

RIVISTA DI

POLITICA

VII-IX

ECONOMICA

CONTRIBUTI SCIENTIFICI:

Emilio Barucci
Mauro Battocchi
Flaviano Bruno
Ivana Catturani
Giacomo De Giorgi
Claudio De Vincenti
Emiliano Di Carlo
Luigi Fiorentino
Grzegorz W. Kolodko
Mario Rosario Mazzola
Marcello Messori
Mariacristina Rossi
Paolo Sestito
Giorgio Szegö
Vito Tanzi
Sandro Trento
Ugo Trivellato
Giovanni Vecchi

100
1911 - 2011

RIVISTA DI

POLITICA

VII-IX



CONFINDUSTRIA

ECONOMICA

IN QUESTO NUMERO:

Emilio Barucci
Antonio Bassanetti
Mauro Battocchi
Flaviano Bruno
Ivana Catturani
Martina Cecioni
Stefano Colombo
Giacomo De Giorgi
Claudio De Vincenti
Emiliano Di Carlo
Luigi Fiorentino
Giuseppe Garofalo
Grzegorz W. Kolodko
Mario Rosario Mazzola
Marcello Messori
Nunzia Nappo
Andrea Nobili
Mariacristina Rossi
Marcelo Sánchez
Paolo Sestito
Giorgio Szegö
Vito Tanzi
Sandro Trento
Ugo Trivellato
Giovanni Vecchi
Melania Verde
Giordano Zevi

1911 - 2011

RIVISTA DI POLITICA ECONOMICA

Fondata nel 1911

Direttore

Giampaolo Galli

Direttore Responsabile

Gustavo Piga

Comitato Scientifico

Presidente

Mario Baldassarri

Michele Bagella

Giorgio Basevi

Pierpaolo Benigno

Franco Bruni

Giacomo Calzolari

Roberto Cellini

Daniele Checchi

Bruno Chiarini

Gabriella Chiesa

Innocenzo Cipolletta

Guido Cozzi

Valentino Dardanoni

Giorgio Di Giorgio

Massimo Egidi

Riccardo Fiorito

Michele Grillo

Luigi Guiso

Fiorella Kostoris

Elisabetta Iossa

Luca Lambertini

Stefano Manzocchi

Riccardo Martina

Alessandro Missale

Giuseppe Moscarini

Giovanna Nicodano

Francesco Nucci

Luigi Paganetto

Luca Paolazzi

Alberto Quadrio Curzio

Lucio Sarno

Valeria Termini

Ufficio Editoriale: rpe@confindustria.it

Tel. +39 06 5903793 - Telefax +39 06 5903349

Indirizzo: Viale Pasteur, 6 - 00144 Roma

Coordinatore Editoriale: Adriana Leo - a.leo@confindustria.it

Sito web: <http://www.rivistapoliticaeconomica.it>

©Copyright 2011

Indice

Invited Paper

- Family Networks. Evidence from Rural Mexico 7
Giacomo De Giorgi

Invited Policy Paper

- L'ingresso dell'Italia nell'euro. La battaglia diplomatica
per l'accesso alla moneta unica europea (1996-1998) 35
Mauro Battocchi
- Profit *versus* Non Profit: A Third Way?
The Case of the Italian Mutual Cooperative Banks 83
Ivana Catturani - Sandro Trento
- La regolazione di prezzo nel settore idrico:
proposte per un nuovo metodo tariffario 113
Claudio De Vincenti - Mario Rosario Mazzola
- Servizi portuali e concorrenza
nel rilancio dell'economia 137
Luigi Fiorentino
- Neoliberalism, the Global Crisis, and the Ways Out 153
Grzegorz W. Kolodko
- La vulnerabilità economica delle famiglie italiane 167
Mariacristina Rossi - Giovanni Vecchi
- Indagini dirette e fonti amministrative:
dall'alternativa all'ancora incompiuta integrazione 183
Paolo Sestito - Ugo Trivellato
- The US Political Brawl over the Causes of the Crisis.
Comments and Additions 229
Giorgio Szegö
- The Return to Fiscal Rectitude
After the Recent Escapade 253
Vito Tanzi

Saggi

- Le principali recessioni italiane:
un confronto retrospettivo 281
Antonio Bassanetti - Martina Cecioni
Andrea Nobili - Giordano Zevi
- Direct Price Discrimination in the Hotelling
Model: Competition and Collusion 319
Stefano Colombo
- “Silete, jurists” *vs.* “Silete, economists”.
Towards an Integrated Economic and Legal Approach 335
Giuseppe Garofalo
- Volontariato, beni relazionali e benessere soggettivo 363
Nunzia Nappo - Melania Verde
- The Monetary Instrument in a Unionised Economy:
Flexible Inflation Targeting *versus*
Fixed Money Growth 393
Marcelo Sánchez

Parole chiave

- Conflitto di interessi nelle organizzazioni produttive 417
Emiliano Di Carlo
- Commento a: “Conflitto di interessi
nelle organizzazioni produttive” di Emiliano Di Carlo 481
Flaviano Bruno

Rassegna bibliografica

- F. DE JONG - B. RINDI
The Microstructure of Financial Markets 487
a cura di Emilio Barucci
- E. POSNER
The Origins of Europe’s New Stock Markets 491
a cura di Marcello Messori

INVITED PAPER

Family Networks. Evidence from Rural Mexico*

Giacomo De Giorgi**

Stanford University, BREAD, CEPR and NBER

Family networks play an important role, in particular in presence of imperfections in the credit and insurance markets. Familial ties can support informal contract that would not be implemented otherwise. Such characteristics make family networks particularly relevant in developing countries where market imperfections are prevalent. In this paper we first describe the nature of family networks in a large sample of rural Mexican villages and we analyze some of the correlates of specific network characteristics. Second, we confirm the important role of family networks as a resource sharing institution and facilitator of schooling investments.

[Jel Classification: J12; O12; O17].

Keywords: extended family network; village inequality; risk sharing; schooling.

* I thank Manuela Angelucci, Marcos Rangel and Imran Rasul, my coauthors in a series of projects from which this article quite heavily draws upon. I am also indebted to the editor for inviting this essay. As usual all errors are mine.

** <degorgi@stanford.edu>.

1. - Introduction

Poor households live mostly in remote rural villages characterized by missing or imperfect formal credit and insurance markets. It is however those households that are in high need for consumption smoothing devices as their incomes are subject to the vagaries of weather and their diversification of income portfolio is minimal. It is ultimately a matter of life and death as consumption levels are close to subsistence.

In such context informal institutions of credit and insurance emerge, the extended family being *a priori* a very relevant one.

There are a number of reasons why extended families might be better able to implement informal contracts. First, evolutionary biology points towards the survival, and hence the interlink of preferences, between members of extended family networks as dynasties. Second, there are specific inter-generational investments, *e.g.* children's human capital (including farming knowledge), bequests, and marital choices, specific to families rather than friends. Those investments provide long run incentives for family members to reciprocate in implicit contractual arrangements. Third, transaction costs between family members are likely low as monitoring, enforcement and punishments are easily available to the informally contracting agents (La Ferrara, 2003).

Those arguments might also be relevant for those excluded from formal markets of credit and insurance in the developed World.

A large literature on risk sharing has emerged in developing countries. For example, Townsend (1994) in a seminal paper using data from India shows that a high degree of insurance, although not perfect, is present within the village; in the same vein Ligon (1998); Dercon and Krishnan (2000) discuss and test model of partial insurance with limited commitment typically between inhabitants of the village. A stronger evidence of close to efficient risk-sharing within ethnic groups is found in Deaton (1992); Udry (1994); sub-castes Mazzocco and Saini (2005); Munshi and Rosenzweig (2005); and family and friends Rosenzweig (1988); Fafchamps and Lund (2003); La Ferrara (2003); Cox and Fafchamps (2007); Fafchamps (2008).

Extended families affect also their members' inter-generational transfers (Cox and Jakubson 1995; Altonji *et al.*, 1997; La Ferrara, 2003; Behrman and Rosenzweig, 2006) and their children's education (Weiss and Willis 1985; Loury 2006).

