

IMPRESA&STATO

RIVISTA DELLA CAMERA
DI COMMERCIO DI MILANO
N. 89 / AUTUNNO 2010

Direttore responsabile
[Carlo Sangalli](#)

Comitato di indirizzo
[Marco Accornero](#), [Renato Borghi](#), [Diana Bracco](#),
[Claudio De Albertis](#), [Bruno Ermolli](#), [Mauro Magatti](#),
[Giulio Sapelli](#), [Lanfranco Senn](#)

Comitato di redazione
[Stefano Azzali](#), [Mario Barone](#), [Roberto Calugi](#),
[Vittoria De Franco](#), [Javidi Shahin](#), [Marilena Losito](#),
[Attilio Martinetti](#), [Lidia Mezza](#), [Federico Montelli](#),
[Sergio Rossi](#), [Corrado Sorgarello](#), [Federica Villa](#)

Coordinamento editoriale
[Pasquale Alferj](#)

Redazione
[Lucia Pastori](#) (segretaria di redazione); con la collaborazione
del Servizio Studi e supporto strategico

Registrazione Tribunale di Milano n° 258 del 6 aprile 1988

Tutti i diritti riservati
© 2010, Pearson Italia, Milano-Torino

È vietata la riproduzione, anche parziale o ad uso interno
didattico, con qualsiasi mezzo, non autorizzata.

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere
effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume dietro paga-
mento alla siae del compenso previsto dall'art. 68,
commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633.
Le riproduzioni effettuate per finalità di carattere profes-
sionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso
da quello personale possono essere effettuate a seguito di
specifica autorizzazione rilasciata da aidro, corso di Porta
Romana n. 108, 20122 Milano, e-mail segreteria@aidro.org
e sito web www.aidro.org

Progetto grafico
[Heartfelt.it Milano](#)

www.mi.camcom.it
www.brunomondadori.com

[La curva della febbre](#)

I numeri dell'economia milanese

— *pagina 8*



[Giuseppe Berta](#)

L'imprenditorialità diffusa
e le regole mancate dell'economia globale

— *pagina 10*

[Pier Andrea Chevallard](#)

Vigiliamo sulla correttezza del mercato. Il caso Parmalat

— *pagina 14*

[Roberta Sala](#)

Codici etici e moralità pubblica

— *pagina 17*

[Vittorio Conti](#)

Crisi del mercato e tutela dei risparmiatori

— *pagina 21*

[Richard Posner](#)

Riforme in cui poter credere

— *pagina 31*

[Sandro Malavasi](#)

Obama riforma la finanza americana

— *pagina 37*

[Federica Flaminio](#)

Made in Italy: le imprese lo richiedono,
i consumatori ringraziano

— *pagina 41*

Paolo Zegna

Non un marchio qualsiasi, ma il marchio dello stile italiano

— *pagina 47*

Renato Borghi

Per il consumatore, una tutela in più

— *pagina 49*

D

Ignacio Fernando Lara

Quale dibattito sul PIL?

— *pagina 51*

Hazel Henderson

La mia battaglia per gli indicatori della qualità della vita e della sostenibilità

— *pagina 59*

Sandro Malavasi

Amartya Sen e l'amico pakistano

— *pagina 72*

L

Claudio De Albertis, Bruno Dente, Alessandro Balducci, Carlo Cerami, Daniela Gasparini, Giovanni Verga

Una casa per tutti

— *pagina 74*

DIBATTITO

OLTRE IL PIL

LABORATORIO

LE POLITICHE DI "HOUSING"

A

Davide Chiaroni, Vittorio Chiesa, Federico Frattini

L'industria fotovoltaica in Lombardia.

Una leadership nazionale, da consolidare

— *pagina 99*

Giuliano Di Caro

Dolci energie

— *pagina 110*

P

Angelo Abignente

Regola, trasparenza e opacità,

— *pagina 117*

Alessandra Favazzo

Netiquette

— *pagina 122*

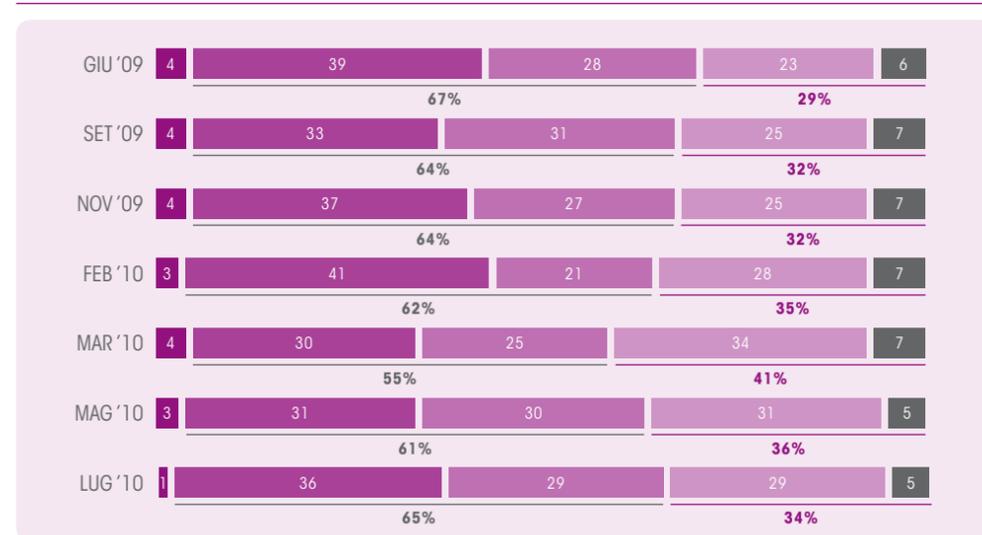
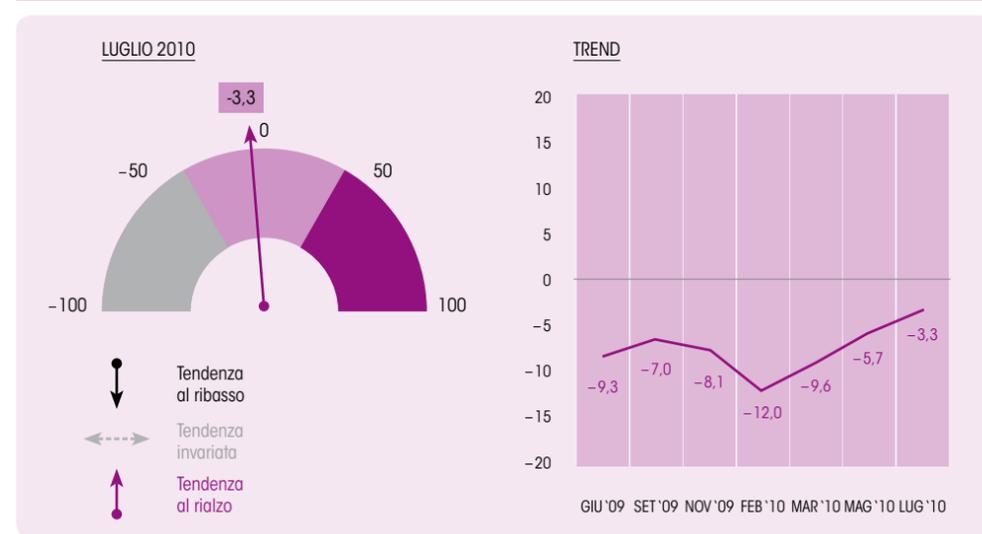
ARGOMENTI

ENERGIE RINNOVABILI
LOMBARDE

IL SENSO DELLE PAROLE

I numeri dell'economia milanese

A cura del Servizio Studi Camera di Commercio di Milano

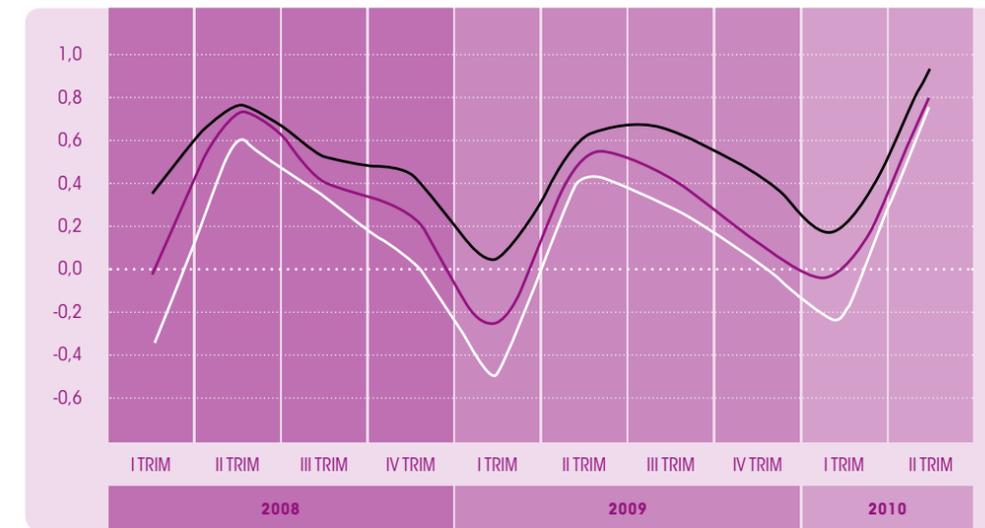


IL SUPERINDICE DI FIDUCIA NELL'ECONOMIA

Fonte: risultati dell'indagine demoscopica condotta dall'Istituto di ricerca IPSOS su un campione di imprese della provincia di Milano da giugno 2009 a luglio 2010. - Valori percentuali

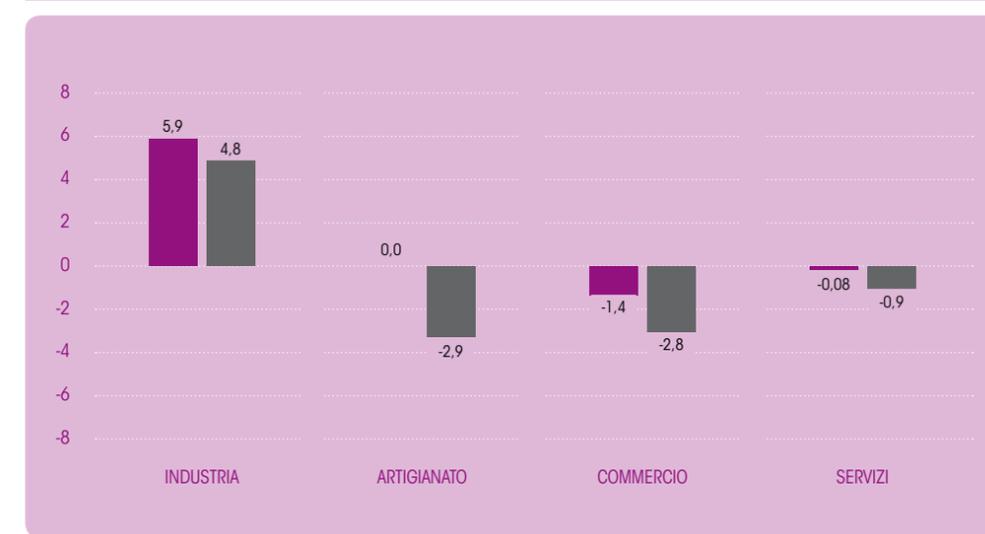
NEI PROSSIMI 12 MESI LA SUA AZIENDA FARÀ NUOVI INVESTIMENTI?

Fonte: risultati dell'indagine demoscopica condotta dall'Istituto di ricerca IPSOS su un campione di imprese della provincia di Milano da giugno 2009 a luglio 2010. - Valori percentuali



TASSI DI CRESCITA DELLE IMPRESE PER TRIMESTRE

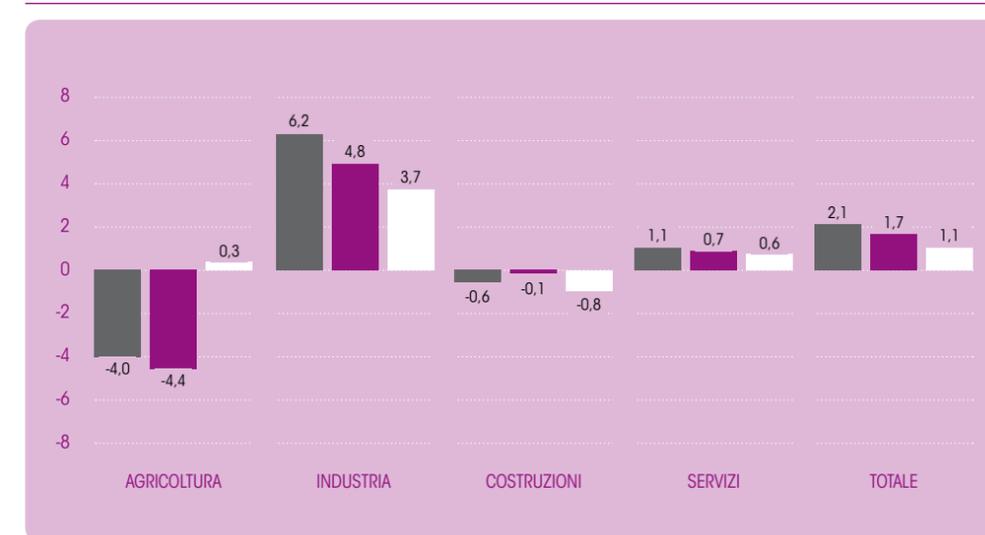
Fonte: elaborazione Servizio Studi Camera di Commercio di Milano su dati Infocamere - Valori percentuali



LE TENDENZE DEI SETTORI DELL'ECONOMIA LOCALE

Variazioni percentuali della produzione per industria e artigianato e del volume d'affari per commercio e servizi - Il trimestre 2010 su stesso trimestre 2009

Fonte: elaborazioni Servizio Studi Camera di Commercio di Milano su dati Unioncamere Lombardia - Indagini Congiunturali.



IL VALORE AGGIUNTO PER SETTORI ECONOMICI. PREVISIONI 2011

Secondo la definizione dell'Istat, il valore aggiunto è l'aggregato che misura la crescita del sistema economico in termini di nuovi beni e servizi prodotti.

Fonte: elaborazioni Servizio Studi Camera di Commercio di Milano su dati Prometeia, Scenari Economie Locali Luglio 2009 - Variazioni percentuali 2011 su 2010

L'imprenditorialità diffusa e le regole mancate dell'economia globale

Giuseppe Berta

IN OGNI GRANDE CRISI, LA QUESTIONE DELLE REGOLE E DELLA TRASPARENZA è destinata ad assumere un rilievo preminente. Un momento acuto di crisi rappresenta sempre, infatti, la lacerazione di un velo ideologico che nasconde la realtà, la riscoperta di grandezze economiche reali, in precedenza mistificate dai fenomeni che, dilatatisi, hanno condotto al blocco temporaneo del processo economico.

Le grandi crisi finanziarie, in particolare, hanno sempre costituito delle occasioni di disvelamento della realtà effettiva, non più occultabile dalle rappresentazioni di comodo. Si manifesta allora la tendenza a riportare i comportamenti economici al loro nucleo essenziale, restaurandone la base reale attraverso il ripristino di norme e procedure tali da impedire il loro travisamento. L'informazione come antidoto all'opacità di determinati comportamenti economici, il rispetto delle corrette regole di mercato contro la loro deformazione sistematica e il loro pervertimento, la certezza e la regolarità delle procedure come argine ai conflitti di interesse, sono stati periodicamente ravvisati come gli strumenti più efficaci per riportare l'azione economica al nocciolo della sua razionalità, sconvolta da modi di operare fondati sulla confusione e sull'indeterminatezza dei ruoli.

Piccole imprese nella crisi

Alle grandi crisi si reagisce soprattutto attraverso la volontà di rimettere ordine nell'architettura del sistema economico, cercando di ridurre ogni attore alla funzione che gli dovrebbe essere propria. La crisi attuale non può sfuggire a questo intento ordinatore, meno ancora delle altre che l'hanno preceduta. Di qui l'insistenza a recuperare confini, tracciare distinzioni, delimitare il campo del gioco economico. Questo è quanto emerge, per esempio, dai documenti dell'OCSE elaborati sull'onda della crisi, come quello intitolato *Corporate Governance and the Financial Crisis: Key Findings and Main Messages*, del giugno 2009. Una nota impegnativa e ben strutturata, che però ha da dire poco al sistema delle piccole imprese italiane, il cui metodo di *governance* (se vogliamo definirlo così) non è stato toccato dalla crisi.

Se si ripercorrono i *cahiers des doléances* del mondo dei "piccoli", secondo un'espressione ormai entrata nell'uso corrente, si vedrà che ciò che essi lamentano, come conseguenza della crisi, non è affatto l'opacità di una strumentazione finanziaria. Anzi, si potrebbe quasi sostenere, con un certo senso del paradosso, che quanto lamenta la piccola impresa è semmai il tipo di opacità che discende non tanto da una condotta in se stessa poco trasparente, quanto piuttosto da un'eccessiva standardizzazione delle procedure, che penalizza i comportamenti poco formalizzati. Si pensi, per esempio, al rapporto con gli istituti di credito: un piccolo imprenditore tenderà a lamentarsi della

GIUSEPPE BERTA È DOCENTE DI STORIA CONTEMPORANEA ALL'UNIVERSITÀ BOCCONI DI MILANO E CONSULENTE PER IMPRESE E ISTITUZIONI

«La deregolazione di cui più sembra aver sofferto la nostra industria diffusa è quella relativa alla nuova configurazione del sistema economico internazionale»

spersonalizzazione dei procedimenti di valutazione cui è sottoposto, secondo standard che tengono in assai poco conto gli elementi di valorizzazione dell'azienda che discendono da una valutazione diretta e anche partecipe delle sue attività. In altri termini, l'elevata "proceduralizzazione" degli schemi di valutazione dell'attività economica finisce con l'andare a detrimento di un'imprenditorialità minore che attende di essere valutata dall'interno del suo business. Nella lunga querelle che ha visto su fronti opposti le banche, soprattutto di grandi dimensioni, e le piccole imprese, si sono confrontate posizioni che hanno tentato a riconoscersi le une con le altre: all'argomento che l'offerta di credito non era diminuita, si è replicato affermando che è mancata la capacità di ascolto degli operatori economici. In questo caso, almeno, non è stata dunque l'assenza di regole e procedure a minare l'attività economica, quanto la difficile corrispondenza tra il *modus operandi* delle banche e quello delle piccole imprese.

Il lato opaco della globalizzazione

A distanza di tempo, la deregolazione di cui più sembra aver sofferto la nostra industria diffusa – quella che compone l'Italia dei distretti e si raccoglie sotto l'emblema del Made in Italy – è quella relativa alla nuova configurazione del sistema economico internazionale. Il processo di crescita e di consolidamento della globalizzazione ha davvero rappresentato, per molti dei nostri produttori, una dimensione opaca, di cui non hanno percepito né la portata né le conseguenze, manifestatesi soltanto con il divampare della crisi. È quanto ha messo in luce in pagine veementi Edoardo Nesi, con un pamphlet fortunato ed efficace, che ha accusato gli artefici della globalizzazione di aver trascurato e quasi soppresso le ragioni dell'Italia delle piccole imprese, fatte rientrare a forza in accordi internazionali in quella che per non pochi di loro ha finito con il rivelarsi una gabbia mortale. In *Storia della mia gente*^[1] Nesi traccia un ritratto accorato e amaro di uno dei distretti-simbolo, Prato, costretto nell'angolo da una concorrenza sleale, legittimata dagli accordi che hanno posto il suggello sull'apertura degli scambi mondiali.

La Prato che racconta Nesi è un'area posta in ginocchio da un'invasione tutt'altro che pacifica, quella della produzione clandestina cinese. Descrive un territorio che vede scompagnarsi il suo assetto e la sua ricchezza a causa della sostituzione delle aziende nazionali in seguito non tanto alla diffusione delle merci orientali, concorrenziali rispetto a quelle italiane, quanto alla penetrazione di attività nascoste, spesso illegali, che contrabbandano prodotti inferiori per prezzo e qualità. Scrive Nesi che, «mentre il distretto pratese e tutta l'Italia del tessile manifatturiero sono entrati da tempo in una crisi forse

NOTE

1. E. Nesi, *Storia della mia gente*, Bompiani, Milano 2010.

«come se la globalizzazione fosse una naturale fonte di benefici per tutti»

irreversibile, dovuta alla libera circolazione mondiale dei tessuti cinesi, proprio a Prato, nei capannoni lasciati vuoti dalle microaziende fallite dei pratesi e spesso costruiti dentro la città, accanto alle case dei proprietari in omaggio all'idea antica che la vita fosse il lavoro e il lavoro fosse la vita, si è installata una delle comunità cinesi più grandi d'Europa, che si mantiene e prospera arruolando manodopera clandestina e confezionando capi d'abbigliamento con tessuti che *importa dalla Cina*, perché i tessuti dei pratesi son troppo cari, e ha tutto il diritto di marchiare i propri cenci Made in Italy».

Ora, la rappresentazione di Nesi, oltre che dichiaratamente partigiana, è evidentemente sopra le righe. Il suo libro oscilla tra due poli differenti: da un lato, coglie un deficit di regolazione negli accordi stipulati dal WTO per l'apertura del commercio internazionale e, soprattutto, una resistenza troppo blanda dell'Europa nel contrastare la spregiudicatezza di comportamenti assai poco virtuosi; dall'altro, la sua denuncia finisce per investire il movimento profondo dell'economia internazionale, le cui forze motrici operavano per l'integrazione intercontinentale, che in nessun caso avrebbe potuto essere arrestato.

Ma queste considerazioni mostrano un accento di verità quando pongono in luce che il processo di allargamento dell'economia sia stato raffigurato come se fosse privo di costi e di problemi, come se la globalizzazione fosse una naturale fonte di benefici per tutti, laddove invece doveva inevitabilmente sollecitare nuove tensioni e alimentare ingenti contraddizioni. L'adozione di un atteggiamento improntato, sempre e comunque, all'ottimismo di fronte ai problemi inediti che la globalizzazione dischiudeva ha finito con il rendere più opaco, alla coscienza stessa di un gran numero di produttori, i caratteri di lungo periodo del nuovo ordine economico. Al medesimo tempo ciò si è tradotto, secondo Nesi, in una scarsa efficacia dei negoziatori italiani ed europei chiamati a definire le norme di un processo che consideravano benefico in quanto tale.

Contraddizioni inedite

La visione che è stata propagandata era ispirata a un'immagine in sé benevola e positiva della globalizzazione, che mentre apriva la strada dello sviluppo per intere aree continentali, rendendole in grado di esportare prodotti a basso costo nella parte più ricca del mondo, avrebbe contemporaneamente dato la possibilità ai raffinati produttori occidentali di assicurarsi le nicchie più alte del mercato cinese con i loro manufatti di alto valore. Era una rappresentazione dei vantaggi comparati del commercio internazionale persino più semplificata di quella offerta dalla Manchester School verso la metà del XIX secolo, quando ancora ci si doveva mobilitare per abbattere le frontiere protezionistiche.

«Il passaggio rapidissimo dalla crisi dei circuiti finanziari all'economia reale ha colto di sorpresa vastissimi strati di soggetti»

Ha ragione dunque Nesi quando, magari in modo sbrigativamente sommario, mette sul banco degli accusati coloro che hanno diffuso una visione anacronisticamente irenica del mondo contemporaneo. Sarebbe stato necessario l'ausilio di ben altro spirito critico, in modo da essere capaci di reagire con prontezza al dispiegarsi di contraddizioni inedite. Al contrario, si è preferito fornire un'immagine rassicurante di un mondo che era catturato in un meccanismo di mutamento troppo grandioso e intenso per poter dare luogo sempre e soltanto a esiti positivi.

La costruzione dell'economia mondiale come si è verificata nel corso degli ultimi vent'anni è avvenuta troppo al di sopra della comprensione e della possibilità di intervento di un grande numero di operatori economici perché essi potessero essere in grado di calcolarne fino in fondo le implicazioni. Il passaggio rapidissimo della crisi dai circuiti finanziari all'economia reale, ha colto di sorpresa vastissimi strati di soggetti che non avevano potuto intendere il denso intreccio di fattori cui aveva dato luogo la liberalizzazione contemporanea di tutti i mercati.

Può darsi che, come ritiene Nesi (divenuto scrittore a tempo pieno, dopo aver venduto l'azienda tessile di famiglia nel 2004), le decisioni prese nel recente passato abbiano determinato conseguenze irrevocabili, ciò che spiega la vena di rabbia, risentimento e nostalgia che percorre il suo libro. Eppure, le cifre più recenti ci dicono che restano buoni motivi per confidare nella capacità di ripresa dell'Italia industriale di cui lo scrittore pratese tesse l'apologia: essa non è affatto cancellata. Se così fosse, c'è da sperare che si possa trarre una lezione dalla crisi anche su questo versante.

Rinegoziare l'Europa

La crisi della moneta europea sta sfociando nella necessità di configurare un coordinamento delle politiche finanziarie dei paesi membri della UE, mettendo mano a un nodo colpevolmente disatteso e rinviato dopo la nascita dell'euro. Se la moneta unica ha un futuro a patto che proceda l'integrazione continentale, allora questa potrebbe essere l'occasione per esprimere un corpo di regole che siano in grado di offrire migliori garanzie e tutele al ruolo dei soggetti dell'economia reale, che hanno visto passare finora la dinamica della globalizzazione sopra le loro teste. Deve essere rinegoziato un patto che restituisca valore alla capacità dei produttori europei insieme con maggiori margini d'azione. È di una cornice istituzionale europea più solida e sicura che hanno bisogno i piccoli operatori economici, se non si vuole abdicare alla risorsa dell'imprenditorialità diffusa.

Vigiliamo sulla correttezza del mercato. Il caso Parmalat

Pier Andrea Chevallard

RICORDO LO SMARRIMENTO SIA DA PARTE DELLA DIFESA DI CALLISTO TANZI sia delle società di revisione di fronte alla nostra richiesta di costituirci parte civile nel tronco milanese del processo Parmalat, quello sui reati di aggioaggiamento finanziario, cioè manipolazione del mercato, e falso in revisione, ovvero comunicazioni sociali non veritiere.

Si aspettavano questa richiesta dalla Consob, alla quale sono riconosciute le funzioni tutorie nei confronti del risparmio e di conseguenza dei risparmiatori, e da parte delle associazioni dei consumatori, ma non da noi.

A sentirsi sorpresi furono però anche i pubblici ministeri, a fianco dei quali la parte civile si posiziona. Eppure agivamo in base a una legge vecchia di tredici anni, del 1993, la Legge 580 di riforma delle camere di commercio. In particolare il diritto d'intervento è previsto dall'art. 2 c. 5, che riconosce all'ente camerale di potersi «costituire parte civile nei delitti contro l'economia pubblica, l'industria e il commercio». E in questo modo attribuisce al nostro ente la tutela di interessi di specifiche collettività (imprenditori, artigiani, commercianti ecc.), ciascuna portatrice di interessi.

La prova dell'applicabilità

A decidere dell'applicabilità di una norma è il processo. Prima di allora essa è dotata di una referenza meramente virtuale. Per entrare nel processo abbiamo dovuto formulare la richiesta di ammissione ed essa ha richiesto un attento lavoro di ricostruzione tecnico-giuridica del fondamento della nostra legittimità a costituirci parte civile. Che il mercato fosse stato leso era evidente a tutti, ma che le camere di commercio fossero pure dei soggetti giuridici, non i soli, a tutela del mercato era tutt'altro che scontato.

Ammettere la Camera di Commercio di Milano come parte civile ha significato riconoscere che essa è effettivamente portatrice degli interessi generali del mercato, inteso in tutte le sue accezioni (imprese, commercianti, professionisti, consumatori ecc.).

Il nostro ragionamento è stato lineare: le false informazioni date da Parmalat e da alcune banche al mercato hanno indirizzato il flusso di denaro dei risparmiatori verso l'azienda agro-alimentare, sottraendolo ad altre imprese finanziariamente sane, producendo in questo modo un danno – lieve o marcato a seconda dei casi – a tutto il sistema produttivo.

Essere stati ammessi ha voluto dire essere stati giuridicamente convincenti.

PIER ANDREA CHEVALLARD
È SEGRETARIO GENERALE
DELLA CAMERA DI COMMERCIO
DI MILANO

«Ammettere la Camera di Commercio di Milano come parte civile ha significato riconoscere che essa è effettivamente portatrice degli interessi del mercato»

Come valutare il danno subito?

Un secondo passaggio altrettanto importante è stato il modo in cui abbiamo affrontato il problema della quantificazione del danno subito, perché costituirsi parte civile porta con sé una richiesta di compensazione.

Come rispondere alla domanda: “A quanto ammonta il danno subito dal mercato per la parte relativa alla funzione che la Camera svolge?”.

La risposta ha richiesto uno scatto inventivo. Ed è a questo punto che l'avvocato Renato Palmieri, penalista con competenze anche commerciali e un'ampia conoscenza del mondo camerale, che il processo l'ha “fatto” in aula, ha formulato un criterio oggettivo di valutazione e misurazione del danno. Si è ragionato in questi termini: “Calcoliamo quanto la Camera di Commercio di Milano ha investito sul fronte della regolazione e della tutela del mercato (arbitrato, clausole contrattuali vessatorie, corretta formazione dei prezzi ecc.) nei tre anni in cui Parmalat ha commesso i reati di aggioaggiamento e falso in revisione per cui è imputata a Milano e chiediamo il 10% di tale importo”, a risarcimento quindi di un'azione a tutela del mercato in parte vanificata dal comportamento di Parmalat.

Seguendo questo criterio, la Camera di Commercio ha chiesto circa 2.500.000 euro e le sono stati riconosciuti 180.000 euro, di cui circa 100.000 per le spese legali, in linea con le normali prassi liquidatorie dei tribunali, che riconoscono sempre meno di un decimo. Confermata di recente la condanna di Callisto Tanzi nel giudizio di appello, “reinvestiremo” l'importo previsto in iniziative a tutela del mercato (per esempio in borse di studio ecc.).

Una causa pilota

Il fatto che ci siano stati riconosciuti solo 180.000 euro non è fondamentale. Importante è il principio sulla base del quale tale risarcimento è stato stabilito. È la prima volta che ciò accade ed è una conferma del fatto che il reato commesso ha danneggiato il funzionamento del mercato e che, a sua volta, la Camera di Commercio è riconosciuta istituzione che vigila sulla correttezza dei comportamenti delle imprese e svolge il ruolo di tutore e regolatore del mercato.

Consideriamo questa in cui siamo ancora impegnati una causa pilota che vogliamo portare a conclusione in modo da analizzarne la durata, i costi e i risultati complessivi, per poi valutare come comportarci in casi analoghi qualora si presentassero. Per il momento abbiamo verificato che esercitare un diritto stabilito dalla Legge 580 non è semplice ma possibile; certo, risulta molto costoso.

«accantonare annualmente una somma a copertura delle azioni a tutela del mercato che le camere potrebbero promuovere»

Una proposta da riprendere e articolare

Siamo stati i primi, non vorremmo restare gli unici.

Forte dell'esperienza fatta, azzardo una proposta. La Giunta camerale che ha approvato la nostra partecipazione ha capito che i soldi spesi sono stati un investimento a tutela di tutti. Interessato all'esercizio di questo diritto dovrebbe essere l'intero sistema camerale. Una proposta da articolare potrebbe allora essere quella di accantonare, traendoli dai contributi che annualmente tutte le camere di commercio versano a Unioncamere, una somma a copertura delle azioni di tutela del mercato che le camere di commercio potrebbero promuovere. Questo per rafforzare ancora una volta la nostra missione istituzionale, che è quella di assicurare la correttezza dei comportamenti delle imprese e lo sviluppo del mercato.

F3

Codici etici e moralità pubblica

Roberta Sala

ROBERTA SALA È RICERCATRICE
DI FILOSOFIA POLITICA
ALL'UNIVERSITÀ VITA-SALUTE
SAN RAFFAELE DI MILANO

Quale etica?

PROVO SEMPRE QUALCHE DIFFIDENZA nel leggere articoli di giornali o riviste non specializzate intitolati all'*etica*, etica e basta, senza ulteriore specificazione. Sono diffidente quando vedo invocata l'*etica*, quasi che il *claim to ethics* sia già di per sé un atto terapeutico, o taumaturgico, punto di partenza per prendere la distanza, anzi una dovuta distanza (una distanza valutata come normativa) da forme di depravazione, di degenerazione, se non anche di demoralizzazione, come accade di constatare in ampi settori della società.

Provo tuttavia altrettanta insofferenza quando mi imbatto in sedicenti esperti di etica, consulenti etici e filosofici, venditori di consigli i cui acquirenti sono professionisti dell'economia, della finanza, del mercato, degli affari e via elencando. Sono insofferente per come l'*etica*, o anche la filosofia, venga stratonata da ogni parte, indossata come un abito adatto a tutte le stagioni una volta che lo si aggiusti un po', a soddisfare nuove fogge, a seguire e inseguire con qualche ritocco la moda e i suoi volubili dettami.

Ma se c'è un'esigenza di filosofia nelle vicende umane è prima di tutto un'istanza di chiarezza e, aggiungerei, di moralità. Parlo di moralità delle pratiche umane, ma non mi riferisco ad alcuna morale specifica: non intendo riferirmi ad alcuna visione globale del mondo, ad alcuna metafisica. Parlo piuttosto della *moralità minima* che impone innanzitutto correttezza procedurale, trasparenza, rispetto delle regole del gioco, quali esse siano e a seconda del gioco che si gioca. Parlo della disponibilità a render conto delle decisioni che le singole pratiche comportano, lasciato il livello dell'astrazione, dei principi e degli ideali generali, per scendere al livello della pratica, delle cose da fare, delle azioni da compiere, delle scelte da approntare.

La posizione che vado assumendo è controversa: sostengo che si parli troppo di *etica* come di una guida stravagante, anzi *extravagante*, di una teoria comprensiva trasferibile da un contesto all'altro, di un insieme di principi e di regole applicabili con facilità, quasi automaticamente, ai casi specifici, per la soluzione dei quali basta un'elementare operazione di deduzione. Si deducono le soluzioni ai casi dai principi generali, con apparente semplicità. Penso che tale operazione di applicazione sia tutt'altro che semplice, dubito persino della sua efficacia; dubito cioè che questo sia il modo di procedere adeguato, per deduzione appunto, per affrontare questioni pratiche, problemi concreti, stabilendo come agire alla ricerca della loro soluzione. Un'operazione di deduzione non rende conto della peculiarità delle circostanze e della necessità che in alcune di queste si ammettano, per esempio, eccezioni alla regola.

Con il richiamare principi generali si corre il rischio di non *fare* etica, cioè di non affrontare in modo corretto problemi concreti; si corre il rischio di sospendere l'*etica* e

«I cittadini, destinatari delle decisioni collettive, sono qui considerati come soggetti morali cui si riconosce il diritto di valutare in prima persona la bontà delle istituzioni»

lasciare spazio alle soluzioni ad hoc, o magari alle ricette di qualche presunta e presuntuosa *etica* specialistica, quella che, incarnandosi in un codice etico, pretende di ridursi alla sua stesura, di esaurire il compito dell'etica alla redazione di un elenco di regole e precetti derivati dall'interno dei comportamenti stessi che si vorrebbe regolamentare. A parte il dubbio che dei codici possano dirsi "etici" (su questo punto tornerò alla fine del mio ragionamento per spiegare perché), penso che sia un errore inferire dal contesto, qualsiasi contesto, i criteri per la sua stessa valutazione, criteri dunque non indipendenti dal contesto ma generati dal suo interno.

La mia posizione, in conclusione, è che un'etica per le prassi non possa essere né una teoria morale generale – che si spera applicabile a tutti gli ambiti della prassi medesima, mediante operazioni di deduzione – né possa essere sostituita dal rinvio a etiche contestuali e autoreferenziali, dipendenti dal contesto e non universali.

Il test dell'etica pubblica

In alternativa sia a etiche generali o visioni generali del mondo, sotto cui sussumere i casi particolari, sia a etichette localisticamente accreditate, preferisco pensare piuttosto a un test di moralità per qualsiasi contesto, una prova, per dire così, di "eticità". Propongo di chiamarlo *test dell'etica pubblica*, utile a valutare la morale di una pratica alla luce di criteri generali da essa indipendenti. Alla domanda se sia possibile individuare un criterio o più criteri per valutare da un punto di vista esterno i diversi ambiti della prassi umana, una risposta negativa implicherebbe il rifiuto di valori indipendenti dai contesti della loro applicazione; il che significherebbe ancora che le decisioni vengono sottratte a qualsiasi valutazione esterna, ovvero che si giustificano, sostanzialmente, da sé, per ragioni intrinseche alla pratica medesima. Al contrario, una risposta positiva sottintende la difesa di criteri morali per giudicare dall'esterno le sfere dell'attività umana e le decisioni che in ciascuna si prendono e quelle che si prenderanno in futuro.

Aggiungo un altro elemento che chiarisca il senso dell'etica pubblica come io qui la intendo: l'etica pubblica è un'operazione di tipo filosofico, un'indagine sistematica sui rapporti tra individui e istituzioni, intese le istituzioni come i molteplici modi in cui le prassi umane si strutturano e prendono forma, individuano uno scopo generale che trascende le intenzioni dei singoli e ne indirizza le singole azioni. Tale indagine filosofica intrapresa sulle istituzioni assume però alla sua base la capacità valutativa dei singoli individui nella loro qualifica di cittadini, in quanto cioè interessati alle decisioni collettive le cui conseguenze ricadono su di loro. I cittadini, destinatari delle decisioni collettive,

«Ridurre l'operazione morale alla predisposizione di codici etici è, a mio avviso, un intervento di make-up o poco più»

sono qui considerati come soggetti morali cui si riconosce il diritto di valutare in prima persona la bontà delle istituzioni. L'idea è che siano i singoli a formulare giudizi morali su istituzioni, politiche o, in generale, decisioni rilevanti per tutti e per ciascuno, quelle che chiamiamo più sinteticamente "questioni pubbliche". Si tratta, in sintesi, di entrare nel merito di scelte collettive, in quanto riguardano gli individui nella veste di cittadini, ovvero nel merito delle decisioni che incidono sulla dimensione pubblica del loro convivere nei vari spazi di tale condivisione, entro la più ampia cornice della cittadinanza.

Accettare la premessa metodologica secondo la quale i singoli sono i primi valutatori delle decisioni che li riguardano significa riconoscere un vincolo di moralità delle medesime. Significa anche riconoscere, nell'ambito delle istituzioni, l'autorità di ciascuno di chiedere ragione di ciò che viene deciso al di sopra di lui e che lo riguarda. Mi pare che sul riconoscimento dell'autorità di ciascuno di chiedere conto delle decisioni che lo riguardano – e di rendere parallelamente conto di quelle che costui dovesse prendere con ricadute su altri – si incentri il test di moralità cui sopra mi sono riferita. Se quanto detto fin qui ha senso, decido dunque di non parlare più di etica dell'economia o della finanza, o degli affari, o della legge eccetera, ma preferirei parlare di etica *per* l'economia, *per* la finanza, *per* gli affari, *per* la legge e via di seguito. Più che di varie etiche parlerei di test di moralità per i vari ambiti dell'agire umano con riguardo alla collettività e alle decisioni che interessano tutti e ciascuno.

Etica delle condotte, non etica dei codici

La domanda che mi pongo ora è quella relativa alla sorte dei vari codici etici propri di ciascuna realtà organizzativa o istituzionale. Nei codici etici si incarna l'idea di fissare norme che regolamentino le prassi dall'interno, quasi che possano, dal loro interno appunto, superare il test di moralità. Se considero lodevole lo sforzo proprio di ogni forma di organizzazione/istituzione di adottare la trasparenza nei propri rapporti con i singoli cittadini, destinatari delle decisioni prese all'interno di ciascuna, considero insufficiente tale sforzo quando alla codificazione non subentrino forme di controllo di moralità indipendenti, esercitate dall'esterno, ad assicurare imparzialità. Il rischio è che il dotarsi di un codice etico si limiti a un'operazione cosmetica o poco più. Mi spiego. Nutro nei confronti dei codici etici la stessa perplessità che nutro nei confronti dei codici deontologici delle professioni per come a volte questi vengono interpretati. Intendo dire che, se il codice deontologico è un dettato normativo o una raccolta di indicazioni per l'agire del professionista, non è attenendosi agli articoli del codice che si garantisce la moralità del comportamento professionale. Oltre al codice occorre molto di più, per esempio la con-

«La responsabilità è il dovere di rendere conto del proprio operato»

divisione generale degli ideali morali della professione cui il codice medesimo si ispira. Ricordiamo il significato di deontologia professionale: l'insieme dei doveri del professionista, degli obblighi che è tenuto a rispettare nel suo agire professionale. Aggiungo che alla base di questi doveri (al plurale) si pone il dovere (al singolare), ovvero l'*obbligatorietà morale*: il professionista non agisce per eseguire un ordine esterno o per evitare, disattendendo quell'ordine, una sanzione; agisce piuttosto riconoscendo in sé il dovere (un dovere morale, appunto) di agire conformemente a un modello di condotta o a un insieme di regole con cui tale condotta viene regolamentata. Si può dire allora che il professionista agisce *liberamente* secondo una norma dettata dalla professione e che tuttavia riconosce come norma propria nel suo agire da professionista, da quel particolare professionista che appartiene a quella particolare professione.

Se si riconosce una *valenza morale* all'agire deontologico significa che si riconosce nell'agire professionale un ampio spazio all'*autonomia*: non agisce conformemente a doveri se non chi ha la libertà, agendo, di disattenderli. La lezione kantiana è nota: si deve agire secondo la legge morale in quanto liberi di agire. In Kant la libertà è la *ratio essendi* della legge morale, poiché non potremmo mai avere coscienza della legge morale se non ci presupponessimo come liberi, svincolati dalla causalità naturale: la libertà è pertanto precondizione dell'agire morale. Solo comprendendo questo intreccio tra libertà e dovere si comprende il senso più profondo della *responsabilità*: la responsabilità è il dovere di rendere conto del proprio operato in quanto espressione della propria decisione autonoma, autonoma in quanto determinata dalla legge morale. Responsabile può essere solo chi è autonomo, ovvero solo colui che agisce coscientemente, che sa di dover agire secondo una norma che è la sua coscienza morale. Agire deontologicamente significa dunque agire responsabilmente, avvertire la *doverosità morale* di atti o azioni.

Ora, alla stessa stregua, penso che pubblicare codici etici non significhi superare un controllo di qualità; significa invece sottoporre ogni decisione a quel test di etica pubblica in cui ciascuno ha insieme il diritto di chiedere conto delle decisioni i cui effetti ricadono su di lui e il dovere di rendere a sua volta conto delle decisioni da costui prese con ricadute su altri. L'etica – anche quella pubblica –, il test di moralità di imprese, istituzioni, organizzazioni, è prima di tutto un interrogativo per l'individuo, una domanda rivolta alle coscienze nel rispetto dei ruoli e delle responsabilità a essi corrispondenti. Dalla coscienza si deve dunque ripartire per aprire un discorso sulla moralità delle organizzazioni e istituzioni. Ridurre l'operazione morale alla predisposizione di codici chiamati impropriamente codici etici (sono semmai codici di etica, non codici etici, se l'eticità riguarda le condotte e non l'insieme dei criteri che le orientano in senso morale) è, a mio avviso, un intervento di make-up o poco più.

