questa alterazione è causata sia dalla volatilità dei rapporti di lavoro che delle diseguaglianze nella distribuzione dei redditi, di cui i Paesi Occidentali Sviluppatori sono diretti testimoni: infatti, quando i redditi provengono dal lavoro, non è possibile avere uno scarto superiore ad una certa soglia, al contrario di quanto invece si verifica quando il reddito è legato ad attività speculative o si tratta di remunerazioni connesse con le tendenze borsistiche.

Infine, la finanziarizzazione ha contribuito alla diffusione dell'*ethos* dell'efficienza come criterio ultimo di giudizio: la realtà economica viene ad essere sufficientemente giustificata, in qualsiasi sua forma, attraverso la produzione di livelli di efficienza da parte del processo economico stesso. In realtà, in un mondo globale in difetto di *governance* e di istituzioni globali, nessuno ci garantisce che essa non sia raggiunta aumentando l'impatto ambientale della produzione o riducendo le tutele dei lavoratori e dei fornitori.

La seconda causa strutturale è da ricercare nelle responsabilità degli economisti. Infatti, senza il sostegno di una scuola di pensiero economico di un certo tipo certe idee non sarebbero attecchite a livello globale. Un primo concetto introdotto in questo senso è quello dell'efficienza come criterio oggettivo di scelta tra opzioni alternative; invece, in realtà, si può utilizzare il criterio di efficienza per prendere decisioni solo dopo aver fissato il fine da perseguire, impiegando in tal modo questo criterio come strumento e non come scopo in sé.

La responsabilità da parte degli economisti è relativa anche al contributo che essi hanno dato alla diffusione del principio di massimizzazione dello *shareholder value*, derivante dall'interpretazione dell'impresa come merce, potenzialmente vendibile ed acquistabile sul mercato al pari di ogni altra merce. Secondo questa interpretazione del concetto di impresa, dunque, è evidente che l'unica classe di *stakeholders* che merita attenzione è quella degli azionisti e, altrettanto naturale è il conseguente processo di finanziarizzazione.

Così, fino a questo momento storico, il c.d. "riduzionismo delle forme di impresa" ha voluto che la maggior parte delle imprese avessero

come obiettivo principale quello della massimizzazione degli utili: secondo questa visione, imprese che partissero da premesse diverse da queste finirebbero per soccombere nell'agone competitivo dei mercati. È possibile invece definire un vero e proprio principio secondo il quale, in presenza di beni non di esperienza ed asimmetrie informative complesse, la massimizzazione degli utili rischia di diventare una strategia che minaccia il benessere dei consumatori prima di quello di altri portatori d'interesse come i lavoratori, i fornitori o le generazioni future.

La terza responsabilità imputabile al ruolo degli economisti risiede nel celebre modello Black-Scholes-Merton, il cui oggetto di studio è l'andamento nel tempo del prezzo degli strumenti finanziari e la cui principale conclusione è che, sotto certe condizioni, è possibile eliminare il rischio degli investimenti. Secondo questo modello, sarebbe possibile costruire un portafoglio "virtualmente" privo di rischi, in quanto gli eventi che potrebbero invalidare le conclusioni del modello stesso sono talmente rari da poter essere di fatto dimenticati. In realtà, invece, sappiamo essere impossibile l'azzeramento totale del rischio.

L'ultima causa classificabile come strutturale è la specificità dell'attuale matrice culturale, che può essere intesa in duplice maniera. Innanzitutto, da un lato la difficoltà di far marciare insieme il principio capitalistico con il principio democratico. Il fenomeno della cosiddetta *privatizzazione del pubblico* è ciò che soprattutto fa problema: le imprese dell'economia capitalistica vanno assumendo sempre più il controllo del comportamento degli individui, sottraendolo allo Stato o ad altre agenzie, prima fra tutte la famiglia. Perciò, fintanto che il principio democratico verrà relegato alla competenza della sfera politica, non si potrà considerare democratica la società di riferimento: è strettamente necessario che il concetto democratico si diffonda anche *dentro* l'impresa stessa. In secondo luogo, esiste un'insoddisfazione crescente dell'interpretazione del concetto di libertà così come intesa dall'attuale matrice culturale: non si può, infatti, limitare la libertà alla dimensione dell'autonomia (ovvero la libertà di scelta) da un lato, e dell'immunità (come assenza di coercizione esterna) dall'altra. È necessario estendere la definizione del concetto di libertà affinché esso includa anche la dimensione della *capacitazione* (definita dal premio Nobel Amartya Sen come capacità di scelta, di conseguimento degli obiettivi posti

dall'individuo stesso). La sfida dei nostri giorni è proprio quella di vedere riunite insieme nello stessa concezione di libertà tutte e tre (autonomia, immunità e capacitazione) le dimensioni che invece ad oggi risultano essere separate dalle diverse scuole di pensiero.