In the current paper, we first briefly describe the characteristics of extended family networks in rural Mexico and then test whether those networks share re-

sources and favor investment in schooling. The need for resource-sharing is greater in poorer or more marginal villages where consumption fluctuations can be devastating. There we expect family networks to be larger or denser. In more marginal villages, that might be so defined because they are geographically remote, as it is harder to trade across villages. At the same time, given low levels of income and consumption, familial transfers might be the only sustainable ones, as the incentive to defaults are highest in those settings (Coate and Ravallion, 1993).

There is also a possibility that the existence of sharing agreements may facilitate productive investment and reduce the needs to disinvest when faced with negative shocks (Angelucci *et al.*, 2011).

Ultimately there are a series of mechanisms relating village marginality and the degree of idiosyncratic income fluctuations to the structure of extended family networks. We first provide evidence from rural Mexico on how the village levels of development and inequality relate to the structure of extended family networks in terms of size and characteristics of the links. Our two key variables are: (i) an index of the development or marginality of the village designed by the Mexican federal government; (ii) an index of household's permanent income (produced by the Mexican administration), from which we construct the Gini coefficient for each village. This coefficient proxies the extent of within-village inequality in the distribution of income, assets, and land. These two indices capture long run features of the economic environment in each village. Second, we show that family networks share resources and positively affect secondary schooling investment. The data come from the evaluation of *Progresá*, a social program in rural Mexico. These data have two key features that make them ideal for the purposes of this project. First, the data are a census of about 500 villages and therefore provide information on all their residents. Second, they contain people's last names. We combine information on the paternal and maternal surnames of heads of households and their spouses with the dualsurname convention in Mexico to obtain a complete mapping of the within-village extended family networks, covering around 22,000 households and over 130,000 individuals. Further to that we use the experimental variation of the program, *i.e.* cash transfers to eligible households in randomized in villages, to test for the role of family networks onto the investment behaviour of their members.

We find the following. First, more marginal villages have larger family networks both in terms of number of households embedded and as a share of total village population. These findings are consistent with insurance motives driving the formation of family networks. All else equal, larger networks are better at dis-

sipating idiosyncratic income fluctuations. As such they might reach higher levels of insurance. Second, we find that the level of network clustering falls in more marginal villages while it rises with inequality. Third, family networks share resources and improve the investment profile in schooling.

These findings have important implications for the design and evaluation of policy interventions. For example, targeting the poorest villages implies targeting mainly households that are part of an extended family. The few households with no extended family in the village may be less likely to benefit from such interventions.

A natural question that arises from this analysis is whether, ultimately, the presence of extended family members influences household behavior and outcomes. Indeed this paper is part of a broader research agenda building on previous work on consumption (Altonji *et al.*, 1992), inter-generational transfers (Cox and Jakubson, 1995; Altonji *et al.*, 1997; La Ferrara, 2003; Behrman and Rosenzweig, 2006), and children's education choices (Loury, 2006). The rest of the paper is organized as follows: Section 2 briefly describes the available data, the program and the construction of the family networks. Section 3 relates village and household characteristics to the family networks. Section 5 presents the evidence on the relation between family networks and investment behavior into schooling. Finally, Section 6 concludes.

2. - Data

2.1 *The Progresa Evaluation Data*

We use household data collected as part of *Progresa*, a social program in rural Mexico. The data are a census of about 500 villages, whose 24,000 households are interviewed every six months between October 1997 and November 1999, then at different intervals up to 2003.¹ To describe the family networks we concentrate on November 1998 data. As the program started, in a subset of randomly selected villages only 6 months earlier, we believe that none of our key variables are likely influenced by the presence of the program.

The villages in the data were selected on the basis of a village marginality index constructed in 1995 by the Mexican administration and based on – (i) the share of illiterate adults in the village; (ii) the share of dwellings without water, drainage

¹ The villages are located in seven states – Guerrero, Hidalgo, Michoacan, Puebla, Queretaro, San Luis Potosi and Veracruz.

systems, electricity, and with dirt floors; (iii) number of occupants per room; (iv) the share of agricultural workers; (v) health and school facilities in the village; (vi) remoteness. The higher the index the more marginal the village.

The village marginality index provides a summary statistic for poverty, vulnerability and remoteness of the village, characteristics theoretically related to the network structure.

The *Progresa* administration in order to choose households eligible for the program constructed a household poverty index based on a function of 1997 census information as to capture permanent income: (i) household income (excluding children); (ii) size; (iii) asset ownership as land, and livestock; (iv) education; (v) physical characteristics of the dwelling. This index gives larger weights to permanent components. The household welfare index, on which the village inequality index is based, is defined for each of the seven regions in the *Progresa* data. We therefore control for permanent differences across regions throughout the empirical analysis.

The poverty index is then used to define the village Gini coefficient. This summary statistics captures inequality in income, acquired human capital, assets, and land holdings, across a census of households in the village. In our analysis is meant to capture features related to the need for insurance and therefore to the family network structure.

Table 1 shows the mean and standard deviation of these two indices. By construction, the village marginality index has mean 0 and standard deviation 1. The Gini coefficient is, on average, 8.34. This is considerably lower than measures of the Gini coefficient for most developing countries as a whole, which are typically based on household's current income. This is to be expected given the coefficient here is – (i) based both on a measure of household's permanent income and so is less likely to reflect transitory shocks to income or wealth; (ii) reflects only within village, and not across village, inequality.

Table 1 also presents information on the average village size, as defined by the number of households in the village.

2.2 Program

Progresa is an ongoing publicly funded social assistance program in Mexico, nowadays called *Oportunidades*. It is designed to alleviate poverty by fostering human capital accumulation through better health, nutrition and schooling subsidies.

Transfers for school enrolment are paid bimonthly and conditional on the child attending classes at least 85% of the previous 60 days. Transfers are larger

for higher school grades, and for girls within any given grade. The average monthly transfer to eligible households is non-negligible, corresponding to 20% of the value of monthly consumption expenditures preprogram (Skoufias, 2005). However, the value of transfers only corresponds to between one half to two thirds of the full time child wage in the survey villages (Schultz, 2004). Hence the most credit constrained households should not be induced to change their schooling choices by such transfers alone.²

Finally, the health and nutrition components of the program require the periodic attendance of mothers at local health clinics. Households are likely to view this component as somewhere between the purely unconditional transfers obtained for primary schooling, and the conditional transfers obtained for secondary schooling. Again it will be the case that the response in terms of secondary school enrolment will in general be influenced by the presence of young children in the household to whom this component is targeted, and for connected households, the presence of young children in eligible households within the family network as a whole.

2.3 *Constructing Extended Family Links*

We construct family networks in the same village matching the last names. The Spanish naming uses two last names – the first from the father’s paternal lineage and the second from the mother’s paternal lineage. For example, the current Mexican president Felipe Calderón Hinojosa would be identified by his given name (Felipe), his father’s paternal name (Calderón) and his mother’s paternal name (Hinojosa). In the evaluation data, respondents were asked to provide the – (i) given name; (ii) paternal surname; and, (iii) maternal surname, for each household member. Hence couple-headed households have four associated surnames – the paternal and maternal surnames of the head, and the paternal and maternal surnames of his wife. Therefore one can reconstruct the family network by appealing to the naming convention, *i.e.* parents offsprings relationships are identified by the offspring having his/her father paternal and mother paternal names as his/her two last name exactly in that order. Similarly one can identify siblings by the fact that they carry exactly the same last names in the same positions. Once one has identified distance-1 relatives then the entire network can be constructed as long as the network is not broken by the absence of a distance-1 node.³

² By November 1999 the bimonthly transfer ranged from 160 pesos for third grade, to 530 (610) pesos for boys (girls) in ninth grade. The total amount received bimonthly by a household cannot however exceed 1,500 pesos.

³ See ANGELUCCI M. *et AL.* (2009a and 2009b) for details.

3. - Descriptive Evidence

3.1 *Village Characteristics*

Table 2a reports the share of households within a village that have each type of family link. 22% of couple-headed households are isolated, in that they have no extended family members resident in the village. The incidence of not having extended family members in the same village is therefore at least as high as the incidence of single headedness – the causes and consequences of which have been much documented in the literature – which affects 15% of households.