F4

Crisi del mercato e tutela dei risparmiatori

Vittorio Conti

IL DIBATTITO DI QUESTI MESI CI HA AIUTATO A CAPIRE MEGLIO i contorni della profonda crisi finanziaria che stiamo attraversando: le origini, le responsabilità, la prevedibilità, gli effetti, i rimedi.

I timori per il possibile collasso dell'intero sistema hanno dettato, e stanno tuttora dettando, l'agenda delle priorità dei *policy makers*. In parallelo, gli approfondimenti si sono soffermati prevalentemente sulla ricerca delle responsabilità attribuite, con diverse enfattizzazioni, ai fallimenti del mercato, alle carenze regolamentari e di vigilanza, allo scarso rigore dei sistemi di governo societario, alla complessità e all'opacità che hanno accompagnato lo sviluppo della finanza innovativa.

Le emergenze hanno relegato in secondo piano la riflessione sulle ragioni remote di una crisi in gran parte riconducibile a scelte di politica economica fondate sulla convinzione che fosse opportuno deregolamentare economia e finanza, per consentire alle libere forze del mercato di estrarre il massimo valore dalla globalizzazione.

La cieca fiducia nei meccanismi di mercato e nella capacità dell'innovazione finanziaria di tenere sotto controllo i rischi a essa associati ha di fatto impedito di capire per tempo le possibili implicazioni della rapida trasformazione della finanza "da mezzo a fine". La non sostenibilità del processo in corso era peraltro eloquentemente segnalata dal crescente divario tra il valore dell'economia reale e quello della sovrastruttura finanziaria. A fine 2007 il PIL mondiale si collocava attorno ai 55 trilioni di dollari contro gli oltre 800 trilioni degli strumenti finanziari (230 di azioni, obbligazioni e attivi bancari e altri 600 di derivati); indicazioni non dissimili si potevano cogliere dal peso che avevano ormai assunto gli "utili da finanza" per le corporation americane alla vigilia della crisi (attorno al 40% della redditività complessiva).

Le conseguenze di una complessità ormai fuori controllo erano quindi prevedibili,^[1] anche se pochi addetti ai lavori hanno colto da subito le implicazioni sistemiche di quanto stava accadendo. Agli inizi, infatti, in molti hanno ritenuto che il problema sarebbe rimasto circoscritto ai subprime statunitensi e che il mercato avrebbe ricomposto gli squilibri riportando i prezzi delle abitazioni su valori di equilibrio.

In poco tempo gli eventi hanno smentito tali convinzioni e svelato contaminazioni talmente diffuse tra paesi, mercati e settori da rendere tuttora difficile stabilirne appieno gli effetti. I problemi originati dal debito privato in un'area operativa circoscritta del settore bancario si sono rapidamente propagati ai mercati globali in un clima di grande incertezza che ne ha esasperato la volatilità, creato rilevanti problemi di liquidità e alimentato diffuse crisi di fiducia.

Gli interventi di sostegno, prontamente avviati dai governi e dalle autorità mone-

VITTORIO CONTI
È COMMISSARIO CONSOB

NOTE

1. A tale proposito è interessante ricordare la domanda che la regina d'Inghilterra rivolse ai professori della London School of Economics durante un briefing sulla crisi dei mercati: «It's awful! Why did nobody see it coming?».

«rimediare all'incompletezza delle norme»

tarie, sono riusciti a scongiurare il peggio, ma non hanno potuto impedire che gli effetti della crisi si trasferissero all'economia reale, innescando una fase recessiva che a sua volta sta ostacolando l'individuazione di una credibile via d'uscita. All'ombra di tali difficoltà i governi stanno lavorando alla definizione di una *exit strategy* condivisa, combattuti tra il timore che la sospensione di tali politiche possa bloccare il percorso virtuoso avviato e la preoccupazione che sostegni indebitamente prolungati possano alimentare nuove bolle e distorcere ancora una volta il funzionamento dei mercati. Preoccupa in particolare la possibilità che il sostegno alle economie attraverso la spesa pubblica possa mettere in dubbio la sostenibilità dell'ampliamento dei debiti sovrani.

Sono note le ricadute di questi eventi a livello microeconomico su risparmiatori e contribuenti, spesso vittime inconsapevoli dell'opacità dei mercati e dei comportamenti spregiudicati di alcuni intermediari. La loro portata spiega sia l'urgenza della politica di dare risposte tranquillizzanti sul versante della protezione dei depositi dei cittadini sia l'esigenza delle Autorità di approfondire, accanto al tema della stabilità, i profili di regolamentazione e vigilanza microprudenziale dell'innovazione finanziaria. Oltre al bisogno di rimediare all'incompletezza delle norme, c'è consenso sulla necessità di assegnare alle Autorità il compito di vigilare sulla *governance* e sui sistemi di controllo delle istituzioni.

Il problema delle tutele è ancora sullo sfondo, anche se sta prendendo sempre più consistenza il convincimento che per ripristinare il clima di fiducia sui mercati non si possa prescindere da un rafforzamento delle tutele nei confronti dei risparmiatori, rimediando alle carenze dei meccanismi di *consumer protection* e alla scarsa cultura finanziaria.

Su queste aree sono attivamente impegnate le Autorità europee per accrescere, anche alla luce degli esiti della crisi, l'efficacia delle iniziative regolamentari e di vigilanza da tempo avviate.

Tutela degli investitori e implicazioni operative

La sollecitazione ad "agire nel miglior interesse del cliente" è presente da tempo nei "considerando" delle direttive europee (parte integrante del *Financial Services Action Plan* del 1999), ma spesso è stata ignorata dalle prassi operative.

Le prime riflessioni sull'urgenza di rafforzare le tutele per gli investitori *retail* sono nate dall'analisi dei problemi creati negli ultimi anni dall'opacità dei mercati e dai conflitti di interesse. L'innovazione finanziaria ha contribuito a tale processo portando sul mercato prodotti finanziari complessi (derivati, ABS, CDO, *hedge funds*, *alternative*

«La Commissione europea invita ad affrontare l'incompletezza e la scarsa omogeneità del quadro normativo esistente»

investments, solo per citarne alcuni), che hanno esasperato le asimmetrie informative tra datori e prenditori di rischio.

Ciò ha di fatto impedito che i processi allocativi del risparmio potessero avvalersi di una corretta rappresentazione di alcuni elementi conoscitivi indispensabili per compiere scelte di investimento consapevoli. Tra questi, per esempio, la possibilità di confrontare la rischiosità (compresa la probabilità di perdere il capitale investito), i rendimenti attesi, gli oneri, la durata finanziaria e le condizioni di liquidabilità dell'investimento.

Nel mese di aprile dello scorso anno, la Commissione europea^[2] ha segnalato l'urgenza di riconsiderare il tema delle tutele. Dopo aver espresso soddisfazione per la tenuta dei mercati in Europa nel corso della crisi, riconducibile anche agli sforzi regolamentari di questi anni, la Commissione invita ad affrontare l'incompletezza e la scarsa omogeneità del quadro normativo esistente, affinando ed estendendo l'ambito applicativo delle direttive già in vigore, o in cantiere, per meglio interpretare il "dovere di agire nel miglior interesse del cliente" già presente nella Mifid.

In particolare, segnala l'urgenza di mettere in campo un "approccio orizzontale" che estenda i requisiti di trasparenza e correttezza a tutti i prodotti finanziari "complessi" che sono di fatto presenti nei portafogli degli investitori *retail* e hanno caratteristiche finanziarie simili, indipendentemente dagli intermediari che li hanno originati/prodotti (fondi, aziende di credito, assicurazioni). In prima battuta sono considerati tali i prodotti "assemblati" (PRIPs – *Packaged Retail Investment Products*), quelli cioè che contengono componenti derivative o strutturate che li rendono di difficile comprensione.

Dal sistema di tutele evocato nel documento della Commissione affiorano tre componenti interconnesse, necessarie per rafforzare i presidi di trasparenza e correttezza:

- struttura semplificata del prospetto e individuazione delle informazioni essenziali per renderlo facilmente comprensibile e comparabile;
- *fair, clear and not misleading*, rappresentazione delle complessità nel momento della vendita e tutele rispetto alle possibili distorsioni indotte dai conflitti di interesse legati, per esempio, ai sistemi incentivanti al collocamento;
- valutazione dell'appropriatezza (*appropriateness*) e dell'adeguatezza (*suitability*) del prodotto rispetto alle conoscenze in campo finanziario, alla situazione finanziaria complessiva e all'"appetito per il rischio" dell'investitore *retail*.

Per far sì che tale impostazione si traduca in un sistema in grado di garantire tutele efficaci («a fair treatment of customers», come dice l'FSA), è necessario che siano verificate

2. Questo intervento (Com 2009/204 del 30 aprile 2009) è stato in parte preceduto da iniziative volte a perfezionare la Mifid (*Markets in Financial Instruments Directive*) e Prospetto, e a introdurre regole per i gestori degli *Alternative Investment Funds*; ha inciso inoltre sugli sviluppi della direttiva Ucits (*Undertakings for Collective Investment in Transferable Securities*).

«è auspicabile la previsione di incentivi legati al grado di soddisfazione della clientela»

alcune condizioni che riguardano sia le scelte gestionali e le conseguenti prassi operative di intermediari e distributori, sia i meccanismi decisionali degli investitori, in particolare di quelli *retail*, le cui scelte possono essere condizionate da difficoltà oggettive e soggettive che si manifestano nel momento in cui vengono effettuate le scelte allocative.

Con riferimento agli intermediari e ai distributori di prodotti finanziari, l'approccio delineato sollecita precisi interventi e rinvia a precise responsabilità del management nelle seguenti aree:

- innanzitutto è indispensabile che la scelta di prestare “servizi di investimento” sia declinata tra le opzioni strategiche e gestionali degli intermediari con un riferimento esplicito al fine primario di soddisfare al meglio gli interessi del target di clientela individuato; rispetto a tale scelta devono risultare coerenti gli obiettivi assegnati alla struttura e gli strumenti individuati per raggiungerli. La credibilità di tale orientamento deve trovare coerente riscontro in soluzioni organizzative che evidenzino le responsabilità riconducibili alle funzioni di *governance* e ai ruoli assegnati a quelle di controllo e *compliance*;
- è necessario che adeguate risorse vengano dedicate alle funzioni di controllo e alle tecniche di misurazione dei rischi associati ai singoli prodotti o al loro contributo alla rischiosità dei portafogli che li ospitano (modelli per la valutazione e il monitoraggio dei rischi di mercato, liquidità, emittente e controparte). Gli investimenti in questo settore devono essere proporzionati alla complessità della struttura finanziaria dei prodotti e alla tipologia del servizio prestato, dalla semplice esecuzione di un ordine alla consulenza;
- il ricorso a eventuali strutturatori esterni non esime comunque l'intermediario dalle responsabilità riconducibili al dovere di conoscenza delle caratteristiche del prodotto, presupposto questo indispensabile perché possano essere comunicate in modo trasparente ed esaustivo ai potenziali investitori per aiutarli a superare eventuali difficoltà cognitive di tipo oggettivo;
- i potenziali conflitti di interesse associati alle modalità di vendita delle reti (campagne prodotto e connessi sistemi incentivanti) devono essere adeguatamente presidiati; è quindi auspicabile la previsione di incentivi legati al grado di soddisfazione della clientela. La “profilazione” di quest'ultima (“conosci il tuo cliente”, test di “adeguatezza” e “appropriatezza” richiesti dalla Mifid) deve essere accurata, monitorata, aggiornata anche in funzione dell'evoluzione del contesto e affidata a metodologie che minimizzino la presenza di possibili distorsioni.

Per quanto riguarda il processo decisionale degli investitori *retail*, vanno approfondite le prassi adottate dagli intermediari per misurare il loro “appetito per il rischio”. Il rischio è

una componente imprescindibile di ogni contratto finanziario; a esso gli investitori associano normalmente attese di rendimento, ma non sempre sono consapevoli della possibilità di perdere il capitale investito.

Ciò spiega come mai gli eventi di perdita giungano spesso inattesi e siano accompagnati da manifestazioni patologiche quali le crisi di fiducia,^[3] la corsa agli sportelli o le crisi di liquidità. Tra le motivazioni di tali patologie troviamo componenti non solo oggettive (anomalie nel processo produttivo dei prodotti finanziari, asimmetrie informative, opacità sul versante della distribuzione) ma anche soggettive, che qualificano e possono differenziare le scelte dei singoli a fronte di un medesimo rischio oggettivo.

Sotto il profilo soggettivo la finanza comportamentale segnala che la misurazione della propensione al rischio degli investitori può risultare significativamente alterata, quindi fuorviante, se non si considera che i meccanismi che accompagnano i processi decisionali dei singoli sono un misto di razionalità ed emotività.

Solo dando il giusto peso a entrambe queste componenti si comprendono gli errori che possono portare, per esempio, alla scarsa diversificazione e alla eccessiva movimentazione dei portafogli, nonché a percepire la relazione rischio/rendimento come una relazione negativa anziché positiva.

Tra i meccanismi psicologici che più frequentemente allontanano da comportamenti “razionali” troviamo:^[4]

- *familiarity bias*: si compra ciò che si conosce;
- *overconfidence*: si pensa di avere più informazioni della media, eccessiva sicurezza che spesso induce un'eccessiva movimentazione;
- *hedonic framing*: le scelte vengono fatte per compiacere il proprio narcisismo, ciò porta a trattare le perdite in modo diverso dai profitti;
- *disposition effect*: non si è disposti a vendere un *asset* deprezzato per la propensione a rimandare la “monetizzazione” della perdita, comportamento che di fatto concorre a innalzare inconsapevolmente la propensione al rischio;
- complesso di superiorità: si pensa di essere più capaci della media;
- *attribution bias*: si ricerca una giustificazione esterna pur di non ammettere un errore.

Per affrontare tali anomalie si fa spesso riferimento alla necessità di sviluppare e diffondere la conoscenza dei “fondamentali” su cui si reggono i meccanismi che governano i mercati e che dovrebbero guidare le scelte finanziarie degli operatori. L'educazione finanziaria viene quindi evocata come strumento “pedagogico” capace di rispondere alle problematiche trattate nei punti precedenti^[5] attraverso la preparazione di risparmiatori in grado di capire e quindi, in prospettiva, più attenti e consapevoli nel momento delle scelte.

3. C. Lucarelli, G. Brighetti, “Qual è la vera tolleranza al rischio nelle decisioni finanziarie? Il contributo delle neuroscienze in una ricerca empirica”, in “Bancaria”, n. 12/2009.

4. N. Linciano, “Errori cognitivi e instabilità delle preferenze nelle scelte di investimento dei risparmiatori retail”, in “Quaderni di finanza”, n. 66, Consob, 2010.

5. A proposito si veda P. Legrenzi, *Psicologia e investimenti finanziari. Come la finanza comportamentale aiuta a capire le scelte di investimento*, Il Sole 24 Ore, Milano 2006.

«il rapporto che si stabilisce tra intermediario e investitore è di tipo fiduciario»

Pur condividendo questo orientamento, l'efficacia di tale passaggio necessita di alcuni approfondimenti, se si vuole evitare che l'educazione finanziaria venga evocata soltanto come rifugio assolutorio e che si traduca in interventi di fatto inadatti per affrontare i problemi che la crisi sta creando a molti risparmiatori, spesso vittime inconsapevoli della complessità e della crescente rischiosità che hanno accompagnato lo sviluppo dei mercati in questi anni.

Gli aspetti da considerare possono essere così riassunti:

- innanzitutto occorre ricordare che il rapporto che si stabilisce tra intermediario (produttore o distributore) e investitore è di tipo fiduciario. È quindi fondamentale che il rapporto principale-agente che si stabilisce non risulti alterato da opacità indotte dalla complessità dei prodotti e da *bias* comportamentali; nella recente crisi si sono manifestati entrambi questi fenomeni. In presenza di tali distorsioni sarebbe infatti illusorio ritenere che l'educazione finanziaria possa attenuare la necessità di norme rigorose; come sarebbe per altro verso sbagliato pensare che si possa affidare la costruzione della fiducia esclusivamente a un rigoroso e ingombrante apparato regolamentare;
- in un contesto caratterizzato da processi innovativi che in pochi anni hanno amplificato la complessità dei prodotti finanziari destinati agli investitori *retail*, lo stretto legame tra fiducia e trasparenza nel rapporto principale-agente impone sia di affrontare il tema dell'educazione finanziaria in una prospettiva dinamica sia di affiancare a essa un'attività di *investor education* di tipo comportamentale, perché la sola cultura finanziaria può talvolta esasperare alcuni dei deficit comportamentali già menzionati (*overconfidence*, eccessiva movimentazione del portafoglio, *attribution bias*);
- sarebbe auspicabile che di tale esigenza si facessero carico non solo *policy makers* e Autorità, ma anche gli stessi intermediari, che dovrebbero essere i primi interessati a preservare la fiducia dei loro clienti e a tutelarsi così da potenziali rischi reputazionali. In parallelo, analoga attenzione dovrebbe essere dedicata alla formazione degli addetti alla prestazione dei servizi di investimento e consulenza in quanto esposti, come i clienti investitori, a possibili *bias* cognitivi e comportamentali.

Sviluppi regolamentari: alla ricerca di un compromesso praticabile

Dai punti precedenti emerge con chiarezza quanto sia problematico, forse illusorio, sperare che gli orientamenti riaffermati con forza dalla Commissione europea possano tradursi a breve in prassi operative sufficientemente tutelanti per gli investitori *retail*. Con riferimento al ruolo delle Autorità, alimentano le perplessità sia le difficoltà oggettive

che si possono incontrare nel verificare nel continuo le coerenze comportamentali di intermediari e distributori sia un ragionevole scetticismo sulla capacità, prima ancora che sulla volontà, degli intermediari di evitare i *bias* valutativi segnalati dalla finanza comportamentale, che si possono manifestare nel momento in cui vengono tracciati i profili di adeguatezza e appropriatezza dei propri clienti.

Le evidenze raccolte nell'ambito delle verifiche che stanno conducendo le Autorità sulle prime applicazioni della Mifid confermano tali difficoltà e sollecitano il loro impegno per trovare un bilanciamento tra regole, azioni di vigilanza e sistemi di *enforcement* in grado di garantire in prospettiva un sistema di tutele più robusto e coerente.

Nel dibattito in corso su un'auspicabile evoluzione normativa capace di rafforzare le tutele, si sta cercando di identificare una soluzione praticabile tra due visioni differenti:

- da un lato chi propugna la linea del massimo rigore vorrebbe che venissero implementate metodologie rigorose a presidio dei profili richiamati al paragrafo “Tutela degli investitori e implicazioni operative”. Nel caso specifico si suggerisce di sottoporre tutti i prodotti finanziari al vaglio di metodologie atte a svelarne le complessità e capaci di misurare la scommessa finanziaria implicita, ricorrendo a metodologie *state of art* che consentano anche la comparabilità su base omogenea dei diversi prodotti. Analogamente, per tutti i produttori e i distributori dovrebbe essere valutata la correttezza delle prassi operative e la coerenza sostanziale dei comportamenti rispetto all'esigenza di soddisfare al meglio, e al riparo da potenziali conflitti di interesse, i bisogni dei clienti. Come già osservato, questa esigenza presuppone anche una loro corretta profilazione;
- dall'altro lato c'è chi sostiene che gli adempimenti appena richiamati sono difficili e costosi da implementare per gli operatori e problematici da controllare per le Autorità. Essendo, di conseguenza, dubbie l'efficacia e l'efficienza di un approccio che affida al rigore metodologico il compito di tracciare la linea di demarcazione tra ciò che può essere collocato/proposto a un determinato investitore *retail*, si suggerisce di affidare la tutela degli investitori all'identificazione dei prodotti che, essendo caratterizzati da una struttura finanziaria facile da comprendere e da una bassa rischiosità implicita, possono essere inseriti nel paniere dei prodotti destinabili al *retail* senza particolari adempimenti (“prodotti da banco”). Secondo i sostenitori di tale soluzione, ciò consentirebbe un alleggerimento degli obblighi previsti da alcune direttive già in vigore (tra queste Mifid, Ucits, Prospetto), con conseguente eliminazione di inutili passaggi autorizzativi e una significativa riduzione della necessità di specifiche azioni di vigilanza da parte delle Autorità.

Il divieto, o la limitazione, all'investimento in prodotti strutturati è un tema attorno al quale si registra un certo dibattito anche in ambito accademico. Da alcune analisi

«Più elevati livelli di cultura finanziaria consentono di ridurre dal “basso” le aree di opacità»

empiriche sta infatti emergendo che i soggetti che investono in tali prodotti sono spinti da motivazioni incompatibili con l'ipotesi di razionalità; raramente, quindi, tali prodotti risultano per loro convenienti.

La linea che si va delineando, a valle dell'invito rivolto dalla Commissione europea per un approccio orizzontale, si colloca in una posizione intermedia rispetto a quelle appena rappresentate. Si sta infatti discutendo sulla possibilità di estendere gli obblighi di trasparenza e correttezza, adattando quelli già presenti nelle direttive Mifid e Ucits a tutti i produttori e distributori di prodotti identificati come complessi.^[6]

Per il completamento di questo percorso è ragionevole attendersi tempi non brevi, sia per la necessità di definire un assetto compatibile con gli sviluppi di Basilea3 sia per la delicata mediazione richiesta per l'estensione della nuova disciplina ad alcuni prodotti assicurativi. Su tempi e modalità peserà infine la preoccupazione di evitare che le nuove norme possano creare per gli operatori europei condizioni di svantaggio competitivo sui mercati globali.

Le scelte di fondo che stanno progressivamente caratterizzando gli orientamenti di *policy* appaiono comunque ormai individuate e condivise, anche se è ancora presto per prefigurare la soluzione che prenderà forma a livello europeo e, come appena osservato, per prevedere i tempi necessari per realizzarla.

Alcune considerazioni conclusive

Alla luce degli sviluppi in precedenza delineati, il tema delle tutele appare affidato a interventi in diverse direzioni strettamente interrelate tra loro.

Innanzitutto le Autorità sono chiamate a rafforzare “dall'alto” i presidi normativi a tutela della trasparenza per le tipologie di prodotti più complessi, a presidiare la correttezza dei comportamenti degli operatori attivi nella prestazione dei servizi di investimento e a vigilare sui possibili conflitti di interesse. Tra le Autorità è diffusa la consapevolezza che l'efficacia della propria azione è strettamente legata non solo alla capacità di indurre, con appropriati incentivi e azioni di deterrenza, comportamenti virtuosi da parte di intermediari e distributori, ma anche all'impegno nell'area dell'*investor education*. Più elevati livelli di cultura finanziaria consentono infatti di ridurre “dal basso” le aree di opacità e, quindi, liberano risorse per un monitoraggio più efficace sui processi operativi e sull'innovazione di prodotto. Al contempo, per questa via, si amplia la platea degli investitori che possono beneficiare di mercati finanziari globali più efficienti e trasparenti, tu-

6. Per una definizione dei prodotti “assemblati” si veda *CESR's Report on Package Retail Investment Products*, CESR/09-81, 4 novembre 2009.

«graduare obblighi e responsabilità in funzione della complessità dei prodotti»

telati sia da più robuste conoscenze personali sia da azioni di vigilanza mirate al presidio dei segmenti di mercato più complessi da capire e tipicamente più opachi.

Il secondo profilo rimanda alla forte sollecitazione rivolta agli intermediari a ripensare al ruolo che intendono attribuire nei loro piani strategici e gestionali alla prestazione dei servizi di investimento, in presenza di una normativa che si appresta a graduare obblighi e responsabilità in funzione della complessità dei prodotti (distinguendo tra prodotti da banco e prodotti assemblati) e dell'articolazione dei servizi prestati (dalla pura esecuzione di un ordine al servizio di consulenza). Sarà compito delle Autorità valutare se tali scelte siano supportate da coerenti prassi gestionali rese credibili da adeguati investimenti nei sistemi di controllo (a presidio dei potenziali conflitti di interesse lungo tutta la filiera) e in risorse e metodologie; tra queste spiccano per importanza quelle dedicate alla valutazione della coerenza tra le conoscenze finanziarie e la propensione al rischio dei clienti e le rispettive scelte di investimento.

Di tali orientamenti è opportuno che gli intermediari siano consapevoli nel momento in cui si apprestano a pianificare il loro futuro. È infatti ormai chiaro che, a differenza di quanto accadeva in passato, all'attività di raccolta e gestione del risparmio non possa più essere assegnato un ruolo prevalentemente servente rispetto alle esigenze di *funding* (raccolta per finanziare gli impieghi) o di gestione della liquidità (nell'ambito delle problematiche associate alla trasformazione delle scadenze), e nemmeno essere surrettiziamente indirizzata al rafforzamento dei *ratio* patrimoniali.

Rimane infine da declinare il ruolo da assegnare all'educazione finanziaria. La crisi sta rendendo difficile affrontare questo tema, data la necessità di trovare rapidamente risposte convincenti per un'ampia schiera di investitori traditi anche dalla loro incapacità di capire le conseguenze delle scelte finanziarie che, spesso mal consigliati, hanno compiuto negli anni passati. Tale incapacità ha contribuito a esasperare gli effetti riconducibili all'opacità dei mercati, ai comportamenti spregiudicati di alcuni operatori e all'incapacità dei *policy makers* e delle Autorità di intercettare le anomalie che si andavano accumulando con implicazioni sistemiche nei mercati globali.

Nel breve periodo una risposta a tali esigenze può venire, più che da un approccio “pedagogico” all'educazione finanziaria, da una corretta informazione, declinata sia come trasparente rappresentazione delle caratteristiche del prodotto/servizio di investimento prestato sia come accurata valutazione dei loro profili di adeguatezza e appropriatezza rispetto ai bisogni della clientela. Alla capacità di trovare risposte efficaci in questi ambiti è in larga misura affidato il compito di ricostruire un rapporto fiduciario compromesso dopo lunghi mesi d'incertezze.

«l'urgenza della politica di mandare segnali rassicuranti»

La delicatezza di questo passaggio è testimoniata dal potenziale contrasto tra l'urgenza della politica di mandare segnali rassicuranti e la difficoltà tecnica di concepire interventi capaci di ripristinare in tempi brevi un adeguato sistema di tutele, mettendo in campo il giusto equilibrio tra regole, azioni di vigilanza e sistemi di *enforcement*. Il tutto resistendo alla tentazione di esorcizzare la speculazione, sottraendo dalla borsa degli attrezzi degli operatori gli strumenti utili per consentire il fisiologico funzionamento dei mercati, in particolare nei periodi caratterizzati da turbolenze ed elevata volatilità.

In Europa si va facendo strada il convincimento che anche per un reale rafforzamento delle tutele per il risparmio si debbano rendere più vincolanti, e condivise, l'articolazione e le modalità applicative delle regole poste a presidio della prestazione dei servizi di investimento nei diversi paesi. Limitando la flessibilità applicativa lasciata alle discrezionalità nazionali, si vogliono contrastare le segmentazioni del mercato e gli spazi per possibili *regulatory and supervisory arbitrage*. Tale scelta è rafforzata dalla costituzione di un sistema di Autorità europeo a cui verrà affidato il compito di presidiare i profili di stabilità, trasparenza e correttezza.

In tale contesto è auspicabile che a livello nazionale si colga l'importanza di tracciare percorsi finalizzati a far evolvere la cultura finanziaria dei risparmiatori e gli assetti dell'industria dei servizi di investimento dei rispettivi paesi, in coerenza con gli standard di quelli più evoluti. Sarebbe infatti grave sottovalutare la circostanza che la condivisione del quadro normativo, delle strategie di vigilanza e dei sistemi di *enforcement*, in presenza di un terreno di gioco non livellato sul versante delle prassi operative e delle altre condizioni di contorno che ancora differenziano i singoli paesi, possa tradursi in elementi di svantaggio competitivo per chi si presenta disallineato all'appuntamento, con un approccio che riduce sensibilmente, e tendenzialmente elimina, gli spazi per arbitraggi regolamentari e di vigilanza.

Da quanto fin qui osservato emerge che una risposta efficace all'esigenza di riaffermare la centralità del cliente e di rafforzare la tutela del risparmio può venire solo da un processo che deve vedere coinvolti soggetti differenti (*policy makers*, Autorità, operatori, intermediari, risparmiatori) e superate le ambiguità che spesso caratterizzano i rispettivi ruoli (investimenti in istruzione, formazione, definizione di regole e incentivi, azioni di vigilanza proattive, presidio dei conflitti di interesse, sistemi di *enforcement*, regole e codici di condotta, sistemi di *governance*, funzioni di controllo). Tutto questo, a valle di quanto si è visto in questi ultimi anni, ha il sapore di una vera rivoluzione culturale.

F5

Riforme in cui poter credere

Richard Posner

LA PRESSIONE AFFINCHÉ IL GOVERNO “FACCIA QUALCOSA” per evitare il ripetersi del crollo finanziario è irresistibile, anche se quel “qualcosa” è un po' come chiudere la stalla dopo che i buoi sono scappati, e con tanta violenza da farla crollare. Questa pressione ha già prodotto modifiche legislative discutibili, come la nuova legge sulle carte di credito, più una raffica di proposte ambiziose dell'amministrazione, che nel momento in cui scrivo sono all'esame del Congresso. Quella stessa pressione ha prodotto un irrigidimento informale della regolazione bancaria proprio quando andrebbe ammorbidita per incoraggiare i prestiti. Regole rigide vanno bene in fase di espansione, ma nelle crisi vanno allentate, in coerenza con il concetto di fondo che l'economia delle depressioni è come l'economia normale, solo al contrario. Tuttavia, durante una depressione la convenienza dei privati va in direzione opposta all'esigenza pubblica, e ciò vale anche per la convenienza di regolatori ben lieti di dimostrare che hanno imparato la lezione (e soprattutto di evitare a qualsiasi costo che l'ultima crisi si ripeta *alla lettera*, perché nessuno glielo perdonerebbe): la gente tesaurizza mentre dovrebbe spendere, i regolatori aumentano la pressione mentre dovrebbero alleggerirla.

Riforme ambiziose sono premature finché non sarà fatta un'indagine rigorosa sulle cause della depressione, finché l'economia non sarà ripartita e con la ripresa non sarà restituita al contesto economico una modica quantità di certezze: finché non ci sarà un ritorno a una normalità di regole, insomma; fino ad allora, infatti, i regolatori saranno ipervigili rispetto ai segnali di un'altra crisi finanziaria. Se nel settembre 2008 una causa importante del crollo finanziario è stata che i regolatori dormivano al volante, ora, al contrario, soffrono d'insonnia.

Esigenze preliminari

Prima di delineare progetti ambiziosi (inevitabilmente accompagnati da ritardi, confusione e conseguenze indesiderate), occorre innanzitutto accertarsi che i regolatori utilizzino in pieno i loro poteri attuali. La Securities and Exchange Commission aveva tutta l'autorità legale necessaria per evitare che le banche d'investimento si assumessero più rischi di quanto fosse prudente per l'economia assumere.^[1] La SEC, sotto il nuovo presidente nominato dalla Casa Bianca, ha già annunciato che imporrà ai fondi comuni d'investimento requisiti che, in termini di riserve obbligatorie e di capitali, nel settembre 2008 avrebbero limitato le conseguenze sistemiche del crac Lehman Brothers; ricordiamo, infatti, che è stato il ruolo di Lehman come intermediario tra fondi ed emittenti di carta commerciale a far sì che il suo crollo sconvolgesse sia il mercato dei fondi d'investimento

RICHARD POSNER È GIUDICE DI CORTE D'APPELLO DEGLI STATI UNITI E SENIOR LECTURER ALLA UNIVERSITY OF CHICAGO LAW SCHOOL

Il testo che pubblichiamo è tratto da R. Posner, *La crisi della democrazia capitalista*, trad. di M. Cupellaro, Università Bocconi Editore, Milano 2010 (ed. or. *The Crisis of Capitalist Democracy*, Harvard University Press, Cambridge 2010) in libreria a partire da ottobre 2010. Ringraziamo la casa editrice per averci permesso di pubblicare in anteprima alcune pagine del capitolo conclusivo.

NOTE

1. M.J. Halloran, "Systemic Risks and the Bear Stearns Crisis", in *The Road Ahead for the Fed*, a cura di J.D. Ciorciari e J.B. Taylor, Hoover Institution Press, Stanford 2009, p. 151.

«Con la crisi finanziaria le agenzie di *rating* hanno subito un duro smacco in termini di immagine pubblica»

sia quello della carta commerciale. I fautori di una riforma radicale dovrebbero proclamare un armistizio finché non avremo capito che cos'altro possa fare la squadra di regolatori insediata dalla nuova amministrazione.

Un'altra esigenza preliminare è quella di un'indagine approfondita sulle cause della crisi finanziaria, che non può essere l'indagine affidata dal Congresso a una commissione parlamentare più *bipartisan* che *super partes*, perché manca di competenze adeguate, procede senza alcuna fretta e ha uno staff incompleto. Purtroppo è difficile trovare persone che sappiano comprendere le questioni legate alla crisi economica e che non si siano compromesse schierandosi a favore dell'una o dell'altra diagnosi o rendendosi complici degli errori che si sospetta abbiano provocato la crisi (il che vale del resto anche per alcuni autori delle proposte dell'amministrazione). Sulle cause della crisi finanziaria ho ovviamente le mie idee, ma non sono certo definitive, e ritengo che – finché non sarà stato realizzato, con risorse adeguate, uno studio della crisi – tutte le proposte di riforma volte a evitare la prossima, eliminando le prassi che hanno provocato questa, andrebbero rinviate.

Ma ciò equivale a fare voto di perfezione. In realtà, la pressione per riforme a breve termine è troppo forte per opporvisi del tutto. Perciò esaminerò alcune possibilità di riforma che, a differenza di quelle che ho criticato, meritano a mio avviso seria considerazione, a prescindere se i loro vantaggi bastino a garantirne un'effettiva adozione: per nessun governo è facile fare riforme. Presenterò tali possibilità in ordine crescente di complessità e di costo, a partire dalle più semplici. La rassegna è un po' come una scala a pioli: il lettore può decidere da sé il punto a partire dal quale i costi per ulteriori riforme non siano più giustificati dai benefici. Inizierò pertanto con suggerimenti facili da attuare, perché non richiedono modifiche alle strutture regolatorie, per poi passare a esaminare ipotesi maggiormente problematiche, la più promettente delle quali è la separazione tra il credito commerciale e le attività finanziarie ad alto rischio come il *trading* in conto proprio.^[2] [...]

Riformare il *rating* creditizio

Con la crisi finanziaria le agenzie di *rating* hanno subito un duro smacco in termini di immagine pubblica, a causa del conflitto d'interesse dovuto al pagamento dei titoli analizzati da parte degli emittenti, alle altre ragioni esposte [nel corso della trattazione, *N.d.R.*], ma soprattutto al fatto che anche le tranche dei titoli di debito valutate tripla A sono andate a gambe all'aria. Le critiche appaiono in qualche modo viziate dal senno di poi e rimane un mistero come investitori *sofisticati* (poiché tali erano, in fin dei conti, gli acquirenti di tranche di debito cartolarizzato) si siano fidati di quei

2. L'autore suggerisce a questo punto alcuni consigli di possibili riforme "facili da attuare". Noi ne riportiamo tre, di cui una soltanto in parte ("tornare al Glass-Steagall Act"). Le altre sono: istituire una commissione dotata di poteri esecutivi che analizzi le cause della crisi e suggerisca riforme; prendere in considerazione riforme legislative circoscritte; avvicinare il personale tra le diverse authority in campo finanziario; considerare modifiche al finanziamento delle authority in campo finanziario; istituire un'agenzia di intelligenza finanziaria; regolamentare le garanzie di secondo grado fuori bilancio; riorganizzare la struttura regolatoria. [*N.d.R.*]

ratings, ben conoscendo i limiti di oggettività delle agenzie che li assegnano. Alcune spiegazioni plausibili sono state fornite. Una di esse è che molti investitori istituzionali (per esempio i fondi pensione) non possono acquistare titoli di debito che non siano classificate almeno *investment grade*; se le agenzie fossero troppo avare nel concedere i *ratings*, non ci sarebbero abbastanza titoli per gli investitori. Inoltre, alcuni investitori istituzionali non sono molto sofisticati: ciò vale soprattutto per diversi fondi pensione statali e municipali.

A ciò si aggiunge anche lo status semiufficiale di quelle che vengono chiamate "organizzazioni di *rating* statistico riconosciute su base nazionale" (NRSRO). Le agenzie di *rating* cui la SEC ha conferito tale qualifica sono dieci, le principali delle quali sono: Moody's, Standard and Poor e Fitch. La SEC consente agli emittenti di debito analizzati da una NRSRO di offrire a potenziali investitori un documento di offerta sintetico. Ciò ha condotto, per esempio, alcuni acquirenti di CDS^[3] emessi da Aig ad accettare il suo *rating* tripla A di quest'ultima a garanzia dei titoli. Inoltre, le compagnie di assicurazione, i fondi pensione e gli altri soggetti d'investimento obbligati a investire in titoli *investment grade* non possono essere citati a giudizio se investono in titoli su cui una NRSRO ha emesso un *rating* tripla A. Ciò aumenta la pressione sulle NRSRO affinché concedano *ratings* elevati e va a scapito della disciplina di mercato. Inoltre, cosa più grave, disincentiva gli investitori a prendere decisioni d'investimento prudenti e li spinge ad affidarsi ciecamente al *rating* di una NRSRO.

Non c'è ragione valida per concedere all'una o all'altra agenzia di *rating* un attestato di approvazione federale o un altro privilegio negato ai concorrenti, esattamente come non c'è ragione perché il governo sponsorizzi le aziende specializzate in mutui, Fannie Mae e Freddie Mac. L'abolizione della certificazione delle NRSRO sarebbe una riforma opportuna.

Sulle agenzie di *rating* l'amministrazione ha avanzato anche altre proposte, come il divieto di offrire consulenze a qualsiasi azienda oggetto di valutazione, l'obbligo di dichiarare il prezzo pagato dall'azienda per il report e il divieto del cosiddetto *rating shopping*, della prassi cioè per cui un'azienda chiede "analisi preliminari" a diverse agenzie, ma paga – e dichiara – solo quella che le assegna il *rating* più alto. Altre proposte, tuttavia, non sono altro che sciocchezze: per esempio, l'obbligo per le agenzie di utilizzare simboli diversi per il debito cartolarizzato e per le obbligazioni aziendali, con la motivazione che il primo avrebbe un rischio più elevato delle seconde, il che naturalmente non è sempre vero. La SEC ha già emanato regole che vietano ai dipendenti delle agenzie di fornire all'azienda oggetto di *rating* consulenze su come strutturare una cartolarizzazione, impediscono agli stessi esperti che valutano un titolo di debito di negoziare in prima persona il prezzo del servizio di *rating* e limitano l'elargizione di doni a dipendenti delle agenzie.

3. CDS: *Credit default swap*. Appartiene all'ampia famiglia dei derivati sui crediti – infatti, serve per assicurarsi contro il rischio di credito – ed è quotato in mercati paralleli, "fuori borsa" (*Over the Counter*, OTC). Sono strumenti che consentono di trasferire il rischio di credito relativo a una data attività finanziaria. Implica l'accordo tra un acquirente che cerca di proteggersi contro un eventuale mancato rimborso di un certo titolo e un venditore che si offre di coprire l'eventuale perdita subita, in cambio del versamento di un premio periodico. [*N.d.R.*]

«graduare i requisiti di capitale delle banche in funzione delle diverse fasi del ciclo economico»

Tali regole e proposte sono probabilmente inutili. Chi si è scottato con l'acqua bollente teme anche quella fredda e gli investitori scottati utilizzeranno con più prudenza i report delle agenzie, mentre queste, specialmente se private dei loro privilegi legali, staranno più attente a emetterli: questa è l'unica riforma del *rating* creditizio per cui valga la pena di combattere.

Stabilire requisiti di capitale legati al ciclo economico

Un'altra riforma che merita (e che sta ricevendo) molta considerazione è quella di graduare i requisiti di capitale delle banche in funzione delle diverse fasi del ciclo economico. Molti sono i settori dell'economia ad alto rischio – dalle linee aeree alla ristorazione –, ma solo il settore bancario genera rischi “sistemici”, che riguardano cioè l'intera economia. Un modo per limitare il rischio è fissare un livello massimo d'indebitamento (*leverage*) come rapporto tra capitale preso in prestito (debito) e capitale proprio (*equity*): quest'ultimo offre alla banca un cuscinetto contro l'insolvenza in caso di perdite. Un altro modo per ottenere lo stesso risultato è aumentare le riserve obbligatorie delle banche.

Nelle fasi di espansione il rapporto debito/mezzi propri di una banca tende ad aumentare, poiché i valori (per esempio delle case) aumentano, riducendo le insolvenze, rivalutando le garanzie sui prestiti e riducendo perciò il rischio insito nel portafoglio prestiti della banca. La banca è così incoraggiata ad aumentare il denaro raccolto per incrementare l'erogazione di prestiti, accrescendo a sua volta il proprio indebitamento. Al tempo stesso la qualità dei prestiti erogati diminuisce, poiché in fase di espansione sia chi prende sia chi riceve denaro in prestito è convinto che la rivalutazione dei beni dati in garanzia eviterà le insolvenze, anche se il debitore non è altamente affidabile.

Gli stessi fattori che nelle fasi espansive rivalutano gli attivi delle banche e riducono la qualità dei prestiti sono quelli che nelle fasi di recessione aprono la strada alla catastrofe. Il calo del valore di mercato delle case e degli altri beni a garanzia precipita le insolvenze, aggravate dal deterioramento della qualità dei prestiti, e ciò ne fa salire il numero. E poiché diminuisce il valore di mercato degli attivi delle banche, il rapporto già elevato tra debito e mezzi propri aumenta pericolosamente. Se una banca ha 100 dollari di attivi e 90 di debiti, e dunque 10 dollari di mezzi propri, e il valore degli attivi scende a 95 dollari mentre le passività rimangono le stesse, i mezzi propri si ridurranno a 5 dollari e il rapporto debito/mezzi propri aumenterà da 9 (90 su 10) a 18 (90 su 5).

Esistono vari metodi per gestire il problema del rischio nella struttura di capitale delle banche^[4] [...]. Il tema rientra senz'altro nelle competenze delle authority federali che

4. Cfr. a proposito l'ottima analisi sviluppata negli articoli di A. Crockett, R.J. Jerring e M.S. Scholes in J.D. Ciorciari e J.B. Taylor (a cura di), *op. cit.*

«Si ricordi però che “nessun pasto è gratis”»

regolano le banche commerciali, e sebbene (come si è visto) nessun metodo è perfetto, si potrebbe integrare per questa via l'obbligo di dichiarazione completa a bilancio delle sopravvenienze passive. Si ricordi però che “nessun pasto è gratis”, e che un programma di riduzione del rischio sistemico imperniato su restrizioni ai rischi delle banche comporta anche degli svantaggi. Se si impone alle banche di emettere obbligazioni che in caso di rischio di insolvenza saranno convertite in azioni ordinarie, chi possiede quelle obbligazioni perderà le tutele previste nei casi di fallimento, diventando da creditore proprietario, e questa prospettiva aumenterà il costo del capitale preso in prestito dalla banca. Se si riduce l'indebitamento si riduce la redditività, e se si riduce la redditività si avranno ripercussioni anche sulla concorrenza delle risorse umane, e ciò a prescindere dalle eventuali restrizioni del governo agli emolumenti dei banchieri.