Riflessioni e prospettive future: il ruolo dell'Economia Civile

L'attuale crisi nasce da una situazione sia di *surplus* che, allo stesso tempo, di *deficit*: da un lato, il sovrappiù rappresentato dalla ricchezza generata da un modello economico orientato soprattutto al profitto; dall'altro, la carenza nella società di concetti realmente fondamentali per il ben-essere della popolazione mondiale.

Il concetto di ben-essere si ricollega a quello, precedentemente citato, di *sicurezza* (economica e sociale), essendo quest'ultima capace di garantire il primo. Pertanto, non è la ricerca di sicurezza in sé e per sé ad essere errata – così come pure la globalizzazione: piuttosto, sono il meccanismo di delega nonché i soggetti delegati a non essere stati consoni a garantire il livello di sicurezza (giustamente) richiesto dai cittadini. Il trade-off tra insicurezza e non-libertà fino ad oggi è sempre stato limitato dalla scelta di una piattaforma politica garante di più o meno gradi di libertà e più o meno elevati livelli di sicurezza, senza che la preoccupazione vertesse su come abbassare i costi di insicurezza e restrizione della libertà per i cittadini, costi derivanti da una scelta sub-ottimale.

La chiave per rileggere e reinterpretare una situazione errata come questa risiede nell'affidamento della ricerca di sicurezza e ben-essere alle istituzioni più consone a tal fine: istituzioni che possano contemporaneamente garantire ai cittadini sia sicurezza che libertà (intesa in termini di capacitazioni e partecipazione).

Affinché questa tipologia di istituzioni possano prendere il sopravvento ed innalzare il livello di ben-essere per i cittadini (andando contemporaneamente ad innalzare i loro livelli di sicurezza e libertà) è, innanzitutto, necessario colmare quel *deficit* di c.d. *capitale civile* da cui la nostra società è caratterizzata. Per le dinamiche che ben conosciamo, i paesi Occidentali hanno, negli ultimi decenni, consumato grandi quantità di capitale civile anziché accumularlo.

Le componenti fondamentali di questo capitale, su cui bisogna concentrarsi per invertire il *trend* attuale, sono in particolar modo tre:

- a. il modello di democrazia vigente in un paese;
- b. il capitale sociale;
- c. le specificità della matrice culturale.

Innanzitutto, volendo apportare un reale cambiamento nelle nostre società, l'assetto politico-istituzionale si configura come variabile fondamentale per l'innalzamento del livello di sviluppo di un paese. A tal proposito è auspicabile la più ampia diffusione possibile del modello di democrazia deliberativa, i cui caratteri principali sono sostanzialmente tre:

1. la deliberazione riguarda le cose che sono in nostro potere, il che fa della deliberazione un discorso volto alla decisione di qualcosa che ci riguarda;
2. la deliberazione è un metodo per cercare la verità pratica e, pertanto, è incompatibile con lo scetticismo morale. Non può quindi essere considerata una pura tecnica senza valori;
3. il processo deliberativo postula la possibilità dell'auto-correzione, di modo tale che ognuno possa cambiare le proprie preferenze ed opinioni alla luce di ragioni addotte dall'altra parte.

Solo quando questo tipo di democrazia riuscirà ad essere maggioritaria nelle nostre società allora si potrà auspicare la c.d. *costituzionalizzazione* del civile, nel senso di Teubner (2005), ovvero la possibilità di consentire alle plurime espressioni della società civile organizzata di avere accesso ai luoghi della decisione pubblica, con ruoli di vero e proprio partenariato. In questo modo, si apre la strada per l'effettivo superamento di un "riconoscimento senza rappresentanza" e del modello dicotomico Stato-mercato, ad oggi dominante.

Il secondo elemento da considerare per aumentare il livello di capitale civile in una società è il c.d. *capitale sociale*, cioè la trama di relazioni fiduciarie fondate sul principio di reciprocità, il cui fine specifico è la fraternità. Come già osservava Adam Smith, il successo dell'economia dipende dal determinare condizioni politiche e sociali e i mercati non possono funzionare in maniera efficiente senza un sistema integrato di istituzioni esterne e valori estesi, in cui gli operatori possano

avere fiducia gli uni negli altri. Non possono esserci transazioni senza la *fiducia*, non può esserci un sistema imprenditoriale in costante evoluzione senza istituti di credito, di sostegno sociale e di formazione. In questo senso, c'è bisogno di sviluppare il capitale sociale nel tessuto socio-economico globale, in tutte e tre le sue forme: *bonding* (o intra-gruppo), *bridging* (o inter-gruppo) e *linking* (o di collegamento). In particolare, la nostra attenzione si focalizza sulla seconda e la terza tipologia di capitale sociale, essendo quelle forme che permettono, a livello macro, il diffondersi e il moltiplicarsi della c.d. *fiducia generalizzata o interpersonale*, la quale, di conseguenza, permette la creazione di reti sociali (*social networks*) o fiduciarie, formali e informali, che stimolano reciprocità e cooperazione.