The remaining columns show that 16.4% of households have ties between the head of household and that of his parents – this is around double the number of parental links from the spouse to her parents in the village. The same inter-generational pattern occurs when we consider links from the head and spouse to their adult children – households are around twice as likely to have at least one son resident in the village than at least one daughter.

Intra-generational ties are more prevalent than inter-generational ties. The most likely type of extended family tie to exist is that between brothers – 45.2% of all household heads have at least one brother in the village. In contrast, only 23% of households have ties from the spouse to her sister.⁴

3.2 *The Number of Extended Family Links*

Table 2b documents the number of specific family links each household has to others in the village. These are reported for connected households, namely those households that are embedded within an extended family network in the village and so have at least one family member resident in the village. As we focus on couple headed households, we are able to report each type of link from the head and spouse separately.

The first column shows that the number of parents present outside the household and within the village is higher for the head than for his spouse. The number of links to adult children are, by construction, identical for head and spouse. On average, respondents have .443 sons that head their own household in the village, and .209 daughters. In terms of sibling links, heads again have more links to their

⁴ A greater share of households have ties from the head of household to a spouse of another household (.285) than from the spouse to the head (.262). This reflects the fact that we restrict attention to ties from couple-headed households to both couple- and single-headed households. These figures thus highlight that single-headed households are more likely to be female headed, as expected.

siblings than do their spouses. In total, heads of household have blood ties to 3.34 others in the same village, and their spouse is connected to 2.54 other households. Given that by construction links to adult sons and daughters are the same for heads and their spouses, this implies that on average, a household is directly connected to 5.23 other households in the village.

Three further points are of note. First, Table 2*b* decomposes the variation in each statistic into that between and within villages. While in most cases there is more variation within than between villages, the proportion of the variation that is attributable to cross village differences tends to be higher for female defined links than for male links. This might reflect the fact that there is more sorting over locations by women in response to economic conditions, as we document throughout our analysis.

Second, when we look at co-residency, there are at least ten times as many parents outside the household and within the village than within the household, while there are many young children residing within the household. And more brothers than sisters outside the household. Third, the evidence in Table 2*b* shows that the majority of extended family links are those of male heads of household. This difference arises from women moving households and villages at the time of marriage (Rosenzweig and Stark, 1989 for evidence from India).

3.3 *Extended Family Networks*

We here describe the extended family networks as a whole. There are 2196 family networks, covering 17,030 households that may be either single- or couple-headed. There are around five to ten different family dynasties within the same village, while on average those extended family networks embed around 8 households. The average number of degrees is 5 (distance-1 nodes) or immediate relatives such as parents, offsprings and siblings. Hence each household has two to three indirect links of distance two or more in the village. About 17% of household swithin a given village are part of the same family network given an average size of about 50 households per village.

The limited size of networks is consistent with the literature (Genicot and Ray, 2003; Bramoullé and Kranton, 2008; Karlan *et al.*, 2009).

We here provide some further statistics that describe the family network. The average distance between any two households in the same network is 2.12. There are many family networks that comprise only two households. The diameter of the network, defined as the largest distance d_{ij} between any two households i and j in the network, is around 2.5 on average. Hence family networks are unlikely

to span across more than three generations. This is because it is rare in the rural context that more than 3 generations coexist in distinct households, either the offsprings are too young or the elderly have died.

It is also interesting to note that assortative matching is not extreme in terms of wealth; there is considerable variation in household wealth within the same extended family network – this variation is almost as large as that across villages. This fact rules out a strong positive assortative matching in marriage markets by family wealth.

We provide a graphical illustration of village and networks heterogeneity in Graph 1*a* and 1*b*. There two selected villages of median size (36 households) show very different network patterns. One village has a number of small two households networks with only one larger extended family of 10 members, with 16 households with no family ties in the village; the other village instead shows one large family network of 30 households, while there are 6 households with no relatives in the village.

4. - Village Characteristics and Networks Structure

To analyze the relation between village economy and family networks we take off by relating the village marginality index in village v in region s (M_{vs}) and the village inequality index (Q_{vs}) to the number of family networks in the village (N_{vs}). We estimate the following OLS regression at the village level,

$$(1) \quad N_{vs} = \alpha_s + \beta M_{vs} + \gamma Q_{vs} + \delta S_{vs} + u_{vs}$$

where α_s denotes region fixed effects to capture region specific differences, while (S_{vs}) stands for village size as we expect to be positively correlated with the number of family dynasties in a village. Results presented in Table 3 with robust standard errors.

Column 1 shows that there are more family dynasties in villages that – (i) are wealthier or less marginal; (ii) are more unequal, in terms of the Gini coefficient for permanent income; (iii) are larger in terms of inhabitants.

Columns 2 to 4 show how M and Q relate to the size of the largest family network, both in terms of – (i) the absolute number of network members, (ii) the share of households in the village that are part of the largest family network, and, (iii) the share of households that are part of any family network. Conditional on

region, – the size and the village share of the largest network are significantly higher the higher the village marginality and the higher the village equality. Moreover, there is a significantly greater share of households with relatives in villages that are more equal, although this variable has no significant correlation to village poverty.

One possible interpretation of the results is that more marginal villages are both poorer and more isolated from the wider economy. Therefore its residents have a high need for insurance but a limited scope for sharing risk with geographically distant households. In this context, it is not surprising that the local family network is bigger. That is, in marginalized villages the benefit of having a dispersed family, which ensures the income shocks are not strongly correlated, is probably more than offset by the costs of the network being dispersed – such as increased transactions costs of enforcing cooperative agreements within the network. In a related way, in more unequal villages – if that is taken as a proxy for low correlation in the households income processes – family networks are smaller.

Since we are comparing networks in a cross section of villages, it is impossible to identify with complete certainty whether network structures endogenously respond to these characteristics of the village economy, or whether the features of the local economy are themselves shaped by the nature of extended family networks within them. The next subsection shows how the underlying features of the village economy relate to the location choices of specific extended family members, conditional on household characteristics. This helps ease concerns over the results merely reflecting that households sort into villages on the basis of the characteristics of the village economy.

4.1 *Household Level Analysis: Extended Family Links*

The analysis above is corroborated by the following section at the household level where several confounders can be controlled for.

We define a particular link $L_{jbs} = 1$, if household b in village v in region s has at least one type- j link to another household in the same village. There are eight types of familial links j – the head (spouse) of the household to his (her) brothers and sisters; the head (spouse) of a household to his (her) parents, and from the head and spouse of the household to their adult sons and daughters. We run the following specification for whether household b in village v in region s has at least one type- j link to another household in the same village,

$$(2) \quad L_{jhvs} = \alpha_s + \beta M_{vs} + \gamma Q_{vs} + \delta S_{vs} + \lambda X_{hvs} + v_{jhvs}$$

where X_{hvs} is a vector of household characteristics, and all other controls are as previously defined.⁵

We relate our family characteristics to the existing literature on family formation. Our controls X_{hvs} are taken in the first wave of household data collected in October 1997. There is a mechanical correlation between the age of the head and spouse and the presence of parents and adult children, older households lose their parents while acquiring adult children. Therefore age should be one of the controls. As ethnic minorities might have different family structures we control for ethnicity by a proxy, *i.e.* speaking an indigenous language. Further to that we control for household size.

Wealthier families might have higher fertility, lower mortality, and are more likely to own land so are more likely to have extended family members present, other things equal (Foster and Rosenzweig, 2002). We therefore control for proxies of wealth as the years of completed schooling of the head and spouse, whether the head and spouse are working, whether the household owns its own home, any land, any livestock, whether the house has dirt floors, and the household welfare index. Given these controls, the village marginality index captures variation due to largely the remoteness of the village.

We only look at links within the village but not within the household. Again in most cases, siblings are more likely to reside in another household within the same village if the village is more marginal and more equal. As expected, the likelihood a household has any given type of link- j is always significantly increasing in the village size.