Quanto alle non-banche – il riferimento è alle grandi banche d'investimento che sono state al centro del crac – esse sono sottoposte, come sappiamo, alla Securities and Exchange Commission e, nel caso delle compagnie di assicurazione, ai sovrintendenti assicurativi dei singoli Stati (*state insurance commissioners*). Sia la SEC sia i sovrintendenti non sono preparati ad affrontare il rischio sistemico; di qui la proposta di attribuire alla Federal Reserve il potere non solo di individuare gli istituti di credito che creino rischi paragonabili alla *débauche* di Long-Term Capital Management,^[5] ma anche di minimizzare il rischio imponendo a tali istituti limiti di indebitamento o altre restrizioni. Il problema è che i rischi sistemici possono venire non solo dalle banche d'investimento (confluite ormai, almeno le più importanti, in holding bancarie sottoposte alla vigilanza della FED e non della SEC), ma anche dai circa 10.000 *hedge funds* esistenti (in gran parte stranieri e/o di piccole dimensioni), e da innumerevoli soggetti finanziari di altro tipo (Aig ne è un ottimo esempio).

Poiché gli intermediari finanziari non bancari somigliano molto alle banche, è comprensibile la tentazione di affidare alla FED la supervisione su *tutta* l'intermediazione finanziaria; ma a ciò si oppongono le obiezioni esaminate [sopra], che mi paiono persuasive. Una strada alternativa consisterebbe nel rimpolpare il personale della SEC addetto alla vigilanza sulla solvibilità e nel creare un'authority federale per le assicurazioni, forse nell'ambito della stessa SEC.

Ma una soluzione migliore, su cui mi soffermerò di seguito, potrebbe essere la separazione del credito commerciale dal sistema bancario ombra.

5. Il crollo di Long-Term Capital Management, un *hedge fund* di dimensioni consistenti ma non tra i più grandi, andò molto vicino a provocare un crollo finanziario globale. Il fondo fu salvato da un consorzio di imprese di Wall Street organizzato dalla Federal Reserve. Il rapporto indebitamento/mezzi propri era 25: un livello piuttosto elevato per gli standard degli *hedge funds*. Quando il valore dei titoli in cui era stato investito il capitale precipitò, il fondo dovette iniziare a vendere per soddisfare le richieste di garanzie, e cedendo in breve tempo un gran numero di titoli creò un grave squilibrio tra domanda e offerta, facendo scendere il valore dei titoli, costringendo altri possessori a vendere per rientrare nei margini di garanzia richiesti, provocando una spirale al ribasso del valore dei titoli finanziari e ponendo così a repentaglio la solvibilità di un gran numero di istituti finanziari.

Tornare al Glass-Steagall Act

Si potrebbe recuperare lo spirito del *Glass Public Utilities Holding Company Act* e del *Glass-Steagall Act* (entrambi approvati negli anni trenta e abrogati in epoca recente), separando le funzioni delle banche commerciali (e quelle, strettamente collegate, di prestito svolte dalle cooperative di piccolo credito e dai fondi comuni d'investimento) dal *trading* in conto proprio e dalle altre attività finanziarie ad alto rischio.^[6] L'idea presenta numerosi vantaggi. Innanzitutto si tratta di evitare un contagio come quello che ha travolto Lehman Brothers. A meno di collocare le attività bancarie ad alto e a basso rischio in aziende controllate e rigidamente separate (cosa difficile se non si vuol rinunciare ai vantaggi dell'integrazione dei due tipi di attività nella stessa azienda), i beni coinvolti nelle attività a basso rischio saranno attaccabili dai creditori delle attività ad alto rischio. Si ricordi del resto che le banche, per tutelare il proprio rapporto con i clienti, si sono sentite tenute a onorare i debiti delle loro SIV^[7] anche quando non erano obbligate a norma di legge, poiché non avevano garantito quei debiti [...].

6. Come ha suggerito Volcker nell'audizione al Comitato sui servizi bancari e finanziari della Camera dei Rappresentanti, il 24 settembre 2009.

7. SIV: *Structured investment vehicle*. Fondi di accantonamento che le banche usano perché permettono di evitare le obbligazioni sui propri fondi. Fanno parte del cosiddetto *shadow banking system* (sistema bancario ombra). [N.d.R.]



Obama riforma la finanza americana

Sandro Malavasi

SANDRO MALAVASI
È GIORNALISTA ECONOMICO,
VIVE E LAVORA
NEGLI STATI UNITI

DUEMILA PAGINE, GIORNATE INTERE DI DIBATTITO PARLAMENTARE e discussione nelle varie commissioni, e molti compromessi per ottenere i voti necessari per l'approvazione. Molte aree ancora grigie dove, al di là della legge, bisogna ancora decidere i termini dell'applicazione, ma anche molti segnali importanti e non solo strettamente americani in materia di prodotti derivati, di *trading* di capitali propri da parte delle banche e di regolamentazione del mondo degli *hedge funds* e del *private equity*.

Sono sette le aree principali di intervento della recente riforma finanziaria americana, naturalmente collegate fra di loro. La legge Dodd-Frank – che prende il nome dai presidenti delle due commissioni finanziarie di Senato e Camera dove è stata discussa, ma che spesso viene chiamata “Finreg” dalla sigla di “regolamentazione finanziaria” – crea per esempio un sostanziale legame tra i diritti dei consumatori, degli azionisti e degli investitori in quello che è chiaramente un tentativo di limitare gli abusi del passato e soprattutto di aumentare il monitoraggio federale del sistema finanziario, ma anche i diritti di tutte le parti coinvolte. Non mancano su questo fronte le critiche di chi, come il Fondo monetario internazionale, teme la creazione di nuove strutture di supervisione dei mercati e il rischio di doppioni o di una sovrapposizione dei ruoli.

Le principali aree di intervento

Sul fronte della *regulation* finanziaria, per esempio, viene creato un comitato di esperti ad hoc che sostanzialmente farà il monitoraggio sul rischio sistemico, ovvero cercherà di seguire tutti i trend economici e di mercato che possono avere rilevanza per l'intero mercato ma anche per le singole società o i settori eventualmente “a rischio”. Questo comitato avrà anche il potere di intervenire, in maniera ancora da chiarire, nei casi di investimenti o *trading* ad alto rischio da parte di istituzioni finanziarie. Al tempo stesso l'autorità della banca centrale americana, la FED, nei confronti dei grossi gruppi finanziari viene aumentata, a conferma di un'inversione di rotta che dopo la crisi del 2008 ha portato le maggiori *investment banks* americane a trasformarsi in banche commerciali e a passare sotto la responsabilità diretta della FED. Sullo stesso fronte vengono fuse due authority esistenti attualmente, ovvero l'Office of Thrift Supervision (che aveva la responsabilità dei piccoli istituti di credito) e l'Office of the Comptroller of the Currency. Per la FED, invece, si apre l'era dell'audit periodico sulle sue attività sui mercati, ma non sulla politica monetaria da parte di una struttura governativa.

Sul tema del *too big to fail*, ovvero delle banche e delle istituzioni finanziarie considerate finora “troppo grandi e importanti per il sistema nel suo complesso da poterle

«compensi dei manager stabiliti da membri indipendenti del loro cda e confermati da un voto d'assemblea degli azionisti»

lasciar fallire”, la scelta è stata quella di prendere a modello la FDIC, ossia il fondo di garanzia dei depositi bancari che gestisce in modo diretto i fallimenti delle piccole banche locali, spesso trovando un compratore per i loro asset e i loro sportelli e cercando di minimizzare il rischio di collasso delle singole realtà locali. Da qui nasce la scelta di permettere ai *regulators* di imporre restrizioni alle grosse istituzioni finanziarie in difficoltà e, se necessario, anche di gestirne una “liquidazione controllata e regolata” per evitare il collasso del sistema. Il concetto di fondo resta che le diverse authority federali hanno un ruolo importante nel prevenire il collasso di una singola istituzione, ma anche nell'intervenire in caso di abusi e soprattutto di evitare che qualunque istituzione finanziaria si consideri “al di sopra di ogni rischio” e operi in tal senso sui mercati, mettendo a rischio l'intero sistema. Su questo aspetto della riforma, il timore espresso sui mercati è che l'eccesso di regolamentazione e monitoraggio possa rendere le grosse banche americane meno competitive rispetto a quelle di altri paesi, anche se il coordinamento internazionale in materia dovrebbe spingere altri paesi, soprattutto in Europa, ad approvare simili regole, e renderle anche meno competitive delle banche americane più piccole e quindi meno sottoposte alle nuove restrizioni.

Per la protezione dei consumatori verrà creata una nuova authority ad hoc nell'ambito della FED, che di fatto scriverà la normativa di difesa del consumatore di prodotti e servizi finanziari dai conti bancari ai mutui immobiliari e aumenterà anche il potere dei singoli stati e dei loro *regulators* per vigilare sul rispetto delle norme. Su questo fronte la nuova authority dovrà fare ordine e mettere senso nelle molte norme esistenti ma non coordinate fra di loro, e imporre nuove regole a difesa del consumatore, anche se è probabile che i costi ricadranno sui consumatori stessi.

Sul fronte della protezione dei diritti degli azionisti, la riforma introduce novità di cui si parla da tempo: compensi dei manager stabiliti da membri indipendenti dei loro cda, e confermate da un voto d'assemblea degli azionisti. Il meccanismo, già in atto soprattutto nelle grosse compagnie industriali americane, vuole evitare che il top management sia lo stesso che decide i propri salari e bonus, ma c'è chi ritiene che la normativa creerà una domanda superiore all'offerta di consiglieri d'amministrazione indipendenti e qualificati.

Agli investitori verrà anche concesso di denunciare le agenzie di *rating*, finora in gran parte protette dai singoli risparmiatori. Le stesse agenzie dovranno rendere note le metodologie con cui operano e i relativi sistemi di analisi, mentre l'obiettivo è quello di creare entro i prossimi due anni un meccanismo di assegnazione indipendente dalle richieste di *rating* alle diverse società del settore. Al tempo stesso la nuova normativa impone ai gruppi finanziari che vendono prodotti finanziari complessi e rischiosi di accollarsi parte del rischio, come nel caso dei derivati garantiti da mutui immobiliari, sebbene ciò

«il limite è soprattutto applicato ai prodotti derivati e a quelli più complessi sul piano finanziario»

ridurrà i loro margini di profitto. Assieme a questo, *hedge funds* e fondi di *private equity* con sede negli Stati Uniti dovranno registrarsi presso le autorità competenti, a differenza del passato, mentre l'esenzione viene mantenuta per i fondi di *venture capital*.

Divergenze

Due sono invece i temi più controversi della riforma stessa.

Sui prodotti derivati viene stabilito per la prima volta un controllo federale sul mercato e l'obbligo di una garanzia sui prodotti stessi da parte di terzi e di scambi effettuati sempre di più su mercati finanziari pubblici e non tramite transazioni private. In parallelo, mentre vengono permessi alle banche investimenti di copertura del rischio (*hedge*) su posizioni esistenti in portafoglio, si impone la separazione tramite *spin-off* (quindi creando una nuova società che andrà capitalizzata separatamente) delle attività di *swap* per puri fini speculativi. In realtà, per effetto di un compromesso politico, lo *spin-off* di queste si riferisce solo all'attività sui derivati legati alle materie prime e ai prodotti agricoli, all'energia, ad alcuni dei metalli ma non a oro e argento, e ai derivati sul credito costruiti con emissioni ad alto rischio e basso *rating*. Le banche, invece, potranno continuare a sottoscrivere derivati relativi ai tassi di interesse e ai cambi, ovvero il 90% del totale dei derivati in circolazione. A queste regole si accompagnano numerose esenzioni ad hoc, come quella che permette transazioni dirette fra banche e clienti per i derivati designati su misura per le necessità di un determinato cliente istituzionale, nel timore che parte del fiorente mercato possa migrare verso piazze meno regolamentate.

Il *proprietary trading* delle banche, ovvero il *trading* di fondi propri, viene regolamentato per la prima volta sulla base della proposta dell'ex *chairman* della FED Paul Volcker, anche se il risultato finale è ben lontano dalle sue idee originali. Le banche potranno fare *trading* di capitali propri per investire in *hedge funds* e fondi di *private equity*, ma solo in misura pari al 3% del patrimonio netto tangibile delle banche stesse. In realtà, nella versione finale alla riforma si permette il *proprietary trading* sui titoli di stato americani e su obbligazioni emesse da enti che godono di garanzia federale, ma anche sulle emissioni degli enti locali. Quindi, di fatto, il limite è soprattutto applicato ai prodotti derivati e a quelli più complessi sul piano finanziario, perché le esenzioni sopra citate corrispondono al 60% dell'intero mercato obbligazionario americano. In quest'ultimo caso ha prevalso il compromesso per non privare le maggiori banche americane di una notevole fonte di profitto e per ottenere il consenso politico all'iniziativa. Il concetto alla base di tale aspetto della riforma è quello che non si vuole favorire un *trading* ad alto rischio per banche

«Sulla regolamentazione dei derivati e del *proprietary trading* le posizioni fra Stati Uniti ed Europa non sono ancora identiche»

che hanno la garanzia federale sui depositi che gestiscono, ma anche quello di evitare (come è accaduto spesso di recente) pesanti perdite legate a rischiosi investimenti finanziari delle banche stesse e l'accumulo di portafogli di asset ad alto rischio.

Derivati e *proprietary trading*, le posizioni europee sono ancora lontane da quelle americane

Sulla regolamentazione dei derivati e del *proprietary trading* le posizioni fra Stati Uniti ed Europa non sono ancora identiche e lo sforzo di coordinamento globale di queste normative è ancora nella fase iniziale a livello di G-20 e altri organismi multilaterali. È però significativo che nei mesi scorsi il presidente Obama, in un messaggio scritto alla vigilia del vertice G-20 di Toronto, abbia dichiarato che «per sostenere la ripresa e rafforzare la capacità del nostro sistema finanziario di fornire il credito necessario, dobbiamo proseguire l'azione in corso sul fronte della correzione della normativa finanziaria» e abbia suggerito uno schema di riforma che offra: a) regole più severe in materia di capitale e liquidità per le istituzioni finanziarie, così da assicurarle in caso di future turbolenze; b) maggiore supervisione del mercato dei derivati, sottoponendo tutti gli operatori del settore a una maggiore regolamentazione in materia sia di capitale e margini sia di trasparenza per evitare abusi e rischi sistemici; c) maggiore trasparenza e *disclosure* per ridurre le manipolazioni di mercato e infine d) un meccanismo più efficiente per gestire la crisi di grosse istituzioni globali, assieme a regole che impongano al settore finanziario di contribuire per ogni eventuale rischio che fanno correre ai mercati, in modo da proteggere i contribuenti, creare condizioni di mercato uguali per tutti e ridurre così i rischi per l'intero mercato. Gli Stati Uniti, in altre parole, puntano sulla Dodd-Frank come punto di riferimento nell'azione di coordinamento normativo sui mercati internazionali.

F7

Made in Italy: le imprese lo richiedono, i consumatori ringraziano

Federica Flaminio

FEDERICA FLAMINIO
È COLLABORATRICE
DEL SERVIZIO STUDI
E SUPPORTO STRATEGICO
DELLA CAMERA
DI COMMERCIO DI MILANO

RICORRE SPESO TRA LE PAGINE DEI GIORNALI DEGLI ULTIMI MESI L'ESPRESSIONE "Made in Italy", associata per lo più a parole come legge, etichettatura obbligatoria, tutela delle eccellenze, prodotti italiani. In effetti il nostro paese ha recentemente adottato la legge per tutelare la commercializzazione dei prodotti italiani attraverso l'etichettatura obbligatoria. Un'approvazione avvenuta in soli sei mesi, un tempo record. La proposta, presentata alla Camera nell'ottobre 2009 e che ha visto il fermo sostegno dei suoi primi firmatari, gli onorevoli Reguzzoni-Versace, è infatti divenuta legge nel marzo 2010, contando sul sostegno bipartisan del Parlamento e su votazioni che spesso hanno sfiorato l'unanimità. Legge che è dunque entrata in vigore ma che sarà efficace a partire dal 1° ottobre, dopo il via libera di Bruxelles. Decisione, quest'ultima, da non considerare scontata.

Una marchiatura – quella del Made in Italy – che, come spiega una recente ricerca promossa da Symbola e dalla Fondazione Farefuturo, si nutre di tutto ciò che rende il nostro paese unico e apprezzato nel mondo: design, moda, segmento manifatturiero, enogastronomia. Nell'immaginario collettivo, nel nostro paese come all'estero, acquistare italiano significa stile, creatività, innovazione, classe, qualità. Ecco quindi che il marchio di origine Made in Italy non vuole demarcare e separare in modo netto la produzione italiana da tutte le altre, ma intende tutelare l'Italia dalla concorrenza sleale dando onore al merito, facendo racconto delle nostre sapienti lavorazioni industriali e artigianali, delle nostre storie imprenditoriali, delle nostre tradizioni storiche che si perpetrano da generazioni. Un'etichettatura richiesta a gran voce, poiché renderà evidente il valore aggiunto del prodotto italiano e tutelerà i consumatori dal punto di vista commerciale, indirizzandoli nelle loro scelte di acquisto.

Quale la genesi della legge sull'etichetta obbligatoria? Vediamo di fissare alcuni punti cardinali che orientino il navigatore inesperto nel complesso e mutevole quadro normativo comunitario, che lega a sé in modo imprescindibile quello degli Stati membri. L'Unione europea, infatti, ha sin dal 1968 la competenza esclusiva in materia di determinazione delle norme sull'origine delle merci.

«La proposta italiana in discussione rappresenta un progetto pilota»

I tentativi di ieri, oggi e domani per regolamentare il “Made in...”

Non vi è attualmente alcuna norma, in Italia e in Europa, che impone obblighi in materia di marchio d'origine, se non per i prodotti di importazione extraeuropea. Esistono tuttavia alcune indicazioni circa i metodi di determinazione del paese d'origine del bene e sanzioni pecuniarie e penali nell'eventualità di falsa indicazione.

Il percorso che ha portato a questo risultato è stato accidentato e a tratti ostile: ci sono voluti anni e intensi negoziati per regolamentare a livello europeo la materia, che spesso ha trovato l'opposizione dei paesi del Nord Europa. Infatti, nonostante già dal 2003 numerosi stati membri e diversi settori industriali avessero chiesto l'introduzione della denominazione d'origine per alcune categorie merceologiche, è solo nel 2005 che la Commissione avanza la prima proposta di regolamento, con l'obiettivo di garantire una competizione paritaria nel territorio dell'Unione e di dare una stretta agli abusi di coloro che concorrono slealmente sul mercato. La proposta di regolamento non riesce però a raggiungere la maggioranza qualificata necessaria in Parlamento. Dunque nulla di fatto, il tentativo fallisce. In Parlamento, infatti, il fuoco di sbarramento è stato guidato per lungo tempo dai paesi nordeuropei, *traders* della grande distribuzione commerciale low cost e sostenitori della frammentazione produttiva su scala internazionale, in contrasto con gli interessi dei paesi sudeuropei, *producers* caratterizzati da una forte industria manifatturiera ed esposti maggiormente al rischio di contraffazione.

Ma la realtà spesso cambia ed ecco che a fine 2009 qualcosa inizia a muoversi. Il Parlamento europeo vota a larga maggioranza il testo “Made In” presentato dall'Italia a Strasburgo. Secondo i deputati, infatti, l'introduzione obbligatoria del marchio di origine per alcune tipologie di prodotti^[1] che entrano nel territorio dell'Unione fornirebbe «un'informazione molto utile per la scelta da parte del consumatore finale», consentendogli di mettere questi prodotti in relazione con le norme sociali, ambientali e di sicurezza generalmente associate a tale paese. Le istanze parlamentari sono attualmente al vaglio del Consiglio e molti governi finora scettici non potranno girare la testa dall'altra parte. Soprattutto adesso che il Trattato di Lisbona, attraverso l'estensione della procedura di codecisione, ha garantito al Parlamento europeo una posizione di parità rispetto al Consiglio Ue per la maggior parte degli atti legislativi europei.

Rimangono tuttavia molti passi da fare. La proposta italiana in discussione rappresenta un progetto pilota: conclusa l'applicazione sperimentale di tre anni si valuteranno i costi, i benefici e l'impatto delle nuove norme sul marchio d'origine ed eventualmente la possibilità di estendere le norme ad altri settori merceologici.^[2]

NOTE

1. Nello specifico si tratta di prodotti importati, quali tessili, gioielleria, abbigliamento, calzature, mobili, cuoio, lampade, ceramiche, vetro, borse e borsette.

2. Cfr. Fondazione Farefuturo-Symbola, *Il futuro Made in Italy. Le regole, la missione, la sfida*, febbraio 2010, p. 18.

«la delocalizzazione della produzione non sempre può considerarsi neutra rispetto alla qualità del prodotto»

Quale passaporto per le merci: i criteri per individuare l'origine in Europa e in Italia

Come già accennato, l'Unione europea ha, sin dal 1968, la competenza esclusiva in materia di determinazione delle norme sull'origine delle merci.

In base a tali norme il paese d'origine è quello in cui è stato “interamente” ottenuto il prodotto oppure in cui abbia subito la “trasformazione sostanziale”, ovvero quella lavorazione che rappresenta l'ultimo stadio produttivo essenziale ai fini della produzione del bene, così importante da condurre all'ottenimento di un prodotto nuovo e differente rispetto alla materia utilizzata per realizzarlo (articolo 23 e 24 del Codice Doganale Comunitario, Regolamento CEE 2913/1992). La norma non esemplifica concretamente quali possano essere considerate “lavorazioni sufficienti” ai fini del conferimento dell'origine al prodotto e l'aleatorietà e l'indeterminatezza della dicitura “ultima trasformazione sostanziale” rende possibile al produttore di una merce approvvigionarsi nel paese dotato di materie prime meno costose, dislocare le attività di trasformazione nello Stato ove il costo del lavoro è inferiore ed effettuare le operazioni di finitura nel proprio paese, sfruttando le elevate capacità tecniche degli artigiani locali, per attribuire al prodotto il passaporto italiano.

Il consumatore, dunque, oggi corre il rischio di non essere perfettamente informato su ciò che acquista. Inoltre la delocalizzazione della produzione non sempre può considerarsi neutra rispetto alla qualità del prodotto, che viene messo in commercio a un prezzo di vendita spesso non economicamente equo.

Molte questioni rimangono a oggi ancora aperte, nonostante la Corte europea di giustizia e la giurisprudenza europea in materia si siano più volte espresse per colmare il deficit di chiarezza e molti stati importatori abbiano introdotto alcuni criteri tecnici sufficientemente oggettivi per stabilire il compimento di una trasformazione sostanziale.^[3]

La normativa italiana in materia di tutela del Made in Italy si inserisce nel quadro legislativo comunitario attualmente in vigore. I numerosi interventi stabiliscono non solo le sanzioni previste per la non veritiera indicazione di origine delle merci, ma anche i criteri in base ai quali un prodotto può essere etichettato come “Made in Italy”. Se infatti l'articolo 4 comma 49 della Legge n. 350 del 2003 (Finanziaria 2004) attribuisce rilevanza penale alle ipotesi di importazione, esportazione e commercializzazione di prodotti recanti false o fallaci indicazioni di origine – che cioè inducono il consumatore a ritenere che il prodotto sia di origine italiana quando in realtà così non è^[4] –, la successiva Legge 20 novembre 2009 n. 166 definisce i criteri in base ai quali un bene può essere definito “interamente” prodotto in Italia (100% Made in Italy). Il testo infatti definisce come «realizzato interamente in Italia il prodotto o la merce, ai sensi della normativa vigente,

3. I due criteri essenziali sono il salto di codice della nomenclatura tariffaria e il criterio del valore aggiunto. Per maggiori informazioni si visiti il sito internet della Direzione generale tassazione e unione doganale (Taxud) della Commissione europea http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/index_en.htm.

4. La norma infatti stabilisce che può essere punito con sanzioni pecuniarie e con la reclusione chiunque applichi la stampigliatura “Made in Italy” su merci non originarie dall'Italia (ai sensi della normativa europea sull'origine) o chi facesse uso di particolari segni e figure inducendo il consumatore a ritenere che il prodotto sia di origine italiana.

«la normativa comunitaria e nazionale che disciplina la materia è in continuo movimento»

per il quale il disegno, la progettazione, la lavorazione e il confezionamento sono compiuti esclusivamente sul territorio italiano». Viene così introdotta per la prima volta una sorta di supercertificazione Made in Italy, con un duplice scopo. Primo: salvaguardare e promuovere le aziende che scelgono di produrre interamente i propri prodotti in Italia, affermandosi così sul mercato grazie al radicamento in un territorio specifico. Secondo: rassicurare i consumatori sul fatto che i prodotti siano veramente italiani, anche in termini di sicurezza e salute.

Nonostante i cambiamenti positivi introdotti dalla norma, essa lascia aperti alcuni dubbi, soprattutto per quel che concerne le modalità di controllo effettivo della localizzazione delle quattro fasi prima citate.

[La Reguzzoni-Versace e le sfide per il rilancio del Made in Italy](#)

Come si evince da quanto finora illustrato, la normativa comunitaria e nazionale che disciplina la materia è in continuo movimento, alla ricerca di un equilibrio fra dinamiche diverse e a volte in contrasto: la globalizzazione, la difesa dei produttori dalla concorrenza sleale e dal *dumping*, la tutela di consumatori sempre più consapevoli e attenti nelle loro scelte di acquisto.

Ma quali passi in avanti per il nostro paese permette di fare la neoapprovata legge Reguzzoni-Versace?

Notevoli passi in avanti in materia di etichettatura e tracciabilità obbligatoria, che però andranno solo a vantaggio di alcune filiere del manifatturiero, che costituiscono il nucleo portante di questo settore strategico per l'Italia. La legge Reguzzoni-Versace gioverà infatti solo alle imprese del tessile, dell'abbigliamento, dell'arredo casa, delle calzature e della pelletteria.

La nuova legge e i suoi quattro articoli introducono la clausola denominata “del prodotto prevalentemente realizzato in Italia” per il riconoscimento del marchio Made in Italy e spiegano che tale qualifica sarà rilasciata quando almeno il 50% delle fasi di lavorazione^[5] del prodotto saranno realizzate in Italia e se per le rimanenti fasi è verificabile la tracciabilità. Inoltre l'impresa produttrice dovrà fornire in modo chiaro e sintetico sull'etichetta informazioni specifiche sulla conformità dei processi di lavorazione alle norme vigenti in materia di lavoro – garantendo il rispetto delle convenzioni siglate in seno all'Organizzazione internazionale del lavoro lungo tutta la catena di fornitura –, sulla certificazione di igiene e di sicurezza dei prodotti, sull'esclusione dell'impiego di minori nella produzione, sull'osservanza della normativa europea e sul rispetto degli accordi

5. Nel settore tessile, per fasi di lavorazione si intendono: la filatura, la tessitura, la nobilitazione e la confezione compiute nel territorio italiano anche utilizzando fibre naturali, artificiali o sintetiche di importazione. Nel settore della pelletteria, per fasi di lavorazione si intendono: la concia, il taglio, la preparazione, l'assemblaggio e la rifinitura compiuti nel territorio italiano anche utilizzando pellame grezzo di importazione. Nel settore calzaturiero, per fasi di lavorazione si intendono: la concia, la lavorazione della tomaia, l'assemblaggio e la rifinitura compiuti nel territorio italiano anche utilizzando pellame grezzo di importazione.

«previste multe e sospensioni dell'attività fino a un massimo di dodici mesi»

internazionali in materia ambientale. A tal proposito un decreto del Ministero dello Sviluppo economico fornirà dettagli e misure operative sulle caratteristiche dell'etichettatura obbligatoria e sulle modalità per l'esecuzione dei relativi controlli all'arrivo delle merci in dogana. Pesanti misure sanzionatorie sono annunciate dalla norma per le imprese che non si attengano a queste disposizioni: previste multe e sospensione dell'attività fino a un massimo di dodici mesi.

Come si è ricordato all'inizio, sulla legge pende la spada di Damocle di Bruxelles. Essa infatti ha un'efficacia dilazionata nel tempo di circa sei mesi ed entrerà in vigore a partire dal 1° ottobre 2010, per dare tempo alla Commissione europea di pronunciarsi in merito: in caso di risposta negativa, il Made in Italy potrebbe essere oggetto di censure da parte dell'Ue.

Attorno all'italianissima legge ruotano oggi orientamenti contrastanti. Nel dibattito italiano, a quanti sostengono con favore la Reguzzoni-Versace, considerando prioritario battersi per la trasparenza, la tracciabilità delle merci, la tutela del consumatore che merita di essere correttamente informato soprattutto quando paga per acquistare il valore aggiunto del marchio “Italia”, ne corrispondono altri – per fortuna minoritari nel mondo aziendale – molto combattivi nell'ostacolarla, che ravvedono uno stampo protezionistico nel tentativo di far rientrare nel nostro paese lavorazioni oggi effettuate all'estero. Con scetticismo viene visto anche il fatto che la legge preveda vantaggi solo per alcune filiere del manifatturiero, ritenendo dunque che i benefici saranno unicamente rivolti ad alcuni brand e prodotti di nicchia destinati a consumatori esteri di fascia alta e non alla costellazione delle piccole e medie imprese dell'universo manifatturiero italiano.

Certo è che, allo stato attuale delle cose, si ritengono necessari alcuni aggiustamenti per rendere compatibile la normativa comunitaria in materia di origine e la Reguzzoni-Versace, cercando un punto di contatto tra il principio di “ultima trasformazione sostanziale” e quello di “prodotto prevalentemente realizzato”. Se infatti un prodotto tessile viene filato e tessuto in Italia ma nobilitato e confezionato in Tunisia, secondo la normativa comunitaria il prodotto verrebbe classificato come Made in Tunisia, mentre secondo la Reguzzoni-Versace come Made in Italy. La diversità di passaporto per uno stesso prodotto che viene commercializzato all'interno dell'Unione, per esempio in Francia o in Olanda, creerebbe dunque non poche problematiche.

Al di là delle singole opinioni e degli scetticismi, rappresenta una priorità per la nostra economia far ripartire il Made in Italy, agendo a livello globale, europeo, nazionale. Lavorando sulla qualità, l'eccellenza, l'innovazione. Indubbiamente puntando sull'export

«Troppo spesso il vero Made in Italy è stato danneggiato dalla crescente concorrenza dei prodotti provenienti dai paesi asiatici»

verso nuovi mercati in crescita, quelli dei BRIC in primo luogo, e sul rilancio dei nostri consumi interni.

Troppo spesso il vero Made in Italy è stato danneggiato dalla crescente concorrenza – essenzialmente di prezzo – dei prodotti provenienti dai paesi asiatici. Giganti che spesso hanno tolto quote di mercato interno e internazionale alle nostre imprese, danneggiando il valore aggiunto implicito del nostro marchio. La sfida è quella di ridurre la piaga della contraffazione e della concorrenza illegale, che costa alle imprese italiane qualcosa come 50 miliardi di euro l'anno, vale a dire circa 16.000 euro a impresa.^[6] È inoltre opportuno rafforzare gli strumenti di difesa contro la concorrenza sleale e il *dumping*, e rimettere in moto i negoziati sulla riduzione delle consistenti barriere tariffarie e non tariffarie che pesano sulla capacità di penetrazione dei nostri prodotti in molti mercati emergenti, poiché capaci di farne lievitare il prezzo. Infatti le nostre vendite all'estero sono ancora oggi troppo sbilanciate verso le economie più mature, ovvero Europa, Stati Uniti e Giappone, mentre nella graduatoria dei maggiori acquirenti del nostro export agli ultimi posti troviamo le economie più dinamiche del mondo.

Un'etichettatura, quella del Made in Italy, che potrebbe portare non solo benefici sul fronte esterno ma anche su quello interno, rilanciando i consumi degli italiani che hanno subito un calo reale in un anno dell'ordine del 2%.^[7] Consumatori certamente meno ricchi rispetto al passato, che tenderanno a incrementare la selettività negli acquisti di beni "fisici" e acuiranno l'attenzione al confronto tra le offerte di diversi venditori di servizi.^[8] Infatti, a certe condizioni, la pressione sui bilanci familiari può favorire uno spostamento verso una migliore qualità delle spese. Questo accadrà in presenza di un progresso nel grado di conoscenza e di consapevolezza dei consumatori, sia dal punto di vista delle intrinseche qualità produttive sia delle valenze etiche, sociali e ambientali connesse al proprio atto di spesa.

Resta da chiedersi se i settori esclusi dalla Reguzzoni-Versace metteranno in campo percorsi di tracciabilità e tutela alternativi in risposta alla *vacatio legis* per le loro filiere produttive. Il tema sembra essere in effetti molto caldo, poiché numerose sono le iniziative di certificazione volontaria che vanno in questa direzione, nate parallelamente al dibattito legislativo europeo e nazionale. Per citarne alcune, il marchio Italian Textile Fashion (ITF) di Unioncamere rivolto alle aziende della filiera moda, il Ceramic Tiles of Italy per le fabbriche italiane di piastrelle in ceramica, nonché alcune iniziative nel settore agro-alimentare promosse da Coldiretti.

Supermarchi di qualità, dunque, vengono sempre più richiesti dalle imprese, e i consumatori non possono che ringraziare.

6. Cfr. Fondazione Farefuturo-Symbola, *Il futuro made in Italy*, febbraio 2010, p. 10.

7. Dati Confcommercio 2009.

8. G. Ajassa, "Export e consumi: doppia sfida per far ripartire il Made in Italy", in *"Affari&Finanza"*, supplemento a *"La Repubblica"*, 12 aprile 2010.

F8

Non un marchio qualsiasi, ma il marchio dello stile italiano Paolo Zegna

PAOLO ZEGNA È VICEPRESIDENTE DI CONFINDUSTRIA

CONFINDUSTRIA SI BATTE DA SEMPRE PER PROMUOVERE IL MADE IN ITALY come aspetto qualificante del sistema paese e della sua capacità di produrre beni e servizi. "Made in Italy" apposto secondo le regole internazionali e comunitarie che disciplinano l'origine delle merci non è semplicemente *un* qualsiasi marchio, bensì *il* marchio per eccellenza delle produzioni italiane. Riflette l'innovativa creatività del lavoro degli italiani, imprenditori e lavoratori, e il suo valore è indissolubilmente legato alla nostra capacità di affermarci sui mercati mondiali. Tale marchio distintivo va però valorizzato e tutelato anche attraverso discipline normative che permettano una *fair competition*. Se l'internazionalizzazione è una scelta obbligata per la competitività in un'economia globale, la competizione deve essere governata da regole certe. Ciò non significa, ovviamente, assumere o promuovere comportamenti protezionistici ma, al contrario, richiedere norme per il libero mercato e la concorrenza leale.

In questo quadro Confindustria si è impegnata in primo luogo per l'ottenimento di un Regolamento comunitario che imponga la marcatura d'origine obbligatoria ai prodotti importati nella Ue, con lo scopo di fornire un'informazione più trasparente al consumatore europeo permettendogli di essere pienamente consapevole del paese di produzione dei beni che acquista.

In attesa che il Parlamento europeo si pronunci

Va dato atto a Confcommercio, e vorrei farlo anche in questa sede, di averci sempre sostenuto in Italia e in Europa, assumendo posizioni talvolta in netto contrasto con alcune sue importanti omologhe organizzazioni di altri stati membri della Ue. Tale unitarietà di intenti testimonia come l'industria e il commercio in Italia condividono gli stessi valori nell'interesse della collettività e questo è un dato di estrema importanza che va sottolineato. Purtroppo, a tutt'oggi, ancora non sappiamo se il regolamento, nella stesura originaria proposta dalla Commissione nel 2005, vedrà, nonostante i nostri innumerevoli sforzi, un'approvazione definitiva, poiché permangono ostacoli politici provenienti da alcuni paesi Ue non interessati ad assicurare una vera trasparenza sull'origine dei prodotti.

L'attribuzione di maggiori poteri decisionali al Parlamento europeo, per effetto dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, potrebbe aumentare le possibilità di giungere a un esito positivo che Confindustria salterebbe con soddisfazione anche per l'impegno profuso sul tema. Se ciò avvenisse, si otterrebbe anche un risultato di estrema importanza di cui tenere conto nella lettura e nell'elaborazione delle norme nazionali in tema di etichettatura di origine. Norme che devono operare in un quadro di riferimento armonizzato a livello Ue per evitare distorsioni di mercato e di traffico.

«Confindustria condivide lo spirito e gli intenti delle iniziative a tutela del Made in Italy»

Prodotto interamente italiano: concetto e disciplina

D'altro canto, il legislatore italiano è comunque molto attivo in materia. In particolare, a partire dalle disposizioni della legge finanziaria del 2004 in materia di false o fallaci indicazioni di origine per evitare l'utilizzo di nomi, marchi e segni distintivi o evocativi dell'Italia che possano ingenerare confusione per il consumatore, e da ultimo, nel 2009, con l'approvazione della Legge n. 166. Provvedimento, quest'ultimo, che ha introdotto il concetto di "prodotto interamente italiano" e la relativa disciplina, oltre a un obbligo, per i titolari di marchi, di indicare l'origine dei loro prodotti qualora i marchi aziendali vengano utilizzati con modalità tali da indurre il consumatore a ritenere che il prodotto sia italiano. Sono norme, queste ultime, di cui Confindustria ha seguito con attenzione l'iter parlamentare e che tentano di dare concrete risposte, sia pure a livello nazionale, alle esigenze di trasparenza sopra ricordate. Ma che, va ricordato, necessitano di precise norme di attuazione, poiché la materia è estremamente complessa. Infine, a ulteriore conferma dell'attenzione che il tema riveste, è doveroso un accenno alla recentissima Legge n. 55/2010 sulla commercializzazione dei prodotti tessili della pelletteria e calzaturieri. Tale norma propone innovazioni sostanziali nell'attuale disciplina ed è necessario che non si creino situazioni di incertezza applicativa causando disagi e costi alle imprese con eventuali *stop & go* che comporterebbero costi inutili alle aziende. Pertanto, l'esame di compatibilità di tali disposizioni con le norme in vigore a livello comunitario è un passaggio assolutamente necessario per garantire la loro reale applicabilità e durata nel tempo.

In conclusione, Confindustria condivide lo spirito e gli intenti delle iniziative a tutela del Made in Italy, ma auspica che il legislatore nazionale ne verifichi sempre la congruità con le norme internazionali e comunitarie in vigore, in modo che il sistema imprenditoriale possa contare su norme di certa applicazione e di sicura efficacia.



Per il consumatore, una tutela in più Renato Borghi

RENATO BORGHI È MEMBRO
DI GIUNTA CCIAA DI MILANO
E PRESIDENTE DI FEDERAZIONE
MODA ITALIA

È GIUSTO RENDERE IL CONSUMATORE CONSAPEVOLE di quali siano le imprese che continuano a utilizzare il sistema industriale interno italiano e quali, invece, "vivono di rendita" grazie al successo passato e all'ampia notorietà del loro marchio. La forza del modello italiano si basa su un articolato e diffuso sistema produttivo che, unito a elementi quali la creatività, il lavoro fatto ad arte e l'originalità, crea un "sistema moda" difficilmente imitabile dagli altri paesi.

Un passo avanti in questa direzione è stato effettuato nel marzo 2010 con l'approvazione da parte del Parlamento italiano della legge Reguzzoni-Versace. La legge entrerà in vigore solo a ottobre sia per dare alle imprese il tempo di prenderne atto e di adeguarsi sia per ottenere la sua approvazione a livello comunitario.

Due punti chiave

A mio avviso, due sono i punti fondamentali della legge. In primo luogo, essa definisce il Made in Italy nei settori dell'abbigliamento e della pelletteria (calzature, cuoio, borse e borsette), specificando che per utilizzare tale denominazione è necessario che almeno due fasi di produzione delle quattro previste (filatura, tessitura, nobilitazione, confezione) vengano svolte in Italia; la legge rende inoltre possibile identificare l'origine di esecuzione delle rimanenti fasi. In secondo luogo, introducendo l'obbligo di un sistema di tracciabilità del prodotto, essa permette di definire con precisione l'identità territoriale di tutte le aziende che hanno contribuito alla creazione dei capi.

Tutelare l'origine del prodotto (e nel nostro caso del Made in Italy) significa permettere al consumatore di individuare il luogo di produzione delle merci. Il consumatore è un soggetto attivo e sovrano. A motivare le sue scelte d'acquisto ci sono anche fattori di carattere etico e la ricerca di una "qualità" più profonda. Di un prodotto può piacergli il design, il colore, il materiale, il brand, ma può provare orrore del fatto che il paese in cui è stato fabbricato usi manodopera infantile, non rispetti i diritti umani o le norme che proibiscono l'uso di sostanze che le nostre leggi considerano nocive per la persona e l'ambiente. E noi che rappresentiamo l'interfaccia tra il consumatore e il produttore ci troviamo quotidianamente a fare i conti con le aspettative di "qualità" del consumatore.

«non dobbiamo dimenticare che l'etichettatura trasparente, e quindi il Made in Italy, è un deterrente efficace nella lotta alla contraffazione»

Il vantaggio per le piccole e medie imprese della distribuzione

L'introduzione obbligatoria dell'indicazione del paese d'origine per i prodotti del settore tessile importabili da paesi terzi dell'Unione europea è utile per conseguire la trasparenza e la corretta informazione del consumatore, nonché la coerenza delle regole del commercio internazionale.

Tutelare il consumatore grazie alla tracciabilità del prodotto significa dare la possibilità alle piccole e medie imprese di evidenziare gli elementi qualitativi di cui si è sempre fatto garante il nostro paese. In particolare, i piccoli produttori sono coloro che meglio soddisfano le esigenze della piccola e media impresa della distribuzione, soprattutto per l'opportunità che esse danno di ottimizzare il rapporto qualità-prezzo. Oggi chi ha successo è chi è in grado di conciliare insieme la vendita di prodotto e quella del servizio.

La legge prevede giuste sanzioni nei confronti delle imprese produttrici che non ottemperano alle sue disposizioni. Una di queste è il sequestro della merce anche presso il dettagliante e ciò rischia di creare non pochi problemi al piccolo-medio esercizio commerciale. Mi auguro che tale aspetto venga al più presto affrontato con attenzione.

Infine, non dobbiamo dimenticare che l'etichettatura trasparente, e quindi il Made in Italy, è un deterrente efficace nella lotta alla contraffazione. Ed è proprio a proposito dell'etichettatura che risale l'ultima novità sul "Made in" a livello europeo: il Parlamento europeo ha recentemente approvato una proposta di regolamento sulla denominazione e l'etichettatura dei prodotti tessili.

Se, all'origine, questa proposta riguardava solo la denominazione delle nuove fibre e di taluni aspetti dell'etichetta quali modalità di scrittura, forma ecc., il Parlamento ha deciso di approvare la proposta con degli emendamenti di modifica, di cui alcuni riguardano proprio il "Made in".

Anche in questo caso sono due gli aspetti principali: da un lato, si richiede che i paesi extra Ue appongano *obbligatoriamente* in etichetta l'indicazione del "Made in" e quindi la reale provenienza di origine delle merci; dall'altro, si lascia *facoltà* ai produttori che svolgono almeno due fasi delle quattro totali di produzione (filatura, tessitura, nobilitazione, confezionamento) di apporre in etichetta la dicitura "Made in" del paese in cui ha svolto le due fasi in questione.

L'approvazione in prima lettura di questa proposta, sebbene costituisca solo l'inizio di un lungo iter per la regolamentazione definitiva del "Made in", avrebbe risvolti importanti sia per la legge Reguzzoni-Versace, che vedrebbe notevolmente diminuito il rischio di infrazione, sia per la tutela del Made in Italy. In Europa, crescerebbe così la consapevolezza che la difesa del "Made in" non è importante solo per l'Italia ma per ogni paese europeo che voglia riscattare il proprio sistema produttivo.