Il terzo elemento costituente il capitale civile è la specificità della matrice culturale, ovvero il modo in cui le diverse matrici culturali presenti nella società riescono a dialogare, dopo essersi reciprocamente riconosciute. I modi di reazione degli agenti economici agli incentivi offerti dipendono dalla specificità della matrice culturale, la quale è a sua volta connotata dalle tradizioni, dalle norme sociali di comportamento e dalla religione, intesa come insieme di credenze organizzate. Valori e disposizioni quali, ad esempio, la propensione al rischio, le pratiche di concessione dei crediti, l'atteggiamento nei confronti del lavoro, la disponibilità a fidarsi degli altri, ecc., sono fortemente connessi alla cultura prevalente in un determinato contesto spazio-temporale. Va da sé che se la matrice culturale di riferimento dei soggetti che intervengono nel mondo economico è improntata solo o in misura maggioritaria alla ricerca del lucro soggettivo, lasciando da parte la cultura del "dono" (inteso come *gratuità*), mai si potrà pretendere di contribuire a migliorare la condizione di vita umana, perché senza pratiche estese di dono si potrà anche costruire un mercato efficiente ed uno Stato autorevole, tuttavia non si riuscirà mai a soddisfare il bisogno di felicità della società civile.

Ecco dunque che viene ad essere evidenziata una volta in più, la stringente necessità di una riorganizzazione delle *forma mentis* della società globale. Il termine stesso *crisi*, che deriva dal greco *krísis*, significa "scelta, decisione" e ci indica implicitamente il percorso da in-

traprendere da qui in avanti, e cioè l'impossibilità di assumere un atteggiamento di attesa passiva che la situazione si assesti in maniera autonoma senza un cambiamento attivo, un'*innovazione sociale* priva di confini geografici. È tempo di fare delle scelte, consapevoli delle conseguenze che esse portano con sé; in particolare, la scelta cui si auspica è quella, da un lato, di un cambiamento *verso* l'Economia Civile e contemporaneamente, dall'altro, di un'*innovazione interna* all'Economia Civile stessa.

Partendo dal primo punto, il ruolo dell'Economia Civile e del Terzo Settore in un contesto di crisi finanziaria mondiale non può essere soltanto quello marginale e residuale di *ammortizzatore sociale* poiché questa tipologia di economia – e di conseguenza i relativi soggetti che la compongono – possiede ed alimenta in sé quegli anticorpi di cui il sistema economico ha assolutamente bisogno per evitare degenerazioni patologiche e la paralizzante e generalizzata crisi della fiducia tra attori economici che stiamo vivendo oggi.

In questo modo le imprese e le cooperative sociali svolgono tre ruoli fondamentali: in primo luogo esse diventano quel sottoinsieme dell'economia in grado di generare le *virtù civili* (fiducia interpersonale nelle accezioni di trust, trustworthiness, disponibilità a pagare per i beni pubblici) di cui il mercato ha estremo bisogno per sopravvivere.

In secondo luogo esse rinforzano la capacità del mercato di produrre non solo guadagni di efficienza ma anche, attraverso gli scambi solidali che promuovono l'autosviluppo dei produttori marginalizzati, riduzioni di quella disegualianza che impedisce la realizzazione delle pari opportunità e l'uscita dalla povertà estrema di ampie fasce della popolazione mondiale.

In terzo luogo la loro struttura interna meno gerarchica supera la contraddizione tra organizzazione esterna della società (ispirata ai principi di democrazia) ed organizzazione interna dell'attività produttiva alimentando dunque la cultura della partecipazione e della libertà.

La crisi finanziaria globale dimostra dunque che la progressiva erosione del senso di responsabilità e delle virtù civiche dei protagonisti principali (manager delle banche, agenzie di *rating*, ecc.) genera una colossale crisi di fiducia (delle banche che smettono di prestarsi denaro tra loro, dei cittadini nei confronti delle banche) che mina alle fon-

damenta il funzionamento del sistema economico.

La progressiva erosione che porta alla crisi avviene in parallelo ad una progressiva deresponsabilizzazione. Per frenare questa progressiva e pericolosa perdita di senso civico, l'economia ha bisogno di iniezioni di responsabilità che non possono semplicemente venire dalle esortazioni delle grandi agenzie educative. Per poter incidere efficacemente sull'organismo è necessaria la creazione di *sottoinsiemi di vita economica* nei quali la fiducia e la cura vengono effettivamente praticate e trafficate tra le controparti rinforzando abitudini virtuose tramite la realizzazione e l'intensità degli scambi. È proprio questo, a ben vedere, il ruolo vero e profondo dell'Economia Civile nelle sue varie sfaccettature.