The evidence from the village and household level analysis suggests that in more marginal and equal villages family networks are larger, given that the probability of any link increases with the marginality index and decreases in inequality (Tables 3 and 4).

In the final Column, the density of the network is related to the characteristics of the village economy. We use the local clustering coefficient (Wasserman and Faust, 1994) as a summary statistics (between 0 and 1). This measures how many

⁵ As there is a clear possibility of correlated error terms in the 8 regressions, we run this as a SUR system of equation, while checking that the discrete nature of the dependent variable doesn't affect the estimation too much. This is done by estimating a numerical multinomial probit for robustness.

links from a household have links to each other, divided by the maximum number of links they could potentially have had. The density of a network might theoretically be important to sustain informal contracts (Jackson, 2008; Ambrus *et al.* 2009). We have constructed the local clustering coefficient for all extended family networks and then estimated how this correlates to characteristics of the village economy. The result in Column 9 of Table 3 shows that in poorer and more unequal villages, extended family networks are denser, all else equal.

It is natural to interpret these results in terms of the features of the village economy that drive extended family members to migrate away from the village as we do in Angelucci *et al.* (2009*a*). There we show that as the village becomes better off and less marginal, extended family members are more likely to migrate to other locations; further, we show that in more unequal villages, extended family members are more likely to migrate away from the village.

5. - Investment

5.1 Education

The presence of family networks in developing countries might facilitate the educational investment of their members. In particular, given that there are quite large costs of secondary education in the form of forgone earnings, a poor household might necessitate to borrow or receive transfers in order to sustain a costly investment on its offsprings. In return the same will apply to households in need at a different point in time or under different states of the world.

In this section we briefly analyze such a possible implication where, with enough resources in the pool, households connected within a family network might be better able to sustain a higher level of investment in their children and as such move a significant step out of poverty.

We mainly analyze the responses of eligibles to *Progres*a in terms of secondary enrolment rates, as primary schooling is almost universal even in this context, and crucially whether those responses are heterogeneous according to whether a household is part of a family network or not, together with the characteristics of that network. We denote the secondary enrolment rate of household h in village v in survey wave t as Y_{hvt} . This is just the share of children aged between 11 and 16 resident in the household that are enrolled in school on survey day in wave t . Given the random allocation of the program at the village level we compare enrolment rates at baseline October 1997 to November 1999 (across time), the last wave of

the *Progresa* experiment, and between treatment and control villages (across space). The left hand panel in Table 4 provides descriptive evidence on the pre-program levels of secondary school enrolment rates, and how they vary over time in treatment and control villages by eligibility *status*. While enrolment rates among eligibles at baseline are similar across treatment and control villages, by November 1999 eligibles in treatment villages have 6.9% higher enrolment rates than eligibles in control villages. We then move on to the analysis of how networks or in this case connectedness might influence investment choices, in order to do that we take a third difference, *i.e.* across connected and isolated eligible households. This obviously requires that unobservable differences between connected and isolated households are canceled out by the differences across time, space and family structure. The central panel of Table 4 splits the sample between connected and isolated households. This reveals that eligible isolated and connected households have similar baseline levels of enrolment, implying that determinants of the levels of enrolment such as credit constraints, information on the costs and benefits of schooling, or demand for child labor in the home do not, on average, explain baseline differences in the schooling choices between isolated and connected.

There are significant differences in the program responses of isolated and connected households. The Diff-in-Diff in enrolment rates among eligible and connected households is 8.3% and significantly different from 0, while the same parameter for isolated households is close to 0. In short, the previously documented positive effects of *Progresa* on secondary enrolment are a combination of a large and significant effect on the 80% of connected households, and a close to zero effect on the 20% of isolated households. In line with this, we note that take-up rates for school related transfers either secondary or primary are consistently higher among connected households. The baseline levels of primary enrolment are very high to begin with, and neither types of eligible household increase their enrolment rates relative to analogous households in control villages. This confirms that transfers from this component of *Progresa* are obtained without inducing any changes in behavior, and therefore essentially act as a pure income effect or just a rainfall transfer.

We run the standard Diff-in-Diff -in-Diff specification as an OLS regression where all differences (Δ) correspond to those between November 1999 and October 1997:

$$(3) \quad \Delta Y_{hvt} = \alpha + \beta_1 \Delta P_{vt} + \beta_2 (\Delta P_{vt} * L_{jh}) + \beta_3 L_{jh} + \gamma X_{hv} + \Delta v_{hvt}$$

Where Y is the enrolment rate as previously defined, P is a dummy for the village be a randomized in, *i.e.* receiving the experimental treatment, and L_{jb} is a dummy indicator for the household having a j - type link. We further control for household characteristics of the head, spouse, household, and village. Moreover we allow there to be a direct impact of the family link- j on secondary enrolment to allow for the effect of having family present in the village to change over time, say because of changes in other public assistance programs. We cluster the standard errors at the level of implementation of the program, *i.e.* at the village level.⁶

This specification recovers our parameters of interest as follows, consider the simplest case in which $L_{jb} = 1$ if the household has any extended family present and $L_{jb} = 0$ if the household is isolated in that no members of its extended family live in the same village. If (3) is then estimated only for eligibles ($D_b = 1$), $\beta_1 + \beta_2$ identifies the average treatment effect of *Progesa* on eligibles in treated villages that are embedded within family networks ($L_{jb} = 1$). We refer to this parameter as TTE^1 . This difference-in-difference in differences in secondary enrolment is estimated from a comparison of the average change in enrolment among eligibles in treatment villages with extended family present, relative to eligibles in control villages who also have family present. Similarly, β_1 identifies the average response to the program among eligible but isolated households ($L_{jb} = 0$), referred to as TTE^0 . If families share resources, there exists a wedge between the behavioral responses of connected and isolated households to *Progesa*, so that $TTE^1 > TTE^0$. The reason being that connected household can pool resources together as to finance costly investment that a single household could not afford.

If (3) is estimated for ineligibles we have corresponding parameters referred to as ITE 's (Angelucci and De Giorgi, 2009).

The vector of covariates in X includes the head and spouse ages, literacy *status*, whether (s)he speaks an indigenous language, the household poverty index, whether the household owns any land, and household size at baseline. At the village level we control for the number of households in the village to capture any scale effects, the share of households that are eligible to capture any aggregate income effects, the marginality index for the village, and the village level enrolment rate at baseline among eligible and ineligibles. We additionally control for the average village level enrolment rates among eligible and non-eligibles at baseline.

⁶ Among ineligibles, neither connected nor isolated households in treated villages have any significant changes in enrolment *vis-a-vis* analogous households in control villages (not shown).

To begin with, Column 1 of Table 5 benchmarks our estimates against the existing literature by reporting standard *TTE* estimates of *Progresa* from specification (3), by pooling eligibles. These are averaged across households irrespective of their extended family structure. The *TTE* estimate implies eligibles have about a 10% increase in their secondary enrolment rate compared to eligibles in control villages, which is similar in magnitude to the previously documented program effects (Schultz, 2004).

At the foot of the table we report the triple differences, $\Delta TTE = TTE^1 - TTE^0$, which captures the differential effect of *Progresa* between eligible connected and isolated households within treatment villages. The last column of Table 5 shows that connected eligibles experience a 8.4% increase in their secondary enrolment rate relative to eligible but isolated households within treatment villages.

The coefficient on L_{jb} is not significantly different from zero, suggesting that the effect of having an extended family on the level of enrolment in the absence of *Progresa*, is not changing over this time period.

In Angelucci *et al.* (2009*b*) we unpack these effects. In that paper, we exploit the design feature of *Progresa* that transfers provided conditional on primary enrolment effectively act as a pure income effect on households. This implies, first, households with and without primary school aged children should respond differentially to *Progresa* in terms of secondary enrolment. Second, if families share resources, then the differential response between connected and isolated households depends on the presence of primary school aged children in eligible households within the extended family. On the first mechanism, we estimate how the average treatment effect varies with the value of transfers received by the household, and the presence of primary school aged children in the household. On the second mechanism, we estimate how the average treatment effect varies with the average value of transfers received by eligibles in the extended family of connected households, and the presence of primary school aged children in the family network.