D1

Quale dibattito sul PIL? Ignacio Fernando Lara

IGNACIO FERNANDO LARA
È RICERCATORE ALL'ASERI
(ALTA SCUOLA DI ECONOMIA
E RELAZIONI INTERNAZIONALI)
DELL'UNIVERSITÀ CATTOLICA
DI MILANO

TRA GLI ARTICOLI GIORNALISTICI O LE NOTIZIE DEI TELEGIORNALI non è inusuale imbattersi in servizi sul buon andamento economico di un paese, che basano la sua quantificazione sulla crescita del Prodotto interno lordo (o sulle previsioni della sua crescita nel futuro). Questo indicatore fu creato e sviluppato a cavallo tra la Grande Depressione degli anni trenta e il secondo dopoguerra ed è diventato la stella degli economisti, dei *policy makers*, del mondo della finanza e degli affari in generale. Si tratta di un indicatore standardizzato e ampiamente utilizzato, che racchiude in un *semplice* numero una serie di dati sulla produzione economica.

Nonostante la sua diffusa accettazione e le lodi che ha ricevuto da parte di importanti economisti, il dibattito sull'utilizzo del PIL come indicatore di crescita si è rinvigorito con l'emergere della crisi economica globale scoppiata nel 2008. Alcuni ritengono che l'indicatore sia tutto sommato utile, sebbene riconoscano la necessità di migliorarlo; altri invece sostengono che debba essere del tutto dismesso, perché errato e fuorviante, e sia piuttosto necessario costruire e utilizzare nuovi indicatori.

Gran parte delle critiche al PIL, però, si basano sulla sua inadeguatezza nel misurare il benessere e perfino la felicità, entrambi obiettivi che gli economisti Simon Kuznets e Richard Stone non avevano in mente nel momento in cui elaborarono il loro indicatore.

Il presente articolo ha un duplice obiettivo: in primo luogo passare in rassegna le principali critiche – e le eventuali alternative – al PIL e all'utilità di impiegare quest'ultimo per misurare la produzione; in secondo luogo chiedersi se non sia invece l'attuale modello produttivo e di società a cui aspiriamo a essere in discussione. Infatti, se negli ultimi decenni abbiamo dovuto ripensare gli obiettivi e le sfide da affrontare, dobbiamo necessariamente adeguare e, dunque, ridefinire gli indicatori che ci consentirebbero di raggiungere tali traguardi.

La creazione e lo sviluppo del PIL

I primi tentativi per sistematizzare l'informazione sullo stato dell'economia risalgono agli anni che seguirono immediatamente la Grande Depressione degli anni trenta. Il periodo che intercorre tra questa imponente crisi globale e la Seconda guerra mondiale è stato cruciale per riconoscere la necessità di prevedere con dati precisi l'andamento economico e permettere, dunque, a economisti e *policy makers* di individuare le politiche più accurate per uscire dalla fase critica. In questa dimensione, il Dipartimento del Commercio degli Stati Uniti commissionò a Kuznets la creazione di un sistema di contabilità nazionale. Nel 1937 l'economista presentò, insieme al gruppo di ricerca che coordinava, i primi risultati, fornendo una serie di stime "industria-per-industria" che sommavano il reddito nazionale. Successivamente, con l'arrivo della guerra, si avvertì la necessità di misurare la produzione

«l'utilità del PIL risiede nella sua capacità di fornire un panorama complessivo dello stato dell'economia»

nazionale. In questo modo, «le stime sul PIL aiutarono a valutare la capacità produttiva dell'intera economia e l'impatto di muoversi dalla spesa dei consumatori in beni e servizi alla spesa del governo federale in carri armati, materiali e altre spese di guerra».^[1] Costanza e altri sostengono che nel dopoguerra la possibilità di stabilire la pace mondiale era intimamente legata alla possibilità di migliorare il benessere economico e, dunque, «la crescita economica era considerata la via maestra per raggiungere il benessere economico».^[2] La creazione e l'ulteriore sviluppo del PIL è stato legato a specifici bisogni storici, dato che, a seconda del momento che si prenda in considerazione, si può meglio comprendere la motivazione per le ulteriori modifiche che l'indicatore ha sperimentato.

Attualmente il PIL viene definito come una stima della capacità produttiva del mercato, nella quale viene addizionato il valore di tutti i beni e servizi finali che sono prodotti e venduti nel mercato in un determinato arco temporale (tre mesi, un anno, cinque anni) e in una certa area geografica (una regione, un paese, un gruppo di paesi). Nel misurare il flusso della capacità produttiva di un'economia, il PIL considera la somma di tutte le spese di consumo privato, le spese del governo, le esportazioni nette (ovvero sottraendo il valore delle importazioni alle esportazioni totali) e la formazione netta di capitale.

La creazione della contabilità nazionale da parte di Simon Kuznets (per gli Stati Uniti) e successivamente Richard Stone (per il Regno Unito) non solo ha dato a questi due economisti la possibilità di vincere il premio Nobel per l'economia, ma anche quella di indicarci «dove siamo nel ciclo economico e così stimare la crescita nel lungo periodo».^[3] Come sostenuto dal Nobel Paul Samuelson, l'utilità del PIL risiede nella sua capacità di fornire un panorama complessivo dello stato dell'economia, indicando se essa si trovi in una fase di espansione o di contrazione, e quali sarebbero le opportune misure di politica economica che i *policy makers*^[4] dovrebbero adottare. Gli indicatori come il PIL sono dunque utili ai fini dell'analisi delle diverse politiche da attuare all'interno di un'economia o di un determinato settore.

Come conseguenza della sua semplicità e dei buoni risultati che il suo utilizzo ha prodotto in passato, il PIL è divenuto un indicatore ampiamente diffuso e accettato, e viene elaborato da quasi l'intera comunità internazionale. Nonostante siano evidenti i vantaggi delle stime derivate dall'evoluzione della contabilità nazionale e della misurazione del PIL negli ultimi settant'anni, alcuni economisti hanno individuato una serie di punti critici per la costruzione e l'utilizzo dell'indicatore, come per esempio la mancanza di dati adeguati per misurare il settore dei servizi (già individuata dallo stesso Kuznets, specie sulla raccolta di dati precisi sugli input intermedi di servizi), lo sviluppo di migliori metodi per realizzare le stime su componenti che, per la loro stessa natura, sono difficili da valutare (come la Ricerca & Sviluppo) e la pressione a cui è sottoposto per fornire dati sul reddito nazionale in modo più tempestivo.^[5]

NOTE

1. J.S. Landefeld, E.P. Seskin, B.M. Fraumeni, "Taking the Pulse of the Economy: Measuring GDP", in "Journal of Economic Perspectives", vol. XXII, n. 2, primavera 2008.

2. M. Costanza, M. Hart, S. Posner, J. Talberth, *Beyond GDP: The Need for New Measures of Progress*, Boston University, The Pardee Papers, n. 4, gennaio 2009.

3. James Tobin, citato in J.S. Landefeld, *GDP: One of the Great Inventions of the 20th Century*, Survey of Current Business, gennaio 2000.

4. *Ibidem*.

5. J.S. Landefeld, E.P. Seskin, B.M. Fraumeni, *art. cit.*

«Al momento di costruire un qualsiasi indicatore, si opera una scelta delle variabili da prendere in considerazione»

Alcuni economisti, inoltre, criticano questo modello, sostenendo che nei settant'anni in cui è stato utilizzato il PIL come indicatore, la crescita economica è stata ritenuta condizione indispensabile per il progresso economico; si è, per esempio, utilizzato il PIL pro capite per confrontare la qualità della vita in diversi punti del mondo, così come si è fatto uso delle variazioni del PIL per valutare il successo (o l'insuccesso) delle politiche economiche e fiscali. Lo stesso Kuznets, d'altra parte, nel 1937 aveva avvertito l'inadeguatezza di identificare la crescita del PIL con il benessere economico o sociale. L'economista era consapevole del fatto di aver escluso dall'indicatore una serie di attività e servizi che potevano avere un peso considerevole, ma il suo obiettivo era stato quello di mettere a punto uno strumento in grado di misurare *una parte* delle attività economiche.

Ciò posto, si può sostenere che il maggiore problema riguardante il PIL come indicatore non sia tanto la carenza tecnica che diversi analisti hanno individuato, quanto l'uso sbagliato che se ne fa. Nel momento in cui fu costruito l'indicatore si era consapevoli del fatto che esso misurava soltanto transazioni monetarie legate alla produzione di beni e servizi, tralasciando, dunque, una serie di attività aventi ripercussioni sull'economia.

Come sostenuto da Lequellier, il PIL è in grado di catturare una parte del benessere – quella derivante dalla produzione dei beni e dei servizi che misura – dal momento che si considera l'utilità del loro consumo.^[6] Ma sicuramente misurare questa *porzione* del benessere non è né sufficiente né indicativo dei livelli di progresso. Diventa quindi imprescindibile comprendere sia i limiti del PIL a questo riguardo sia le alternative proposte per misurare aspetti come il benessere umano e il progresso.

Limiti, critiche e alternative al PIL

Al momento di costruire un qualsiasi indicatore, si opera una scelta delle variabili da prendere in considerazione e di quelle da escludere, oltretutto del modo in cui si ponderano i diversi elementi che costituiscono l'indicatore in questione. Una delle critiche che giustamente si rivolge al PIL riguarda l'arbitrarietà con cui si è deciso di includere determinate attività ed escluderne altre, sulla scorta di parametri, anch'essi arbitrari, di definizione di attività *produttiva* o *non produttiva*. L'esempio maggiormente utilizzato riguarda il lavoro domestico: cucinare, pulire, stirare, badare ai propri figli non vengono considerate parti della produzione nazionale quando a svolgere tali attività è un membro della famiglia, ma diventano porzioni del PIL qualora si assuma una persona per svolgere tali mansioni, retribuendola con un salario. L'esempio del lavoro domestico si potrebbe estendere ad altre attività che hanno un chiaro impatto sull'attività produttiva di

6. F. Lequellier, "Is GDP a satisfactory measure of growth?", in "OECD Observer", n. 246-247, dicembre 2004 - gennaio 2005.

«una tra le principali critiche che vengono imputate al PIL è la sua inadeguatezza nel misurare il benessere»

un'economia ma che non vengono contabilizzate nel PIL, come le attività illecite prodotte dal mondo della criminalità, la droga e la prostituzione.

Un'altra critica che si è formulata riguarda la mancata distinzione tra le finalità per cui si realizzano le spese che poi vengono contabilizzate nel PIL. Per illustrare questa situazione si può prendere come esempio un paese che ha subito una notevole catastrofe naturale; in esso ci sarà un'alta domanda di lavori di ricostruzione, quindi aumenterà il bisogno di produzione e di conseguenza il PIL.

Tra le molteplici critiche, ne sottolineiamo infine altre due, che individuano una carenza nel PIL utilizzato come indicatore: la prima riguarda le difficoltà di misurare alcuni servizi (come l'attività di volontariato); nonostante essi siano erogati gratuitamente, infatti, hanno un peso sull'attività economica complessiva sia in termini produttivi sia di capitale umano. La seconda osservazione è legata alla difficoltà di misurare la produzione di servizi provenienti dalla pubblica amministrazione. Siccome alcuni servizi erogati dallo Stato non hanno un prezzo di mercato, si attribuisce loro un costo che prescinde dalla valutazione della qualità del servizio. Il fatto che uno Stato, per esempio, abbia una notevole spesa sanitaria non ci dice nulla sull'efficacia della stessa: si può infatti avere a disposizione un'enorme quantità di medici e infermieri senza che ciò si traduca in un elevato numero di trattamenti realizzati e portati a buon fine.

Oltre a evidenziare tali carenze, una tra le principali critiche che vengono imputate al PIL è la sua inadeguatezza nel misurare il benessere. A questo riguardo Dasgupta – non da solo – sostiene che ignorare il valore degli ecosistemi naturali, componente fondamentale del benessere, fa del PIL un indicatore errato per misurare il benessere. Nei suoi lavori lo studioso ha ben dimostrato il trend negativo, in termini di sviluppo sostenibile, di una serie di paesi che, tra il 1970 e il 2000, hanno sperimentato tassi crescenti dei loro rispettivi PIL. Questa realtà evidenzerebbe la discordanza tra i dati forniti dal PIL e il benessere reale di cui godono gli individui, ove appunto non si consideri l'impatto sul capitale naturale.^[7] François Lequellier aggiunge, tuttavia, che aspetti come il degrado ambientale, l'insicurezza o l'ineguaglianza non sono presi in considerazione dal PIL e che appare altamente problematica l'individuazione di un prezzo *proxy* per ciascuno di loro. Diventerebbe, dunque, impossibile combinare il PIL con i diversi indicatori che contribuiscono al benessere, mentre sarebbe preferibile produrre una serie di indicatori in modo separato per misurare queste dimensioni.^[8]

Come si evince dalla **tab. 1**, diversi sono stati i tentativi di includere altre dimensioni dello sviluppo e del benessere che non si fermassero soltanto alla produzione economica. Nessuno di loro è riuscito, tuttavia, a ricevere un consenso tale da sottrarre al PIL il posto *privilegiato* tra gli indicatori sintetici.

7. "GDP is misleading measure of wealth, says top economists", in www.sciencedaily.com.

8. F. Lequellier, *art. cit.*

ALTERNATIVE	COSA FANNO?	ESEMPI
INDICI CHE CORREGGONO IL PIL	PER MISURARE IL BENESSERE ECONOMICO USANO COME BASE IL PIL E LA CONTABILITÀ NAZIONALE, AGGIUNGENDO O SOTTRAENDO ALTRE COMPONENTI (QUANTITATIVE). IL FATTO DI BASARSI SUL PIL FA SÌ CHE QUESTI INDICI CONDIVIDANO ALCUNI LIMITI GIÀ MENZIONATI PER QUESTO INDICATORE	— L'INDICE DI BENESSERE ECONOMICO SOSTENIBILE — L'INDICATORE DI PROGRESSO EFFETTIVO (GPI) — I PIL VERDI — IL BENESSERE EFFETTIVO
INDICI CHE NON USANO IL PIL	ANZICHÉ MISURARE L'ATTIVITÀ ECONOMICA, QUESTI INDICATORI MISURANO ALTRE DIMENSIONI, COME PER ESEMPIO LE ATTIVITÀ SOCIALI E AMBIENTALI, IL BENESSERE O I CAMBIAMENTI NEL CAPITALE AMBIENTALE, UMANO E SOCIALE	— L'IMPRONTA ECOLOGICA — IL BENESSERE SOGGETTIVO — LA FELICITÀ NAZIONALE LORDA
COMPOSITO DI INDICI CHE INCLUDONO IL PIL	QUESTI INDICI COMBINANO IL PIL, E LE SUE VARIANTI, CON ALTRI INDICI AMBIENTALI, SOCIALI O DI BENESSERE	— L'INDICE DI SVILUPPO UMANO — IL REPORT <i>LIVING PLANET</i> — L'INDICE <i>HAPPY PLANET</i>
SET DI INDICATORI	ANZICHÉ AGGREGARE UN NUMERO DI VARIABILI IN UN SOLO INDICATORE SI CERCA DI PRESENTARE SEPARATAMENTE UNA SERIE DI INDICATORI, LASCIANDO LE CONCLUSIONI FINALI A CHI NE FA USO	— <i>NATIONAL INCOME SATELLITE ACCOUNTS</i> — GLI INDICATORI DI QUALITÀ DI VITA <i>CALVERT-HENDERSON</i> — GLI OBIETTIVI DI SVILUPPO DEL MILLENNIO

TAB. 1 – DIMENSIONI ALTERNATIVE PER LA MISURAZIONE DELLO SVILUPPO E DEL BENESSERE

Fonte: elaborazione personale su dati Costanza *et al.*

«continuare a lavorare su come migliorare la misurazione del progresso, della ricchezza e del benessere»

Ciò nonostante, si è affermato un relativo consenso sul bisogno di identificare una migliore modalità per misurare il benessere e la sostenibilità dello sviluppo. La situazione economica configuratasi a partire della crisi finanziaria esplosa nel 2008 ha portato a una serie di iniziative mirate a evidenziare non solo la necessità di riformulare il PIL, ma anche l'opportunità di instaurare un dibattito sui bisogni delle società e delle economie odierne.

Due di queste iniziative sono avvenute quasi contemporaneamente: *Beyond GDP* ("Al di là del PIL") e l'istituzione di una Commissione per la Misurazione della performance economica e del progresso sociale.^[9] In entrambi i casi si sostiene che il PIL non riesca a cogliere elementi chiave della sostenibilità, dello sviluppo e del benessere delle persone, come i cambiamenti nelle diverse componenti del capitale (umano, sociale e naturale) o le variazioni nei livelli di ineguaglianza. È importante sottolineare che i cambiamenti proposti da queste iniziative, sebbene evidenzino le correzioni che dovrebbero realizzarsi sul PIL, sostengono la necessità di ridefinire, da una parte, che cosa intendiamo per sviluppo (sostenibile) e per progresso economico e sociale, e dall'altra di identificare gli strumenti utili a misurarli al fine di pianificare politiche adeguate per il loro raggiungimento.

Nel caso di *Beyond GDP*, si tratta di un'iniziativa che è partita nel novembre del 2007, quando la Commissione europea, insieme ad altre istituzioni, organizzò una conferenza che mise in rilievo la necessità di «elaborare indicatori più completi che forniscano una base di conoscenze più affidabile per una migliore definizione delle politiche e dei dibattiti pubblici».^[10] Il successo di questa iniziativa ha portato le istituzioni coinvolte a continuare a lavorare su come migliorare la misurazione del progresso, della ricchezza e del benessere, sancendo tale proposito nella presentazione del rapporto *Non solo PIL. Misurare il progresso in un mondo in cambiamento*, presentato nell'agosto 2009. In esso vengono fornite cinque indicazioni chiave per migliorare il modo in cui il progresso viene misurato: completare il PIL con indicatori ambientali e sociali, fornire in tempo reale l'informazione per sostenere il processo decisionale, migliorare la precisione sull'informazione riguardante la distribuzione e le disuguaglianze, realizzare una tabella europea che consenta la valutazione dello sviluppo sostenibile, fare in modo che le tematiche ambientali e sociali siano parte della contabilità nazionale.^[11]

La Commissione per la Misurazione della performance economica e del progresso sociale è stata un'iniziativa del presidente francese Nicholas Sarkozy, che all'inizio del 2008 commissionò a tre prestigiosi studiosi (Joseph Stiglitz, Amartya Sen e Jean Paul Fitoussi) la realizzazione di uno studio volto a individuare i limiti del PIL come indicatore economico e che contemporaneamente analizzasse la possibilità di creare nuovi strumenti in grado di misurare il progresso economico. Il lavoro di questa commissione

9. Si potrebbero includere altre iniziative, come gli Obiettivi di sviluppo del millennio, promosso dalle Nazioni Unite, o *Measuring Progress* promosso dall'OCSE.

10. *Non solo PIL. Misurare il progresso in un mondo in cambiamento*, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, Bruxelles, 20 agosto 2009.

11. *Ibidem*.

ha lasciato una serie di raccomandazioni sulla misurazione in tre ambiti: la produzione economica, la qualità della vita e la sostenibilità dello sviluppo. Per quanto riguarda il primo di questi aspetti, si sostiene la necessità di mettere l'accento sul reddito e sul consumo (con una prospettiva *household*) anziché sulla produzione, considerando contemporaneamente i dati che riguardano la ricchezza. Le analisi sul reddito, sul consumo e sulla ricchezza dovrebbero realizzarsi tenendo conto della loro distribuzione all'interno della società; questo significa abbandonare i risultati *average*, che possono nascondere forti ineguaglianze. Per quanto attiene alla misurazione della qualità della vita, a sua volta dipendente dalle condizioni e dalle capacità oggettive o soggettive degli individui, non si deve tralasciare la valutazione sulle ineguaglianze intese in modo complessivo. L'informazione così raccolta sulle varie dimensioni della qualità della vita consentirebbe la produzione di diversi indici propedeutici a ulteriori analisi. Infine, per misurare la sostenibilità dello sviluppo, si afferma la necessità di una serie di precisi indicatori che consenta, quanto meno, di mantenere per le prossime generazioni gli attuali livelli di benessere. In relazione a quest'ultimo aspetto viene presentata come cruciale la complementarità di sostenibilità e performance economica, specificando l'opportunità di analizzare separatamente i due ambiti, così come separatamente si dovrebbero misurare anche, con indicatori specifici, gli aspetti ambientali della sostenibilità.^[12]

Al di là delle considerazioni che queste e altre iniziative hanno messo in rilievo per migliorare la misurazione delle componenti di benessere e sviluppo, ciò che sembra emerso è il consenso sulla necessità di riformulare gli attuali obiettivi in termini di sviluppo economico e sociale. Queste opinioni sostengono la possibilità di uscire dall'attuale crisi tramite l'individuazione di un nuovo modello di sviluppo che tenga conto del benessere degli individui e della sostenibilità per le generazioni future,^[13] con la consapevolezza che il sistema economico è al servizio del benessere umano e non è una "macchina" che funziona con logiche fini a se stesse. La ridefinizione degli attuali problemi deve necessariamente includere aspetti chiave come il cambiamento climatico, sostituendo il binomio *crescita-produzione* con quello di *progresso-benessere umano sostenibile*. Per dirla con Costanza, «adottare nuove misure sul progresso globale richiede un cambiamento significativo nella coscienza globale su cosa effettivamente costituisce il progresso».^[14]

12. J. Stiglitz, A. Sen, J.P. Fitoussi, *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, www.stiglitz-sen-fitoussi.fr, settembre 2009.

13. B. Bortolotti, "Cambia il paradigma, cambia la misura?", in "Equilibri: rivista per lo Sviluppo Sostenibile", 1/2010.

14. M. Costanza, M. Hart, S. Posner, J. Talberth, *op. cit.*

«Il dibattito sul PIL ci porta a riflettere sul tipo di società e di modello produttivo che vogliamo»

Riflessioni finali

Quando ci si addentra in un dibattito, qualunque sia l'argomento, spesso si cade nella "tentazione" di allargare i confini dei concetti messi inizialmente in discussione. Quello sul PIL ha inevitabilmente condotto a ramificazioni del discorso in altri ambiti. Per questioni di spazio e di chiarezza mi limiterò a mettere in luce due di esse.

In primo luogo, è emerso un relativo consenso nel sostenere l'attendibilità e l'utilità del PIL come indicatore dell'attività economica. Nonostante si sostenga l'opportunità di migliorarlo, senza però far cadere le ragioni per cui era stato creato, non sembra probabile che nel breve termine si verifichi un cambiamento radicale nel modo di misurare la produzione in un determinato paese.

In secondo luogo, è fondamentale sottolineare che la maggior parte delle critiche al PIL si concentra sull'uso errato che di esso si fa piuttosto che su ciò che effettivamente misura. È stato ampiamente dimostrato che crescita economica e benessere non necessariamente coincidano; tale assunto ci immette in un'altra dimensione di analisi, riguardante piuttosto la necessità di ridefinire quali sono gli obiettivi, le priorità e le sfide per le società odierne, che sicuramente differiscono da quelle degli anni trenta.

Da questo punto di vista, il dibattito si mostra più complesso e, lungi dall'essere confinato a un ambito meramente accademico, include trasversalmente le sfere della politica, dell'economia e della società in generale. La realtà in cui viviamo ci dimostra che abbiamo bisogno di dare nuove risposte a nuovi problemi: negli anni trenta, per esempio, le questioni ambientali non erano affatto una priorità; ora invece lo sono. Il dibattito sul PIL ci porta a riflettere sul nostro tipo di società e di modello produttivo, e di conseguenza sugli indicatori adeguati per pianificare politiche che ci consentano di dirigerci verso la giusta direzione. Resta però il non semplice compito di arrivare a un consenso sulla definizione di ciò che si intende per "progresso" e se esiste un modo univoco di interpretarlo e raggiungerlo.

D2

La mia battaglia per gli indicatori della qualità della vita e della sostenibilità

Hazel Henderson

A PARTIRE DAGLI ANNI SESSANTA HO PARTECIPATO IN PRIMA PERSONA alla battaglia per superare il "feticismo del PIL" e adottare misure più ampie della ricchezza e del progresso delle nazioni. Scrivo battaglia perché si è trattato di mettere in discussione convenzioni, valori e gruppi di interesse che hanno messo radici nella società e nell'accademia nei trecento anni di ascesa dell'industrialismo. Nel mio *The Politics of the Solar Age*^[1] ho descritto la grande transizione dalle tecnologie ed economie fondate sui combustibili fossili, proprie dell'era industriale, alle economie fondate sulle risorse rinnovabili, tipiche dell'era solare prossima ventura. Tale transizione, che interessa interi sistemi, è in atto dagli anni settanta, ma è stata trascurata dai media, dalla comunità accademica, dal mondo degli affari e della finanza, nonché dalle banche centrali e dai politici.

Come in tutti i cambiamenti sociali sistemici, presto o tardi si affermano nuovi strumenti di lettura, nuove visioni del mondo e nuovi paradigmi che mettono fuori gioco le mentalità obsolete, come descritto da Thomas Kuhn in *La struttura delle rivoluzioni scientifiche*.^[2] Così accade con il paradigma economico neoclassico dominante e la sua visione della ricchezza e del progresso delle nazioni, tuttora derivata dalla *Ricchezza delle nazioni* di Adam Smith.^[3] Le statistiche sull'economia nazionale sono ancora rilevate e compilate sulla base delle ipotesi derivanti da tali modelli economici, avvalendosi di coefficienti monetari e ponendo enfasi sulla produzione e sul consumo di beni e servizi, sullo scambio e sulle transazioni di mercato. Simon Kuznets, che in *National Income and Its Composition 1919-1938*^[4] sviluppò il concetto di Prodotto nazionale lordo (PNL) e i modelli e i metodi a esso relativi, dichiarò che il PNL non andava impiegato come una misura generalizzata del benessere sociale o del progresso.

La mia discesa in campo nella lotta per la ridefinizione della ricchezza e del progresso delle nazioni è cominciata nel 1964, quando ho contribuito a organizzare il gruppo *Citizens for Clean Air*, impegnato a contrastare l'inquinamento atmosferico di New York. Il gruppo crebbe fino a contare 40.000 membri e riuscì a far approvare diverse normative sulle emissioni di inquinanti a livello locale. Nel 1967 il senatore dello Stato di New York Robert F. Kennedy, che era in corsa per la presidenza, accettò il nostro invito a fare un giro in elicottero per osservare le fonti di inquinamento della città e capire perché il PNL ignorasse questo fatto, tranne quando le attività di bonifica venivano contabilizzate come «spese difensive» (fig. 1). Il memorabile discorso sulle deficienze del PNL tenuto dal senatore Kennedy nel 1968 all'Università del Kansas segnò l'inizio della battaglia per riformare il PNL e il PIL.^[5]

HAZEL HENDERSON
È ECONOMISTA
E FUTUROLOGA,
PRESIDENTE DI ETHICAL
MARKETS MEDIA
(USA E BRASILE)

NOTE

1. H. Henderson, *The Politics of the Solar Age: Alternatives to Economics*, Garden City, New York 1981.
2. T. Kuhn, *La struttura delle rivoluzioni scientifiche*, Einaudi, Torino 1969 (ed. or. 1962).
3. A. Smith, *Ricerca sopra la natura e le cause della ricchezza delle nazioni*, Utet, Torino 1948 (ed. or. 1776).
4. S. Kuznets, *National Incomes and Its Compositiouns 1919-1938*, National Bureau of Economic Research, New York 1941.
5. R.F. Kennedy, *Remarks at the University of Kansas*, 18 marzo 1968.

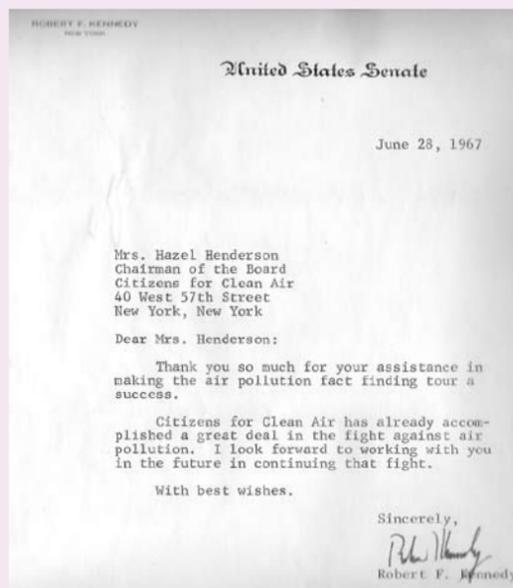


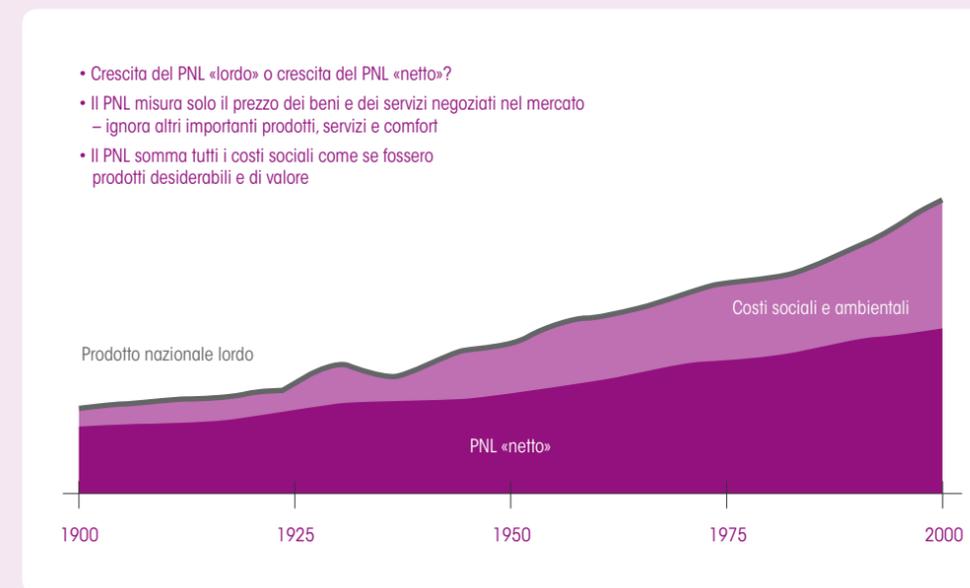
FIG. 1 – ROBERT F. KENNEDY: LETTERA A HAZEL HENDERSON

La mia crociata per correggere le definizioni del PIL-PNL si è poi trasferita nel 1974 a Washington, dove grazie alla nomina al Consiglio consultivo dello US Congress Office of Technology Assessment (OTA) ho avuto l'opportunità di scrivere su "The New York Times", "Harvard Business Review", "Financial Analysts Journal" e altre pubblicazioni. Ho tenuto molte lezioni in *business school* e imprese e ho deposto davanti al Congresso. Le mie tesi sono ormai note (fig. 2): tra queste, l'enfasi monetaria del PIL-PNL, che trascura il capitale umano, sociale e ambientale, nonché la produzione di beni e servizi dell'economia sommersa (fig. 3); la mancata rilevazione dell'inquinamento e dei costi ambientali e sociali e l'assenza di una contabilità patrimoniale che tenga conto adeguatamente degli investimenti del settore pubblico (strade, aeroporti, ospedali, infrastrutture) in contropartita del debito pubblico.^[6]

Le mie critiche sociali più profonde, incentrate sulla necessità di rivedere da cima a fondo la disciplina economica e la sua forte influenza sulla politica pubblica e sui processi decisionali privati, sono cadute nel vuoto. Nonostante le recensioni favorevoli ottenute da "The New York Times", *The Politics of the Solar Age* è stato ignorato dagli economisti e dai media. Le rivoluzioni del reaganismo negli Stati Uniti e del thatcherismo in Gran Bretagna (la mia terra natale) negli anni ottanta hanno portato alla globalizzazione economica e tecnologica che osserviamo oggi, insieme alle sue crescenti "esternalità": l'inquinamento globale, la desertificazione, la povertà, le pandemie e il cambiamento climatico. I mercati sono diventati gli arbitri incontrastati della performance sia delle imprese sia del settore pubblico, "disciplinando" i politici attraverso i corsi obbligazionari, i mercati azionari e adesso i *credit default swap* e altri derivati nell'odierno casinò finanziario globale.

Nel 1982 sono entrata far parte del Consiglio consultivo del Calvert Group, una delle maggiori società di gestione di fondi comuni d'investimento socialmente responsabili, dove ho contribuito a sviluppare nuovi principi contabili e di valutazione patrimoniale. Tali principi vengono oggi ampiamente usati e divulgati da Global Reporting Initiative, UN Principles of Responsible Investing, Network for Sustainable Finance, Institute of Chartered Accountants in England and Wales (ICAEW), Tomorrow's Company, Oxford University's Finance Lab, e dalla mia società Ethical Markets Media (Stati Uniti e Brasile). Questi nuovi modelli – la "triplice *bottom line*", l'adozione dei criteri ESG (am-

6. Una raccolta di miei libri, articoli e deposizioni al Congresso si trova all'indirizzo www.hazelhenderson.com.



- Crescita del PNL «lordo» o crescita del PNL «netto»?
- Il PNL misura solo il prezzo dei beni e dei servizi negoziati nel mercato – ignora altri importanti prodotti, servizi e comfort
- Il PNL somma tutti i costi sociali come se fossero prodotti desiderabili e di valore

FIG. 2 – PROBLEMI CONNESSI AL PRODOTTO NAZIONALE LORDO

© 1978 Hazel Henderson.
Fonte: *Creating Alternative Futures*, 1978, 1996, Kumarian Press, West Hartford, CT, USA.

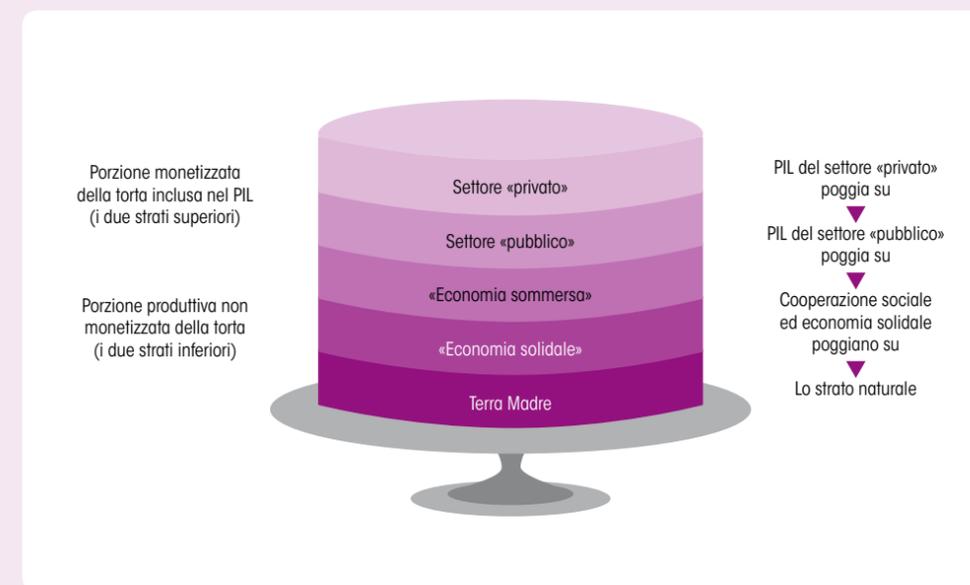


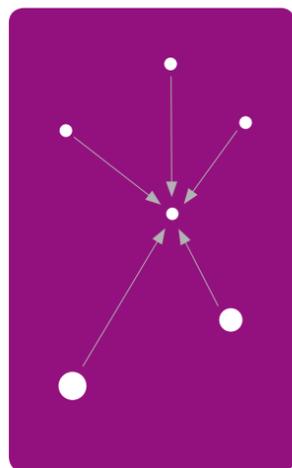
FIG. 3 – IL SISTEMA PRODUTTIVO COMPLESSIVO DI UNA SOCIETÀ INDUSTRIALE (UNA TORTA A STRAT, GLASSATA)

Tutti i diritti riservati
© 1982 Hazel Henderson

bientali, sociali e di *governance*), il *blended value*, l'*enhanced asset valuation* ecc. – si stanno lentamente sbarazzando dei capisaldi dell'economia neoclassica: l'ipotesi dei "mercati efficienti", la moderna teoria di portafoglio (MPT), il *Capital Asset Pricing Model* (CAPM), il *Value at Risk* (VaR) e persino il modello *Black-Scholes* per la definizione del prezzo delle opzioni. Tali modelli fanno parte di un cambiamento suddiviso nel tempo che si osserva a tutti i livelli: l'adozione di nuovi criteri contabili che includono molti "indicatori della qualità della vita" e che vengono adottati per il computo del PIL, nella contabilità aziendale e nella definizione dei bilanci statali e municipali.^[7]

Mancavano tuttavia modelli olistici che andassero oltre l'approccio meccanicistico e materialistico che sta alla base della definizione del PIL e della contabilità aziendale e nazionale, come quello che ho proposto nell'ambito di una "visione del mondo scientifica postcartesiana" (fig. 4), e non vi era alcun tentativo di conferire alla questione del governo dei *commons* globali uno status pari a quello dei mercati globali (fig. 5).

7. H. Henderson, *Changing the Game of Finance*, www.ethicalmarkets.com.



- Interconnessione a tutti i livelli del sistema
- Redistribuzione riciclaggio di tutti gli elementi e le strutture
- Eterarchia reti e web
- Complementarietà sostituisce la logica o/o con una logica sia/sia, basata sul vantaggio reciproco
- Incertezza da modelli statici, di equilibrio, meccanicistici a sistemi viventi in grado di auto-organizzarsi e auto-riprodursi
- Cambiamento visione evolutiva

FIG. 4 – UNA VISIONE DEL MONDO SCIENTIFICA POST-CARTESIANA

© Hazel Henderson 1981

ESPLOSIONE DI INDICATORI

- 1975 Canada, Conserver Society
- 1985 Indicatori della qualità della vita di Jacksonville, USA
- 1989 Indice del benessere economico sostenibile
- 1990 Indice dello sviluppo umano (HDI) delle Nazioni Unite
- Anni '90 Community Indicators Network
- Anni '90 Indicatori di progresso effettivo (GPI)
- 1995 Parlamento europeo - Taking Nature into Account
- 2000 Indicatori della qualità della vita Calvert-Henderson
- 2003 ICONS - Brazil-Watch
- 2006 Indice del benessere, Canada
- 2007 Parlamento europeo - Conferenza «Beyond GDP»
- 2008 Sustainability Compendium, São Paulo, Brasile
- 2009 Indice della pace globale

FIG. 6 – PROLIFERAZIONE DI INDICATORI DEL PROGRESSO E DELLA QUALITÀ DELLA VITA

Copyright © Hazel Henderson 2010-20-06

Economisti

Futurologi/Sistemi

Mercati

- Settore privato («tragedia dei commons»)
- Decisioni individuali
- Concorrenza
- «Mano invisibile»
- Antitrust

Sistemi aperti

- Risorse divisibili
- Regole «lose-win»
- (Regole di Adam Smith)
- Collaborazione pubblico-privato-società civile

Commons

- Settore privato («tragedia dei commons»)
- Proprietà di tutti - privatizzazione
- Monopolio regolamentato
- Consorzi

Sistemi chiusi

- Risorse indivisibili
- Regole «win-win»
- Ricerca di Elinor Ostrom
- Accordi, cooperazione
- Transizione verde

FIG. 5 – DIVERSE VISIONI DEI MERCATI E DEI COMMONS

(Come ogni schematizzazione, anche questa è, nella migliore delle ipotesi approssimativa e con una dose di arbitrarietà)

Fonte: H. Henderson, UN Policy and Financing Alternatives, Elsevier, UK 1996 (aggiornato 2009)

Molte città di tutto il mondo, da Jacksonville a Seattle negli Stati Uniti a São Paulo e Shanghai, hanno sviluppato propri indici della qualità della vita, usando in molti campi (salute pubblica, scienze ambientali, dati sui divari della povertà e diritti umani) metriche diverse dal denaro e dall'economia.

E tuttavia i media più diffusi continuano a dare notizie sul PIL, ignari a intermittenza di tutti i suoi limiti. Molti dei nuovi indicatori sulla qualità della vita possono essere trovati on-line: misurano l'«impronta ecologica» delle società consumistiche; le emissioni di CO₂ delle attività ad alto contenuto di energia; i divari di povertà; la distribuzione territoriale delle enclave di ricchi e poveri; e la percentuale della popolazione carceraria in vari paesi.

Nel 2000 io e il Calvert Group abbiamo pubblicato i nostri indicatori della qualità della vita Calvert-Henderson,^[8] che vengono aggiornati regolarmente sul sito www.calvert-henderson.com. Questi dodici indicatori – istruzione, occupazione, energia, ambiente, salute, diritti umani, reddito, infrastrutture, sicurezza nazionale, sicurezza pubblica, attività ricreative e disponibilità di un tetto per i più poveri e senza casa – sono stati selezionati sulla base delle questioni di maggiore interesse per gli elettori statunitensi e su due indagini scientifiche dell'opinione pubblica, condotte nel 1991 e nel 1993 dall'organizzazione not for profit Americans Talk Issues Foundation. Le due indagini hanno confermato che ampie maggioranze del pubblico statunitense erano favorevoli a includere negli indici nazionali, oltre ai dati economici già contenuti nel PIL, misure più ampie riferite alla salute, all'istruzione e all'ambiente.^[9]

Nel frattempo i macroeconomisti, gli statistici e i loro dipartimenti e alleati accademici continuano a raccogliere contributi alla ricerca per compilare dati sul danno ambientale e i costi sociali. Ma anziché sottrarre tali costi dal computo del PIL, continuano a tenerli in conti «satellite» separati, perciò i media e il pubblico pensano che tali misurazioni non siano importanti. I costi sociali del danno ambientale vengono ignorati anche dai ministeri più forti, i quali sono interessati unicamente all'obiettivo della crescita del PIL, condiviso dalle imprese e dai mercati finanziari. I ministeri più deboli, solitamente quelli dell'istruzione, della salute, del welfare, dei diritti civili e dell'ambiente, prestano attenzione a questi conti «satellite», ma non sono in grado di competere con i Ministeri dell'Economia e delle finanze e con le banche centrali, per non parlare poi delle grandi aziende influenti, tutti intenti a difendere il PIL che «esternalizza» tali costi sociali e ambientali.

8. Desk Reference Manual, 2000.

9. Calvert-Henderson Quality of Life Indicators, Calvert Group, Bethesda, MD 2000, pp. 3-14.

Nel 1992 il problema del disastro ambientale a livello mondiale ha portato al Summit della Terra celebrato a Rio de Janeiro. Io e migliaia di altri gruppi della società civile abbiamo insistito affinché la questione del PIL-PNL venisse inclusa nell'Agenda 21. La sezione 40, sottoscritta da 170 governi, invitava a rettificare gli indici del PIL per includervi il lavoro non retribuito, il divario tra povertà e ricchezza (*poverty gap*), i costi sociali e ambientali e il valore del patrimonio ecologico. Ma questo ha dato vita, purtroppo, solo a una serie di esercizi accademici volti a quantificare tali fattori ambientali e sociali in conti «satelliti» che a tutt'oggi non sono stati ancora inclusi nel computo del PIL. In seguito al summit del 1992, i gruppi della società civile hanno fatto pressione sulle amministrazioni locali, gli accademici e gli statistici affinché creassero indicatori del progresso e della qualità della vita (fig. 6).