Si tratta di modalità di fare economia che fanno da lievito e fermento per tutto il sistema divenendo in taluni casi contagiose e sottraendo quote di mercato alle imprese tradizionali, di modelli di transazione che creano valore sociale:

- i) rinforzando il senso di solidarietà e la soddisfazione di consumatori e risparmiatori responsabili, felici di poter contribuire alla creazione di opportunità per i più bisognosi;
- ii) stimolando e promuovendo contributi individuali non solo in termini di denaro ma anche di tempo prestato attraverso lavoro volontario.

L'Economia Civile appare in grado di cogliere la sfida dell'incarnazione dell'ideale nel reale attraverso la soluzione di apparenti ossimori: non più su fronti contrapposti la finanza e l'etica o il commercio e l'equità, ma la finanza etica e il commercio equo.

Parallelamente, se è tempo per la società globale di tendere verso l'Economia Civile e i suoi soggetti, è anche giunto il momento per l'Economia Civile stessa di apportare al suo interno delle importanti innovazioni in grado di potenziarla e indirizzarla al suo sviluppo. Innanzitutto, si deve costruire un'*identità*, come frutto di scelta responsabile da parte dei soggetti interni ed esterni al Terzo Settore. Il che si traduce in capacità di fornire le ragioni ragionevoli (e, quindi, sagge) della propria identità. Ciò di cui il Terzo Settore ha oggi massimamente bisogno sono investimenti specifici in risorse, umane e temporali, in

educazione – diversa dalla formazione – identitaria.

Assieme alla questione identitaria, esiste quella importante della rappresentanza del mondo dell'Economia Civile. Una rappresentanza e una capacità di pressione forte è importante in tutte quelle circostanze in cui si affrontano questioni generali in grado di apportare benefici o danni all'intero settore. Un esempio dei giorni nostri è quello del ritardo di pagamento delle fatture della Pubblica Amministrazione. Data la dipendenza di molte cooperative sociali da questi pagamenti, l'inasprimento della crisi economica e finanziaria – e la tentazione delle amministrazioni pubbliche non solo di ritardare ulteriormente gli esborsi, ma anche di rinegoziare l'ammontare degli stessi o di riconoscerli per un ammontare inferiore a quello domandato dalle cooperative sociali – aggrava un importante fattore di rischio soprattutto per le organizzazioni medio-piccole e per la loro gestione di tesoreria, estendendo tale rischio alle istituzioni creditizie impegnate ad anticipare le fatture stesse (le Centrali cooperative). Inoltre, l'Economia Civile e i suoi soggetti costituenti devono compiere un'ulteriore scelta, che è la seguente: continuare sulla via, fino ad ora battuta in prevalenza, per un verso di *advocacy* e, per l'altro verso, della supplenza – la cosiddetta risposta ai fallimenti dello Stato e del mercato; oppure intraprendere con convinzione la via della soprannominata *costituzionalizzazione* del civile, che miri ad acquisire uno statuto di autonomia e indipendenza attraverso il conseguimento di una soggettività anche economica, oltre che sociale e culturale. In altre parole, deve essere riconosciuto ai soggetti dell'Economia Civile la superiorità oggettiva nella produzione dei c.d. *beni relazionali*, ovvero di quei beni la cui utilità per il soggetto che li consuma dipende, oltre che dalle sue caratteristiche intrinseche ed oggettive, dalle modalità di fruizione con altri soggetti e che pertanto presuppongono un fitto tessuto di fiducia generalizzata all'interno della società civile (quella stessa fiducia di cui l'Economia Civile si fa produttrice in termini assoluti rispetto allo Stato e al mercato, che tendono piuttosto ad esserne consumatori).

Posto il ruolo produttivo dell'Economia Civile in questo senso e la sua conseguente necessità di un riconoscimento formale e indiscutibile per poter operare a pieno, diventa conseguentemente necessaria la ricerca di una via condivisa (sia nel momento della sua definizione che

della sua successiva implementazione – e miglioramento continuo) di misurazione e valutazione dell’operato dei soggetti dell’Economia Civile. Per concretizzare quest’ultimo punto è indispensabile che essi riescano ad essere chiari sulla questione e a misurare il valore espressivo (o simbolico) rispetto agli stati finali conseguiti (*outcome*), a loro volta definiti nei termini di capacità di:

1. innalzare il livello di democrazia partecipativa;
2. produrre beni relazionali, ovvero il contributo alla diffusione della cultura del dono (inteso come “gratuità”);
3. generare capitale sociale o fiducia generalizzata.