We have presented evidence from the *Progresa* social assistance program on whether and how household behavior is influenced by the presence and characteristics of its extended family. Our central finding is that *Progresa* raises secondary enrolment only among eligible households that are embedded in extended family networks. Eligible but isolated households do not respond. Our results suggest a key channel through which the extended family influences household schooling choices relates to the redistribution of resources among family members to enable eligible family members to fully overcome the opportunity costs of enrolling their children into secondary school.

The central theme running throughout our analysis has been the interplay between the design of conditional cash transfer programs, the presence of extended family members, and household responses to the program. There are three policy implications of our findings for the design of such programs. First, if families share resources, how connected households respond to such policies on any given margin, will generally depend on the eligibility *status* of others in their network.

6. - Conclusions and Policy Implications

This paper is a descriptive exploration of the relationship between the local economy – poor rural Mexican villages – and the existence and shape of extended family networks. Further to that we analyze the importance of being embedded in a family networks in terms of schooling investment. Using household and community data, we find that more marginalized and less unequal villages have larger family networks. In these villages the permanent migration likelihood is lower.⁷

This evidence suggests that in economic environments characterized by – (i) imperfect markets, correlated income shocks, an absence of formal institutions of contract enforcement; (ii) where all households are equally poor, households choose to have or not option but to live close to their extended family members. The benefits of having a geographically dispersed network – such as being subject to less correlated income shocks due to climatic conditions – seem to be outweighed, on average, by the costs of such geographic dispersion – such as increased transactions costs of monitoring and making non-monetary transfers to others in the network.

The results from the analysis in this paper have important implications for the design and evaluation of policy interventions. For example, targeting the poorest villages implies targeting mainly households that are part of an extended family. The few households with no extended family in the village may be less likely to benefit from such interventions. In scaling up a policy, our results suggest that its effects could be due to the interaction between family networks and the policy itself. In fact resource pooling appears to drive the schooling responses. In general, we acknowledge that the presence of network effects, such as resource sharing, could bias policy estimates both ways and both the practitioner as well as the policy maker should take those possible effects into account.

⁷ ANGELUCCI M. (2006) analyzes the effect of *Progresá* on migration.

TABLE 1

THE VILLAGE ECONOMY
Mean, standard deviation in parentheses

	Village marginality index (standardized)	Village inequality (Gini coefficient of household's permanent income in the village)	Village size (number of household)
Village Characteristic	-0.003 (.994)	8.34 (1.82)	44.7 (29.2)
Minimum Value	-1.97	2.97	6
Maximum Value	2.97	15.8	222

Notes: There is one observation for each of the 504 villages. The village marginality index is constructed from information on the share of illiterate adults in the village, the share of dwellings without water, drainage systems, electricity, and with dirt floors, the average number of occupants per room in village households, the share of the population working in the primary sector, distances from other villages, and health and school infrastructures located in the village. A higher marginality index corresponds to the village being more marginal (poorer). The household welfare index is a weighted average of household income (excluding children), household size, durables, land and livestock, education, and other physical characteristics of the dwelling. The index is designed to give relatively greater weight to correlates of permanent income rather than current income. An increase in the index implies the households is less poor. The measure of village inequality is the Gini coefficient of the welfare index of all households in the village. This is scaled to lie between 0 and 100. Village size is defined as the number of households in the village. The village marginality index is standardized across all villages. The villages in the sample cover 7 regions.

TABLE 2A

THE SHARE OF HOUSEHOLDS WITH EXTENDED FAMILY LINKS
IN THE VILLAGE, BY TYPE OF LINK

Mean, standard deviation in parentheses

	Inter-generational Family Links					Intra-generational Family Links			
	Any Family Link (Connected)	Parents to Son	Parents to Daughter	Son to Parent	Daughter to Parent	Head to Head (Brothers)	Head to Spouse	Spouse to Head (Sisters)	Spouse to Spouse
Fraction of households in the village with such a family link	.781 (.156)	.164 (.100)	.085 (.067)	.178 (.108)	.087 (.068)	.452 (.186)	.285 (.173)	.262 (.150)	.230 (.164)
Minimum Value	.16	0	0	0	0	0	0	0	0
Maximum Value	1	.621	.318	.600	.417	.939	.872	.939	.939

Notes: There is one observation for each of the 504 villages. The sample is based on couple headed households that can be tracked over the first and third *Progreso* waves.

TABLE 2B

THE NUMBER OF EXTENDED FAMILY LINKS OF HOUSEHOLDS, BY TYPE OF LINK

Connected Households

Means, standard deviation between villages in parentheses, standard deviation within villages in brackets

	Parents		Adult Children		Siblings		All Extended Family Links	Total Links From Household
	Father and Mother	Sons	Daughters	Brothers	Sisters			
From head of household to:	.461			1.39	.840		3.34	
	(.094)	.443	.209	(.340)	(.325)		(1.02)	5.23
	[.837]	(.399)	(1.95)	[1.87]	[1.52]		[3.92]	(1.53)
From spouse of household to:	.250	[1.44]	[.813]	.910	.725		2.54	[5.47]
	(.260)			(1.23)	(.304)		(1.04)	
	[.656]			[1.71]	[1.51]		[3.89]	

Notes: There is one observation per household. The sample is restricted to couple headed households that can be tracked over the first and third *Progreso* waves that have at least one extended family member present in the village. An adult child defined is to be at least 17 years old. By construction, the number of links to adult sons and daughters is the same from the head and spouse. The total links from the household is the sum of unique extended family links from the household to others in the same village, and does not therefore double count the children of the head and spouse of the household. The decomposition of the standard deviation into that between and within villages takes account of the fact that the number of households differs in each village.

TABLE 3

FAMILY NETWORK STRUCTURES AND THE VILLAGE ECONOMY				
<i>OLS regression estimates, robust standard errors in parentheses</i>				
Dependent Variable:	Number of Family Networks	Size of the Largest Family Network	Share of Households in the Largest Family Network	Share of Households that are Connected
	(1)	(2)	(3)	(4)
Village marginality index	-.374*** (.117)	1.46** (.665)	.027** (.011)	-.007 (.007)
Village inequality index	.145** (.059)	-.558** (.283)	-.017** (.007)	-.010** (.004)
Village size	.034*** (.007)	.722*** (.050)	.003*** (.000)	.001*** (.000)
Region fixed effects	Yes	Yes	Yes	Yes
Adjusted R-squared	.189	.749	.154	.125
Observations (village level)	504	504	504	504

Notes: *** denotes significance at 1%, ** at 5%, and * at 10%. There is one observation for each village, and each dependent variable is constructed using couple headed households that can be tracked over the first and third *Progesa* waves in each village. The village marginality index is constructed from information on the share of illiterate adults in the village, the share of dwellings without water, drainage systems, electricity, and with dirt floors, the average number of occupants per room in village households, the share of the population working in the primary sector, distances from other villages, and health and school infrastructures located in the village. A higher marginality index corresponds to the village being more marginal (poorer). The household welfare index is a weighted average of household income (excluding children), household size, durables, land and livestock, education, and other physical characteristics of the dwelling. The index is designed to give relatively greater weight to correlates of permanent income rather than current income. An increase in the index implies the households is less poor. The measure of village inequality is the Gini coefficient of the welfare index of all households in the village. This is scaled to lie between 0 and 100. Village size is defined as the number of households in the village. The village marginality index is standardized across all villages.

The villages in the sample cover 7 regions. Of the baseline sample of 22,553 couple headed households, 17,030 (75.5%) of them are within family networks with at least two households. There are 2,196 family networks in total. Robust standard errors are reported.