«Le società umane complesse non potranno mai essere misurate tramite una singola disciplina, specialmente dall'economia»

Oggi i costi legati al riscaldamento globale, agli incendi, alle inondazioni, alle siccità e alla distruzione ambientale sono sempre più visibili e ingenti, quindi le critiche del PIL fanno ormai parte dell'agenda politica un po' in tutto il mondo. È prevedibile che scoppieranno conflitti tra i politici e i gruppi di interesse che beneficiano della definizione ristretta di "progresso" insita nel PIL e le società nel complesso, che sopportano i costi e i rischi connessi alla sua crescita. Nel 2004 la Cina ha inaugurato una misura alternativa del PIL, il cosiddetto "PIL verde", che viene criticato dagli amministratori e dalle imprese locali premiati dalla formula della crescita del PIL, mentre i cittadini cinesi combattono contro l'inquinamento e la perdita delle proprie terre a vantaggio degli imprenditori edili. L'indicatore della "felicità interna lorda" del Bhutan ha stimolato molti studi internazionali su come le società possano misurare e promuovere la felicità. Tuttavia la ricerca sulla "felicità" ha assunto connotati politici a causa dell'approccio soggettivo e di stravolgimenti culturali. Tali indici della "felicità" sono anomali e vengono spesso citati da accademici e politici conservatori per dimostrare che le politiche sociali sulla disuguaglianza, la povertà, la salute e l'istruzione sono superflue o irrilevanti.

Alcuni economisti, come Heman Daly, Joseph Stiglitz e lo psicologo Daniel Kahneman, si sono uniti alla schiera dei critici del PIL. La relazione di Joseph Stiglitz e Amartya Sen al presidente francese Sarkozy nel 2008 ha mosso un passo nella giusta direzione, ancorché lentamente; inoltre, il loro approccio è tuttora prigioniero in una strumentazione economica ormai in disuso. Le società umane complesse non potranno mai essere misurate tramite una singola disciplina, specialmente dall'economia, che non è mai stata una scienza. I calcoli economici ignorano la maggior parte dei costi sociali e ambientali che gli attori economici impongono ad altri in conseguenza di un processo decisionale limitato; tali costi vengono riformulati in termini di "esternalità", ovvero costi che le aziende e i progetti omettono dai loro bilanci. Gli effetti non contabilizzati delle decisioni finanziarie si sono accumulati, inosservati dagli economisti, fino a sfociare nelle attuali crisi della povertà, della disuguaglianza, dell'esclusione sociale e dell'inquinamento, culminate in quella che Lord Nicholas Stern ha definito «il più grande fallimento del mercato di tutti i tempi: il caos climatico».^[10] Stiglitz e Sen non considerano che i nuovi indicatori nazionali del "progresso" devono essere multidisciplinari e impiegare tutte le metriche necessarie al caso. Questo tipo di approccio sistemico, adottato dagli indicatori della qualità della vita di Calvert-Henderson, rifiuta l'eccesso di aggregazione e le ponderazioni «cariche di giudizi di valore» usate in macroeconomia. Noi preferiamo indicatori "disaggregati" in nome della trasparenza e della sensibilizzazione del pubblico.

10. N. Stern, *Stern Review on the Economics of Climate Change*, HM Treasury, London 2006.

«il PIL tratta l'istruzione come un costo anziché come un investimento fondamentale della società nello sviluppo di cittadini istruiti e produttivi»

La relazione Stiglitz-Sen commette un errore, in quanto raccomanda di continuare a usare il PIL come misura dell'attività di mercato: così facendo, infatti, si persiste nell'ignorare le "esternalità" sociali e ambientali che si vanno accumulando. Tali esternalità devono essere dedotte dal PIL per calcolare un suo livello netto reale.^[11] La relazione commette lo stesso errore in cui cadono gli uffici statistici e l'UNSNA, il sistema della contabilità nazionale delle Nazioni Unite: quello di tenere gli indicatori sociali, ambientali, sanitari, scolastici, sulla povertà ecc., proliferati in gran numero negli ultimi anni, in "conti satellite" che pertanto vengono ignorati e sottovalutati dai media.^[12] Come ho tante volte auspicato, è necessaria una vera riforma del PIL, che copra esplicitamente obiettivi simili a quelli degli Obiettivi del millennio delle Nazioni Unite. La commissione Stiglitz-Sen era composta di economisti e non includeva sociologi, educatori, esperti ambientali e formatori sanitari.

Molti sostengono la necessità di creare una conto patrimoniale nell'ambito del PIL per rilevare gli investimenti nelle infrastrutture pubbliche (strade, aeroporti, università, ospedali) al loro vero valore; ciò andrebbe a controbilanciare il debito pubblico sostenuto per la loro creazione. Queste attività patrimoniali sono ignorate nel computo del PIL, con la conseguenza di sopravvalutare il grado di indebitamento di un paese e di far aumentare i tassi di interesse sul debito sovrano. Analogamente, il PIL tratta l'istruzione come un costo anziché come un investimento fondamentale della società nello sviluppo di cittadini istruiti e produttivi. Le foreste, la biodiversità e gli ecosistemi che supportano la vita sulla Terra devono essere valutati come fattori di produzione, molto più essenziali che la semplice terra (nel vecchio modello i fattori di produzione sono terra, lavoro e capitale). Gli ecosistemi sono beni capitali naturali, che secondo le stime forniscono ogni anno alle società umane servizi del valore di 34.000 miliardi di dollari, che tuttavia sono assenti dal PIL. Il lancio della *Green Economy Initiative* che ho introdotto con un mio discorso nel dicembre 2008 ha portato adesso allo studio TEEB (*The Economics of Ecosystems and Biodiversity*), coordinato da Pavan Sukhdev.^[13]

Sia il lavoro non retribuito sia i servizi degli ecosistemi costituiscono flussi provenienti dal capitale sociale e dal capitale degli ecosistemi, che nel *Wealth of Nations Report*^[14](1995) della Banca mondiale sono stimati nelle seguenti proporzioni: capitale sociale, 60%; capitale degli ecosistemi, 20%; capitale fisico, infrastrutturale (fabbriche, strade ecc.), 20%. Perciò la Banca mondiale ha di fatto ammesso che l'80% della ricchezza delle nazioni viene trascurato dai suoi programmi, che si concentrano prevalentemente su quel 20% di capitale fisico. Il *Wealth of Nations Report* non è mai stato incorporato nel modello del PIL dell'UNSNA. Il lavoro non retribuito svolto in casa o nella comunità ecc. è pari, secondo le stime, a circa il 50% di tutta l'attività produttiva nei paesi

11. Vedere le mie pubblicazioni e i miei diagrammi, per esempio la fig. 2 di questo articolo.

12. Cfr. gli editoriali che ho scritto per IPS in coincidenza con la conferenza "Beyond GDP" del Parlamento europeo nel novembre 2007 (www.beyond-gdp.eu).

13. *The Economics of Ecosystems and Biodiversity (TEEB)*, UNEP, UNDP, ILO, a cura di P. Sukhdev (2008, www.ethicalmarkets.com).

14. *Wealth of Nations Report 1995*.

industrializzati e al 60-70% in molti paesi in via di sviluppo. Il sistema della contabilità nazionale delle Nazioni Unite, cioè il PIL, ignora tutta la produzione non retribuita. Lo *Human Development Report* delle Nazioni Unite e i relativi indici dello sviluppo umano (*Human Development Index*, HDI) hanno calcolato che nel 1996 il lavoro non retribuito ammontava complessivamente a 16.000 miliardi di dollari (11.000 miliardi per le donne e 5000 miliardi per gli uomini). Questo dato è assente dalla stima ufficiale del PIL globale del 1996, pari a 24.000 miliardi di dollari; un dato più accurato sarebbe stato dunque di 40.000 miliardi di dollari.

Una riforma cruciale del PIL è dunque quella di includere un conto patrimoniale in cui rilevare non soltanto il capitale sociale di un paese (la sua capacità umana e organizzativa) e il capitale degli ecosistemi (foreste, biodiversità ecc.^[15]), ma anche gli investimenti pubblici in infrastrutture finanziati con la fiscalità generale: strade, scuole, porti, ospedali, rete internet ecc. Questi attivi pubblici, se correttamente valutati e inclusi nel computo del PIL, andrebbero a controbilanciare il debito pubblico emesso per la loro creazione. Sostengo da decenni in molti paesi questa semplice modifica delle prassi contabili, che con un tratto di penna taglierebbero il debito pubblico di molte nazioni di oltre il 50%.

Wall Street e i detentori del debito sovrano si oppongono a questo cambiamento perché taglierebbe anche i tassi di interesse del 50%.^[16] Nel 1996 gli Stati Uniti hanno cominciato a contabilizzare gli investimenti pubblici come “risparmio”. Questo cambiamento, peraltro inadeguato, ha contribuito per circa un terzo all’avanzo di bilancio dell’amministrazione Clinton (il resto era dovuto alle entrate fiscali delle *dot com* e ai tagli alla spesa militare). Nel 1999 il Canada ha seguito l’esempio e ha trasformato il suo avanzo di bilancio in un avanzo di 50 miliardi di dollari canadesi. La relazione Stiglitz-Sen non ha affrontato la necessità di introdurre la contabilità patrimoniale.

Nel 2003 ho contribuito a organizzare la Prima conferenza internazionale sull’implementazione degli indicatori della sostenibilità e della qualità della vita (ICONS) a Curitiba, in Brasile, che ha visto la partecipazione di oltre 700 statistici e dirigenti d’azienda.^[17] Successivamente, il Brasile ha raccomandato al Fondo monetario internazionale di iniziare a riconoscere l’investimento nelle infrastrutture pubbliche, e ciò ha portato a misure più accurate del debito pubblico brasiliano.

Nel novembre 2007 il Parlamento europeo ha convocato la conferenza *Beyond GDP*, a cui ho partecipato in veste di coorganizzatore e nella quale erano rappresentati il Club di Roma, insieme all’OCSE, a EuroSTAT e al WWF. Questa conferenza faceva seguito a una simile, dal titolo *Taking Nature Into Account*, tenutasi nel 1995. Mentre quell’anno le nostre istanze non sortirono effetti partecipanti politici, la conferenza *Beyond GDP* nel 2007 ha attratto molto pubblico e ottenuto una vasta copertura mediatica. La

15. Vedere TEEB.

16. H. Henderson, *Beyond Globalization*, Kumarian Press, New York 1999.

17. H. Henderson, *Statisticians of the World Unite*, InterPress Service, New York 2006.

«Il sostegno dell’approccio “oltre il PIL” è particolarmente sviluppato nei paesi industrializzati»

mia società, Ethical Markets Media (Stati Uniti e Brasile), ha commissionato alla londinese Globescan un sondaggio sull’opinione pubblica in dieci paesi, i cui risultati sono stati divulgati durante la conferenza del 2007. Tre quarti della popolazione in Australia, Brasile, Canada, Francia, Germania, Gran Bretagna, India, Italia, Kenya e Russia ritengono che i propri governi debbano andare “oltre il PIL” e includere le statistiche sanitarie, sociali e ambientali nella misura del progresso nazionale. Soltanto il 19% ritiene che la sola crescita economica sia l’indicatore più importante. A circa 1000 intervistati in ciascun paese è stato chiesto quale delle due seguenti affermazioni si avvicinasse di più al proprio punto di vista:

- i governi devono misurare il progresso nazionale mediante statistiche monetarie, perché la crescita economica è l’obiettivo più importante del loro paese; oppure
- le statistiche sanitarie, sociali e ambientali sono altrettanto importanti quanto quelle economiche e i governi dovrebbero includerle nella misurazione del progresso.

Il sostegno all’approccio “oltre il PIL” è particolarmente sviluppato nei paesi industrializzati. I francesi e gli italiani sono i più entusiasti: l’85% delle rispettive popolazioni è favorevole a una misura della ricchezza autentica, che si avvalga delle statistiche sanitarie e sociali, mentre solo il 10% sostiene che è sufficiente avvalersi di indici puramente economici. Nei paesi in via di sviluppo come India e Kenya, circa il 70% è favorevole alla misura più ampia, ma una minoranza significativa (il 27%) crede ancora nella sola economia.

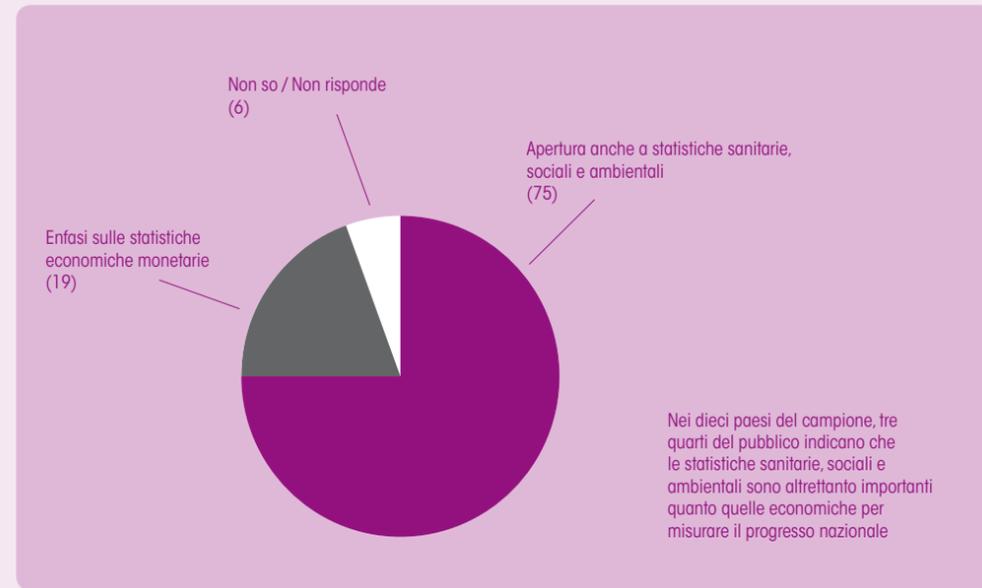


FIG. 7 – IL MIGLIOR APPROCCIO PER MISURARE IL PROGRESSO E LO SVILUPPO NAZIONALE

MEDIA SU 10 PAESI, 2007

Fonte: Ethical Markets, Globescan

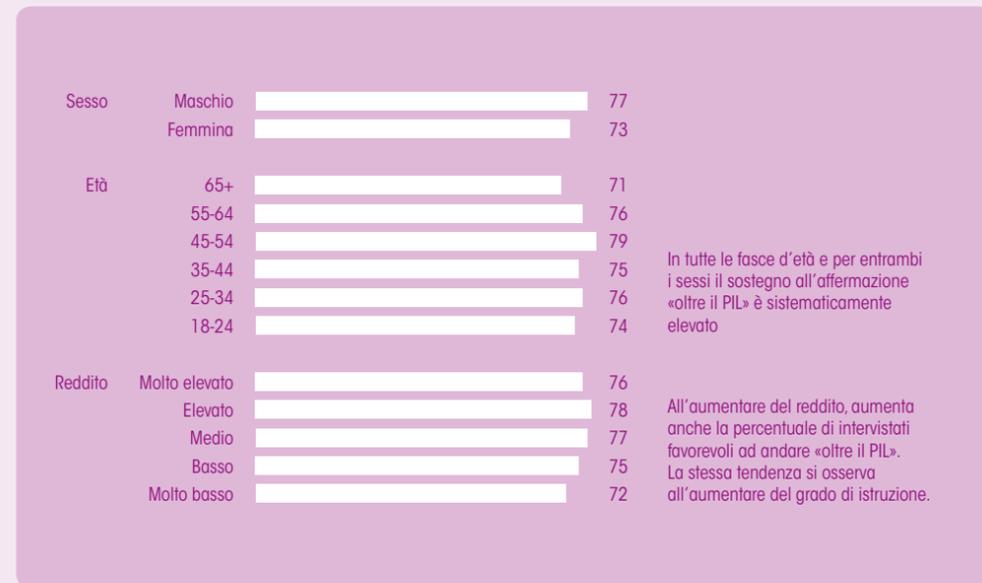


FIG. 8 – IL MIGLIOR APPROCCIO PER MISURARE IL PROGRESSO E LO SVILUPPO NAZIONALE

«BISOGNA USARE ANCHE LE STATISTICHE SANITARIE, SOCIALI E AMBIENTALI...»: PER CARATTERISTICHE DEMOGRAFICHE, MEDIA SU 10 PAESI, 2007

Fonte: Ethical Markets, Globescan

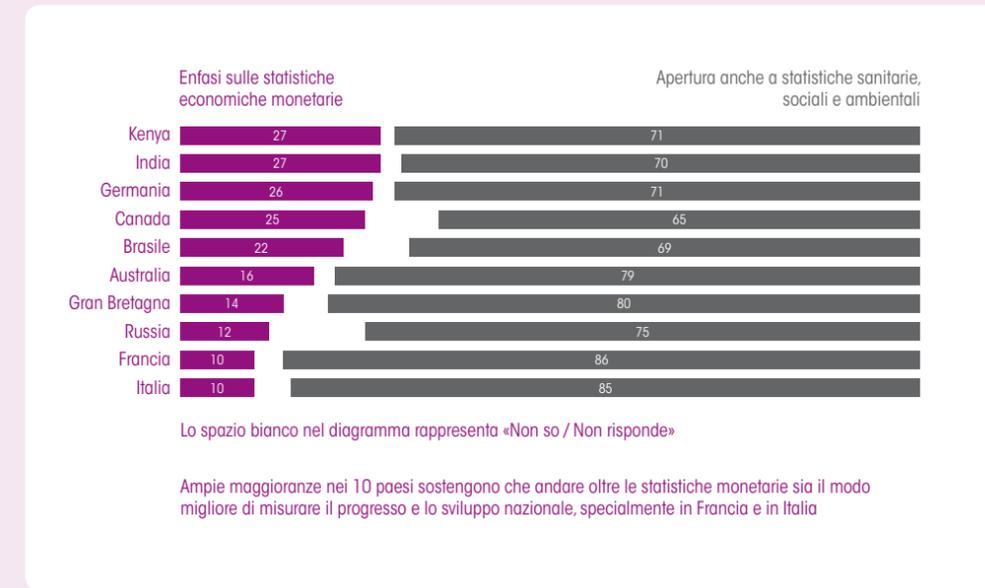


FIG. 9 – IL MIGLIOR APPROCCIO PER MISURARE IL PROGRESSO E LO SVILUPPO NAZIONALE

PER PAESE, 2007

Fonte: Ethical Markets, Globescan

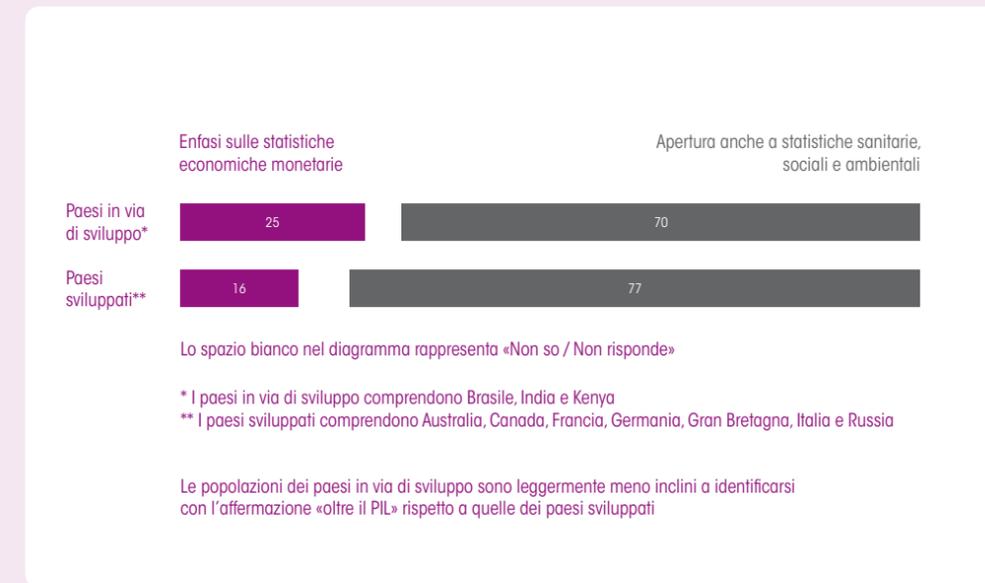


FIG. 10 – IL MIGLIOR APPROCCIO PER MISURARE IL PROGRESSO E LO SVILUPPO NAZIONALE

PAESI SVILUPPATI E IN VIA DI SVILUPPO, 2007

Fonte: Ethical Markets, Globescan

«La finanza deve essere ridimensionata, riformata e resa funzionale alla produzione»

Nel marzo 2008 il Senato degli Stati Uniti ha organizzato una serie di audizioni sulla riforma della contabilità nazionale e del PIL, durante le quali ho reso una testimonianza; la copertura mediatica, tuttavia, è stata minima. A quel tempo l'attenzione dei media era tutta rivolta al disastro finanziario di Wall Street. Erano in pochi a mettere in relazione i modelli economici perversi e l'“innovazione finanziaria” che avevano stimolato con la contabilità aziendale fittizia che “esternalizza” i costi sociali e ambientali dai bilanci.

Com'era prevedibile, i modelli economici delle imprese, delle banche e degli investitori, basati sull'“esternalizzazione” dei costi sociali e ambientali sulla società e le generazioni future erano insostenibili e destinati presto o tardi al fallimento. Come ho osservato nei miei scambi con Nassim Nicholas Taleb,^[18] nessuna di queste crisi è stata un “cigno nero” o per così dire un incidente. Né peraltro si è trattato di “tempeste perfette”, com'è di moda dire oggi usando una scusa molto in voga. Si tratta di “questioni inevitabili” covate all'interno di questi business plan, modelli finanziari (MPT, CAPM, VaR, Black-Scholes) e incorporate nelle statistiche nazionali e nel PIL. Con la globalizzazione dei mercati e l'accelerazione spasmodica delle operazioni di *trading*, svolte in un nanosecondo grazie ad algoritmi informatici sempre più sofisticati che costituiscono fino al 70% delle operazioni effettuate a Wall Street, è prevedibile che ci saranno crisi sempre più frequenti e devastanti. Fino a quando non verranno ridimensionate le operazioni di mercato e si porrà un limite agli eccessi delle operazioni finanziarie, la maggioranza dei cittadini dovrà subire le dure conseguenze dei tagli di bilancio imposti dai governi.

Nel maggio 2010 il Senato degli Stati Uniti ha votato a favore di un'indagine sulla Federal Reserve (che è di proprietà del sistema bancario statunitense), volta ad accertare quanta moneta è stata stampata per salvare Wall Street. L'ingiusta politica della creazione di moneta e dell'allocazione del credito viene finalmente portata alla luce grazie a una nuova ondata di indignazione “populista” bipartisan. Lo speciale televisivo *The Money Fix*, prodotto da Ethical Markets e mandato in onda dalle reti PBS negli Stati Uniti, spiega come la moneta venga creata dal nulla nella maggior parte dei paesi, grazie all'attività di credito bancario e al sistema di riserva frazionaria, offrendo alcune possibilità nella direzione di una riforma monetaria.

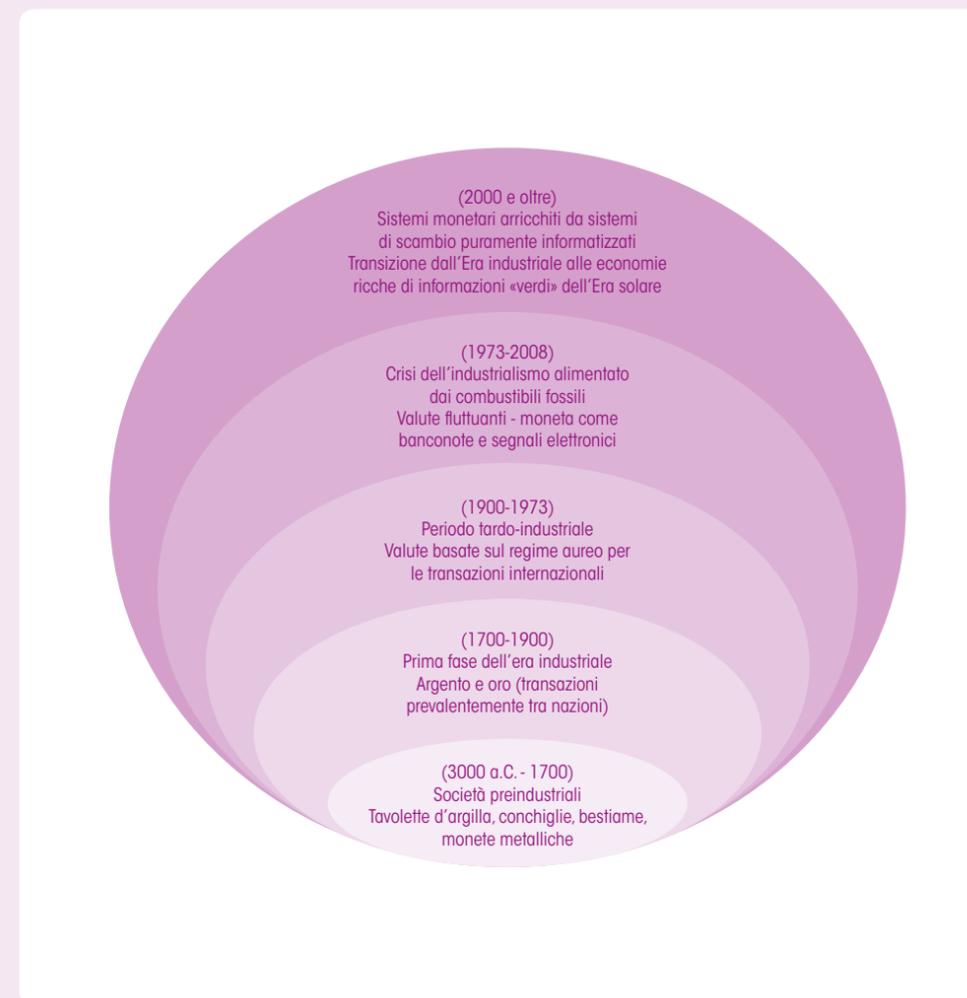
Economia e statistica devono stare al passo dei tempi. Poco è cambiato in termini di correzione del PIL dalla conferenza *Beyond GDP* del Parlamento europeo nel novembre 2007 e dalla relazione commissionata da Sarkozy nel 2008. Nel 2009 il “Time” ha pubblicato un articolo dal titolo “Is GDP an Obsolete Measure of Progress?”, ma non ha suscitato particolari reazioni. Nel 2009 la mia monografia *Qualitative Growth*, scritta con il fisico Fritjof Capra,^[19] è stata presentata alla Camera dei Lord del Parlamento britannico e introdotta al Parlamento europeo nel 2010. Il *Green Transition Scoreboard*TM di Ethical

18. Nassim Nicholas Taleb, *Il cigno nero. Come l'imprevedibile governa la nostra vita*, trad. di E. Nifosi, Mondadori, Milano 2007.

19. F. Capra, H. Henderson, *Qualitative Growth*, pubblicato dall'Institute of Chartered Accountants of England and Wales e Tomorrow's Company.

FIG. 11 – L'EVOLUZIONE DELLA COMPrensIONE UMANA DEL RUOLO DELLA MONETA E DI ALTRI MEZZI DI SCAMBIO

© Hazel Henderson 2008



Markets è a disposizione del pubblico per monitorare la rapida crescita dell'investimento privato nell'economia verde a livello mondiale; dal 2007, nelle tecnologie ambientali sono stati investiti complessivamente 1248 miliardi di dollari. Nel sito evidenziamo anche i cambiamenti politici necessari per riformare il lavoro, le retribuzioni, le pensioni e il modo in cui il denaro stesso viene creato e allocato. Il denaro non ha valore intrinseco: è soltanto una forma di informazione. L'evoluzione del baratto elettronico e dei sistemi monetari (fig. 11) dimostra che il denaro non può più monopolizzare il processo di allocazione delle risorse. La finanza deve essere ridimensionata, riformata e resa funzionale alla vera produzione, e l'accesso al denaro e al credito dev'essere democratizzato. Nuovi *scorecards* possono agevolare la grande transizione verso l'era solare.

Amartya Sen e l'amico pakistano

Sandro Malavasi

IL SUGGERIMENTO È DELLO STESSO AMARTYA SEN. Per mettere in prospettiva storica il dibattito sull'utilizzo del Prodotto interno lordo come indicatore economico e le proposte di riforma e ampliamento degli indicatori economici e sociali, bisogna non tanto fare riferimento al 1990 e al lancio dell'indice sullo sviluppo economico, da allora utilizzato nell'ambito delle Nazioni Unite dal programma di sviluppo della stessa organizzazione, ma tornare al 1953. In un giorno di ottobre di quell'anno, ha raccontato lo stesso premio Nobel al "New York Times", Sen stava andando a una conferenza a Cambridge quando cominciò a parlare con uno studente pakistano di nome Mahbub ul Haq. I due divennero amici e «spesso parlavamo di sera. Non tanto di misure economiche, ma del fatto che fosse stupido identificare la crescita economica con lo sviluppo». «A me e Mahbub» ricorda Sen, «sembrava sbagliata» la tesi di molti professori a Cambridge secondo cui se un paese può far crescere il suo PIL, a questo sarebbe seguita tutta una serie di effetti positivi. Dieci anni dopo, visitando l'amico economista a Karachi, Sen ascoltò Mahbub dire: «Se India e Pakistan crescessero al ritmo più forte immaginabile, quando io e te avremo cinquant'anni il reddito pro capite dei nostri due paesi sarà semplicemente vicino a quello dell'Egitto. È questo quel che vogliamo?».

Haq si mise a studiare misure sociali che avrebbero migliorato la qualità della vita in Pakistan e altri paesi, anche senza portare a una crescita del relativo PIL, soprattutto nel campo dell'educazione e della sanità. «L'idea» spiega ancora Sen «era quella di non basarsi esclusivamente sul PIL», ma la storia non finisce qui. E quando l'economista pakistano chiese a Sen di aiutarlo a creare quello che divenne poi l'indice sullo sviluppo umano, il Nobel reagì inizialmente male: «Spiegai a Mahbub che è volgare catturare in un'unica cifra una storia estremamente complessa, così come lo è farlo con il PIL». Haq reagì in modo inaspettato, dando ragione all'amico, ma aggiunse: «Quello che voglio da te è di creare un indice volgare come il PIL, ma più rilevante per le nostre vite».

Questo incontro e l'indice sullo sviluppo umano (ISU), lanciato nel 1990 e destinato a una formale revisione proprio quest'anno, sono alla base della recente partecipazione dello stesso Sen alla commissione Sarkozy. L'economista indiano ha infatti recentemente spiegato che l'indice di sviluppo umano è stato estremamente utile per seguire il progresso dei paesi più poveri, ma dal tempo in cui lo stesso Sen e Haq hanno iniziato il proprio lavoro il mondo è cambiato. E lo stesso Sen spiega che oggi esistono dati statistici assai più precisi, che permettono nuovi tipi di misurazione economica e sociale. E nel frattempo i problemi legati ai cambiamenti climatici e alla sostenibilità sono divenuti sempre più pressanti. A questo si aggiunge anche l'idea che il lavoro assieme a Joseph Stiglitz e a Jean-Paul Fitoussi nella commissione di ventiquattro esperti creata dal presidente francese offrì l'opportunità di proseguire l'opera iniziata con Haq, ma con riferimento ai paesi più ricchi. «Joe» ha spiegato Sen riferendosi a Stiglitz «ha un po' del pragmatismo che spingeva Mahbub. E al momento buono diceva: "Insomma, facciamo qualcosa che cambi il mondo"».

SANDRO MALAVASI
È GIORNALISTA ECONOMICO,
VIVE E LAVORA
NEGLI STATI UNITI

«Per capire il mondo non è mai sufficiente limitarsi a registrare le nostre percezioni immediate. Per capire è sempre indispensabile riflettere»

Amartya Sen, *L'idea di Giustizia*, Mondadori, Milano 2010, p. 4

La crisi si supera combattendo le ingiustizie

Tutto questo si collega bene al Sen del recente *L'idea di Giustizia*,^[1] che vede nell'applicazione della giustizia uno dei fondamenti irrinunciabili dell'umanità, e in genere a tutto il suo lavoro di economista-filosofo, premiato con il Nobel nel 1998 proprio come pioniere e apripista della dimensione etica nell'analisi e nella ricerca economica. Con l'aggiunta, centrale nel suo pensiero, che l'accento deve essere posto nell'identificare le ingiustizie affrontabili, invece di discutere a vuoto sulla società giusta, per passare all'analisi della democrazia e dei diritti umani. «Se hai indicatori (economici e non) che si concentrano sulla condizione e la libertà umana, allora si arriva assai più in fretta a decisioni politiche in quella luce» sostiene Sen, facendo un nesso proprio fra economia e etica, ma anche fra giustizia e capacità umane definite come *capability*, ovvero capacità reale delle persone di ottenere i beni per loro importanti.

E si arriva alle recenti dichiarazioni dello stesso Sen, secondo cui «la crisi fa regredire anche gli spazi di libertà, occorre uscirne presto con grandi riforme», ma anche ai suoi numerosi commenti sulla crisi economica recente e l'incapacità degli indicatori tradizionali di fornire adeguati segnali d'allarme o perlomeno segnali adeguati e non tardivi dei forti squilibri. Per questo il lungo lavoro, e il dibattito, sugli indicatori economici si collegano idealmente per Sen al concetto della libertà legata alla *capability*, ovvero una capacità di realizzazione dell'individuo che quando diminuisce finisce per far crescere le ingiustizie. Ed è in antitesi a un approccio classico che vede nel benessere, lo stesso degli indicatori economici tradizionali che non tengono in considerazione lo sviluppo umano, soltanto la libertà di ottenere con i propri mezzi un determinato stile di vita desiderato. Ed è anche il Sen che crede in una giustizia che tenga conto delle condizioni di vita delle persone e non punti a stabilire che cosa è giusto in assoluto, ma che cosa lo è meno delle alternative, e lo osserva anche nelle conseguenze che una determinata azione sociale – come per esempio una riforma governativa – ha sulla giustizia in un determinato paese.

Basta non chiamare il Nobel di origine indiana "idealista", parola che cerca di evitare perché «può indicare una persona completamente irrealistica o qualcuno talmente innamorato delle proprie idee da non voler esaminare le tesi della controparte». E Sen aggiunge: «non sempre la ragione trionfa, ma è importante chiedersi cosa domanderebbe la ragione» in ogni specifica situazione. È lo stesso Sen che nei mesi scorsi toccò per primo l'apparente paradosso del PIL americano, che «aveva smesso di calare, e ripreso a crescere... ma a fronte di un continuo aumento della disoccupazione, le vite di molti americani restano precarie».

NOTE

1. A. Sen, *L'idea di Giustizia*, Mondadori, Milano 2010.

Una casa per tutti

Claudio De Albertis, Bruno Dente, Alessandro Balducci, Carlo Cerami, Daniela Gasparini, Giovanni Verga

CLAUDIO DE ALBERTIS
È MEMBRO DI GIUNTA CCIAA
DI MILANO E PRESIDENTE
DI ASSIMPREDIL ANCE

BRUNO DENTE
È PRESIDENTE DEL CENTRO
SULLE AMMINISTRAZIONI
E LE POLITICHE PUBBLICHE
DEL POLITECNICO DI MILANO

ALESSANDRO BALDUCCI
È DOCENTE DI TECNICA
E PIANIFICAZIONE URBANISTICA
DEL POLITECNICO DI MILANO

CARLO CERAMI È CONSIGLIERE
DI FONDAZIONE CARIPLO

DANIELA GASPARINI È SINDACO
DEL COMUNE DI CINISELLO
BALSAMO

GIOVANNI VERGA È ASSESSORE
ALLA CASA DEL COMUNE
DI MILANO

NOTE

1. Aa.Vv., *Milano, nodo della rete globale. Un itinerario di analisi e proposte*, Bruno Mondadori, Milano 2005.

All'origine di questa discussione c'è un seminario organizzato dal Servizio Studi della camera di Commercio di Milano il 4 maggio 2010.

BRUNO DENTE. Il mio compito è quello di ricordare che l'origine della ricerca di cui oggi presentiamo le proposte va rintracciata nel percorso di riflessione di alcuni studiosi sulla città di Milano, che ha trovato spazio nel libro *Milano, nodo della rete globale*, realizzato qualche anno fa dalla Camera di Commercio di Milano insieme all'associazione Globus et Locus.^[1] I risultati di questo progetto hanno messo in luce un fatto per noi molto interessante, ovvero che l'importanza di Milano, nella sua funzione appunto di nodo di una rete globale, superava in qualche modo la sua limitata capacità di *governance*, essenzialmente dovuta a uno scarso livello di cooperazione tra soggetti istituzionali a tutti i livelli. Naturalmente, in questo quadro la Camera di Commercio rappresentava già allora un'eccezione, nel suo continuo tentativo di fare rete con gli altri enti, e tuttavia era impossibile non notare all'interno del quadro generale come la capacità di agire sinergicamente tra le istituzioni dell'area metropolitana milanese, tra settore pubblico e privato, fosse poco sviluppata, a differenza di quanto avviene in altre metropoli italiane e straniere. Bisogna riconoscere che, negli ultimi anni, l'efficienza gestionale e realizzativa degli enti pubblici è cresciuta, ma la loro capacità di cooperare non ha fatto grandi passi in avanti, forse anche per la mancanza di una vera elaborazione progettuale che interessi la comunità milanese nel suo complesso e che quindi spinga i diversi soggetti a collaborare.

Partendo da queste considerazioni è nata la ricerca "Governare la metropoli milanese", che si è concentrata su quei settori in cui la cooperazione sembra a oggi un traguardo piuttosto difficile da realizzare, ma nei quali i vantaggi della collaborazione potrebbero portare a risultati assolutamente rilevanti. Gli ambiti che abbiamo indagato sono quattro: l'*housing*, l'alta formazione e la ricerca, il sistema dell'accoglienza (non solo dei turisti ma anche degli studenti e dei ricercatori stranieri) e infine la mobilità e il trasporto pubblico locale. Il professor Alessandro Balducci ha diretto la parte sull'*housing*, il professor Arturo Dell'Acqua Bellavitis quella sull'accoglienza, mentre il professor Giovanni Azzone si è occupato della mobilità. Le riflessioni relative a ciascun settore hanno seguito un unico standard, che prevedeva da un lato una ricostruzione dello stato di fatto e dall'altro il tentativo di elaborare, sia pure a un livello di prefattibilità, progetti che avessero alla base la cooperazione tra diversi attori, nella convinzione che

«A Milano, la questione della cooperazione intercomunale appare uno dei punti di maggiore debolezza»

la definizione di proposte comuni possa essere d'aiuto per colmare le distanze tra i soggetti milanesi e aiutarli a trovare forme di cooperazione più continue e istituzionali.

In particolare, l'*housing* è un tema che considero fondamentale, perché tematizza la questione della cooperazione intercomunale che, a differenza di quanto avviene in altre città anche italiane, appare uno dei punti di maggiore debolezza.

La ragione è evidente: porre la questione dell'abitazione nella nostra città significa interrogarsi su come intendiamo il territorio milanese. Quando parliamo di Milano non pensiamo soltanto al comune centrale e forse nemmeno solamente ai comuni della prima cintura. I movimenti pendolari quotidiani ci dicono che il territorio da prendere in considerazione è molto più ampio. Dunque, se si vogliono costruire dei progetti per la casa a Milano, occorre ragionare nei termini di un'area molto più vasta e, di conseguenza, di uno stretto rapporto tra diverse realtà comunali.

Inoltre, e questo è un fatto nuovo, interrogarsi sui necessari attori di una politica per la casa oggi significa anche cercare di vedere come coinvolgere sia gli operatori privati sia il settore not for profit. La presenza a questo dibattito di un rappresentante della Fondazione Cariplo, che alla questione dell'*housing* sociale ha dedicato una particolare attenzione, è quindi un elemento fondamentale. Nella certezza che proprio l'incontro tra tutti questi diversi attori – il comune capoluogo, i comuni dell'area, gli operatori privati, il settore not for profit e certo anche la Camera di Commercio – possa servire a verificare la fattibilità e l'utilità dei progetti elaborati dal gruppo diretto dal professor Balducci, eventualmente iniziando ad avviarne la sperimentazione.

«L'Italia presenta un'offerta di *social housing* non solo insufficiente ma anche molto inferiore rispetto a quella degli altri paesi europei»

CLAUDIO DE ALBERTIS. Il tema della casa e delle politiche di *housing* sociale rimane una delle questioni centrali del dibattito politico, economico e sociale.

La crisi economica ha esploso problemi già latenti nel nostro sistema con i fatti a tutti noti: difficoltà a far fronte a impegni di spesa già assunti e blocco della domanda con tempi decisionali molto più lunghi. Questo fenomeno, diffuso a livello globale, si accentua in contesti metropolitani come Milano dove la forbice di reddito è maggiore.

Il *social housing* diviene, quindi, uno strumento fondamentale di incontro tra domanda e offerta, garantendo alloggi a canone moderato o sociale alle fasce più sensibili e disagiate, e creando le condizioni ottimali per la realizzazione di edifici di buona qualità.

Nell'introdurre i lavori di questa mattinata, nella mia duplice veste di membro della Giunta di Camera di Commercio e di presidente di Assimpredil Ance, vorrei richiamare l'attenzione su alcuni temi che saranno poi ripresi e sviluppati nel dibattito successivo alla presentazione della ricerca.

Una prima questione è legata ai fattori demografici, fondamentali per la definizione di politiche efficaci per la casa. Gli incrementi demografici sono oggi sostanzialmente attribuibili al saldo migratorio; cresce il numero delle famiglie, in particolare quelle costituite da nuclei ridotti oppure da nuclei ampi a basso reddito; la popolazione è costituita sempre più da anziani. Tali elementi determinano una profonda variazione nella domanda e, di conseguenza, richiedono un radicale mutamento delle tipologie abitative offerte.

Un secondo ordine di considerazioni è legato all'attuale situazione economico-finanziaria, che ha determinato anche in Italia, seppur con un'intensità minore rispetto ad altri paesi, ricadute pesanti sul mercato della casa. I risultati delle più recenti ricerche ci dicono che, negli anni, il numero delle famiglie che vogliono comprare o affittare una casa è rimasto costante, mentre i mezzi a disposizione sono diminuiti, allargando di conseguenza la forbice tra prezzi e reddito.

Su questa situazione già critica agiscono poi anche la finanza e gli istituti di credito: il rapporto tra il reddito familiare e la spesa annuale del mutuo si è abbassato, limitando la possibilità di accesso alla casa da parte delle famiglie a basso reddito.

Va infine considerata l'offerta abitativa. L'Italia presenta un'offerta di *social housing* non solo insufficiente, ma anche molto inferiore rispetto a quella degli altri paesi europei: si consideri che nel 2004 l'offerta di alloggi sociali era pari a 4,5 abitazioni ogni 100 abitazioni occupate in Italia, contro il 34,6% nei Paesi Bassi, il 21% in Svezia, il 17% in Francia. Nel 2005, in Inghilterra sono state costruite 30.000 abitazioni di edilizia pubblica, 70.000 in Francia e solo 1900 in Italia.