Questi tre parametri sono indicatori di quel Valore Sociale Aggiunto (VAS) di cui i soggetti dell’Economia Civile sono indiscutibilmente produttori superiori rispetto agli altri due soggetti istituzionali, Stato e mercato. La questione fondamentale è dunque rivolta alla ricerca di un metodo condiviso di misurazione del VAS, che nasca *da* e *per* i soggetti del Terzo Settore.

Infine, per far sì che il consolidamento dell’Economia Civile possa essere la risultante del cambiamento profondo della società post-crisi, un altro punto cruciale è il rafforzamento da parte dei soggetti del Terzo Settore sul fronte dell’indipendenza finanziaria: troppo spesso ad esempio essi dipendono da finanziamenti non continuativi e regolari da parte della Pubblica Amministrazione. La soluzione proposta attualmente è quella di creare un mercato di capitali dedicato, chiamato *borsa sociale*, come punto di incontro tra domanda ed offerta di capitali che possano andare a finanziare un determinato gruppo di realtà socio-economiche, poiché l’indipendenza di azione passa anche dall’indipendenza finanziaria di soggetti che per definizione sono economici e che in quanto tali hanno pienamente il diritto di essere scelti come soggetti degni di fiducia da parte degli investitori.

La risoluzione del Parlamento Europeo sull’economia sociale

Con 580 voti a favore, 27 contrari e 44 astenuti, il 19 febbraio 2009 il Parlamento Europeo ha approvato la risoluzione 2008/2250 (INI) sull’economia sociale. Si tratta della prima volta in cui questa Istituzione si pronuncia con un rapporto di iniziativa su tale materia. Dopo

un lungo e travagliato lavoro preparatorio il Parlamento di Strasburgo giunge, quasi unanime, a riconoscere l'importanza decisiva delle imprese sociali ai fini della realizzazione degli obiettivi di Lisbona e, più specificamente, nella correzione dei tre grossi squilibri che mettono a repentaglio il progresso della società europea: la disoccupazione endemica, la precarietà crescente dei rapporti di lavoro, l'esclusione sociale di segmenti significativi della popolazione. L'economia sociale rappresenta oggi il 10% di tutte le imprese europee, vale a dire due milioni circa di imprese e genera oltre il 6% dei posti di lavoro: una realtà dunque di tutto rispetto e soprattutto in costante aumento nel vecchio continente.

Convieni qui soffermare brevemente l'attenzione su quelli che sono i punti qualificanti del documento in questione e ciò allo scopo di contribuire al rilancio del discorso, nel nostro paese, sul terzo settore. Un primo punto concerne l'invito a superare l'ormai obsoleta dicotomia tra sfera dell'economico e sfera del sociale. Come sappiamo, la modernità ci ha lasciato in eredità il seguente pensiero: che per avere titolo di accesso al club dell'economia sia indispensabile mirare al profitto ed essere animati da intenti esclusivamente autointeressati; quanto a dire che non si è pienamente imprenditori se non si persegue la massimizzazione del profitto. Altrimenti, ci si deve accontentare di far parte dell'ambito del sociale. Questa assurda concettualizzazione – a sua volta figlia di quell'errore teorico che confonde l'economia di mercato che è il *genus* con una sua particolare *species* quale è il sistema capitalistico – ha portato ad identificare l'economia con il luogo della produzione della ricchezza (o del reddito) e il sociale con quello della sua redistribuzione per conseguire obiettivi di maggiore equità.

Ebbene, la risoluzione del Parlamento Europeo sancisce in modo solenne quanto già da tempo avviene in parecchi dei paesi dell'Unione e cioè che si può fare impresa e dunque essere parte della sfera economica anche se si perseguono fini di utilità sociale e si è mossi all'azione da motivazioni di tipo pro-sociale. È questo un modo concreto, anche se non l'unico, di colmare il pericoloso divario tra l'economico e il sociale – pericoloso perché se è vero che un agire economico che non incorporasse al proprio interno la dimensione del sociale non sarebbe eticamente accettabile, del pari vero è che un sociale meramente redistributivo che non facesse i conti col vincolo delle risorse non risulterebbe alla

lunga sostenibile: prima di poter distribuire occorre, infatti, produrre.

Ciò ci introduce al secondo punto qualificante del documento in questione, laddove si afferma che l'impresa sociale, quale che sia la sua veste giuridica, non può essere identificata né in base alla dimensione ("per essere sociale, l'impresa ha da essere di piccole dimensioni" – si sente spesso ripetere senza alcun fondamento), né in base al settore di attività, come se dovesse essere la natura del bene o servizio prodotto a definire il carattere sociale dell'impresa. Piuttosto, sociale è qualunque soggetto economico che – come si legge nel testo – pone in atto i seguenti valori: "primato della democrazia e della persona sul capitale; difesa e applicazione della solidarietà e responsabilità; conciliazione degli interessi degli utenti con l'interesse generale; controllo democratico da parte dei suoi membri; adesione volontaria e aperta autonomia di gestione e indipendenza rispetto ai poteri pubblici; allocazione della maggior parte delle eccedenze a favore del perseguimento di obiettivi di sviluppo sostenibile e dei servizi resi ai membri nel rispetto dell'interesse generale". (§ J).