TABLE 4

EXTENDED FAMILY LINKS AND THE VILLAGE ECONOMY
 Columns 1-8: *Seemingly Unrelated Regression Estimates*

	Links to Other Households in the Same Village				Intra-generational Family Links			Network	
	Inter-generational Family Links		Intra-generational Family Links			Family Links		Characteristic	
	Son to Parent	Daughter to Parent	Parents to Son	Parents to Daughter	Head to Head (Brothers)	Head to Spouse	Spouse to Head	Spouse to Spouse (Sisters)	Local Clustering Coefficient
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
Village marginality index	.001 (.003)	.006** (.003)	.017*** (.003)	.018*** (.003)	.004 (.005)	.017*** (.004)	.021*** (.004)	.018*** (.004)	-.024** (.010)
Village inequality index	-.005*** (.002)	-.004*** (.001)	-.009*** (.002)	-.004*** (.001)	-.021*** (.002)	-.018*** (.002)	-.014*** (.002)	-.017*** (.002)	.014*** (.005)
Village size/100	.022*** (.007)	.046*** (.006)	.074*** (.007)	.063*** (.005)	.133*** (.009)	.190*** (.009)	.178*** (.009)	.171*** (.008)	-.183*** (.028)
Household controls									Yes
Region fixed effects									Yes
Observations (household level)				18,979					15,358

Notes: *** denotes significance at 1%, ** at 5%, and * at 10%. The village marginality index is constructed from information on the share of illiterate adults in the village, the share of dwellings without water, drainage systems, electricity, and with dirt floors, the average number of occupants per room in village households, the share of the population working in the primary sector, distances from other villages, and health and school infrastructures located in the village. A higher marginality index corresponds to the village being more marginal (poorer). The household welfare index is a weighted average of household income (excluding children), household size, durables, land and livestock, education, and other physical characteristics of the dwelling. The index is designed to give relatively greater weight to correlates of permanent income rather than current income. An increase in the index implies the households is less poor. The measure of village inequality is the Gini coefficient of the welfare index of all households in the village. This is scaled to lie between 0 and 100. Village size is defined as the number of households in the village. The village marginality index is standardized across all villages. The villages in the sample cover 7 regions. The following household level characteristics are also controlled for - the husband's age, years of schooling, whether he speaks an indigenous language, and whether he is currently working, the spouse's age, years of schooling, whether she speaks an indigenous language, and whether she is currently working, the household welfare index, the number of members of the household, whether the household owns its home, own land, has dirt floors, and has any livestock. In the SUR specification, the Breusch-Pagan test of independence rejects the null hypothesis that the error terms are uncorrelated in each regression at the 1% significance level. In Column 9 the dependent variable is the local clustering coefficient of the household, and the sample is restricted to households that are embedded in a family network. The specification is estimated using OLS and robust standard errors clustered by village are calculated.

TABLE 5

SCHOOLING INVESTMENT
Secondary school enrolment rates (children aged 11 to 16)

	No Controls				With Controls					
	Control	Baseline Treatment	Diff-in-Diff	Diff-in-Diff	Connected	Isolated	Connected	Isolated	TTE	TTE
Enrolment	0.651 (0.016)	0.654 (0.012)	.069*** (0.016)	0.653 (0.011)	0.654 (0.015)	0.001 (0.031)	.083*** (0.017)	0.001 (0.031)	TTE [isolated]	TTE [connected]
									.078*** (0.016)	.093*** (0.017)
									(0.032)	.084** (0.035)

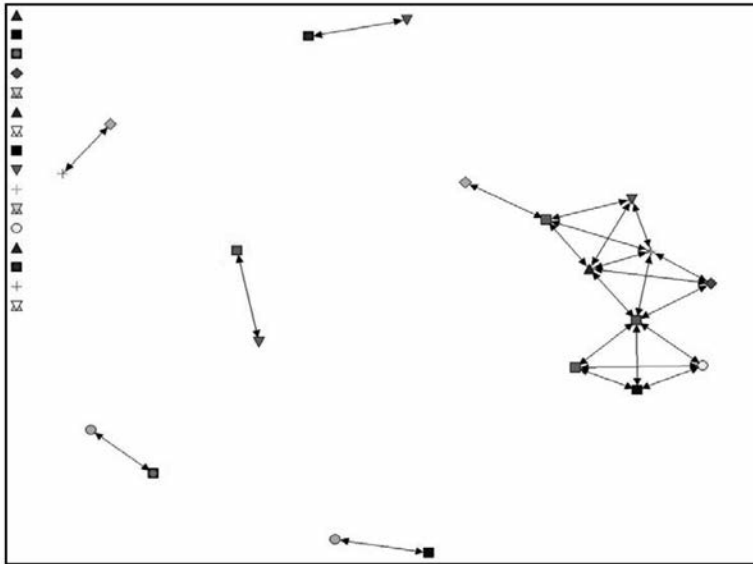
Notes: *** denotes significance at 1%, ** at 5%, and * at 10%. The sample is restricted to couple headed households that can be tracked over the first and third *Progrsa* waves. Standard errors are clustered by village. A household's secondary school enrolment rate is defined to be the fraction of children aged 11 to 16 residents in the household that are fulltime enrolled in school at the time of the survey.

List of controls: the husband's age, literacy, whether he speaks an indigenous language, the spouse's age, literacy, whether she speaks an indigenous language, the household poverty index, whether the household owns any land, the number of individuals in the household at baseline, the number of households in the village, the share of households in the village that are eligible, the marginality index for the village, regional fixed effects, and the village level enrolment rate at baseline among eligible households.

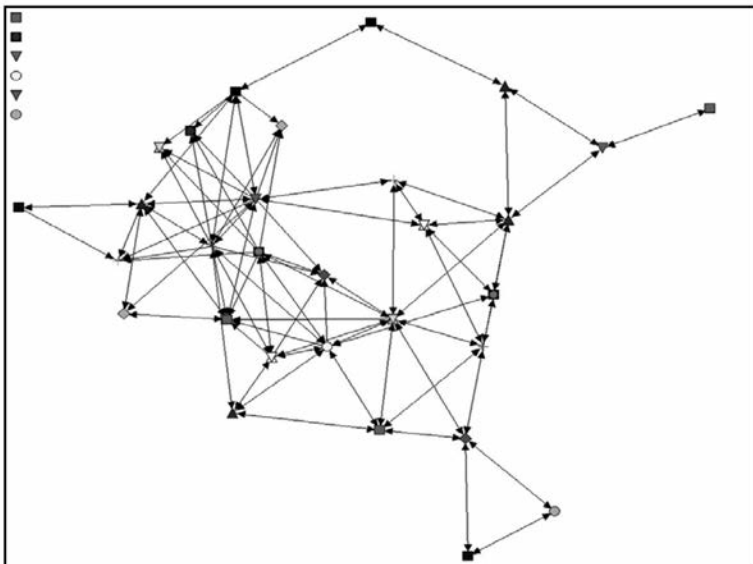
GRAF. 4

FAMILY NETWORK GRAPHS, AT MEDIAN VILLAGE SIZE

a. Disperse Village



b. Interconnected Village



Notes: The two villages shown in Figures A and B have the same number of households (in them). The number of households in each is 36, which is the median village size in the *Progresa* data. Each node represents a household. Each link between households correspond either to a parent/child link, a child/parent link, or a sibling link. Single node households that are not linked to any other households are shown in the top left hand corner of each graph. The figures are generated using UCINET.