«Le politiche abitative mettono in campo due differenti livelli di governo, con compiti diversi: quello centrale e quello locale»

Altrettanto contenuto, peraltro, risulta essere il patrimonio abitativo in affitto in Italia. Si stima che, attualmente, siano circa 4.400.000 le abitazioni in affitto, pari al 18,8% del totale delle abitazioni. Disponibilità molto bassa, soprattutto se rapportata a quella di altri paesi europei, quali la Germania (57,3%), l'Olanda (47,3%) e la Francia (40,7%). Inoltre, il mercato delle case in affitto nel nostro paese si sta via via riducendo, visto che dal 1991 al 2006 è diminuito del 12%, pari a circa 600.000 unità abitative.

Da questa rapida successione di temi emergono con evidenza alcune questioni cruciali da affrontare: in primo luogo, quella relativa al prezzo dell'area, perché all'interno del complesso dei costi di costruzione l'incidenza di questa voce di spesa si è raddoppiata negli ultimi vent'anni. Vi è poi il tema dell'apporto finanziario: oggi è ancora molto diffusa da parte degli istituti di credito una certa diffidenza nei confronti di chi investe in operazioni di sviluppo immobiliare o di riqualificazione delle aree, con conseguenti difficoltà per gli operatori nel reperire le risorse economiche necessarie ad avviare e realizzare gli interventi. Non va poi dimenticato il peso della fiscalità immobiliare, che meriterebbe di essere rivista nel suo complesso, e a maggior ragione quando applicata a interventi di *housing* sociale. Occorre infine riconsiderare modelli abitativi e modalità di realizzazione, che in alcuni casi sono rimasti gli stessi dagli anni cinquanta, così come il rapporto conflittuale che esiste oggi tra norma e progetto: da una parte le leggi ricalcano modelli abitativi ormai obsoleti, dall'altra i progetti prendono vita quando le esigenze che li hanno sollecitati sono ormai superate da tempo, a causa di processi di realizzazione spesso troppo lunghi. E sono certo che le esperienze di *housing* sociale possano essere anche importanti cantieri di sperimentazione per realizzare edifici di elevata qualità e a costi ridotti. La vera sfida innovativa del settore delle costruzioni per il futuro è proprio questa: raggiungere un buon rapporto nel binomio qualità/costi.

Infine, vorrei chiudere il mio intervento auspicando che il tema dell'*housing* sociale sia affrontato dalle istituzioni in accordo e contestualmente con la programmazione di adeguate politiche infrastrutturali: politiche territoriali e potenziamento della rete infrastrutturale sono, infatti, temi che vanno considerati congiuntamente.

ALESSANDRO BALDUCCI. Vorrei iniziare citando un episodio significativo, che risale a oltre dieci anni fa. Nel 1999 il cardinale Carlo Maria Martini mi aveva incaricato di preparare una relazione sul problema della casa, che diede poi vita a un convegno importante, con la presenza dello stesso cardinale. Allora si trattava di una questione completamente trascurata della realtà milanese, da sollevare con urgenza. L'iniziativa del cardinale era servita a responsabilizzare soggetti pubblici e privati a rimettere mano a misure concre-

«le politiche abitative sono recentemente tornate in agenda»

te per affrontare un problema che produceva e produce effetti sociali assai rilevanti. A partire da quel primo monito del cardinale, il tema della casa ha conosciuto una lunga evoluzione, con numerosi soggetti che se ne sono occupati con interesse. In questi dieci anni siamo passati da una situazione in cui il tema era quasi completamente invisibile a un'altra di grande attenzione, che ha dato vita a una varietà di interventi di soggetti di diverso livello, fino ad arrivare allo stato attuale in cui, forse proprio per la grande complessificazione del tema – gli attori che intervengono, l'attuale quadro legislativo e la situazione complessiva del paese –, la questione è diventata sempre più difficile da affermare e discutere.

Il capitolo sulle “Politiche della casa”, della ricerca di cui si discutono i risultati, presenta dapprima un breve inquadramento del settore e delle sue principali criticità, per poi concentrarsi sul contesto milanese e sui percorsi progettuali possibili e infine elaborare due proposte che hanno al centro la cooperazione tra enti.

Le politiche abitative mettono in campo due differenti livelli di governo, con compiti diversi: quello centrale, rappresentato ancora in parte dallo Stato, ma soprattutto dalla Regione, e quello locale, dove sono i comuni ad avere le competenze maggiori. Nella nostra legislazione, alle aree urbane di carattere metropolitano non è riconosciuta alcuna specificità di trattamento, a eccezione dell'identificazione di alcune particolari criticità che possono dare priorità di intervento. Si tratta dunque soprattutto di politiche finanziate dal centro, con ricaduta diretta sui comuni che, grandi e piccoli che siano, si trovano a dover svolgere una quantità di compiti molto rilevante per attuarle. Manca quindi un livello intermedio di trattamento del problema. Spesso, se si escludono i tentativi volontaristici di alcune province dell'Emilia Romagna e delle Marche e l'esperienza della Provincia di Milano nella precedente legislatura, è saltata la dimensione provinciale.

In Italia le politiche abitative sono recentemente tornate in agenda, con un quadro complessivo del problema che si è complicato dal punto di vista sia dei meccanismi di produzione sia della domanda. Conclusa la fase dei fondi GESCAL, si è aperto un periodo di incertezza e sperimentazione continua, in un quadro modificato della fiscalità locale. Sperimentazioni che però continuano a offrire scarsa sicurezza dal punto di vista dello sviluppo di politiche appropriate. I meccanismi di finanziamento sono diventati frammentati e opachi, oltre che incerti e temporanei, poiché legati alla Legge finanziaria, che decide se attivare o meno gli interventi in questo settore.

QUADRO LEGISLATIVO NAZIONALE

DLgs 112 del 1998 > competenze nel campo della casa sono state trasferite dal livello centrale al livello locale, nello specifico a quello regionale

DLgs 96/299 > definizione delle competenze regionali

L 9/2007 > tavolo di concertazione presso il ministero delle infrastrutture, produzione di un Documento di Linee Guida e una serie di provvedimenti contenuti nella L 244/2007 (collegata alla finanziaria 2008); modalità di reperimento aree nei piani, fondo di sostegno, casa servizio economico interesse generale, sblocco risorse CDQII

L 133/2008 convertito in legge il DLgs 112, 25 luglio 2008 > Piano nazionale di edilizia abitativa

DLgs 185, 29 novembre 2008 > Piano per l'edilizia residenziale pubblica

INTESA STATO REGIONI 31 marzo 2009 > Approvato il “Piano nazionale di edilizia abitativa”, previsto dalla Manovra finanziaria 2009)

Decreto PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 16 luglio 2009 > Piano nazionale di edilizia abitativa

QUADRO LEGISLATIVO NAZIONALE

LR 1/2000 > Attuazione del DLgs 112 1998 “programma regionale per l'edilizia residenziale pubblica”

LR 7/2005 > COMUNI “Fabbisogno elevato” e “Fabbisogno acuto dei comuni capoluogo”

LR14/07 > “Innovazioni del sistema regionale di edilizia residenziale pubblica. Disciplina dei servizi abitativi a canone convenzionato”

LR 4/2008 modifiche LR 12/2005 > Piano dei Servizi / “aree per l'edilizia residenziale pubblica”. Prevede che il piano dei servizi possa essere redatto insieme da più comuni confinanti e condiviso a livello operativo e gestionale all'art. 15, comma 7 bis, possibilità che il PTCP individui “ambiti territoriali per i quali si rende necessaria la definizione di azioni di coordinamento per l'attuazione del PTCP anche finalizzate all'attuazione della perequazione territoriale intercomunale”

LR 13/2009 > disciplina interventi di riqualificazione di quartieri di edilizia residenziale pubblica (ERP), con la possibilità di realizzare nuova volumetria da destinarsi a edilizia residenziale pubblica, compresa l'edilizia convenzionata, accompagnando l'iniziativa con interventi di recupero energetico e ambientale nel quartiere. Accordi di programma.

«in altre città europee le politiche abitative sono al centro delle attività di programmazione e pianificazione sovralocale»

Le politiche abitative nel contesto milanese

Le modalità con cui, in parallelo a questo sviluppo legislativo, il problema della casa è stato osservato e studiato nel contesto milanese hanno in parte contribuito a rendere debole la percezione della rilevanza pubblica e della natura metropolitana della questione, con analisi dei fabbisogni condotte alla scala locale (i comuni) o alla scala aggregata e quindi regionale, mentre il livello provinciale è stato poco indagato. Questo carattere di scarsa evidenza del problema è principalmente legato a due fattori: da una parte, alla scelta di *exit* da parte delle famiglie, che non riuscendo ad affrontare i prezzi elevati del mercato abitativo milanese si stanno spostando in territori sempre più lontani dalla città; dall'altra, alla pratica del mercato nero dell'affitto che non ha *voice* e che pertanto resta silenziosa. Persiste quindi un problema di conoscenza, con dati poco integrati e scarsamente comparabili e la mancanza di quadri di sintesi orientati alle politiche, mentre in altre città europee le politiche abitative sono al centro delle attività di programmazione e pianificazione sovralocale.

TAB. 1 – POPOLAZIONE RESIDENTE 1951-2001

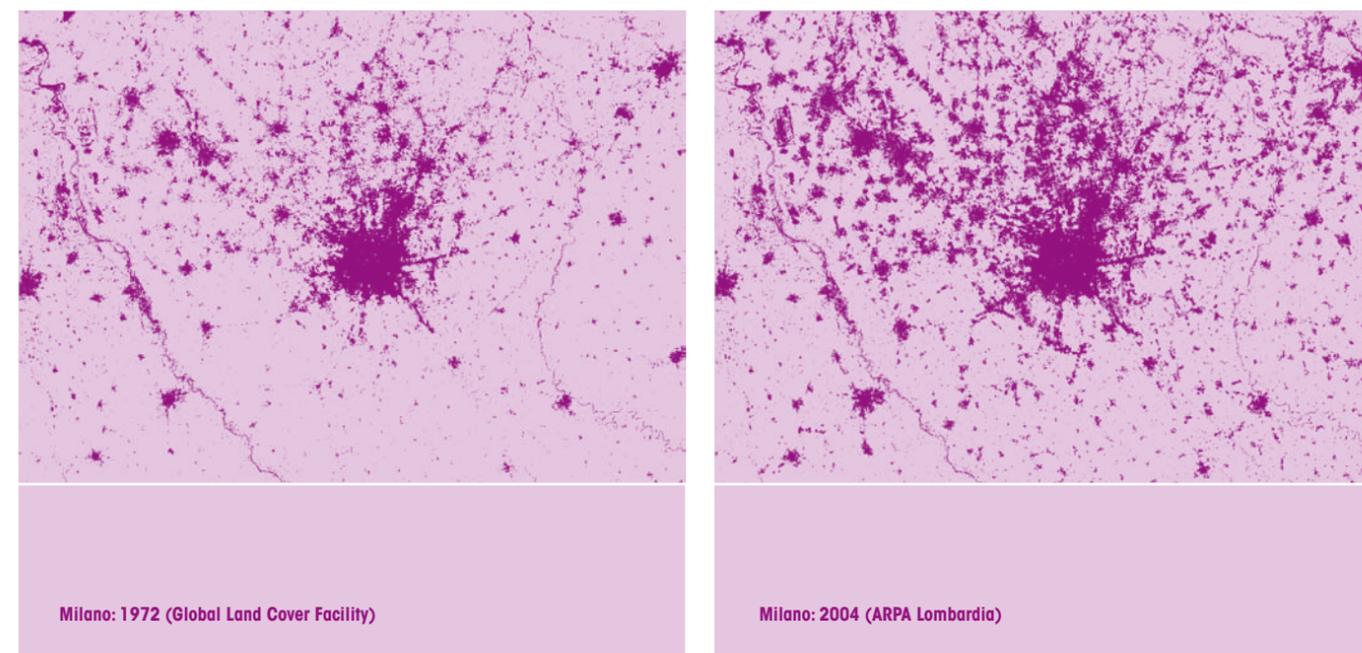
	1951	1961	1971	1981	1991	2001	Var. % 91-2001
Bergamo	681.417	727.758	807.914	874.035	909.692	973.129	11,3%
Como	361.667	405.975	476.209	511.425	522.147	537.500	5,1%
Cremona	381.816	351.160	334.281	332.236	327.970	335.939	1,1%
Lecco	216.046	233.069	265.359	286.636	295.948	311.452	8,7%
Lodi	180.436	172.912	175.844	179.102	184.025	197.672	10,4%
Provincia di Milano	2.324.717	2.983.903	3.727.841	3.839.006	3.738.685	3.707.210	-3,4%
Comune di Milano	1.274.154	1.582.421	1.732.000	1.604.773	1.369.295	1.256.211	-21,7%
Novara	274.421	303.481	327.901	337.271	334.614	343.040	1,7%
Pavia	506.511	518.193	526.389	512.895	490.898	493.753	-3,7%
Piacenza	299.138	291.059	284.881	278.424	267.633	263.872	-5,2%
Varese	477.055	581.528	725.823	788.057	797.039	812.477	3,1%
Regione Urbana	5.703.224	6.569.038	7.652.442	7.939.087	7.868.651	7.976.044	0,5%

«per intercettare i fenomeni metropolitani più rilevanti è necessario iniziare a considerare l'intera regione urbana»

I dati del censimento della popolazione residente in Lombardia negli anni 1951-2001 mostrano come in questi cinquant'anni gli abitanti del Comune di Milano siano diminuiti in modo drastico, soprattutto a partire dalla metà degli anni settanta. Questo calo sarebbe stato ancora più consistente se non ci fosse stato l'apporto della popolazione immigrata povera da paesi extracomunitari, che è stimata complessivamente intorno alle 150.000 unità nella sola città di Milano. Fino agli anni ottanta la provincia ha assorbito la popolazione in uscita dalla città centrale, ma successivamente ha conosciuto anch'essa un calo degli abitanti, mentre la popolazione delle province vicine è in leggera crescita.

Questi mutamenti ci indicano che per intercettare i fenomeni metropolitani più rilevanti è necessario iniziare a considerare l'intera regione urbana, e non più soltanto la Provincia di Milano, dal momento che il processo di uscita dal cuore della città verso l'esterno ha dato vita a fenomeni di aggregazione urbana e conurbazione. Il problema della casa è stato uno degli elementi alla base di questi spostamenti, insieme al fattore demografico, con la crescita del numero delle famiglie, sempre più piccole, formate in prevalenza da uno o due componenti.

FIG. 1 – SVILUPPO INSEDIATIVO DELL'AREA METROPOLITANA DI MILANO NEL 1972 E NEL 2004



«la visione predominante non sembra tenere in considerazione la dimensione metropolitana del problema»

La natura metropolitana del problema

Gli studi sul fabbisogno di abitazione ci dicono che la dimensione quantitativa dei problemi è piuttosto considerevole: il CRESME ha stimato in 100-140.000 unità il fabbisogno di abitazioni nel 2006-2015, mentre il PIM in 104.000 unità. La proprietà della casa ha raggiunto il 60% nel Comune di Milano, mentre nel 1991 era al 50%, arrivando al 75% in provincia. Le domande atipiche, ovvero quelle di residenti stranieri, studenti e professionisti, sono sempre più consistenti, così come il numero di abitazioni non occupate in modo permanente. Il costo medio dell'affitto nelle aree metropolitane è di 604 euro al mese circa (stima IRER). Anche il numero delle annualità necessarie per comprare un'abitazione è cresciuto negli ultimi anni: secondo la stima del CRESME, nelle aree urbane è arrivato a 6,8 nel 2001 contro le 4,2 del 1991, mentre per i residenti della città di Milano si è più che raddoppiato (da 4,7 a 9,8). Secondo le indagini del PIM, la domanda di fondo sociale dell'affitto è cresciuta del 91% dal 2001 al 2006 in Provincia di Milano, con 35.000 domande per gli alloggi a canone moderato, di cui 12.800 solo nel capoluogo.

Di fronte a un panorama così articolato, le modalità di trattamento della domanda elaborate negli ultimi decenni sono state invece caratterizzate da una polarizzazione e semplificazione delle offerte: da una parte il mercato sembra continuare a inseguire esclusivamente la logica del più elevato profitto, dall'altra il pubblico agisce soprattutto attraverso forme di intervento tradizionali. La visione predominante non sembra dunque tenere in considerazione la dimensione metropolitana del problema, né l'articolazione della domanda. Inoltre, conclusa la grande emergenza sociale del Novecento ed esaurito il ciclo dell'edilizia convenzionata, ci troviamo davanti a un quadro caratterizzato dalla mancanza di una visione aggregata e di forme di coordinamento. Le istituzioni competenti sono spinte a produrre spazi di innovazione e sperimentazione, ma in alcuni casi sono costrette a ridimensionare il proprio ruolo e l'autonomia decisionale per la crescente natura negoziata delle politiche.

Mentre i comuni di grandi dimensioni riescono, in alcuni casi, a muoversi con competenza nel complesso campo delle opportunità offerte dal quadro legislativo, i comuni più piccoli rischiano di svolgere un ruolo passivo rispetto ai nuovi attori in campo. Emerge quindi con forza la necessità di nuove forme di coordinamento, considerata anche l'estensione del fabbisogno abitativo.

Da parte delle istituzioni non sono mancati progetti e iniziative interessanti nell'ambito delle politiche di *housing*. La Provincia di Milano, nella scorsa legislatura, è stata promotrice di una serie di tentativi di coordinamento, partendo dalla necessità di riconoscere la dimensione metropolitana del problema. Tra i principali interventi

«le prima proposta riguarda la creazione di un Centro di competenze sulle politiche abitative»

sostenuti dall'Assessorato Casa – guidato all'epoca da Daniela Gasparini – ricordiamo il Patto metropolitano, il Piano metropolitano e l'Osservatorio Casa, il piano strategico con i progetti pilota CasaLab e il Bando per i Contratti di città, il PTCP come raccordo tra pianificazione e politiche abitative, i Contratti di quartiere, il protocollo d'intesa stipulato tra la Regione e la Provincia (CDQ) e infine i corsi per tecnici comunali. La Regione, attraverso gli Accordi quadro di sviluppo territoriale, ha avviato un'altra forma interessante di relazione con i contesti locali, in qualche modo parallela e di diversa natura rispetto a quella provinciale. Fino a oggi queste esperienze sono state caratterizzate dal rapporto tra Regione e singoli comuni, a parte le eccezioni rappresentate dal protocollo promosso dai comuni della Martesana e l'Accordo quadro di sviluppo territoriale di Milano, Cesano Boscone e Corsico. Inoltre, il Comune di Milano ha promosso un'importante sperimentazione attraverso i bandi "Abitare a Milano", attivando anche un rapporto con soggetti del terzo settore. Infine, alcuni comuni, come per esempio Rho e Pero, si sono aggregati per elaborare insieme alcune iniziative. Allo stesso modo attori del privato e del terzo settore hanno cominciato a misurarsi con questi problemi.

In sintesi, le politiche della casa rappresentano un campo di politiche "binario", che riguarda principalmente Regione e comuni, rientrato di recente in agenda ma che è diventato molto più articolato e fragile rispetto al passato. Si tratta di un ambito gravato da un duplice equivoco: da una parte la convinzione di alcuni che solo il pubblico debba occuparsi di politiche abitative e che il privato non debba ricoprire un ruolo importante, dall'altra la sovrapposizione errata tra la questione del *social housing* e le politiche della casa nel suo complesso. Inoltre, la percezione della rilevanza pubblica del problema e della sua natura metropolitana è debole.

Esercizi di cooperazione: nuovi cantieri progettuali

Riflettendo sugli elementi emersi dalla ricerca abbiamo evidenziato quelle questioni su cui, secondo noi, è necessario concentrare l'attenzione per colmare il deficit di competenze e di conoscenza del problema, promuovere forme di interazione e incentivi al coordinamento e alla collaborazione e infine lavorare sul nodo "pianificazione e servizi".

Le due proposte emerse al termine dello studio e che abbiamo definito "esercizi di cooperazione", così come gli altri cantieri progettuali della ricerca, rappresentano dei progetti semplici e realizzabili a partire dalle risorse esistenti.

La prima proposta riguarda la creazione di un Centro di competenze sulle politiche abitative, promosso in cooperazione con le principali università milanesi che hanno

«La seconda proposta sollecita invece la costituzione di un'Agenzia metropolitana di intermediazione per l'abitare»

svolto attività di ricerca in questi campi e che potrebbero lavorare insieme per produrre un quadro interpretativo teso a ragionare sulle diverse geografie e scale del tema e sulle diverse opportunità di intervento. Tra le attività del Centro abbiamo ipotizzato la produzione di quadri interpretativi, di geografie del problema, di competenze articolate in un'offerta formativa mirata e la promozione di spazi di confronto e approfondimento per gli attori rilevanti, che consentano l'accumulazione di sapere. Inoltre, il Centro si occuperebbe di attività relative al *policy design* e al coinvolgimento di tutti i soggetti in grado di proporre idee innovative, promuovendo, per esempio, un premio annuale per il progetto e l'azione più innovativa nel campo dell'*housing*. Gli attori da coinvolgere sono, accanto alle università milanesi, le fondazioni e i fruitori come le istituzioni pubbliche (Comune, Provincia e Regione), ma anche operatori del settore quali Assimpredil Ance e organizzazioni Cooperative. Infine, la Camera di Commercio, attraverso l'OSMI e l'Osservatorio infrastrutture e sostenibilità ambientale, potrebbe rappresentare uno degli attori a supporto dell'iniziativa.

La seconda proposta sollecita invece la costituzione di un'Agenzia metropolitana di intermediazione per l'abitare, che possa rispondere alle esigenze di una domanda composita e mobile, favorendo l'incremento dell'offerta di case in affitto. L'agenzia costituirebbe infatti un servizio di intermediazione in grado di favorire l'accesso agli alloggi in affitto a canoni non troppo onerosi e di aumentare lo stock disponibile sul mercato delle locazioni, consentendo la messa in uso del patrimonio non utilizzato. Infine potrebbe costituire una sorta di offerta abitativa terza, agevolando i processi di trasferimento degli alloggi privati attualmente sfitti o sottoutilizzati verso una locazione a canoni calmierati ed eventualmente integrando l'operazione con quote di alloggi pubblici sotto standard. Gli obiettivi di questa attività riguarderebbero non solo l'allargamento dell'offerta di alloggi nel territorio ma anche, attraverso un bacino di comuni aderenti all'agenzia, la costituzione di una solida copertura assicurativa nei confronti dei proprietari delle case, cioè una sorta di fondo di garanzia comune, e la definizione di incentivi di natura fiscale omogenei, anche attraverso la messa in atto di forme leggere di coordinamento, dato che si tratta di interventi a livello sovralocale. Tra gli attori di riferimento, anche in questo caso è contemplata la presenza della Camera di Commercio, che ha tra i propri iscritti molti imprenditori interessati ad affrontare il problema della casa, della Fondazione Cariplo, da anni attiva sul tema con differenti strumenti di sostegno e in possesso di risorse tecniche e finanziarie utili a promuovere la costituzione di un fondo di responsabilità sociale, degli istituti di credito, di soggetti associativi come Terre di Mezzo e Altraeconomia, dei comuni della prima cintura milanese e, in generale, di quelli ad alta tensione abitativa della Provincia di Milano.

«l'imprenditore sociale ha bisogno di interfacciarsi con un soggetto che lo aiuti e lo indirizzi nei propri sforzi di analisi, valutazione e strutturazione dei progetti»

CARLO CERAMI. Mi sembra che l'esito della ricerca "Governare la metropoli milanese" metta in evidenza proposte di indiscutibile attualità, che richiedono una reazione immediata da parte delle istituzioni, anche alla luce del fatto che, come si è visto, il fenomeno della scarsità di abitazioni rivolte a soggetti appartenenti a categorie socialmente deboli è di tale rilievo da non poter essere affrontato basandosi esclusivamente sulle logiche di mercato. In particolare, è indispensabile che le iniziative che verranno adottate siano guidate da un'unica regia, che agisca, con forme di intervento regolatorio, non soltanto sul piano normativo, ma anche su quello delle incentivazioni e della programmazione territoriale.

Le politiche per la casa richiedono qualcosa di più della pianificazione

Il tema delle politiche pubbliche è stato per molto tempo identificato con quello della pianificazione e della programmazione. Tale identificazione, a causa delle intrinseche rigidità dello strumento, ha comportato negli anni novanta una restrizione del ruolo del pubblico nell'individuazione di alcune questioni di particolare attualità e rilevanza, come il mutamento demografico della popolazione e l'esigenza di nuove politiche per la casa.

Ciò posto, che cosa si intende con l'espressione "fare politiche per la casa"? È possibile ridurre gli interventi di *housing* sociale alla semplice opera di pianificazione? Sul punto, credo che non si debba ricadere ancora una volta nell'errore di considerare la funzione pianificatoria come l'unica modalità di approccio alla questione della casa. Ripensiamo, per esempio, al Piano per l'edilizia economica e popolare che, pur risultando in passato uno strumento di grande utilità, è stato sempre caratterizzato dal limite di concretizzare i risultati cui lo stesso era preposto in ritardo rispetto alle esigenze di partenza. Questo perché, al di là delle lungaggini e dei ritardi burocratici, alla base esisteva un problema di connessione tra i sistemi informativi e di mancanza di conoscenze aggiornate sui diversi ambiti di trasformazione. In proposito, mi riallaccio all'importanza delle due proposte avanzate dal gruppo di studio coordinato dal professor Balducci. Le ridette proposte, da una parte, ci segnalano la persistenza di un problema di fondo; dall'altra, invitano i soggetti interessati a cooperare in un luogo terzo rispetto a quello proprio dell'Autorità amministrativa tradizionale, affinché vengano coinvolte tutte le conoscenze necessarie per lo sviluppo di iniziative concrete.

Di che cosa ha bisogno un imprenditore sociale che ha disponibilità di risorse da investire grazie anche alle agevolazioni del Piano Casa? Sicuramente l'imprenditore sociale ha bisogno di interfacciarsi con un soggetto che lo aiuti e lo indirizzi nei propri sforzi di analisi, valutazione e strutturazione dei progetti.

Inadeguatezza dei livelli di governance

Detto questo, credo che in Italia l'assenza di una riorganizzazione dei poteri pubblici e delle istituzioni, a tutti i livelli, rappresenti il vero fattore di debolezza dell'intero sistema. L'affermazione del professor Dente, che considera Milano come una città nodale di una rete globale a cui non corrispondono livelli di *governance* adeguati, potrebbe valere per l'Italia considerata nella sua interezza. Questo avviene perché non sono state varate quelle riforme istituzionali indispensabili per governare in modo efficiente. Infatti, se escludiamo i servizi alla persona, che sono tradizionalmente più efficienti nei casi in cui la scala di governo è più ridotta, altri settori strategici come il trasporto pubblico, la gestione dei rifiuti e dell'acqua, la programmazione territoriale e la cura dell'ambiente necessiterebbero di un governo sovracomunale e di un centro di autorità decisionale politicamente e democraticamente individuato. Sono quindi d'accordo con gli esiti della ricerca, che invitano a privilegiare le forme cooperativistiche e consorziali tra i soggetti coinvolti, ma credo anche che queste ultime, da sole, non possano bastare. Consideriamo, per esempio, l'intesa Stato-regioni per il Piano Casa: ottenere il consenso di tutte le regioni ha richiesto un anno di trattative, quando invece la norma nazionale era stata introdotta con un decreto legge, per sua natura votato a rispondere a fenomeni di assoluta emergenza, come quelli delle abitazioni e del rilancio economico e infrastrutturale del paese.

Valutare la redditività complessiva dell'investimento

Un secondo elemento che un operatore del mercato, come la Fondazione Cariplo, deve tenere in considerazione è la valutazione della redditività dell'investimento. Questa non coincide ovviamente con la redditività economico-finanziaria, dal momento che stiamo parlando di politiche abitative, ma deve essere messa in relazione al conseguimento di risultati di utilità complessiva, da considerare non solo in termini econometrici. In mancanza di forme strutturate di regolazione e cooperazione tra le istituzioni, è quindi perfettamente naturale che le risorse destinate alle politiche di *housing* vadano ad allocarsi – per quanto gli amministratori pubblici possano essere sensibili e informati sulla questione – nei territori in cui, anziché esserci un maggiore fabbisogno abitativo, vi sia una migliore prospettiva di redditività. L'aspetto inerente alle conseguenze di natura economico-finanziaria della questione di cui si parla merita una riflessione approfondita. Secondo il Piano Casa, le risorse finanziarie complessive messe a disposizione dal sistema integrato dei fondi sono stimate all'incirca intorno ai 5-6 miliardi di euro, con 2 miliardi e mezzo prove-

«La Fondazione Cariplo predilige progetti che prevedono una netta prevalenza di edilizia d'affitto, come nel caso delle aree di Milano»

nienti dal fondo nazionale e il restante reperito a livello locale. Ci tengo a sottolineare che questa stima delle risorse è un dato assolutamente credibile, forse non per tutto il paese ma almeno per le aree più sviluppate, in cui è ragionevole pensare che il fondo integrato nazionale apporti il 40% e che, a livello locale, si reperisca l'ulteriore 60%.

Progetti e proposte della Fondazione Cariplo

La Fondazione Cariplo predilige i progetti che vogliono una netta prevalenza di edilizia in affitto, come nel caso delle aree di Milano. Si tratta di abitazioni in affitto a prezzo di mercato oppure di abitazioni in affitto a cui si applicano i cosiddetti "canoni sociali". Quest'ultima ipotesi, in particolar modo, viene richiesta dai comuni, in una certa misura, come una contropartita a fronte dell'attribuzione gratuita o agevolata delle aree e di uno sconto significativo sul costo delle urbanizzazioni. Certamente noi non possiamo stravolgere il mercato immobiliare del nostro paese, per questo considero una discreta redditività quella compresa tra il 3 e il 4% (a cui va sommata l'inflazione), attraverso cui è possibile attirare gli investimenti di fondi previdenziali, grandi banche e istituzioni finanziarie. Dunque, se applichiamo un tasso di interesse di circa il 3-4% sulle risorse e lo moltiplichiamo per tutta quella che è la durata media del fondo, cioè venti o trent'anni di attività, si nota subito che il vantaggio finanziario dell'operazione è davvero notevole. Questa è solo la preconditione per avviare un'iniziativa, ma posso assicurare che è significativo l'interesse da parte di tutte le grandi istituzioni finanziarie a partecipare. Oggi si fa davvero fatica a individuare delle redditività così ben supportate.

Credo, quindi, che le iniziative favorite dal Piano Casa possano avere un ampio mercato se strutturate in modo adeguato, in quanto il vantaggio finanziario, la semplicità delle soluzioni, la velocità e la dimensione complessiva dell'investimento e la partecipazione degli enti pubblici possono rappresentare per gli operatori elementi che danno credibilità all'operazione. Inoltre, se riuscissimo ad abbattere la spesa per le aree rispetto a quella che è l'attuale incidenza sull'investimento complessivo, dal 20 al 5% circa, a ridurre il costo delle urbanizzazioni dall'attuale incidenza del 10% dell'investimento al 5% e a ipotizzare una riduzione nel costo della filiera produttiva, dalla progettazione fino all'esecuzione finale del 10%, otterremmo un risparmio totale del 55% sui costi dell'operazione. Questi tagli, assolutamente realizzabili, consentirebbero di dimezzare i prezzi di affitto degli immobili. Poi, certamente, bisogna compiere delle azioni per attirare soggetti importanti in un'operazione che può durare fino a trent'anni, con il coinvolgimento di enti pubblici, grandi istituzioni private, banche e assicurazioni.

«credo che vada considerata positivamente la nascita di moderne agenzie che allontanano il tema della casa dalla conflittualità politica»

Il sistema integrato dei fondi viene gestito dalla struttura della Cassa depositi e prestiti SGR, che si occupa principalmente di *social housing*. Come già accennavo, è probabile che verranno privilegiati gli investimenti di entità rilevante. I comuni minori potranno incontrare, dunque, alcune difficoltà, anche se collocati all'interno di zone dove esiste un reale disagio abitativo. Per questo mi auguro che in provincia vengano ripresi, dal nuovo Consiglio, gli sforzi fatti dalla scorsa legislatura, nella direzione di coordinare il lavoro degli enti locali affinché la spinta alla domanda nei confronti del sistema integrato dei fondi e delle fondazioni bancarie non derivi soltanto da settori dell'impresa, ma anche dagli stessi enti locali. Ci sono, infatti, comuni, province e regioni in Italia che hanno contribuito a costituire fondi e sono entrati in contatto con tutti gli operatori del mercato disponibili a condividere le sorti dell'iniziativa. Questo ci porta a concludere che, senza il coordinamento dei vari attori, probabilmente noi innescheremo sì dei processi virtuosi (perché in molti territori del paese – come per esempio Milano – il mercato è adulto e agiscono *players* di alto livello che talvolta precedono le politiche pubbliche), ma insufficienti. Non bisogna prendere come metro di valutazione la nostra città, in cui l'amministrazione pubblica ai vari livelli è evoluta sul tema e dove si trovano le università più avanzate e la fondazione bancaria più grande del paese. Si sono già ricordate le numerose interessanti iniziative della Provincia di Milano. Con lo stesso spirito di innovazione, la Fondazione Cariplo ha costituito la Fondazione Housing Sociale, nata nel 2004, investendo 400.000 euro all'anno per acquisire il know-how ed essere oggi protagonista di una nuova stagione delle politiche dell'abitare. Non dimentichiamo, poi, il ruolo della Regione Lombardia, che ha scelto la politica della cosiddetta "deregolamentazione" e ha individuato e classificato la casa come servizio di interesse generale prima che lo facesse lo Stato nazionale. Infine, non dobbiamo dimenticare gli sforzi del Comune, che con la delibera Verga approvata nel 2005 si è posto come punto di riferimento per queste tematiche, quando non si parlava ancora di *housing* sociale. È chiaro, dunque, che il nostro è un contesto virtuoso, ma i problemi di *governance* individuati dalla ricerca non devono essere trascurati, anche se la buona volontà degli amministratori ha fatto del territorio milanese una delle aree più avanzate.

Il coordinamento tra i diversi attori è essenziale

In questo contesto, in cui Fondazione Cariplo agisce affinché il coordinamento tra i vari attori sia al più alto livello possibile, credo che vada considerata positivamente la nascita di moderne agenzie che allontanano il tema della casa dalla conflittualità politica. Inoltre,

oggi in Regione Lombardia si sta affrontando la grande sfida del Piano di governo del territorio e, obiettivamente, i comuni non devono trovarsi ad affrontare il tema senza un quadro di programmazione adeguato. Purtroppo, infatti, la sfida della rivisitazione del PTCP (Piano territoriale di coordinamento provinciale) è stata perduta perché sono mancate le condizioni politiche per compiere alcune scelte, che avrebbero agevolato il coordinamento dei PGT a una scala territoriale superiore.

Concludo con due osservazioni in materia di procedure e semplificazione amministrativa. Purtroppo, sui nostri appalti pubblici grava la disciplina europea, spesso troppo rigida e burocratica. A livello europeo, secondo me, sarebbe stato sufficiente presidiare i principi di concorrenza e di trasparenza del mercato, affidando alle stazioni appaltanti la funzione di dimostrare, attraverso le loro semplici procedure, la garanzia della tutela dei ridetti principi. Al contrario, è stato introdotto un *modus operandi* basato su modulistica e bandi, in cui l'errore formale rappresenta un *vulnus* insuperabile. Bisognerebbe, invece, non arrestarsi al formalismo e pensare a forme alternative che snelliscano le procedure, pur nel rispetto della libera concorrenza tra le imprese. Credo, inoltre, sia necessario rendere obbligatoria la Conferenza dei servizi, per accelerare i tempi dell'azione amministrativa. In questo modo, enti e istituzioni potrebbero riunirsi in una sola seduta per valutare le diverse questioni, alla fine negando e concedendo le autorizzazioni necessarie. Talvolta, infatti, gli elaborati e i progetti non sono adeguati e questo non è imputabile semplicemente alle pubbliche amministrazioni. Inoltre, la Conferenza dei servizi consente di valutare, di concerto, la fattibilità del progetto da numerosi punti di vista, quali quello ambientale, della sicurezza, della statica, della bellezza architettonica, dell'inserimento paesistico.

DANIELA GASPARINI. Alessandro Balducci ha esordito sottolineando il ruolo cruciale che il cardinal Martini ha ricoperto nel richiamare l'attenzione della politica sul tema della casa. L'intervento del cardinale è stato sicuramente un passo importante.

Nell'area milanese il tema del governo di scala sovracomunale era già stato in parte affrontato dal CIMEP (Consorzio intercomunale milanese per l'edilizia popolare) e dal PIM (Programmazione intercomunale per l'area metropolitana), che negli anni sessanta e settanta avevano iniziato a ragionare sulle politiche di pianificazione al di là dei confini comunali. Poi, negli anni novanta questo processo si è interrotto, parallelamente alla grande crisi dei partiti e del sentimento di essere parte di un unico sistema di comuni. Da allora è stato sempre più difficile cogliere le opportunità che la mutata situazione socio-economica e i nuovi strumenti d'intervento disponibili offrivano.

«ci troviamo in mancanza di un soggetto che elabori un'idea complessiva di governo metropolitano»

Cooperare su scala sovracomunale

Dopo l'esperienza come assessore provinciale, sono diventata sindaco di Cinisello Balsamo e mi sono trovata di fronte alle novità legislative in materia di *housing*, come il Piano Casa, da un punto di vista diverso. Il tema continua ad appassionarmi, perché sono convinta della possibilità reale non solo di mettere a frutto le esperienze passate, ma anche di integrare le politiche necessarie per dare valore alla qualità della vita dei cittadini, affrontando il tema della casa, le politiche dei servizi pubblici, lo sviluppo economico e la questione della viabilità, in un rapporto strutturato tra pubblico e privato. Mi rammarico quindi che l'occasione della Legge 12 non sia stata sfruttata a sufficienza dai comuni, nonostante alcuni tentativi, perché poteva costituire un momento di riesame degli strumenti per darsi nuove regole ed elaborare un piano di servizi di scala sovracomunale. È un peccato, perché in questi anni – in mancanza di un ente regolatore – sono state avviate alcune iniziative di cooperazione tra comuni – un esempio è rappresentato dalla Legge 328 del 2000.

Sarebbe quindi bastato un piccolo sforzo per aggiungere, tra le iniziative, anche le politiche per la casa. Se questo non è purtroppo accaduto, è perché ci troviamo in mancanza di un soggetto che elabori un'idea complessiva di governo metropolitano e ancora oggi ciascun ente considera la cooperazione solo come una cessione dei propri poteri in favore di terzi. Credo, invece, si debba partire dall'analisi dei bisogni per capire quali politiche e quali strumenti occorra impiegare. Tramontato definitivamente il concetto di città metropolitana che assorbe quartieri e paesi dell'hinterland, oggi sono necessari attori quali agenzie e autorità metropolitane, soggetti capaci di mettere a sistema le informazioni e proporre delle politiche. Questa riflessione ha guidato le iniziative della Provincia di Milano nella scorsa legislatura, dimostrando che anche un soggetto debole, che non ha competenze specifiche sulla casa, può svolgere un ruolo di coordinamento.

Alla fine, considero la nostra un'esperienza tutto sommato positiva, anche se sicuramente troppo breve per poter dare i frutti sperati. Oggi continua a persistere la necessità di un soggetto che incentivi e appoggi la cooperazione tra enti in materia di *housing*. Un soggetto che non venga percepito come un ente che vuole accentrare su di sé un potere, ma come l'attore in grado di agevolare gli interventi.

Attualmente il processo di cooperazione si è interrotto e questo rappresenta sicuramente un ostacolo alla definizione di politiche e iniziative. È troppo riduttivo rimandare tutto alle riforme da fare, anche perché in questi anni si è creato un grande caos rispetto a quali siano le politiche in esame. Credo piuttosto che occorra sfruttare occasioni a noi più vicine, come quella rappresentata dal Codice delle autonomie, all'interno del

«la storia delle ALER si è definitivamente conclusa»

quale sarebbe opportuno chiarire, per le politiche della casa, la distribuzione dei diversi compiti (operativi, di pianificazione, di studio, di programmazione), incentivando i comuni che cooperano. Incentivare non significa solo mettere a disposizione dei soldi, ma anche concedere dei benefit, per esempio fiscali. Per i comuni la cooperazione infatti ha dei costi consistenti in termini economici, perché implica l'impiego di tempo e risorse per raggiungere dei risultati concreti. L'invito alla cooperazione deve coinvolgere poi anche la Regione Lombardia, perché bisogna prendere atto che la storia delle ALER si è ormai definitivamente conclusa.

L'esperienza virtuosa di Cinisello Balsamo

Oggi occorre realizzare e gestire in maniera differente rispetto al passato e l'espressione "*housing sociale*" riassume perfettamente questa nuova via. Per fare ciò bisogna però insistere affinché la regione sperimenti forme alternative di gestione di un patrimonio che, sorto negli anni sessanta, può essere in parte dimesso e in parte utilizzato, nel rispetto del territorio, come risorsa per nuove iniziative. Purtroppo i soggetti che gestiscono il patrimonio, cioè coloro che decidono le politiche da attuare e i comuni chiamati a realizzare interventi di *housing sociale*, restano ancora separati e tutto avviene come se le decisioni fossero svincolate dalla conoscenza dei contesti coinvolti e del rapido cambiamento della società.

Per questo vorrei citare un'esperienza virtuosa che viene dalla mia città, Cinisello Balsamo, dove opera il più grande movimento cooperativo nazionale a proprietà indivisa, che si fa carico di interventi che spesso i comuni, nelle loro difficoltà quotidiane, non riescono a concretizzare. Tali cooperative, attive nell'area a nord di Milano, nascono alla fine dell'Ottocento, grazie all'accordo tra le associazioni cattoliche, socialiste e comuniste. Si tratta di una lunga storia che alla base delle iniziative ha i valori di solidarietà, cooperazione e mutualità, attorno ai quali si è costruita una forte unità di intenti. Per tutto il Novecento il nostro territorio ha visto la presenza di questa realtà, che ha prodotto più di 4600 alloggi di proprietà indivisa, con affitto perenne. Negli anni si sono via via unite altre realtà locali, per creare le condizioni per una cooperazione rafforzata nel Nord di Milano. Il movimento cooperativo di Cinisello Balsamo riesce tuttora a costruire case con un costo molto basso grazie ai contributi dei risparmiatori che credono in questo progetto e ottengono una redditività del loro investimento intorno al 3% circa e con un ammortamento calcolato secondo tempi molto stretti. Questo da una parte consente a chi affitta la casa di pagare una quota che non aumenta nel tempo, dall'altra assicura alla cooperativa degli utili da poter reinvestire. Mentre i nostri comuni hanno in parte fallito quando,

«Cinisello è un comune della prima cintura milanese che, come Milano, sta conoscendo un rapido cambiamento nella composizione dei suoi abitanti»

dopo aver elaborato con Milano Metropoli un piano d'area di scala sovracomunale, non sono stati capaci di passare dalla pianificazione alla gestione, il movimento cooperativo è riuscito invece a attivare un percorso di risposta alla questione della casa, che a Cinisello Balsamo rappresenta ancora un'emergenza.

Cinisello è un comune della prima cintura milanese che, come Milano, sta conoscendo un rapido cambiamento nella composizione dei suoi abitanti: mentre la percentuale media di stranieri in provincia è del 6,8%, Cinisello ha già raggiunto il 10,7%. I soggetti locali attivi nel settore dell'*housing* devono dunque interrogarsi su che cosa significhi abitare oggi a Cinisello Balsamo e su come dare risposta alle esigenze di questa nuova popolazione, senza banalizzarle.