È chiaro il senso di tale importante proposizione: contrariamente a quel che taluno pensa non è l'efficienza il *fundamentum divisionis* tra ciò che è impresa e ciò che non lo è e questo per la semplice ragione che la categoria dell'efficienza appartiene all'ordine dei mezzi e non a quello dei fini. Infatti, si deve essere efficienti per conseguire al meglio il fine che l'agente economico ha liberamente scelto di dare alla propria azione. Ma la scelta del fine nulla ha a che vedere con l'efficienza. È solo dopo che si è dato il fine da raggiungere che l'imprenditore deve adoperarsi di essere efficiente. Un'efficienza fine a se stessa scadrebbe nell'efficientismo, che è una delle cause oggi più frequenti di distruzione della ricchezza, come la crisi economico-finanziaria in atto tristemente conferma.

Ma v'è un terzo elemento di grande novità nella risoluzione del febbraio scorso. Esso è racchiuso nel paragrafo 4, laddove si legge: il Parlamento europeo "ritiene che le imprese dell'economia sociale non debbano essere soggette all'applicazione delle stesse regole di concorrenza delle altre imprese e che esse necessitino di un quadro giuridico certo, basato sul riconoscimento dei loro specifici valori, che permetta loro di operare su un piano di parità rispetto alle altre imprese". Non esitia-

mo a definire “rivoluzionaria” una tale presa di posizione. La ragione è presto detta: si afferma qui in modo esplicito che quella di concorrenza non è nozione neutrale rispetto al tipo di soggetti economici cui si applica. Se ne trae che se si pretende di applicare alle imprese sociali quelle stesse regole di concorrenza che sono calibrate per le imprese capitalistiche, le prime risulteranno immotivatamente penalizzate, fino al punto di essere costrette a rinunciare alla loro specifica identità.

Più di un autore ha difeso, anche in tempi recenti, la celebre tesi dell’isomorfismo, una tesi secondo cui, a lungo andare, le imprese sociali sarebbero destinate a convergere sul modello capitalistico. Spiace dover constatare come anche studiosi seri ed affermati non si rendano conto del carattere tautologico di una tale argomentazione. Se le regole del gioco di mercato sono pensate e calibrate in funzione delle caratteristiche di “giocatori capitalistici” è del tutto evidente che i “giocatori sociali” non potranno far altro che cercare – se vogliono continuare a restare nel mercato – di imitare i primi. Al pari del concetto di efficienza, anche quello di concorrenza appartiene all’ordine dei mezzi e dunque il disegno delle regole della concorrenza non può avvenire prima che si sia specificato il fine che si intende assegnare all’agire economico. Se questo ha da essere la realizzazione di un mercato pluralistico – come l’Assemblea di Strasburgo dichiara di volere – è allora chiaro che anche l’assetto istituzionale della concorrenza dovrà essere di tipo pluralistico.

È questa la vera parità cui fa riferimento il paragrafo 4, sopra citato. Le imprese sociali hanno necessità di non essere discriminate – come invece oggi stoltamente avviene – nella gara competitiva con le altre imprese. Non ha fondamento l’obiezione di chi ritiene che i benefici fiscali di cui godono le imprese sociali in senso lato (ma non quelle in senso stretto, cioè quelle contemplate dalla legge italiana del 2006) attribuirebbero a queste un vantaggio competitivo e ciò per la semplice ragione che quei benefici fiscali non compensano, se non in minima parte, i gravami cui esse vanno soggette, primo fra tutti il divieto di accesso al mercato dei capitali.

Per non parlare poi delle numerose esternalità sociali positive che l’impresa sociale genera: si pensi alla creazione di capitale sociale, al consolidamento dei nessi di fiducia tra gli agenti economici, al supe-

ramento dei conflitti identitari. Tali esternalità positive vanno a beneficiare anche l'impresa capitalistica, ma quest'ultima non provvede in alcun modo a compensare la prima. È questo ciò cui allude il documento quando al paragrafo 18 così si esprime: "le imprese e le organizzazioni dell'economia sociale contribuiscono al rafforzamento dell'imprenditorialità [in generale, non solo di quella sociale. N.d.A.], agevolano un migliore funzionamento democratico del mondo imprenditoriale, integrano la responsabilità sociale e promuovono l'integrazione sociale attiva delle categorie vulnerabili".