BIBLIOGRAPHY

- ALTONJI J.G. - HAYASHI F. - KOTLIKOFF L.J., «Is the Extended Family Altruistically Linked? Direct Tests Using Micro Data», *American Economic Review*, no. 85, 1992, pages 1177-1198.
- ALTONJI J.G. - HAYASHI F. - KOTLIKOFF L.J., «Parental Altruism and Inter Vivos Transfers: Theory and Evidence», *Journal of Political Economy*, no. 105, 1997, pages 1121-1166.
- AMBRUS A. - MOBIUS M. - SZEIDL A., *Consumption Risk-sharing in Social Networks*, mimeo, UC Berkeley, 2009.
- ANGELUCCI M., *Aid Programs' Unintended Effects: The Case of Progreso and Migration*, University of Arizona, mimeo, 2006.
- ANGELUCCI M. - DE GIORGI G., «Indirect Effects of an Aid Program: How do Liquidity Injections Affect Non-Eligibles' Consumption?», *American Economic Review*, no. 99, 2009, pages 486-508.
- ANGELUCCI M. - DE GIORGI G. - RANGEL M.A. - RASUL I., «Village Economies and the Structure of Extended Family Networks», *The Berkeley Electronic Journal of Economic Analysis & Policy*, 2009a.
- ANGELUCCI M. - DE GIORGI G. - RANGEL M.A. - RASUL I., «Family Networks and School Enrolment: Evidence from a Randomized Social Experiment», *Journal of Public Economics*, 2009b.
- ANGELUCCI M. - DE GIORGI G. - RANGEL M.A. - RASUL I., *Insurance and Investment in Family Networks*, Stanford University, mimeo, 2011.
- BEHRMAN J. - ROSENZWEIG M.R., «Parental Wealth and Adult Children's Welfare in Marriage», *Review of Economics and Statistics*, no. 88, 2006, pages 496-509.
- BRAMOULLE Y. - KRANTON R., «Risk Sharing Networks», *Journal of Economic Behavior and Organization*, no. 64, 2007, pages 275-294.
- COATE S. - RAVALLION M., «Reciprocity Without Commitment Characterization and Performance of Informal Insurance Arrangements», *Journal of Development Economics*, no. 40, 1993, pages 1-24.
- COX D. - FAFCHAMPS M., «Extended Family and Kinship Networks: Economic Insights and Evolutionary Directions», *Handbook of Development Economics*, vol. 4, 2007.
- COX D. - JAKUBSON G., «The Connection Between Public Transfers and Private Inter-family Transfers», *Journal of Public Economics*, no. 57, 1995, pages 129-167.
- DEATON A., «Saving and Income Smoothing in Côte D'Ivoire», *Journal of African Economies*, no. 1, 1992, pages 1-24.
- DERCON S. - KRISHNAN P., «In Sickness and in Health: Risk Sharing Within Households in Rural Ethiopia», *Journal of Political Economy*, no. 108, 2000, pages 688-727.
- FAFCHAMPS M., «Risk Sharing Between Households», *The Handbook of Social Economics*, 2008.
- FAFCHAMPS M. - LUND S., «Risk-Sharing Networks in Rural Philippines», *Journal of Development Economics*, no. 71, 2003, pages 261-287.

- FOSTER A. - ROSENZWEIG M.R., «Household Division and Rural Economic Growth», *Review of Economic Studies*, no. 69, 2002, pages 839-869.
- GENICOT G. - RAY D., «Group Formation in Risk-Sharing Arrangements», *Review of Economic Studies*, no. 70(1), January, 2003, pages 87-113.
- JACKSON M.O., *Social and Economic Networks*, Princeton University Press, 2008.
- KARLAN D. - MOBIUS M. - ROSENBALTT T. - SZEIDL A., «Trust and Social Collateral», *Quarterly Journal of Economics*, 2009.
- KRISHNAN P. - SCIUBBA E., «Endogenous Network Formation and Informal Institutions in Village Economies», Cambridge, *Working Papers in Economics*, no. 462, 2004.
- LA FERRARA E., «Kin Groups and Reciprocity: A Model of Credit Transactions in Ghana», *American Economic Review*, no. 93, 2003, pages 1730-1751.
- LIGON E., «Risk-Sharing and Information in Village Economies», *Review of Economic Studies*, no. 65, 1998, pages 847-864.
- LOURY L.D., «All in the Extended Family: Effects of Grandparents, Aunts, and Uncles on Educational Attainment», *American Economic Review Papers and Proceedings*, no. 96, 2006, pages 275-278.
- MAZZOCCO M. - SAINI S., *Testing Efficient Risk Sharing with Heterogeneous Risk Preferences*, University of Wisconsin, mimeo, 2005.
- MUNSHI K., «Networks in the Modern Economy: Mexican Migrants in the US Labor Market», *Quarterly Journal of Economics*, no. 118, 2003, pages 549-597.
- MUNSHI K. - ROSENZWEIG M.R., *Why is Mobility in India so Low? Social Insurance, Inequality, and Growth*, Brown University, mimeo, 2005.
- RAY D., *Development Economics*, New Jersey, Princeton University Press, 1998.
- ROSENZWEIG M.R., «Risk, Implicit Contracts and the Family in Rural Areas of Low Income Countries», *Economic Journal*, no. 98, 1988, pages 1148-1170.
- ROSENZWEIG M.R. - STARK O., «Consumption Smoothing, Migration, and Marriage: Evidence From Rural India», *Journal of Political Economy*, no. 97, 1989, pages 905-926.
- TOWNSEND R., «Risk and Insurance in Village India», *Econometrica*, no. 62, 1994, pages 539-591.
- UDRY C., «Risk and Insurance in a Rural Credit Market: An Empirical Investigation in Northern Nigeria», *Review of Economic Studies*, no. 61, 1994, pages 495-526.
- WASSERMAN S. - FAUST K., *Social Network Analysis: Methods and Applications*, Cambridge University Press, 1994.
- WEISS Y. - WILLIS R.J., «Children as Collective Goods and Divorce Settlements», *Journal of Labor Economics*, no. 3, 1985, pages 268-292.
- ZELLNER A., «An Efficient Method of Estimating Seemingly Unrelated Regression Equations and Tests for Aggregation Bias», *Journal of the American Statistical Association*, no. 57, 1962, pages 348-368.

INVITED POLICY PAPER

L'ingresso dell'Italia nell'euro. La battaglia diplomatica per l'accesso alla moneta unica europea (1996-1998)

Mauro Battocchi*
Ministero degli Affari Esteri, Roma

Contrary to the expectations of most observers and despite the dramatic state of its public finances in the early Nineties, Italy joined the euro from the outset on January 1st, 1999. Compliance with the Maastricht criteria was the necessary, but not sufficient condition for this historic achievement. As of June 1996, Italy's government waged a diplomatic campaign that wreaked havoc with the German view of a European restricted "hard-core". The increasing strain on Germany's public finances over the course of 1997, coupled with France's government change, was decisive to enable Italy to break through.

[JEL Classification: E2; E65; E61].

Keywords: unione monetaria; unione europea.

* <mauro.battocchi@esteri.it>. Le valutazioni espresse nel presente lavoro sono da attribuirsi all'Autore e non impegnano l'Amministrazione di appartenenza.

1. - Introduzione

«*Monsieur, il n'y a pas d'Europe sans l'Italie!*»¹ Era il 3 ottobre 1997 quando Jacques Chirac, al vertice italo-francese di Chambéry, zittiva così un giornalista dubbioso sull'ingresso dell'Italia nell'Unione monetaria. Solo in quel momento, Romano Prodi ebbe la sicurezza che l'obiettivo era a portata di mano. Il suo Governo aveva mobilitato tutte le leve di politica interna e internazionale per mantenere l'ancoraggio del nostro Paese all'Europa. Si era scontrato con una formidabile opposizione da parte tedesca. La Germania temeva di mettere a rischio la stabilità della nuova moneta ammettendo tra i fondatori anche il nostro Paese. L'opposizione del pubblico tedesco era stata tanto vigorosa quanto quella che sarebbe emersa qualche anno dopo, nella primavera 2010, verso l'ipotesi di salvataggio della Grecia. La Francia, per parte sua, aveva a lungo accettato l'idea di escludere l'Italia pur di convincere i tedeschi a condividere la sovranità monetaria.

La battaglia europea che il Governo italiano condusse fino alla decisione del Consiglio europeo del 2 maggio 1998 è un esempio felice di diplomazia al servizio dell'interesse nazionale. L'azione a livello internazionale fu coordinata con severe misure di austerità economica e con la mobilitazione politica interna, risultando alla fine efficace a dispetto di molteplici ostacoli. Il caso assume un carattere paradigmatico di condotta diplomatica e di funzionamento delle istituzioni europee. Da un lato, getta luce sui requisiti di un'azione diplomatica di successo; dall'altro, aiuta a comprendere la natura stessa del processo decisionale dell'Unione Europea.

Questo articolo, pubblicato in forma breve nel 2003 sul sito dell'Università di Princeton, esamina il caso nell'ottica del negoziato diplomatico.² Si basa sulle mie osservazioni di diplomatico presso l'Ambasciata d'Italia a Bonn dal 1995 al 1999 e su testimonianze dei diretti protagonisti. Si focalizza in particolare sulle vicende che videro protagonista la Germania.