Mi ha fatto piacere sapere che la mia città di origine, Reggio Emilia, ha elaborato un Piano strategico partendo dai talenti dei suoi abitanti, per cercare di pianificare interventi a favore di uno sviluppo economico e sociale equilibrato. Dall'analisi è emerso che in città è ancora troppo bassa la percentuale di laureati, per questo si sono dati come obiettivo strategico quello di operare affinché le cifre possano aumentare, mettendo in campo anche numerosi incentivi. Mi piacerebbe molto ripetere quest'analisi prendendo come riferimento il quartiere della mia città dove sono concentrati circa il 50% degli stranieri, per conoscere quali sono i loro talenti e per rispondere alle loro domande sul tema dell'abitare. Non parlo soltanto della casa, ma del vivere al meglio una città, in modo da evitare disordini e malessere sociale.

Da parte nostra, il Comune di Cinisello Balsamo, alla luce degli errori del passato, ha deciso di non costruire più edilizia popolare, almeno nel senso classico del termine, per privilegiare iniziative nuove e interventi differenziati, tra cui i Patti futura vendita. Non bisogna infatti dare una risposta massificata al bisogno di casa, ma analizzare i bisogni degli abitanti, che si differenziano sia quantitativamente sia qualitativamente, con particolare attenzione a nuovi soggetti quali gli immigrati, i single, le donne separate e con figli a carico. Fasce di popolazione, che non rappresentano di per sé casi sociali, ma che necessitano di un sistema di servizi articolato e di un contesto abitativo da ripensare. Inoltre, bisogna elaborare delle strategie per favorire la presenza delle imprese sul territorio, mettendo a disposizione alloggi per i lavoratori, che spesso non riescono a trovare una casa a Milano. Affinché sia possibile attirare capitale umano, è infatti necessario che le aziende siano collocate all'interno di un "sistema-città" funzionale alle richieste e ai bisogni di vita delle persone.

«creare un Centro di competenze per formare le nuove generazioni di funzionari pubblici e aiutare Milano e i suoi comuni a definire assieme delle politiche per la casa»

La casa, per abitare la città

Occorre dunque iniziare a considerare la casa come un concetto ampio, che si estende al territorio, per capire come attivare un processo di modernizzazione in tempi rapidi, utilizzando gli strumenti e le risorse di cui oggi disponiamo. Sicuramente il rapporto con attori del settore privato può essere un elemento importante, ma non credo sia sufficiente. Nell'attuale situazione di mercato gli operatori sono in difficoltà, perché gli acquirenti scarseggiano. Non possiamo quindi permetterci di legare le politiche di *housing* a un mercato attualmente incerto. Considero invece la cooperazione con soggetti del terzo settore come una delle strade più interessanti da sperimentare, sempre senza trascurare la questione della redditività degli investimenti.

A questo proposito credo sarebbe utile, da parte della Fondazione Cariplo, organizzare un incontro di formazione per far conoscere ai comuni le opportunità che mette a disposizione per realizzare delle iniziative che possano fare a meno della partecipazione del privato.

Infine, concludo ribadendo il mio sostegno alla proposta di creare un centro di competenze, un luogo in cui non solo sia possibile formare le nuove generazioni di funzionari pubblici e politici e dare sistematicità a riflessioni e buone pratiche, ma anche che possa aiutare Milano e i suoi comuni a definire assieme delle politiche per la casa. La mancanza di un ente programmatore e la frammentazione degli interventi rappresentano infatti un grave ostacolo alla definizione degli interventi, in particolare nella provincia, dove negli ultimi dieci anni i flussi interni stanno divenendo sempre più complessi.

GIOVANNI VERGA. Mi sembra che dal dibattito di oggi sia emerso come finalmente tutti i soggetti rappresentati a questo tavolo stiano per la prima volta parlando la stessa lingua. Mentre in passato l'approccio al tema dell'*housing* era troppo spesso viziato da pregiudizi ideologici, oggi la rilevanza e lo stato di urgenza della questione sono davanti agli occhi di tutti e richiedono interventi condivisi che non è più possibile rimandare.

Gli esiti della ricerca, presentati dal professor Balducci, hanno messo in luce delle questioni che certamente non sono nuove, ma sicuramente ci hanno aiutato a creare un quadro sistematico e organizzato delle informazioni a nostra disposizione. Da parte sua, anche il presidente Claudio De Albertis ha passato in rassegna molti dei temi che occorre affrontare, quali il costo dell'area, l'apporto finanziario, la fiscalità, le tipologie e le modalità di realizzazione, le tempistiche e il raccordo con le infrastrutture. Nel mio intervento purtroppo non riuscirò a toccare tutti i temi, ma vorrei mettere a fuoco alcune questioni che reputo importanti.

«occorre, in primo luogo, formare personale preparato e altamente professionale»

Formare il personale

Per affrontare seriamente il tema dell'*housing*, un soggetto indispensabile è rappresentato dalla Regione Lombardia, oggi in fase di avvio di legislatura, perché ha competenze istituzionali in materia abitativa e può lavorare a livello di organizzazione e coordinamento degli enti. Come ricordava il sindaco Daniela Gasparini, dopo il tramonto di CIMEP e PIM, nell'area milanese sono nate importanti società e agenzie (Milano Metropoli ne è un esempio), ma è venuto a mancare il soggetto in grado di coordinare riflessioni e politiche della casa. Allo stesso modo è emersa chiaramente la mancanza di elevate professionalità attive in quest'ambito, come dimostra il fatto che oggi i professionisti competenti in materia di *housing* – ingegneri, architetti, economisti, avvocati, notai – sono poco numerosi in tutto il territorio nazionale.

Da parte sua, la pubblica amministrazione rappresenta lo specchio di questa situazione: solo pochi dirigenti conoscono a fondo l'argomento. Se parliamo per esempio dell'utilizzo dei fondi immobiliari e consideriamo i 1467 comuni della Lombardia, quanti di questi sono attrezzati in modo adeguato per affrontare l'iniziativa? Purtroppo credo molto pochi, anche in quella che viene tradizionalmente considerata la regione più avanzata del paese. Per fare in modo che si possa realizzare un'ipotesi di lavoro basata sullo strumento dei fondi occorre, in primo luogo, formare personale preparato e altamente professionale. Dopodiché l'utilizzo dei fondi può rappresentare un aiuto affinché si ricrei un rapporto sano tra il pubblico e il privato e, attraverso valutazioni trasparenti, tutti possano conoscere la remuneratività degli investimenti. In questo modo nessuno – neppure il giornalista più sprovveduto – potrebbe più permettersi di bollare questi interventi come casi di speculazione. Ovviamente, perché i conti economici stiano in piedi, tutti i soggetti che intervengono nell'operazione devono essere tutelati: il privato che investe risorse, l'affittuario e chi gestisce la tenuta complessiva dell'operazione.

Il federalismo demaniale: un'occasione da sfruttare

Sicuramente una sperimentazione milanese e lombarda è già stata avviata a partire dalle aree ottenute a costo zero. Infatti, nella definizione di alloggio sociale, pubblicata sulla "Gazzetta Ufficiale" nel giugno del 2008, si sancisce che tutti i comuni possono ricavare aree da destinare all'edilizia sociale a costo zero. Personalmente mi ero battuto affinché questo fosse un dovere delle amministrazioni e non una semplice possibilità, perché

«costruire case non solo per i ceti medio-bassi, ma anche per coloro che non possono permettersi neppure le abitazioni a canone sociale»

ritengo che tutti i comuni debbano cercare di risolvere sul proprio territorio i problemi dell'edilizia residenziale.

Un'occasione da sfruttare è quella offerta dal decreto sul federalismo demaniale. Infatti, enti pubblici come comuni, province e regioni possono attingere a risorse derivate dai proventi della valorizzazione del patrimonio nazionale in favore di interventi di edilizia sociale. Il Comune di Milano ha già messo in atto questa possibilità, ma è importante chesi utilizzino tutte le risorse disponibili a livello nazionale. Se il patrimonio dello Stato, oggi in fase di trasferimento a comuni e regioni, è stimato in termini economici in un valore compreso tra i 40 e i 70 miliardi di euro, ecco che almeno la metà di queste risorse possono essere impiegate per affrontare la questione dell'*housing*. In tal modo diventa possibile costruire case non solo per i ceti medio-bassi ma anche per coloro che non possono permettersi neppure le abitazioni a canone sociale, per evitare che il malessere sociale sfoci in sommosse simili a quelle avvenute nelle *banlieues* parigine. Si tratta infatti di un fenomeno molto rilevante: solamente a Milano sono più di 20.000 le domande di edilizia sociale che ancora non hanno trovato ascolto. Per avere invece un'idea del problema a livello regionale dobbiamo moltiplicare questa cifra.

Due modeste proposte: agire sulla leva fiscale e rendere più tempestivi gli interventi

Vorrei infine toccare due argomenti che mi stanno particolarmente a cuore. Il primo è quello della fiscalità. Attualmente la Francia ha conosciuto una ripresa del settore immobiliare perché si è finalmente iniziato ad agire sulla leva fiscale. In Italia questo non avviene. Quando recentemente il Comune di Milano ha individuato delle aree a standard e le ha messe a disposizione per costruire edilizia popolare, ottenendo circa 150 milioni di euro dalla parziale alienazione dell'ex AEM, ha dovuto pagare l'IVA sugli appalti per realizzare gli interventi di edilizia sociale. Un'amministrazione pubblica come il comune, che per costruire case per i più poveri fornisce le aree e mette in gioco le risorse economiche, non dovrebbe pagare le tasse.

La seconda e ultima considerazione riguarda la tempestività degli interventi perché, al di là della buona volontà che le amministrazioni possono dimostrare nell'organizzare tavoli di discussione e nel lavorare sui progetti, non è più possibile tollerare il fatto che i lavori partano con ritardi anche di tre anni. Ciò si verifica a causa dei numerosi incontri tra i diversi soggetti coinvolti – comune, sovrintendenze, vigili del fuoco, ASL, comitato di quartiere, solo per ricordarne alcuni –, che allungano di molto i tempi

«per la tempestività degli interventi, rendere obbligatoria la Conferenza dei servizi»

di intervento, nonostante la diligenza degli attori che lavorano durante tutto l'iter. Sono dunque d'accordo con quanto sosteneva l'avvocato Cerami, ossia rendere obbligatoria la Conferenza dei servizi, in modo tale che tutti i soggetti possano sì sostenere le proprie posizioni, ma in un unico spazio di confronto. Non è più accettabile che funzionari entrati in carica durante il corso delle operazioni possano rivoluzionare le decisioni prese dai loro predecessori nell'applicazione delle normative vigenti, rallentando il processo di realizzazione dell'iniziativa. Non si tratta solo di eliminare lungaggini burocratiche ma anche, e soprattutto, di fare in modo che tutti gli attori coinvolti possano parlare lo stesso linguaggio.

A1

L'industria fotovoltaica in Lombardia. Una leadership nazionale, da consolidare

Davide Chiaroni, Vittorio Chiesa, Federico Frattini

DAVIDE CHIARONI,
VITTORIO CHIESA
E FEDERICO FRATTINI SONO
DI ENERGY & STRATEGY GROUP,
POLITECNICO DI MILANO

Il fotovoltaico in Italia: un quadro d'insieme

Il 2009 è stato un anno fondamentale per il fotovoltaico in Italia, che si è affermato in modo sempre più evidente come un nuovo importante settore industriale per il nostro paese. Le ragioni di questo processo di maturazione sono molteplici. Innanzitutto i tassi di crescita sperimentati dalle installazioni fotovoltaiche nel corso dell'ultimo anno – nonostante gli effetti della crisi economica – sono comunque “a tre cifre”, con oltre 720 MW di nuova potenza entrata in esercizio (+113% rispetto al 2008) e un volume di affari complessivo che si è attestato attorno ai 2,6 miliardi di euro. Nel 2009 il mercato italiano è stato secondo solo a quello tedesco per installazioni (dove sono stati installati però oltre 3 GW di nuova potenza) nella classifica dei paesi mondiali. Rispetto all'anno precedente, è poi aumentato significativamente il peso degli impianti di taglia superiore a 1 MW (con una crescita in termini di potenza del 630%), il che si spiega con il fatto che molti fondi di investimento privati, italiani e stranieri, hanno indirizzato una crescente fetta delle loro risorse verso le centrali a terra (opportunità di investimento ad alto ritorno sul capitale investito). Questo fenomeno si è necessariamente accompagnato alla riduzione del peso relativo degli impianti residenziali, la cui potenza installata è comunque aumentata del 71% tra il 2008 e il 2009, grazie alla diminuzione vertiginosa del prezzo dei moduli fotovoltaici a partire dalla fine del 2008.

Parallelamente, gli impianti di taglia media e medio-grande, realizzati prevalentemente da imprese commerciali o industriali, hanno visto ridurre il loro peso sull'installato complessivo, principalmente per effetto del fenomeno del *credit crunch*, che ha fatto sentire i suoi effetti sulle capacità di investimento di moltissime imprese italiane. Tuttavia, anche questo tipo di impianti (di potenza nominale compresa tra 20-200 e 200-1000 KW) ha visto crescere l'installato tra il 2008 e il 2009 di circa il 101%.

Una seconda ragione che spiega l'interesse suscitato dal fotovoltaico italiano nel 2009 è legata al fatto che questo mercato, fino a qualche anno fa accusato di essere in larghissima parte facile preda delle imprese ad alta tecnologia straniere, soprattutto tedesche e spagnole, è stato invece in parte riconquistato dagli operatori italiani cresciuti nel corso dell'ultimo anno sia per numero sia per capacità produttiva (la produzione di celle, in Italia, è passata dai 30 MW del 2008 agli oltre 75 del 2009, mentre la produzione di moduli è aumentata di oltre 50 MW, superando i 200 MW). Delle oltre 700 imprese che operano nei diversi stadi della filiera del fotovoltaico, più della metà è italiana e un altro

«nel fotovoltaico, la Lombardia ha le potenzialità per ricoprire un ruolo di primo piano»

35% circa è costituito da imprese straniere con filiali in Italia, lasciando all'import "puro" una quota inferiore al 15%. A queste imprese vanno poi aggiunte migliaia di piccoli operatori, coinvolti nelle attività di installazione vera e propria di impianti di piccole dimensioni, che fanno della localizzazione geografica sul territorio il loro punto di forza.

Infine il settore ha vissuto, e sta ancora assistendo alle battute conclusive, un ampio e articolato dibattito sull'entità dell'inevitabile "taglio" agli incentivi inizialmente previsti dal Nuovo conto energia del 2007. Le nuove tariffe incentivanti che entreranno in vigore dal 2011, pur se in molti casi comporteranno riduzioni superiori al 10% rispetto ai livelli attualmente in vigore, hanno saputo cogliere e bilanciare da un lato le naturali spinte del governo al controllo della spesa e dall'altro lato la necessità per il settore di avere spazi di manovra ragionevoli rispetto ai quali indirizzare gli sforzi di efficienza produttiva (si consideri, per esempio, che il costo medio dei moduli nel corso degli ultimi due anni è calato di oltre il 40% e ciò in larga parte è dovuto alle migliori condizioni di fornitura del silicio, ma anche a un incremento nel livello di automazione dei produttori di moduli che ne ha aumentato significativamente la produttività).

Il fotovoltaico italiano sembra quindi essere in grado di evitare – diversamente da quanto accaduto in Spagna, dove le modifiche al sistema di incentivazione hanno di fatto affossato il mercato (passato da 2,6 GW di nuove installazioni nel 2008 a poche centinaia di MW nel 2009) – il rischio di uno stallo dovuto a un taglio non correttamente dimensionato delle tariffe *feed-in*.

Il fotovoltaico in Lombardia

In questo quadro la Lombardia, a dispetto di una localizzazione geografica in generale meno fortunata di molte altre regioni italiane in quanto a irraggiamento diretto, ha le potenzialità per ricoprire un ruolo di primo piano.

La **fig. 1** riporta la situazione della potenza installata alla fine del 2009 nelle diverse regioni italiane. La Lombardia, con quasi 125 MW, occupa la seconda posizione di questa particolare classifica, di poco distanziata dalla Puglia, ma con quasi il 33% in più di potenza installata rispetto all'Emilia Romagna. Se si dettaglia ulteriormente l'analisi (si veda la **fig. 2**) e si evidenziano i pesi relativi dei diversi segmenti di mercato (dalle installazioni residenziali sino a 20 KW a quelle industriali di taglia inferiore ai 200 KW, per crescere progressivamente verso gli impianti di grande taglia, vere e proprie centrali per la produzione di energia elettrica), le differenze nella potenza installata appaiono ancora più evidenti. La Lombardia è di gran lunga leader in Italia per il mercato residenziale,

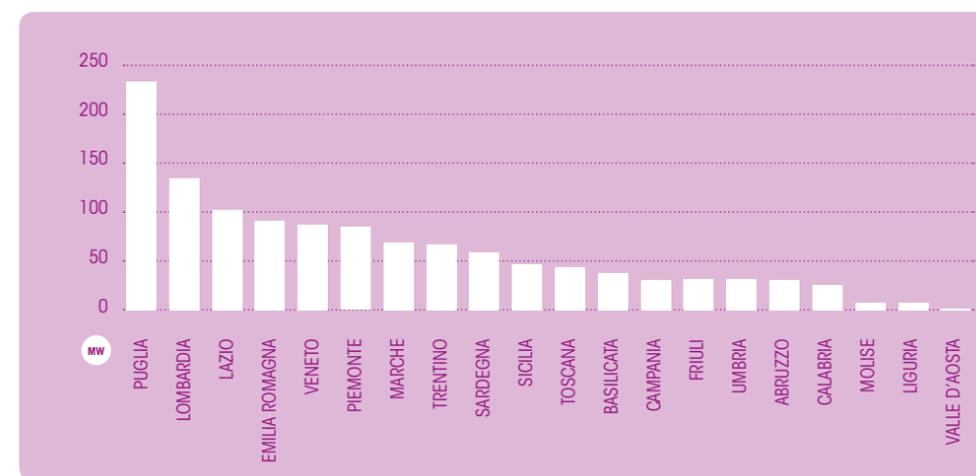


FIG. 1 - POTENZA CUMULATA AL 2009 NELLE DIVERSE REGIONI ITALIANE (ESPRESSA IN MW)

Fonte: Solar Energy Report 2009

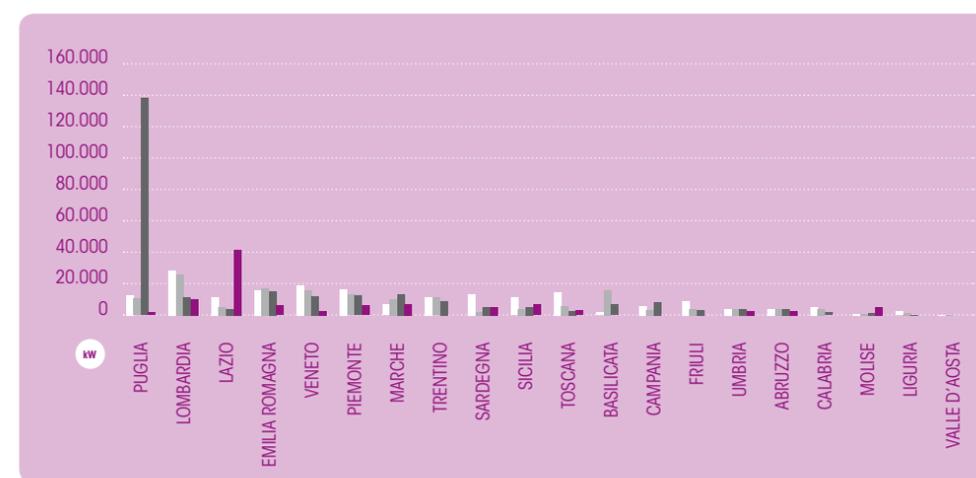


FIG. 2 - SEGMENTAZIONE PER TAGLIE DI IMPIANTO DELLA POTENZA INSTALLATA NELLE DIVERSE REGIONI ITALIANE NEL CORSO DEL 2009 (ESPRESSA IN KW)

Fonte: Solar Energy Report 2009

0-20 kW
20-200 kW
200-1000 kW
> 1000 kW

«La situazione cambia al crescere della taglia degli impianti»

con oltre 28,5 MW di potenza installata nel corso del 2009, seguita, anche se a distanza, da Veneto, Piemonte, Emilia e Toscana. La ragione di ciò non è da ricercare esclusivamente nella maggiore densità abitativa delle regioni del Nord Italia e neppure nella supposta maggiore “sensibilità” al tema della generazione di energia da fonti rinnovabili.

Un altro importante fattore è indubbiamente la presenza capillare, in modo molto più accentuato rispetto ad altre regioni italiane, di operatori che si sono specializzati nell’attività di installazione di impianti fotovoltaici. A un analogo ragionamento è possibile ricondurre la leadership della Lombardia anche nel segmento degli impianti da 20 a 200 KW di potenza nominale, che tipicamente comprende le installazioni sugli edifici industriali di piccole e medie dimensioni (si tenga presente a questo proposito che un impianto da 200 KW su tetto richiede un’estensione di circa 2000 metri quadrati sulla falda esposta a sud).

La situazione cambia invece al crescere della taglia degli impianti, con la Puglia e il Lazio rispettivamente a contendersi la prima posizione nel segmento da 200 KW a 1 MW e da oltre 1 MW. Ciò a conferma del fatto che l’irraggiamento diventa una variabile sempre più rilevante nell’orientare le scelte degli investitori al crescere della taglia degli impianti. Nonostante ciò, e ancora una volta a sottolineare come la Lombardia giochi una partita a tutto campo nel solare, sono comunque presenti impianti di taglia elevata, come la centrale da 4 MW di Ottobiano, in Provincia di Pavia, la cui realizzazione si è conclusa nell’ottobre del 2009. Il territorio lombardo ha tuttavia caratteristiche fortemente eterogenee, con aree montuose che si contrappongono a zone assolutamente pianeggianti e intensamente popolate, cui fanno da contraltare aree con insediamenti più radi. È quindi opportuno approfondire il quadro delle installazioni fotovoltaiche andando a cogliere le peculiarità delle province lombarde.

La **tab. 1** riporta la potenza e il numero di impianti installati nelle diverse province al termine del 2009. La più “virtuosa” appare essere quella di Brescia, che con oltre il 25% di tutti gli impianti esistenti in Lombardia è in testa alla classifica per quanto riguarda sia il numero di impianti sia la potenza complessiva. Segue poi la Provincia di Bergamo (con oltre il 15% degli impianti lombardi) e quella di Milano (con circa il 13%). La diffusione del fotovoltaico appare invece molto più limitata in termini assoluti nelle province di Lodi, Sondrio e Lecco.

Interessanti considerazioni emergono anche se si prende in esame la taglia media degli impianti. Nelle province di Lecco, Como e Sondrio sono preponderanti le installazioni di dimensioni relativamente piccole, a suggerire una prevalenza di sistemi residenziali o utilizzati in piccole imprese commerciali. La taglia media dell’impianto aumenta invece nelle province di Pavia e Lodi, in cui significativa è la diffusione di im-

TAB. 1 – POTENZA E IMPIANTI INSTALLATI AL 31 DICEMBRE 2009 NELLE DIVERSE PROVINCE LOMBARDE

Fonte: Progetto RenLab
Camera di Commercio di Milano

	NUMERO IMPIANTI	% N. IMPIANTI IN ITALIA	% N. IMPIANTI IN LOMBARDIA	POTENZA CUMULATA (MW)	POTENZA 2009 (MW)	% POTENZA (CUMULATA) IN ITALIA	% POTENZA (CUMULATA) IN LOMBARDIA	% POTENZA (2009) IN LOMBARDIA	DIMENSIONE MEDIA IMPIANTI
Bergamo	1.583	2,3%	15,1%	18.281,78	11.375,34	1,7%	14,6%	16,2%	11,5
Brescia	2.666	3,9%	25,4%	30.119,67	18.357,22	2,9%	24,1%	22,5%	11,3
Como	518	0,7%	4,9%	4.268,09	2.593,09	0,4%	3,4%	3,1%	8,2
Cremona	740	1,1%	7,0%	7.591,35	4.509,10	0,7%	6,1%	4,4%	10,3
Lecco	419	0,6%	4,0%	2.869,62	1.721,78	0,3%	2,3%	1,8%	6,9
Lodi	270	0,4%	2,6%	4.510,25	2.626,87	0,4%	3,6%	2,0%	16,7
Mantova	575	0,8%	5,5%	6.409,78	3.875,07	0,6%	5,1%	4,4%	11,1
Milano	1.416	2,1%	13,5%	20.001,85	12.561,85	1,9%	16,0%	19,0%	14,1
Monza e Brianza	596	0,9%	5,7%	7.614,26	4.655,51	0,7%	6,1%	5,9%	12,8
Pavia	474	0,7%	4,5%	11.790,47	7.403,67	1,1%	9,4%	11,2%	24,9
Sondrio	383	0,6%	3,6%	3.285,93	1.983,21	0,3%	2,6%	2,2%	8,6
Varese	868	1,3%	8,3%	8.256,96	5.114,28	0,8%	6,6%	7,1%	9,5
TOTALE	10.508	15,2%	100%	125.000,00	76.777,00	11,9%	100%	100%	11,9

pianti realizzati a terra o sulla copertura di serre o edifici di società agricole. Ciò è particolarmente evidente nel caso di Pavia, ove la dimensione media degli impianti installati è molto maggiore anche rispetto alla media italiana (che si attesta sui 15,6 KW). Questo si spiega in parte con l’attenzione che gli investitori hanno recentemente riservato al territorio pavese (dove esiste una “sacca” solare in cui si raggiungono elevate condizioni di irraggiamento particolarmente favorevoli), come localizzazione ideale per l’installazione di impianti di grande taglia.

Infine, la **tab. 2** riporta i dati relativi al numero di impianti e alla potenza installata rispetto al numero di abitanti e all’estensione territoriale delle diverse province lombarde. L’analisi della tabella mostra che la Provincia di Milano e la neonata Provincia di Monza e Brianza sono le prime per diffusione del fotovoltaico in termini relativi rispetto alla loro estensione territoriale. Diversamente, il valore per abitante le colloca all’ultimo posto di questa particolare classifica, a causa della forte densità abitativa delle aree, in cui predominano unità a più piani e multifamiliari. Le province di Brescia e Bergamo confermano il loro ruolo di primo piano nella diffusione del fotovoltaico anche in termini relativi, soprattutto se si tiene conto del fatto che una parte consistente del territorio ha carattere montano e quindi nei fatti è difficilmente utilizzabile per l’installazione di questo tipo di impianti. Anche sotto tale prospettiva si confermano lontane dal pieno sviluppo le province di Lodi, Como, Sondrio e Lecco, il cui potenziale di crescita è tuttavia significativo.

«Le province di Brescia e Bergamo confermano il ruolo di primo piano nella diffusione del fotovoltaico»

	NUMERO IMPIANTI PER 100.000 ABITANTI	POTENZA IN W PER ABITANTE	NUMERO IMPIANTI PER 100 KM ²	POTENZA IN KW PER ABITANTE
Bergamo	145,9	16,9	58,1	6,7
Brescia	214,9	24,3	55,7	6,3
Como	87,9	7,2	40,2	3,3
Cremona	204,6	21,0	41,8	4,3
Lecco	124,1	8,5	51,3	3,5
Lodi	119,9	20,0	34,5	5,8
Mantova	139,6	15,6	24,6	2,7
Milano	45,4	6,4	89,7	12,7
Monza e Brianza	71,0	9,1	147,2	18,8
Pavia	87,3	21,7	16,0	4,0
Sondrio	209,6	18,0	11,9	1,0
Varese	99,2	9,4	72,4	6,9

La filiera industriale

La più volte citata leadership della Lombardia nel fotovoltaico italiano è però evidente soprattutto se si considera la filiera industriale che, come ricordato in premessa, rappresenta il vero “motore” del settore, non solo attraverso le implicazioni occupazionali (tra cui va considerato ovviamente l’indotto generato), ma anche le ricadute economiche misurate in termini di percentuale del valore creato dal settore – in larga parte alimentato dal sistema di incentivazione nazionale – che viene “catturato” dagli operatori lombardi.

La Lombardia – come emerso dallo studio condotto dall’Energy & Strategy Group del Politecnico di Milano e finanziato dalla Camera di Commercio di Milano – ha attività imprenditoriali e di ricerca che coprono tutte le attività della filiera del solare. (tab. 3)

– Nella produzione del silicio, materia prima per eccellenza dell’industria fotovoltaica, in Lombardia è presente Italsycon, una delle tre iniziative imprenditoriali italiane in un comparto a elevata intensità tecnologica, attualmente in fase di sviluppo, nonostante la

TAB. 2 – POTENZA E IMPIANTI INSTALLATI AL 31 DICEMBRE 2009 NELLE DIVERSE PROVINCE LOMBARDE PER ABITANTE E PER ESTENSIONE TERRITORIALE

Fonte: Progetto RenLab
Camera di Commercio di Milano

NOME	SEDE	ATTIVITÀ	PRINCIPALI CARATTERISTICHE
Solarcell	Vimercate (MB)	Produzione di celle	<ul style="list-style-type: none"> • Capacità produttiva celle 2010: 30 MW • Produzione celle: non avviata
Solarday	Mezzago (MI)	Produzione di moduli	<ul style="list-style-type: none"> • Ricavi 2009: 61 mln. di euro • Capacità produttiva moduli 2009: 60 MW • Produzione moduli 2009: 30 MW
MX Group	Villasanta (MB)	Produzione di moduli	<ul style="list-style-type: none"> • Ricavi 2009: 40 mln. di euro • Capacità produttiva moduli 2009: 60 MW
Vipiemme Solar	Isso (BG)	Produzione di moduli	<ul style="list-style-type: none"> • Ricavi 2009: 30 mln. di euro • Capacità produttiva moduli 2009: 8 MW • Produzione moduli 2009: 8 MW
Enerpoint	Desio (MI)	Distributore / EPC Contractor	<ul style="list-style-type: none"> • Ricavi 2009: 80 mln. di euro • MW realizzati nel 2009: 24 MW
Energos	Monza	EPC Contractor	<ul style="list-style-type: none"> • Ricavi 2009: 60 mln. di euro • MW realizzati nel 2009: 12 MW • Impianti realizzati fino al 2009: 270
SMA Italia	Milano	Produzione di <i>inverters</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Ricavi 2009: 35 mln. di euro • Numero prodotti gamma: 60
Aros	Milano	Produzione di <i>inverters</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Ricavi 2009: 60 mln. di euro • Numero prodotti gamma: 30

TAB. 3 – PRINCIPALI INIZIATIVE INDUSTRIALI NEL SETTORE FOTOVOLTAICO IN LOMBARDIA

Fonte: Progetto RenLab
Camera di Commercio di Milano

«La Lombardia è particolarmente attiva nella ricerca di soluzioni innovative per la fabbricazione di nuove generazioni di celle fotovoltaiche»

crisi finanziaria e l'evoluzione competitiva a livello mondiale di questa area di business a livello mondiale abbiano imposto, nel corso dell'ultimo anno, una battuta d'arresto agli investimenti in corso.

– Nella produzione di celle, ovvero delle componenti di base dei moduli fotovoltaici che poi costituiscono la parte “esposta” degli impianti fotovoltaici, la Lombardia e l'area milanese in particolare hanno visto nel corso del 2009 ultimarsi l'impianto produttivo di Solarcell che, con una capacità produttiva di circa 60 MW, si pone in diretta competizione con le realtà italiane più affermate, quali le venete XGroup e Helios Technology. Sempre in questo ambito la Lombardia è particolarmente attiva nella ricerca di soluzioni innovative per la fabbricazione di nuove generazioni di celle fotovoltaiche. Operano nell'area due organizzazioni di un certo rilievo nel panorama italiano: ERSE (ex CESI Ricerca) e Arendi. ERSE effettua attività di ricerca sulle celle e ha sviluppato anche una piccola produzione per un mercato di nicchia. Arendi si occupa di attività di ricerca sulla produzione di celle con tecnologia al film sottile e ha in progetto di sviluppare un impianto ad hoc dedicato alla produzione di celle con tecnologia al Tellururo di Cadmio (CdTe). A questi si affiancano almeno altri due centri di ricerca universitaria che godono di visibilità a livello internazionale, ovvero il Laboratorio per le Nanostrutture epitassiali su silicio e per spintronica (L-NESS), centro d'eccellenza della Regione Lombardia istituito presso il Polo di Como del Politecnico di Milano, e il Dipartimento di Scienza dei materiali dell'Università di Milano-Bicocca, che si occupa in particolare dello studio di celle solari a film sottile.

– Nella produzione di moduli, poi, la Lombardia ha un primato industriale da difendere. In primo luogo sono lombardi i due più grandi operatori del paese (MXGroup e SolarDay) che, con i quasi 120 MW di capacità produttiva complessivamente installata, coprono più della metà della capacità produttiva totale italiana. Inoltre, le imprese lombarde che operano in questa fase della filiera risultano nel complesso pari a circa il 19% del totale delle imprese nazionali e dimostrano una vitalità (con una parte significativa delle aziende nate negli ultimi tre anni) significativamente maggiore rispetto a quella del resto delle imprese italiane. Vale la pena ricordare in quest'ambito anche la presenza nell'area milanese di Enipower che, nonostante abbia la propria sede produttiva a Nettuno nel Lazio, rappresenta indubbiamente un *player* storico nel campo energetico e un punto di forza, soprattutto in merito alla disponibilità delle competenze chiave, per la Lombardia.

– I principali distributori, *system integrators* ed *EPC contractors* – ovvero gli operatori che si occupano della vera e propria installazione dell'impianto, con un contributo alla progettazione dello stesso che cresce all'aumentare della taglia – sono lombardi e sempre in Lombardia ha sede circa il 15% del totale delle imprese attive in questa fase della filiera. In particolare, vale la pena qui ricordare due importanti operatori: Enerpoint, con sede a

Desio, che si colloca tra i primi *system integrators* italiani; ed Enerqos, con sede a Monza, che figura tra i primi *EPC contractors* in Italia per fatturato complessivo. È interessante sottolineare come Enerqos, che ha all'attivo oltre 250 impianti progettati e realizzati, ha iniziato a espandere nel corso dell'ultimo anno le sue attività anche al di fuori dei confini nazionali. Un ultimo cenno merita il caso di Tecno Spot, società nata nel 1998 e uno dei principali distributori italiani di materiale per fotovoltaico, che dispone di un centro logistico specializzato all'avanguardia per il settore.

– Infine, anche nella produzione di componentistica specializzata e in particolar modo di *inverters* – ovvero i “trasformatori” della corrente continua in uscita dai moduli fotovoltaici in corrente alternata, che può essere immessa in rete e collegata alle normali utenze – la Lombardia gioca un ruolo chiave. Tra i principali produttori di *inverters* italiani vanno ricordate le lombarde Aros e Siel, frutto della tradizionale presenza a livello regionale di operatori specializzati nell'automazione e nell'elettronica industriale. Ha sede in Lombardia anche SMA, filiale dell'omonimo colosso tedesco leader mondiale nella produzione di *inverters* per fotovoltaico, la cui attività in Italia si è caratterizzata negli ultimi anni sia per una forte spinta all'innovazione di prodotto sia – forse ancora più importante per le ricadute sul territorio – per una capillare attività di formazione degli installatori e dei progettisti, attività che indubbiamente ha contribuito a diffondere la già citata “cultura del solare” in Lombardia.

Considerazioni conclusive

Anche l'analisi del tessuto industriale del fotovoltaico in Lombardia, oltre a quella del mercato e dell'installato, mette in evidenza il ruolo primario che la regione ha giocato nello sviluppo del settore in Italia. Va tuttavia sottolineato che questa posizione di leadership è ancora ben lungi dall'essere consolidata e quindi non è permesso agli operatori e alle istituzioni lombarde di “sedersi sugli allori”. Soprattutto perché la strada da compiere è ancora lunga e il mercato lombardo, che pure ha sperimentato tassi di crescita estremamente significativi nel corso degli ultimi due anni, è ancora lontano dalla saturazione.

Vale la pena a questo proposito provare a fare qualche stima. Se la Lombardia fosse in grado di raggiungere lo stesso livello di KW installati pro capite dalla regione che è – sotto questo punto di vista – la più virtuosa d'Italia, ovvero il Trentino Alto Adige con i suoi oltre 33 KW per 1000 abitanti, la potenza fotovoltaica installata supererebbe i 260 MW, più del doppio del livello attuale. È vero che sotto questo aspetto la Lombardia è penalizzata dall'elevata densità abitativa e dalla tipologia prevalente delle unità abitative, che specialmente nei grandi centri urbani non sono unifamiliari (il che riduce, a parità di

«per il livello di KW installati pro capite, il Trentino Alto Adige è la regione più virtuosa d'Italia»

abitanti, la superficie disponibile su tetto per l'installazione dell'impianto). È altrettanto vero, però, che esistono indubbie potenzialità di sviluppo del fotovoltaico nelle regioni legate, per esempio, alla forte industrializzazione e alla spiccata presenza dell'attività commerciale, che rendono disponibili ampie superfici (coperture di magazzini o di centri della Grande distribuzione organizzata), potenzialmente destinabili all'installazione di nuovi impianti. Se si prendono a riferimento i paesi europei più virtuosi, ovvero Germania e Spagna, nei quali i livelli di installazione per migliaio di abitanti sfiorano i 70 KW, si potrebbe addirittura ipotizzare una potenza installata in Lombardia pari a circa 600 MW, più di cinque volte il valore a oggi raggiunto.

I numeri diventano ancora più impressionanti – non tanto in valore assoluto quanto per la distanza da colmare rispetto alla situazione attuale – se si allunga l'orizzonte di indagine, andando a riguardare il 2020 come anno previsto per il raggiungimento degli obiettivi europei di “sostenibilità” della produzione e dei consumi energetici, e se si prendono in esame le potenzialità implicite nel sistema lombardo. Ipotizzando che da qui al 2020 tutti i nuovi edifici residenziali installino per ciascuna unità abitativa – come peraltro previsto dalla Legge 25/2010 di conversione del D.Lgs. 194/2009 (decreto legge Milleproroghe), la cui entrata in vigore viene costantemente rimandata – almeno un KW di potenza da fotovoltaico, la nuova potenza installata solamente sui nuovi edifici supererebbe la quota di 1 GW. Altri 300 MW, calcolati tenendo conto delle effettive superfici a disposizione e delle nuove realizzazioni, potrebbero essere ragionevolmente installati da qui al 2020 sulle coperture degli edifici della Grande distribuzione organizzata e quasi 400 MW di impianti fotovoltaici potrebbero essere realizzati “coprendo” parzialmente i tetti delle serre per coltivazioni agrarie, che in Lombardia contano per una superficie totale di circa 19 milioni di metri quadrati.

Infine, sempre secondo le nostre stime, quasi 5 GW di impianti potrebbero essere installati entro il 2020 sfruttando – come si è già cominciato a fare nel corso del 2009 – la disponibilità di aree incolte (o a basso rendimento agrario) o già compromesse (come nel caso di cave o discariche) per la costruzione di vere e proprie centrali per la produzione di energia elettrica da fonte fotovoltaica.

Come si vede, con un potenziale teorico di quasi 7 GW nei prossimi dieci anni e un riallineamento assai ragionevole agli esempi virtuosi citati in precedenza che avverrà nel corso dei prossimi due o tre anni, è necessario che il sistema Lombardia tenga il passo della crescita. La posta in gioco è molto alta – con un controvalore di mercato dell'ordine di qualche miliardo di euro –, ma la partita deve essere giocata su diversi fronti. Dalle imprese che devono trovare, nonostante la crisi, il coraggio di investire per non segnare il passo in termini di capacità produttiva e per cogliere le opportunità che mercati geogra-

«nel corso dei prossimi due o tre anni, è necessario che il sistema Lombardia tenga il passo della crescita»

fici a noi vicini (come quelli dei paesi balcanici e dell'Est Europa in generale) offriranno nei prossimi anni. Dal sistema bancario e finanziario, che deve sempre più attrezzarsi, in termini di competenze e strumenti finanziari adeguati (per esempio potenziando il ricorso al *project financing* e al *venture capital*), per supportare le imprese nel percorso di crescita, tenendo conto delle peculiarità del fotovoltaico. Dalle associazioni industriali e dalle organizzazioni consortili, che devono svolgere con più intensità il loro ruolo di *lobbying* (per esempio per ottenere uno snellimento delle procedure burocratiche di autorizzazione alla costruzione e del successivo allaccio alla rete elettrica) e di supporto a un settore industriale che, come indicato all'inizio, sta ora prendendo coscienza della sua esistenza e delle sue potenzialità. Dalle amministrazioni pubbliche, sia a livello locale sia regionale, che attraverso azioni sulle procedure autorizzative e ulteriori interventi di sostegno agli investimenti in fotovoltaico devono accompagnare la Lombardia lungo il suo percorso di crescita. Dei 350 milioni di euro che sono stati destinati dalle amministrazioni pubbliche locali e regionali al fotovoltaico nel corso del 2009, solo il 10% è riconducibile agli enti lombardi, percentuale in calo rispetto all'anno precedente, contro un analogo (ma in crescita rispetto al passato) 10% della Puglia e il 20% della Sardegna.

La competizione per il consolidamento del sistema industriale italiano del fotovoltaico passa anche e inevitabilmente da misure di questa natura.

Dolci energie

Giuliano Di Caro

IN ITALIA IL SETTORE DELLE FONTI RINNOVABILI DI ENERGIA dà lavoro a circa 25.000 persone. Se vi sembrano ancora poche in tempi di corsa globale alla sostenibilità, specie se consideriamo la Germania e i suoi 250.000 occupati nelle rinnovabili, un elemento cruciale di comprensione lo porta Gilberto Gabrielli, fondatore e CEO dell'azienda lombarda Tolo Energia: «Consideri che di fatto questi posti di lavoro si sono creati in poco meno di tre anni».

Ecco l'istantanea di un settore vitale, in crescita costante, con i piedi saldamente piantati nell'oggi e nel domani. E in questa esplosione imprenditoriale nazionale, la Lombardia guida l'avanzata.

Industria, non chiacchiera

«Questa è industria vera, non chiacchiera» chiarisce subito Gabrielli. «Ogni investimento nel campo delle rinnovabili va ragionato e pianificato in termini di assoluta serietà e competenza. La differenza sostanziale tra l'investire nell'energia ottenuta da petrolio e gas e dalle fonti rinnovabili è che per ammortizzare l'investimento nelle rinnovabili serve parecchio tempo. Circa otto anni per rientrare dell'*equity*, la quota di capitale che tu in quanto imprenditore hai messo in prima persona, e una dozzina per ripagare il debito fatto con il sistema bancario. Insomma, in totale stiamo parlando di circa quindici o vent'anni. Per questo è cruciale, in tale contesto, creare a dovere le condizioni tecniche, organizzative e finanziarie capaci di portare lontano.»

In Italia il contesto produttivo è imbastito di una miriade di centrali di piccole e medie dimensioni. E dunque, prosegue Gabrielli, «il sistema bancario, per stare dietro a questa nuova ondata imprenditoriale, deve avere a disposizione le informazioni per valutare l'affidabilità dell'investitore. Nel campo delle rinnovabili molte delle società che hanno creato e creeranno nel futuro prossimo impianti fotovoltaici, di biogas e così via sono aziende medie e piccole, come la mia. Quindi il rapporto tra l'*equity* e l'investimento è piuttosto sbilanciato: è l'istituzione bancaria a garantire circa i tre quarti dell'investimento».