Anziché una conclusione

Ampliando un istante la prospettiva di discorso, dire mercato significa dire competizione e ciò nel senso che non può esistere il mercato laddove non c'è pratica di competizione (anche se il contrario non è vero). E non v'è chi non veda come la fecondità della competizione stia nel fatto che essa implica la tensione, la quale presuppone la presenza di un altro e la relazione con un altro. Senza tensione non c'è movimento, ma il movimento – ecco il punto – cui la tensione dà luogo può essere anche mortifero, generatore di morte. È tale quella forma di competizione che si chiama posizionale. Si tratta di una forma relativamente nuova di competizione, poco presente nelle epoche precedenti, e particolarmente pericolosa perché tende a distruggere il legame con l'altro. Nella competizione posizionale, lo scopo dell'agire economico non è la tensione verso un comune obiettivo – come l'etimo latino "cum-petere" lascerebbe chiaramente intendere – ma l'hobbesiana "mors tua, vita mea". È in ciò la stoltezza della posizionalità, che mentre è certo che va a selezionare i migliori facendo vincere chi arriva primo, elimina o neutralizza chi arriva "secondo" nella gara di mercato. È così che il legame sociale viene ridotto al "cash nexus" e l'attività economica tende a divenire inumana e dunque ultimamente inefficiente.

Ebbene, il guadagno, certo non da poco, che la risoluzione del Parlamento europeo ci offre è quello di prendere posizione a favore di quella concezione del mercato, tipica dell'economia civile, secondo cui si può vivere l'esperienza della socialità umana all'interno di una normale vita economica e non già al di fuori di essa o a lato di essa, come sugge-

risce il modello dicotomico di ordine sociale. È questa una concezione che è alternativa, ad un tempo, sia a quella che vede il mercato come luogo dello sfruttamento e della sopraffazione del forte sul debole, sia a quella che, in linea con il pensiero anarco-liberista, lo vede come luogo in cui possono trovare soluzione tutti i problemi della società.

L'economia civile si pone oggi in alternativa sia nei confronti dell'economia di tradizione smithiana che vede il mercato come l'unica istituzione davvero necessaria per la democrazia e per la libertà. L'economia civile ci ricorda invece che una buona società è frutto certamente del mercato e della libertà, ma ci sono esigenze, riconducibili al principio di fraternità, che non possono essere eluse, né rimandate alla sola sfera privata o alla filantropia. Al tempo stesso, l'economia civile non sta con chi combatte i mercati e vede l'economico in endemico e naturale conflitto con la vita buona, invocando una decrescita e un ritiro dell'economico dalla vita in comune. L'economia civile, piuttosto, propone un umanesimo a più dimensioni, nel quale il mercato non è combattuto o "controllato", ma è visto come un luogo civile al pari degli altri, come un momento della sfera pubblica – che include senza esaurirsi alla sfera di ciò che è statale – che, se concepito e vissuto come luogo aperto anche ai principi di reciprocità e del dono, può costruire la città.

Alla luce dei questi cambiamenti, di cui si è sopra detto brevemente, viene riscritto il ruolo dell'Economia Civile: ruolo che, se fosse stato compreso ed intrapreso negli anni passati, forse avrebbe evitato i comportamenti irresponsabili e irrazionali cui siamo giunti. Tuttavia, è ormai inutile guardare al passato, se non per coglierne gli spunti per disegnare un futuro migliore.

I soggetti dell'Economia Civile devono partire dalla ricentatura della categoria di *bene comune*, la quale è stata finora sistematicamente confusa con quella di bene totale oppure di bene collettivo. Si tratta invece di un concetto ben differente poiché considera l'importanza della *persona* (intesa come individuo che trova la sua "ragion d'essere" nella relazione con l'altro) come fondamentale: ne deriva, pertanto, che il benessere della società non può prescindere dal raggiungimento del benessere da parte delle singole persone che la compongono.

L'Economia Civile è chiamata a risvegliare l'attenzione su questo

concetto e a portare rinnovato interesse sulle tematiche che ruotano intorno a questo *modus vivendi*. Il ruolo che i soggetti dell'Economia Civile sono chiamati ad assumere in misura sempre maggiore è fondamentale per riuscire a diffondere nuove vie di pensiero e di azione, per rimediare alla crisi di civilizzazione che incombe.

È questa anche la via verso un *mondo più sicuro*, perché sono proprio le ingiustizie e le ineguaglianze (create molto spesso dall'assenza di fiducia nei rapporti umani) a costituire terreno fertile per la realizzazione di pratiche scorrette e per l'erosione del livello di fiducia generalizzata, contemporaneamente alla inadeguata produzione – che renderebbe invece più liberi i cittadini stessi e meno ingabbiati in istituzioni che minano la loro libertà di azione.