È qui, in questo rapporto tra *equity* e finanziamento bancario, che entrano in gioco le tariffe, lo strumento chiave per creare imprese nel campo delle rinnovabili e articolare l'offerta energetica di un intero paese. «Le tariffe sono decise dai governi e permettono agli imprenditori che vogliono entrare nel settore di accedere rapidamente al sistema dei finanziamenti bancari» spiega Gabrielli. «E attualmente il sistema tariffario italiano è il migliore d'Europa.»

GIULIANO DI CARO
È GIORNALISTA

«Senza la finanza non ci sarebbe capacità di investire e non esisterebbe lo sviluppo tecnologico, e dunque l'innovazione, cruciale nel nostro campo»

Tocca all'Italia

Il segreto per la creazione di un vero e proprio comparto industriale riccamente articolato sta tutto nelle condizioni di partenza. Non a caso le due capofila europee nelle rinnovabili sono Spagna e Germania. Quest'anno produrranno rispettivamente cinque e sette gigawatt, laddove un gigawatt copre in genere il 3-4% del fabbisogno energetico di un grande paese europeo. «Ebbene, un anno fa le tariffe migliori erano quelle spagnole, due anni fa quelle tedesche» continua Gabrielli. Oggi esiste in questi due paesi un mercato di altissimo profilo e comparti industriali che danno lavoro a centinaia di migliaia di persone. Insomma, è il turno dell'Italia.

Per quale motivo oggi le tariffe italiane sono le migliori del vecchio continente? «Se l'idea di un paese, in termini di politica industriale, è quella di creare un comparto produttivo di alto livello, allora la via obbligata sono le tariffe agevolate. Esse invogliano gli investitori e le banche a scommettere su questa strada e forzano settori già esistenti, come l'impiantistica, a rinnovarsi e adeguarsi ai tempi. È precisamente quello che sta succedendo da noi. Tali misure hanno un impatto concreto, potente e misurabile. Se oggi abbiamo le tariffe più favorevoli è perché c'è un obiettivo all'orizzonte: coprire il 20% del fabbisogno energetico del paese con energia proveniente da fonti rinnovabili. Non abbiamo un'industria in grado di sostenere investimenti immensi e di far partire il settore delle rinnovabili. Ma se non hai un'industria capace di imbarcarsi in simili investimenti, allora difficilmente hai l'occasione di generare una capacità produttiva rilevante. Ecco perché l'Italia ha scelto la via più logica: incentivare nuovi produttori e la nascita di aziende per far partire il settore.»

La tariffa arriva nel momento giusto. Perché negli ultimi cinque anni il mondo imprenditoriale lombardo, al primo posto in Italia nell'arena delle rinnovabili, non è rimasto con le mani in mano. Al contrario, svariate esperienze hanno preparato il terreno per questo passaggio storico.

Ma di storico c'è prima di tutto un'alleanza: quella tra energie rinnovabili e mondo della finanza. Lo sa bene Gabrielli, che la sua carriera l'aveva iniziata lavorando in Eni e Montedison. «Fin dall'inizio ho capito che in questo campo la componente finanziaria è di assoluta rilevanza. Senza la finanza non ci sarebbe capacità di investire e non esisterebbe lo sviluppo tecnologico e dunque l'innovazione, cruciale nel nostro campo. Inoltre la finanza oggi si occupa del mondo dell'energia perché rappresenta una specie di scommessa a basso rischio. Il motivo è semplice: quello che produci viene comunque consumato. Se produci bicchieri o oggetti di design la storia cambia e di parecchio.»

È questo il vantaggio delle rinnovabili oggi: ciò che produci sarà consumato. Tutto rose e fiori, dunque? Niente affatto. Perché le rinnovabili hanno uno svantaggio fondamentale rispetto a petrolio e simili: la questione del trasferimento e dell'accumulo di energia.

«Il *concentred solar power* sta entrando nelle modalità di produzione ed è una delle grandi scommesse per il futuro»

La parola magica? Ottomila ore

Ottomila ore di produzione di energia all'anno. È questa la produzione ideale di energia, perché, ci dice ancora Gabrielli, «è il tempo in cui produce una qualsiasi fabbrica, a ciclo combinato e continuo, aperta di giorno e di notte. Se raggiungi questa capacità di produzione di energia, il tuo investimento si ripaga più in fretta. In Italia un impianto fotovoltaico funziona al massimo per 1400 ore, uno a biogas 8000 ore, un impianto di geotermia come quello toscano, a Larderello, 8000 ore. Insomma, l'aspetto più rilevante non è tanto la quantità di energia prodotta, quanto la continuità di produzione. Il difetto del fotovoltaico e dell'eolico è che producono energia a cicli. La domanda principale dunque è: come faccio a produrre energia con il sole o con il vento per ventiquattro ore al giorno?». È su questo che si stanno concentrando le ricerche tecnologiche di tutto il mondo.

Una delle soluzioni più affascinanti si chiama solare a concentrazione, che ha il vantaggio di tramutare l'energia radiante del sole rendendola disponibile come calore ad alta temperatura, immagazzinabile e conservabile. Il meccanismo ce lo spiega ancora Gabrielli. «Il *concentrated solar power*, o CSP, è una tecnologia che permette, grazie a degli specchi tecnologicamente avanzati, di concentrare su un determinato punto l'energia del sole. Questa diventa calore e riscalda un liquido composto da sali. A loro volta riscaldano l'acqua dentro a un serbatoio fino a 600 gradi e il vapore così generato viene utilizzato per far andare delle turbine. Se conservi il vapore e la temperatura, allora puoi produrre elettricità quando serve, e non in base alla forza del vento o all'andirivieni del sole.»

Il *concentrated solar power* sta entrando nelle modalità di produzione ed è una delle grandi scommesse per il futuro. «Il premio Nobel Carlo Rubbia sostiene che un chilometro quadrato ricoperto di specchi posizionati nel deserto del Sahara è in grado di produrre energia a sufficienza per dare luce a un intero paese in Europa. E ha ragione: la quantità di energia prodotta con questo sistema è incomparabile rispetto a fotovoltaico ed eolico. È stabile e continua» aggiunge Gabrielli. Ciò spiega gli ingenti investimenti fatti negli ultimi tre anni, come il progetto della Comunità europea di trasferire l'energia araba così prodotta attraverso le dorsali del Mediterraneo, idea tecnologicamente ambiziosa e molto costosa. E anche «la fantastica iniziativa degli Emirati Arabi e della famiglia reale di Abu Dhabi, chiamata Masdar. Hanno raccolto investimenti e know-how per costruire la prima città completamente autosostenibile dal punto di vista energetico. Il progetto è stato realizzato da uno dei più bravi architetti del mondo, Norman Foster».

«Enerqos, azienda lombarda che per i suoi ricavi si attesta come una delle prime realtà italiane del fotovoltaico»

Dal globale al locale. Il distretto tecno-sostenibile di Monza e Brianza

Lavorare nel campo delle rinnovabili porta a ragionare secondo una visione, un progetto. Come all'estero, anche nel nostro paese il settore si sta articolando e assestando come un campo complesso e differenziato. Alle realtà più piccole si affiancano altre, di dimensioni e fatturato considerevoli. È il caso di Enerqos, azienda lombarda che per i suoi ricavi (circa 100 milioni di euro l'anno) si attesta come una delle prime realtà nazionali del fotovoltaico.

Enerqos realizza solo impianti fotovoltaici di grandi dimensioni o coperture industriali. «È stata una scelta consapevole fin dall'inizio» ci spiega Giorgio Pucci, vicepresidente e uno dei quattro soci fondatori dell'azienda.

L'idea della società nasce nel 2006. Ognuno dei soci ha un'esperienza di alto livello in aziende ad alta tecnologia, avendo diretto in passato colossi come Apple, Nokia, Texas Instruments. «L'alta tecnologia è il punto di forza della nostra società» spiega Pucci. Una società che realizza impianti un po' ovunque in Italia, in particolare Puglia e Sicilia, oltre che in Francia, Grecia, Turchia e Israele. In Italia e all'estero, Enerqos esporta know-how, competenze generate dalla loro presenza sul mercato. «Alta tecnologia per noi significa per esempio avere le competenze per inventare e brevettare un nostro sistema di telecontrollo degli impianti. Dal nostro centro di Pisa controlliamo la produttività e la sicurezza di tutti gli impianti dell'azienda in giro per il mondo.» È sull'hi-tech, insomma, che questa azienda lombarda si gioca la sfida del mercato globale. «È ciò che esportiamo all'estero ed è su questo che battiamo i nostri concorrenti. Vede, il punto non è il prezzo dell'energia prodotta, che peraltro cala mese dopo mese secondo le regole del mercato, bensì il sapere tecnico e tecnologico che riesci a creare come azienda.»

E il sapere significa convergenza. Ecco perché Enerqos ha appena annunciato la creazione di un distretto del fotovoltaico, realizzato in collaborazione con la Camera di Commercio di Monza e Brianza. «Distretto significa associare le aziende tecnologiche, di energia, dell'IT e delle telecomunicazioni del territorio. Parliamo di una rete che coinvolgerà oltre cento aziende. L'idea ricalca in parte quella del distretto del fotovoltaico realizzato in Germania dalla Merkel.» Ecco come lo sviluppo di tecnologie dedicate al fotovoltaico e pensate per combattere sul mercato globale ha ricadute positive sul territorio, sul locale.

«Si parla tanto di nucleare in Italia. Ma toccherebbe ragionare invece su esperienze realmente trasformative del tessuto culturale e produttivo, come il progetto di creare un distretto dedicato. È in questo modo, associando e tessendo relazioni tra comparti produttivi convergenti, che quest'anno l'Italia si appresta a superare la Spagna nella produzione di energia pulita. Ed è su questa visione di eccellenza che dobbiamo puntare.»

Rinnovabili e tradizione

Se la corsa a fotovoltaico e biomasse è iniziata pochi anni fa, altre forme di energia pulita fanno parte della tradizione della Lombardia da sempre. È il caso dell'energia idroelettrica, nella cui produzione essa è storicamente la prima regione d'Italia. Ma per il passaggio storico successivo serve intuizione. L'ha avuta Gabrielli nel 2003 quando, nel suo lavoro di consulenza finanziaria con il secondo allevatore di maiali cinesi (parliamo di cifre da dieci milioni di maiali l'anno), ha compreso che gli scarti di questa produzione alimentare venivano semplicemente buttati via. «Conoscevo da vicino l'esperienza degli imprenditori di Bolzano, che dagli scarti delle segherie ottengono il 70% del fabbisogno energetico locale. Energia autenticamente rinnovabile, perché gli alberi vengono accuratamente ripiantati. Nel caso del produttore cinese le potenzialità erano enormi. Così abbiamo fatto uno studio di fattibilità insieme al Ministero dell'Ambiente italiano, grazie a quel brillante personaggio che è Corrado Clini e al suo accordo bilaterale con la Cina. Abbiamo messo a punto una tecnologia trasferibile di conversione e oggi produciamo dagli scarti di quella lavorazione 3 MW. In quel periodo iniziava a delinearsi il protocollo di Kyoto. E pensai: se il sistema di produzione di energia permette di smaltire rifiuti, e per giunta esistono anche le condizioni per farsi finanziare questa attività, perché non occuparsene?»

Ognuno seguendo il proprio percorso, molti imprenditori lombardi sono arrivati in pochissimi anni alla stessa conclusione, creando una rilevante quantità di aziende medio-piccole, le stesse dimensioni dei circa ottomila impianti di fotovoltaico sparsi per l'Italia. «Sostanzialmente si è riprodotto anche in questo nuovo campo il tessuto produttivo lombardo, la nostra mentalità di medie e piccole imprese, molto specializzate in un campo, forti di una solida professionalità» ragiona Alessandro Sotgiu, amministratore delegato dell'azienda produttrice di moduli fotovoltaici Solarday. Operativa dal 2007, dà lavoro a 120 persone. «Il nostro cliente finale è l'installatore. E il nostro business è sostanzialmente ripartito in due, metà all'estero e l'altra metà in Italia, prevalentemente nel Nord, dove c'è una spiccata sensibilità.»

La parabola di Solarday ben racconta l'espansione del settore: dal primo fatturato di 17 milioni del 2007 è passata ai 58 del 2008 e ai 61 del 2009. I progetti per il futuro sono chiari: «consolidare la nostra presenza sul mercato italiano e intensificare il business con l'estero». Intanto i prezzi per watt diminuiscono e dunque forzano le aziende a moltiplicare la capacità di produzione dell'energia. Un problema? «Per niente. Che il prezzo si riduca e le rinnovabili si avvicinino come rapporto costi/benefici all'energia tradizionale per noi è un vantaggio.» Insomma, chi ha messo in piedi una buona struttura aziendale negli ultimi tre o quattro anni oggi può guardare alle sfide del futuro prossimo con una certa serenità.

«quello delle rinnovabili è un settore in cui l'innovazione tecnologica la fa da padrona»

Tecnologia oggi e domani

Certo, non basta una visione manageriale evoluta. A evolversi deve essere anche il settore stesso. Nuove figure professionali sono necessarie per garantire una crescita ulteriore del settore.

Simone Fedeli era responsabile dello sviluppo di Mxgroup. Poi ha deciso di mettersi in proprio insieme ad altri colleghi lombardi creando una società di consulenza indipendente (in realtà le società sono tre: Vesta, più prettamente tecnica; Chimaera, che unisce gli aspetti amministrativi, legali e tecnici; e SVEnergia, con il Gruppo SOFA, che realizza impianti fotovoltaici). «Abbiamo così allestito una scatola completa di servizi. Innanzitutto aiutiamo chi investe a fare scelte corrette: il mercato del fotovoltaico, per esempio, è piuttosto complesso ed esistono ancora personaggi e progetti improvvisati, che costano alle aziende serie tempo e soldi. Su progetti già completati o in fase di realizzazione verifichiamo che tutto funzioni da diverse angolazioni: amministrativa, tecnica e legale.» Nel caso di una centrale già allacciata alla rete, poniamo, le società Vesta e Chimaera conducono l'analisi amministrativa della società che il loro cliente intende rilevare, realizzano sul campo prove di laboratorio e uno screening della tecnologia dell'impianto, a garanzia che ciò che viene certificato dal produttore e dall'installatore sia effettivamente nei parametri promessi.

Sarà pure un settore giovane, ma tocca già pensare al futuro. A questo servono società come quella di Fedeli. Basti pensare all'usura dei pannelli. «Un modulo fotovoltaico ha una garanzia per i difetti di fabbrica e sulle efficienze pluriennali. Il mantenimento garantito dell'efficienza è del 90% entro dieci anni e dell'80% in vent'anni. Uno dei nostri compiti è proprio verificarne l'efficienza: smontiamo il modulo e procediamo a prove di misurazione del campo. E inoltre possiamo anche costruire operazioni di finanza strutturata. Siamo davvero in pochi a offrire questa gamma di servizi, molto apprezzati specialmente da chi investe e dunque esige di avere un riscontro tecnico, legale e amministrativo: il nostro lavoro abbassa il livello di rischio per gli investitori e permette loro di spuntare dei punti percentuali non da poco.»

Se la tecnologia realizzata ieri va controllata perché sia sempre in linea con le esigenze dell'oggi, non bisogna dimenticare che quello delle rinnovabili è un settore in cui l'innovazione tecnologica la fa da padrona. E traccia dunque la strada verso il futuro. Il più grande progetto della Tolo Energia di Gabrielli sta diventando realtà proprio grazie a un balzo tecnologico. «Stiamo realizzando un grande impianto a energia geotermica in Ungheria. Non l'abbiamo scoperta noi, quella zona potenzialmente perfetta per un simile impianto. Sono venticinque anni che se ne conosce l'esistenza. Ma in tutto questo

«Intuizione, competenze, senso del rischio, innovazione tecnologica»

tempo nessuna grande azienda si è mai presa l'ardire di metterci le mani né di condurre esplorazioni, perché è una zona rischiosa» spiega Gabrielli. «Ma con la tecnologia di oggi si può fare eccome, limitando drasticamente i rischi. Così abbiamo fatto le prospezioni, comprato il terreno e ottenuto le autorizzazioni legali.»

A quel punto, si è instaurato una sorta di circolo virtuoso. L'accesso ai fondi dell'Unione europea, sufficienti a coprire il 25% dell'investimento e poi l'interessamento del governo ungherese, che probabilmente offrirà un finanziamento a fondo perduto, e di svariate aziende internazionali. «Nessuno pensava che qualcuno sarebbe arrivato al punto di ottenere l'autorizzazione esecutiva. E invece ce l'abbiamo fatta.» Questa piccola società con sede a Milano, che conta una dozzina di dipendenti tra Italia ed estero, si trova oggi a tirare la volata a un progetto che prevede un investimento della bellezza di 260 milioni di euro. «Che ovviamente noi di Tolo da soli non potremmo sopportare. Stiamo creando alleanze e delineando l'imbastitura finanziaria e tecnica per realizzare questo impianto, che una volta terminato produrrà per le faticose ottomila ore all'anno.»

Intuizione, competenze, senso del rischio, innovazione tecnologica. È così che, da una piccola ed elegante sede nel centro di Milano, «ci troviamo a parlare con il mondo».

P1

Regola, trasparenza e opacità Angelo Abignente

ANGELO ABIGNENTE È DOCENTE DI FILOSOFIA DEL DIRITTO E TEORIA DELL'INTERPRETAZIONE E ARGOMENTAZIONE GIURIDICA ALL'UNIVERSITÀ FEDERICO II DI NAPOLI

“REGOLA”, NEL LINGUAGGIO COMUNE, HA UN SIGNIFICATO AMPIO che assume un senso peculiare e specifico nell'ambito dei diversi saperi. Nel linguaggio giuridico la regola, nel senso di “regola di condotta”, può considerarsi sinonimo di norma. La peculiarità del significato che in questo modo essa assume, presuppone l'esistenza di un sistema organizzato, in modo più o meno perfetto, e postula la definizione di un comportamento che, in termini performativi, viene proposto ai singoli e alla collettività per essere costantemente rispettato e attuato nell'agire pratico.

L'ambito di operatività della regola-norma del diritto è così delimitato, nei suoi confini più prossimi, dalla morale e dal costume, altrimenti detto *ethos* collettivo. Questi due confini incidono nella definizione del termine, dal punto di vista sia linguistico sia empirico, in quanto contribuiscono a delinearne l'ambito di operatività e di effettività.

Così, nella storia del concetto, si possono intravedere alcune prospettive che, propendendo verso la dimensione morale, hanno definito la regola giuridica in base al suo grado di conformazione a un contenuto pre-dato, la *lex divina*, per la tradizione del giusnaturalismo ebraico-cristiano, o a principi di ragione, i *dictamina rectae rationis*, per il giusnaturalismo laico; al tempo stesso si sono affermati orientamenti che, privilegiando la ricerca empirica, hanno elaborato la sua definizione in base a elementi tratti da una prassi sociale istituzionalizzante e istituzionalizzata.

L'espressione novecentesca

Nel secolo scorso un'importante dottrina ha elaborato una definizione di regola giuridica, identificata con la norma, intesa a mantenere una traiettoria di sviluppo autonoma e distinta dalle confinanti dimensioni morali e fattuali. Mi riferisco alla definizione che Kelsen ha dato della norma come «giudizio oggettivo di natura ipotetica», fondata sulla mera correlazione, il «rapporto di imputazione» tra premessa, l'«illecito» e, di conseguenza, la «sanzione». Non può essere questa la sede di una discussione della teoria kelseniana che ha plasmato molta parte della dottrina giuridica ed è il referente costante anche di alcune teorie contemporanee. Basterà solo sottolineare, nell'economia di questa riflessione, come il giuspositivismo, di cui la teoria kelseniana è la massima espressione novecentesca, abbia costantemente inteso separare il diritto dalla morale, predicandone l'autonomia reciproca, e al tempo stesso si sia impegnato nell'espungere dal discorso giuridico qualsiasi contaminazione con la fattualità, con l'agire empirico. La categoria portante della scienza giuridica diventa allora il *sollen*, il “dover essere” contrapposto al *sein* proprio delle scienze empiriche.

IL SENSO DELLE PAROLE

Nel XIII libro degli *Annali* si legge che Tzu-Lu chiede a Confucio: «Se il duca di Wei ti chiamasse per amministrare il tuo paese, quale sarebbe il tuo primo provvedimento?». Il Maestro risponde: «La riforma del linguaggio». Octavio Paz commenta a riguardo: «Non sappiamo da dove inizi il male, se dalle parole o dalle cose, ma quando le parole si corrompono e i significati diventano incerti, anche il senso delle nostre azioni e delle nostre opere diviene insicuro. Le cose si appoggiano sui loro nomi e viceversa». Il senso delle parole parte da qui.

«è stata enfatizzata a un tempo la dimensione dell'obbligatorietà della regola e della sanzionabilità della condotta difforme»

Così operando, il giuspositivismo ha individuato nella "validità" il criterio di verifica e legittimazione del diritto che si contrapponeva al richiamo della giustizia, proprio della tradizione giusnaturalistica, e dell'"efficacia", proprio delle teorie realiste. L'accento si è spostato dalla considerazione del contenuto della norma e dalla sua efficacia nel comportamento sociale alla produzione, alla conformità all'esercizio di un potere che, in una rappresentazione grafico-spaziale, è stato definito come una gerarchia continua di livelli di produzione-applicazione di norme, di regole che, nella loro positivizzazione, sono il prodotto e l'espressione di un potere delegante, originario e unitario. Nella visione unificante dell'insieme di regole che costituiscono l'ordinamento giuridico, è stata enfatizzata a un tempo la dimensione dell'obbligatorietà della regola e della sanzionabilità della condotta difforme: obbligo e sanzione sono infatti gli elementi della definizione che viene proposta non soltanto della regola-norma ma anche dell'insieme del discorso giuridico.

È esaustiva questa prospettiva definitoria per il nostro tempo?

Le prime crepe

Vi sono processi che mettono in crisi la semplificazione tramandataci dalla tradizione prettamente giuspositivistica e che vanno individuati, principalmente, nella trasformazione dello Stato legislativo in Stato costituzionale e nella globalizzazione.

In particolare l'ipertrofia del sistema normativo, la proliferazione di regole che provengono da centri di produzione indipendenti e autonomi, sia a livello internazionale che settoriale, nelle varie branche dell'agire economico come nei vari ambiti istituzionali e produttivi (penso, per esempio, alle *autonomie locali*; alle imprese che sono dirette nel loro operare non soltanto dall'*esterno*, da regole di mercato, ma anche all'*interno* nella disciplina dei rapporti di lavoro, da regole di definizione pattizia, secondo il modello che tradizionalmente veniva definito dell'*ordinamento intersindacale* o oggi, più estesamente, della *concertazione*; in generale alle attività produttive e alle professioni, rette da *codici deontologici*) ha portato a un'eclissi del riferimento unitario a un unico centro di produzione normativa che molte volte ha generato una sorta di autismo di sistemi chiusi al loro interno. La crisi della "legge" come fonte per eccellenza di diritto, come "norma" per antonomasia che lo Stato legislativo aveva propugnato, nell'affermarsi del moderno Stato costituzionale ha comportato che l'istanza di riconoscimento, affermazione, salvaguardia di diritti soggettivi e collettivi, tradizionalmente rivolta a un legislatore *sovrano* e perciò sovraordinato, è stata orientata all'implementazione di quei diritti nella prassi concreta soprattutto a opera dei giudici, con il conseguente riconoscimento dell'ampiezza del loro

«si può parlare di "frantumazione" delle regole?»

potere interpretativo che, pur nelle limitazioni dell'ordinamento giuridico, ha accentuato il carattere di determinazione autonoma, se non proprio creativa di regole di condotta.

In questo contesto in cui il principio di *certezza* perde i suoi caratteri originari e chiede di essere ripensato e rimodellato, si può parlare di "frantumazione" delle regole?

Penso che occorra una riflessione sullo stesso principio di legittimazione tramandataci dalla tradizione giuspositivistica, in grado di elaborare, in sostituzione del modello autopoietico, fondato sulla delegazione del potere normativo inteso nella sua unitarietà, un criterio di giustificazione del "potere" o, meglio, dei "poteri" nel loro esercizio, nell'atto cioè della produzione di norme da valere come regole di condotta dell'agire individuale e collettivo.

Sul finire del secolo scorso, la dottrina ha elaborato a questo fine il modello della *lex mercatoria*. Pur avendo come retroterra culturale la tradizione giuridica occidentale di matrice illuministica, la novella teorica si propone come risposta alle sollecitazioni provenienti dall'eclissi del monopolio statale di produzione normativa e, al tempo stesso, come istanza di un diritto transnazionale che recuperi all'interno dell'esperienza giuridica quella universalizzazione che è indotta dal mercato globale. Riprendendo categorie che avevano caratterizzato il capitalismo commerciale medioevale e rileggendole alla luce dei processi di globalizzazione contemporanei, la *nuova lex mercatoria* intende ribadire quell'origine spontanea e condivisa del diritto che ne aveva determinato il riconoscimento diffuso.

Una più profonda riflessione

Penso però che la riflessione possa andare più in profondità e in questo suo procedere possa incontrare la diade trasparenza/opacità. Sono in gioco, infatti, diritti individuali e collettivi di partecipazione democratica che chiedono di essere salvaguardati e di non essere sacrificati da nascenti formazioni di élite che, chiudendosi in se stesse in un circuito autoreferenziale, danno vita a sistemi oligarchici. Ciò avviene quando il potere diventa *invisibile* e in questo *nascondimento* tende pervasivamente a controllare tutto senza essere controllato: «Le procedure della democrazia» scrive Gustavo Zagrebelsky «cadono allora in rituali. Il loro significato non è il controllo del potere, ma è la copertura del potere attraverso l'illusione». Lo stesso principio di maggioranza, cardine del modello democratico, rischia di essere vanificato nella sua funzione quando diventa espressione di un sottostante e invisibile potere oligarchico. E se la complessità che nel presente attraversa e contraddistingue gli ambiti civili, politici ed economici rende improponibili forme di democrazia diretta, l'antidoto all'opacità del potere e al suo esercizio è da riporre in istituti di partecipazione democratica che intervengano nei processi decisionali condizionan-

«La partecipazione implica il superamento della netta separazione della dimensione giuridica da quella economica, politica e, non ultima, etica»

doli e controllandoli nel loro interno, nel loro divenire procedurale: è su questi temi che si stanno impegnando le più recenti teorie della *democrazia deliberativa*.

Partecipazione vuol dire, innanzitutto, conoscenza e consapevolezza del tessuto di fondo a cui la regola si rivolge e al tempo stesso padronanza della parola, del linguaggio che, strumento della comunicazione, consente di pervenire a una corretta esplicitazione capace di renderne il contenuto e la funzione intelligibile da chi nella prassi è chiamato ad accoglierla e applicarla. Perciò la partecipazione implica il superamento della netta separazione della dimensione giuridica da quelle economica, politica e, non ultima, etica: senza nessuna possibilità di acritici riduzionismi, di supremazie dell'uno sull'altro, soltanto attraverso un'integrazione di queste dimensioni del sapere pratico è possibile postulare l'indisponibilità degli obiettivi da perseguire da parte di chi è legittimato alla produzione di regole di condotta per la collettività.

In questa prospettiva, mi sembra che un contributo significativo possa esser tratto dal *paradigma procedurale discorsivo* che Jürgen Habermas ha elaborato in contrapposizione al paradigma liberale e a quello dello Stato sociale, sul presupposto della *medietà* del diritto tra morale e politica. Sua categoria costitutiva è l'*agire comunicativo* che si contrappone all'*agire strategico* o *strumentale* perché chiede agli attori, ai partecipanti, di orientare la loro azione non già alla mera realizzazione di un fine individuale, strumentalizzando la relazione con l'altro, ma di valorizzare quella relazione nella ricerca di una soluzione condivisa in base a un confronto razionale. Il dialogo tra i partecipanti che assume come sua regola fondamentale il *principio di discorso*, per cui «sono valide soltanto le norme d'azione che tutti i potenziali interessati potrebbero approvare partecipando a discorsi razionali», pervade la procedura deliberativa e, solo in quanto rispettato, la legittima.

Il paradigma habermasiano, non riducibile a mero e asfittico proceduralismo formale, è certo coniato in riferimento alla deliberazione politica tout court, nel suo svilupparsi nelle *sferi informali* dell'*opinione pubblica* e delle associazioni per poi trasfondersi nelle *sferi formali* della deliberazione democratica che, nelle istituzioni parlamentari, dà forma e contenuto alla norma giuridica. Ma esso può costituire a mio avviso un valido fondamento di legittimazione delle forme di produzione del diritto di stampo concertativo e consensualistico che si incontrano in ogni luogo decisionale, economico e istituzionale in senso ampio, in cui si avverte come problema la giuridificazione dei rapporti indotta dall'intervento regolativo, invasivo e pervasivo di un autore esterno: penso, in particolare, sollecitato da recenti dinamiche definitorie di rapporti di lavoro, agli interventi regolativi che, a livello decentrato, si pongono con caratteri derogatori rispetto a modelli definiti a livello centrale. Anche in questi ambiti la procedura deliberativa della regola implica il superamento della contrapposizione tra *autonomia privata* e *autonomia pubbli-*

ca, rendendo consapevoli i partecipanti degli obiettivi comuni che si intendono perseguire, in quanto scelti per autocomprensione dei bisogni, e li coinvolge nella legittimazione del potere produttivo della norma il quale, generandosi sostanzialmente nel loro incontro e nella loro capacità dialogica, non può assumere caratteri di vischiosità o opacità, ma mantiene integra la trasparenza che è connaturata alla sua costitutiva indisponibilità.

In questo modo viene a ridursi, fin quasi a scomparire, il possibile iato tra la regola e la sua prassi applicativa e nella regola vengono a convergere l'istanza etica, ancor prima che operativa, della trasparenza con la legittimazione del potere.

NOTA BIBLIOGRAFICA

Per l'ampiezza del tema trattato, al centro di un serrato dibattito dottrinale, mi limiterò soltanto a indicare una bibliografia minima di riferimento che possa consentire una prima indicazione di lettura per più analitici approfondimenti:

A. Abignente, *Legittimazione, discorso, diritto*, Editoriale scientifica, Napoli 2003.

N. Bobbio, *Contributi ad un dizionario giuridico*, Giappichelli, Torino 1994.

F. Galgano, *Lex mercatoria*, il Mulino, Bologna 2001.

Id., *La globalizzazione dello specchio del diritto*, il Mulino, Bologna 2005.

J. Habermas, *Fatti e norme. Contributi ad una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Guerini e associati, Napoli 1996.

H. Kelsen, *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, Einaudi, Torino 1998.

G. Rossi, *Il gioco delle regole*, Adelphi, Milano 2006.

G. Zagrebelsky, *Il diritto mite*, Einaudi, Torino 1992.

Id., *La legge e la sua giustizia*, il Mulino, Bologna 2008.

Netiquette

Alessandra Favazzo

«IO INCOMINCERÒ DA QUELLO CHE PER AVENTURA POTREBBE A MOLTI PARER FRIVOLO: cioè quello che io stimo che si convenga di fare per potere, in comunicando et in usando con le genti, essere costumato e piacevole e di bella maniera.»

GIOVANNI DELLA CASA, *Galateo ovvero de' costumi*

Il termine “Netiquette” nasce dalla crasi della parola inglese *net* (ovvero la “rete” del World Wide Web) e del vocabolo francese *étiquette*, che indica il codice di comportamento che disciplina il vivere e l’agire in società. La Netiquette rappresenta dunque l’insieme delle regole che dovrebbero guidare la condotta di ogni utente di internet nel relazionarsi con gli altri soggetti, sia all’interno dei nuovi spazi – potremmo dire “le nuove piazze” – della socialità virtuale, quali forum, blog e social network, sia nell’utilizzo delle applicazioni più comuni come posta elettronica e newsletter. Si tratta di regole largamente condivise dagli utenti, ma che in alcun modo possono esercitare il potere coercitivo di vincolare un soggetto a rispettarle. Infatti, se si escludono le infrazioni più gravi, relative ai reati di truffa e violazione della privacy o della sicurezza di archivi e computer, il mancato rispetto delle norme comporta nella maggioranza dei casi al massimo richiami verbali e biasimo degli utenti della rete (o di una community), seguiti di solito da un isolamento del soggetto ritenuto maleducato e antisociale. Le sanzioni, insomma, si basano fondamentalmente sui meccanismi di esclusione sociale e di riprovazione collettiva, mentre solo di rado vengono messe in campo strategie di limitazione o di blocco dell’accesso alle risorse del sistema.

Il sistema di definizione di un’etica di buon uso dei servizi on-line è sorto e si è sviluppato spontaneamente tra le prime comunità della rete. Oggi l’invito a rispettare l’etichetta viene formalizzato ormai in quasi tutti i siti in documenti ufficiali (all’interno di un’apposita sezione dedicata o dell’area FAQ o *policy*). Questi “regolamenti disciplinari” rispondono alle particolari caratteristiche ed esigenze del sito e della comunità che ospita, con il risultato di moltiplicare in modo esponenziale i galatei della comunicazione, seppur tutti accomunati da alcuni principi generali.^[1]

Comunicazione on-line come conversazione computer-mediated

Per delineare i principi fondamentali che stanno alla base delle miriadi di prescrizioni delle diverse Netiquette, abbiamo presupposto che la comunicazione su internet – almeno così come si realizza attraverso lo scambio di e-mail e le discussioni nelle chat – possa essere almeno in parte assimilabile a una conversazione,^[2] in cui due o più soggetti in-

ALESSANDRA FAVAZZO
È MEMBRO DELL’ASSOCIAZIONE
CULTURALE COMUNICAMENTE

NOTE

1. Per questo contributo abbiamo preso in esame come galateo “ufficiale” della rete la Netiquette approvata dalla Registration authority italiana (www.nic.it), ovvero l’organismo responsabile dell’assegnazione dei domini internet “.it”.

2. Il termine “conversazione” è già stato impiegato per descrivere alcune forme di interazione non assimilabili al rapporto *face-to-face*. Si veda, a titolo di esempio, G. Bettegini, *La conversazione audiovisiva*, Bompiani, Milano 1988, sul rapporto tra testo cinematografico e televisivo e spettatore. Nel caso di chat (ma in linea teorica questo è possibile anche per lo scambio di e-mail), si tratta di un’interazione che si realizza in “tempo reale”, cioè in regime di sincronia della comunicazione.

IL SENSO DELLE PAROLE

«Chiediamo a chi parla, qualunque cosa dica – se parla sul serio e non per gioco – che risponda delle sue asserzioni. [...] parlare con giustezza è un modo d’agire responsabile. Fare asserzioni è assumersi l’impegno di sostenere le loro verità» (R. De Monticelli, *Esercizi di pensiero per apprendisti filosofi*, Bollati Boringhieri, Torino 2006)

«Spesso nel web l’iperinformatività viene considerata una delle principali cause di perdita di tempo»

terlocutori dialogando cooperano in vista di un fine prestabilito (più o meno esplicito fin dall’inizio), seguendo una direzione accettata di comune accordo.

Partendo da questi assunti di base, cerchiamo di semplificare un quadro di norme e divieti oggi piuttosto opaco, che rischia per questo di essere un ostacolo alla diffusione delle buone prassi. Abbiamo pensato, dunque, di raggruppare le più importanti prescrizioni riassumendole sulla base di quelle che Paul Grice, logico e studioso del linguaggio, ha definito “massime conversazionali”, ovvero semplici precetti che si basano sulle categorie filosofiche kantiane di quantità, qualità, relazione e modalità.^[3]

La prima massima, relativa alla quantità, invita ciascun interlocutore a dare alla conversazione un contributo tanto informativo quanto richiesto dagli intenti dello scambio verbale in atto, senza eccedere nella quantità di dati forniti. Spesso nel web l’iperinformatività viene considerata una delle principali cause di perdite di tempo, oltre che una potenziale fonte di confusione, in particolar modo nei casi in cui i servizi elettronici vengano utilizzati come strumento di lavoro o studio. Pensiamo, per esempio, alle molte e-mail fume che troppo spesso riempiono la nostra *inbox* e di cui qualche volta non riusciamo a leggere integralmente il contenuto (fenomeno peraltro confermato da alcuni studi sull’argomento). Senza considerare che la lettura a video di lunghi testi per molte ore al giorno può essere un esercizio piuttosto faticoso, oltre che dispendioso dal punto di vista dell’impiego di tempo. Inoltre, per lo stesso motivo, è considerata una buona prassi, quando si risponde a un messaggio, riportare in fondo alla e-mail solo quelle parti dell’originale rilevanti ai fini della nostra replica. Allo stesso modo, è assolutamente bandito dal galateo il *mailbombing* (letteralmente “bombardamento postale”), ovvero l’invio a un unico destinatario di grandi quantità di posta, che rischiano di provocare l’intasamento della casella o, nei casi più estremi, il *crash* del server che la ospita.

Più complessa la riflessione in merito alla qualità dell’informazione trasmessa, perché arriva a toccare la questione cruciale dello statuto ontologico della rete nella sua dicotomia verità/falsità, vietando nella massima di riferimento di comunicare ciò che si ritiene falso. Tra i comportamenti più biasimati dalla Netiquette vi è il *trolling*, ovvero la creazione di un’identità ingannevole da parte di un utente.^[4] Il *troll* entra a far parte di gruppi on-line, di cui finge di condividere interessi, rituali e linguaggi al fine di «distogliere la discussione dall’argomento principale e compromettere la qualità del livello informativo diffondendo informazioni false, nonché di minare la fiducia reciproca all’interno della comunità e scatenare *flames*, vere e proprie guerre verbali».^[5] Lo scopo di queste azioni è spesso il semplice divertimento o lo scherzo impertinente, anche se non mancano occasioni in cui lo “straniero” si introduce in un ambiente ignoto per analizzare più da vicino comportamenti o processi in atto nelle *web communities*.

3. Per approfondire la riflessione teorica di Grice sulle massime conversazionali, si veda P. Grice, *Logica e conversazione*, il Mulino, Bologna 1993, in particolare il capitolo omonimo.

4. Talvolta gli strumenti di costruzione della “persona on-line” non vengono utilizzati in modo deliberatamente ingannevole, ma quasi per «dare voce a frammenti di se stessi che rimangono inespressi nella vita offline» (L. Paccagnella, *La comunicazione al computer*, il Mulino, Bologna 2000, p. 96). È il caso, per esempio, del *gender-swapping*, cioè il meccanismo per il quale nella rete uomini si fingono donne e viceversa. Questa operazione non è tanto un sintomo del desiderio di falsificare un tratto identitario, ovvero di far credere di essere qualcuno di diverso da quello che effettivamente si è, quanto piuttosto rimanda alla più complessa questione del genere come costruzione culturale indipendente dal sesso biologico.

5. F. Pasquali, *I nuovi media*, Carocci, Roma 2003, p. 157.

«la comunicazione su web può generare malintesi e incomprensioni»

Alla categoria della relazione fa riferimento la norma “Sii pertinente”: questa massima può essere letta come un invito implicito a non divagare rispetto al tema centrale di discussioni in chat o newsgroup (il rischio è di andare *off topic*, cioè fuori argomento). Ma non solo. Attenersi a una comunicazione che tenga conto degli interessi del destinatario significa – nel caso di scambio di e-mail – astenersi dall’invio di materiale non richiesto (se non addirittura indesiderato), come spam, offerte promozionali o pubblicitarie fino alle cosiddette “catene di sant’Antonio”. Già da alcuni anni queste ultime hanno abbandonato carta e penna per approdare stabilmente sul web, senza modificare capacità di diffusione e temi ricorrenti (sono tipici infatti richieste d’aiuto, messaggi portafortuna, minacce di malattia o morte e ingannevoli promesse di facile arricchimento). Alcune catene di sant’Antonio chiedono di inoltrare il messaggio a un particolare indirizzo: in questi casi lo spammer riesce a raccogliere gratuitamente un alto numero di indirizzi di posta elettronica, da rivendere a terzi o a cui indirizzare offerte di vendita, talvolta al limite della truffa.

Infine, la massima legata alla categoria della modalità stabilisce di evitare oscurità di espressione e ambiguità, privilegiando una forma concisa e ordinata. Nei messaggi di posta elettronica è buona educazione, dunque, indicare sempre l’oggetto della e-mail, che deve essere al tempo stesso breve ed esaustivo, non solo per indicare con precisione l’argomento di pertinenza, ma anche perché spesso, per rintracciare un messaggio nella grande mole di corrispondenza, si fa ricorso a ricerche per *subject* (ovvero l’oggetto del messaggio). Questa possibilità, però, perde di efficacia nel caso in cui l’utente assecondi la cattiva abitudine di utilizzare nella risposta il titolo del messaggio precedente: soprattutto quando si tratta di una conversazione lunga, il filo del discorso può portare ad affrontare argomenti lontani da quelli da cui si era partiti.

Oltre a invitare alla chiarezza, tale massima prescrive all’utente di internet di prestare una particolare attenzione al tono generale della comunicazione. In mancanza degli elementi paraverbali propri della conversazione *vis-à-vis* (tono della voce, gestualità, mimica, prossemica) che agevolano la decodifica di un messaggio tra parlanti, la comunicazione sul web può generare malintesi e incomprensioni: un’affermazione ironica può essere presa sul serio, un ragionamento disinteressato può essere inteso come un attacco personale. Per questo la Netiquette raccomanda innanzitutto di usare con parsimonia lettere o parole in maiuscolo, che secondo le convenzioni dei *surfers* sarebbero l’esatto corrispondente di un tono di voce alto del parlato e dunque denoterebbero nervosismo o addirittura cattiveria. Inoltre, per evitare equivoci (ricordiamo che, come sosteneva Umberto Eco già nel 1996, l’e-mail ci pone in contatto con sconosciuti, anche appartenenti a culture diverse di cui non conosciamo il senso dell’umorismo), è consigliato l’utilizzo degli *emoticons* o *smileys*. Si tratta di quegli espedienti ideografici (le faccine, per intender-

«anche dal mondo virtuale ci giunge forte e chiaro un invito alla trasparenza»

si), che segnalano gli umori e gli stati d’animo di chi scrive, indirizzando il destinatario a una corretta comprensione del messaggio. Capita infatti che la velocità della tastiera possa penalizzare la chiarezza: *smileys* ed *emoticons*, invece, hanno la funzione di «iscrivere la comunicazione in un contesto emotivamente ricco»,^[6] per far emergere anche in rete la dimensione relazionale dell’interazione.

Per un’ecologia della rete

Da questo quadro molto semplificato della Netiquette sembra emergere con chiarezza come le regole di buona educazione sul web si muovano in una direzione comune, siano cioè «volte a salvaguardare l’economicità dello spazio in cui si sviluppa la conversazione e a garantirne la finalizzazione al confronto, all’azione e all’accrescimento del sapere collettivo».^[7] Si delinea così una concezione – potremmo dire – “ecologica” di internet, in cui siano bandite tutte le operazioni di spreco (del tempo dei soggetti coinvolti, ma anche dello spazio disponibile) e ridondanza, che rischiano di rallentare il traffico delle informazioni e ridurre il rendimento e l’efficienza complessiva della rete.

Quindi, lo spazio virtuale come ambiente da conservare piacevole e leggibile, al fine di evitare entropia e catastrofici crolli dell’ecosistema? Di certo, anche dal mondo virtuale ci giunge, forte e chiaro, un invito alla trasparenza.

6. G. Bettetini, S. Garassini, B. Gasparini, N. Vittadini, *I nuovi strumenti del comunicare*, Bompiani, Milano 2001, p. 221.

7. Ivi, p. 215.

Ristampa
0 1 2 3 4 5

Anno
2010 11 12 13

Stampato per conto della casa editrice presso
Arti Grafiche Battaia, Zibido S. Giacomo (MI)