Programma de “Le Giornate di Bertinoro - 2009”

L’Economia Civile nella Società del Rischio

Venerdì 16 Ottobre

I Sessione

“Economia Civile e società del rischio” ore 09.30 – 12.30

Saluto di Benvenuto:

- Nevio Zaccarelli – *Sindaco di Bertinoro*
- Pier Giuseppe Dolcini – *Presidente Fondazione Cassa dei Risparmi di Forlì*
- Paolo Zurla – *Presidente del Polo Scientifico-Didattico di Forlì*

Apertura dei Lavori:

- Franco Marzocchi – *Presidente AICCON*

Introduce e Coordina:

- Giulio Ecchia – *Università di Bologna*

Intervengono:

- Stefano Zamagni – *Presidente Agenzia per le Onlus – Università di Bologna*
- Mauro Magatti – *Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano*
- Pier Luigi Sacco – *Università IUAV, Venezia*

Anteprima rilevazione a cura del Centro Studi Unioncamere ore 12.30 – 13.30

“Economia Civile e Sviluppo: dimensioni e prospettive nella società del rischio”

Interviene:

- Guido Caselli, *Direttore Centro Studi Unioncamere Emilia-Romagna*

Venerdì 16 Ottobre

II Sessione

“Società del rischio e nuovo Welfare: la prospettiva del Federalismo Fiscale” ore 15.30 – 18.30

Introduce e Coordina:

- Elio Silva – *Il Sole 24 Ore*

Intervengono:

- Luca Antonini – *Università di Padova – Vice Presidente Fondazione per la Sussidiarietà*
- Alessandra Staderini – *Banca d'Italia – Servizio Studi di Struttura Economica e Finanziaria*

Ne discutono:

- Romano Colozzi – *Assessore alle Risorse, Finanze e Rapporti Istituzionali, Regione Lombardia*
- Gianni Salvadori – *Assessore alle Politiche Sociali e allo Sport, Regione Toscana*
- Claudia Fiaschi – *Presidente CGM – Confcooperative*
- Paola Menetti – *Presidente Legacoopsociali*

Sabato 17 Ottobre

III Sessione

Firma del protocollo d'intesa fra AICCON e Forum Nazionale del Terzo Settore ore 09.15 – 09.30

“L'Economia Civile nella prospettiva europea” ore 09.30 – 12.30

Introduce e Coordina:

- Stefano Zamagni – *Università di Bologna – Presidente Agenzia per le Onlus*

Intervengono:

- Leonardo Becchetti – *Università di Tor Vergata, Roma*
- Carlo Borzaga – *Presidente Euricse – Università di Trento*
- Andrea Olivero – *Portavoce Forum Nazionale del Terzo Settore*
- Alessandro Azzi – *Presidente Federazione Nazionale Banche di Credito Cooperativo*
- Giuliano Poletti – *Presidente Legacoop*
- Patrizia Toia – *Membro del Parlamento Europeo*

Presidente: Franco Marzocchi
Vice Presidente: Alfredo Morabito
Direttore: Paolo Venturi

I soci di AICCON

Università di Bologna
Associazione Generale Cooperative Italiane
Banca di Forlì
Banca Popolare Etica
BCC – Romagna Est
Comune di Forlì
Confederazione Nazionale Cooperative Italiane
CGM – Consorzio Nazionale Gino Mattarelli
Fondazione Cassa dei Risparmi di Forlì
Goodwill
Impronta Etica
Istituto Nazionale Studi Cooperativi L. Luzzatti
Lega Nazionale Cooperative e Mutue
Ser.In.Ar. Forlì-Cesena
Società Editoriale Vita S.p.A.
Unioncamere Emilia Romagna

La Commissione Scientifica di AICCON

PRESIDENTE: Prof. Stefano Zamagni *Università di Bologna*
Becchetti Leonardo *Università Tor Vergata, Roma*
Borgomeo Carlo *Fondazione per il Sud*
Cafaggi Fabrizio *European University Institute Law Department*
Colozzi Ivo *Università di Bologna*
Ecchia Giulio *Università di Bologna, Sede di Forlì*
Giovannetti Enrico *Università di Modena e Reggio Emilia*
Matacena Antonio *Università di Bologna*
Orsini Raimondello *Università di Bologna, Sede di Forlì*
Sacco Pier Luigi *IUAV – Università di Venezia*
Saraceno Chiara *Wissenschaftszentrum für Sozialforschung, Berlino*
Valentini Alberto *Retecamere*
Vella Francesco *Università di Bologna*
Zamaro Nereo *ISTAT Dipartimento Statistiche Economiche*

*Stampato nel mese di giugno 2010
da Tipolitografia Valbonesi
Forlì*