2. - Il perché dell'isolamento dell'Italia

Come mai l'Italia finì per trovarsi isolata dai suoi principali *partner* europei a metà anni Novanta? L'Unione economica e monetaria (UEM) era il frutto del trattato di Maastricht, di cui l'Italia era stata tra i principali artefici.³ Firmato nel

¹ «Signore, non c'è Europa senza l'Italia!».

² <http://www.princeton.edu/research/cases/italy.pdf>

³ Una dettagliata descrizione del negoziato per l'UEM si ritrova in DYSON K. - FEATHERSTONE K. (1999. In particolare il capitolo 12) si sofferma sul contributo dell'Italia al processo negoziale.

febbraio 1992 ed entrato in vigore nel novembre 1993, prevedeva l'approdo alla moneta unica a completamento di un processo graduale, nei quali i Paesi candidati avrebbero dovuto dare prova di adempiere a criteri di stabilità fiscale e monetaria. Il gradualismo aveva, tuttavia, un importante vincolo. Dei tre stadi di avvicinamento, il terzo e decisivo passo – la fissazione irrevocabile delle parità tra le valute – sarebbe dovuto avvenire al più tardi il 1° gennaio 1999. La clausola era il frutto di un compromesso. La Germania aveva posto come pre-requisito per il sacrificio del marco, simbolo del successo della Repubblica federale, il passaggio a una valuta altrettanto forte, controllata da un'autorità monetaria indipendente sul modello della *Bundesbank* e sostenuta da politiche fiscali rigorose; di qui il periodo di prova richiesto ai Paesi candidati, che avrebbero dovuto sottostare a criteri stringenti nella conduzione delle politiche monetarie e di bilancio. La Francia guardava alla moneta comune come garanzia che la Germania, ritrovata l'unità, rinunciasse a tentazioni egemoni sul Continente e continuasse a condividere la sovranità nell'alveo europeo; temeva pertanto un rinvio *sine die* dell'Unione monetaria con motivazioni tecniche e aveva imposto una data ultima.

L'Italia, alla luce del suo tradizionale europeismo, aveva spalleggiato la richiesta francese di un avvio al più tardi nel 1999, sebbene i vincoli imposti dalla Germania fossero difficilmente coniugabili con lo stato della finanza pubblica italiana al momento della firma. Al Consiglio europeo di Maastricht l'allora Presidente del Consiglio, Giulio Andreotti, si era assunto la responsabilità di proporre formalmente l'automaticità della terza fase.⁴ Come buona parte della classe dirigente italiana, Andreotti riteneva che l'integrazione europea rappresentasse un vincolo esterno indispensabile per lo sviluppo del nostro Paese. Egli condivideva inoltre la preoccupazione per la prospettiva di una Germania meno vincolata al quadro comunitario.⁵ In ultima analisi, alla luce dell'esperienza del secondo dopoguerra, egli confidava che, al momento della decisione politica, l'Italia avrebbe goduto di un'interpretazione flessibile dei criteri a proprio favore, in quanto membro fondatore e soggetto indispensabile negli equilibri europei.

A qualche mese dalla firma di Maastricht, le circostanze cambiarono radicalmente. L'economia europea entrò in recessione. Il Sistema monetario europeo (SME), il sistema di cambi fissi anticamera della moneta unica, fu squassato da

⁴ DYSON K. - FEATHERSTONE K. (*ibidem*, p. 493).

⁵ «Amo talmente la Germania da preferirne due»: questo commento, attribuito ad Andreotti dopo la caduta del muro di Berlino, gli era valsa l'irritazione del Cancelliere Kohl. Peraltro, al Consiglio europeo di Parigi del novembre 1989, Andreotti si era mostrato più accomodante di Mitterand e della Thatcher rispetto alla richiesta di Kohl per una dichiarazione a favore dell'unità tedesca; DYSON K. - FEATHERSTONE K. (*ibidem*, p. 492).

una crisi di fiducia nei confronti dei Paesi con i maggiori squilibri della finanza pubblica, *in primis* l'Italia. Nel settembre 1992 la lira fu espulsa dal sistema nonostante pesanti interventi della nostra banca centrale, dando il colpo decisivo agli assetti di potere del nostro Paese, già scossi dalle indagini anti-corruzione della magistratura milanese. Con lo SME ridotto a un piccolo club di Paesi virtuosi nell'Europa centrale, sembrava venire meno una delle precondizioni per l'avvio della moneta unica. Il progetto usciva dalle agende dei Governi europei, impegnati nella gestione della crisi. Nel dibattito europeo si faceva a gara a pronosticare la fine di Maastricht e il passaggio a un'Europa imperniata su una Germania svincolata dalla lealtà comunitaria. L'Italia era proiettata in una fase di trasformazione politica, nella quale scomparivano molti partiti tradizionali ed emergevano nuove forze. I Governi Amato e Ciampi, sull'onda del trauma dell'estate 1992, avviavano il risanamento dei conti pubblici e la lotta all'inflazione con tagli draconiani di spesa e un processo di concertazione con le parti sociali. Con la lira libera di fluttuare nei confronti del marco – la banda di oscillazione della lira era stata aumentata dal 2,25% al 15% nell'agosto 1993 – il sistema industriale italiano tornava ad assaporare gli effetti di competitività dovuti alla svalutazione. Le esportazioni ripartivano trainando la crescita.

Per oltre due anni il progetto di Unione monetaria rimase in letargo. Tra il 1994 e il 1995, tuttavia, in un quadro economico rasserenato e a meno di cinque anni dalla scadenza posta da Maastricht per l'avvio della nuova valuta, in seno ai Governi tedesco e francese si pose la questione di che cosa fare del trattato.

Per la Francia la rinuncia alla moneta unica o il suo rinvio avrebbe significato riconoscere la supremazia germanica sull'Europa in via di allargamento ad Est. In termini economici, l'industria francese – a differenza di quella italiana – avrebbe continuato a essere vincolata al marco forte, tramite lo SME,⁶ senza che Parigi avesse alcun potere d'intervento nel Governo della moneta. Il progetto di Unione monetaria aveva preso corpo, anni addietro, a fronte dell'impotenza francese nei confronti della politica monetaria tedesca. Era stata l'ennesima svalutazione del franco nel 1987, a fronte dell'indisponibilità della banca centrale tedesca a ridurre i tassi d'interesse sul marco, a convincere i francesi che la moneta unica si doveva fare. Nell'ottica di Parigi, la condivisione della sovranità monetaria avrebbe posto fine per sempre a tali umiliazioni e affermato un condominio franco-tedesco sull'Europa del dopo-guerra fredda. Jacques Chirac, eletto Presidente nel maggio 1995, indicò dunque al Governo tedesco la propria volontà di

⁶ Per il franco francese la banda di oscillazione era rimasta al 2,25%.

spingere avanti il progetto fino alla tappa finale del 1999. Alain Juppé fu nominato primo Ministro, con un programma di rigore economico e riforme di mercato volte a conseguire i criteri di Maastricht.

Sull'altro lato del Reno, il Cancelliere Kohl era consapevole che la decisione di procedere non sarebbe stata politicamente indolore. La Germania nel suo insieme guardava alla moneta unica con nervosismo. Il Cancelliere aveva formato il suo quinto Governo dopo le elezioni dell'ottobre 1994 grazie alla coalizione tra cristiano-democratici e cristiano-sociali bavaresi (CDU-CSU) e il partito liberal-democratico (FDP). Il fautore dell'unificazione tedesca manteneva carisma ed influenza, ma non disponeva di una maggioranza alla Camera alta, il *Bundesrat*, nel quale doveva fare i conti con l'opposizione socialdemocratica, in fase di recupero alla luce delle prime delusioni sulla ritrovata unità nazionale. Nel Paese si confrontavano, sul tema del passaggio alla moneta unica, due orientamenti politici. Da un lato, Kohl e i suoi fedelissimi all'interno della maggioranza erano disposti ad accettare sacrifici agli interessi immediati della Germania in nome di una visione di integrazione europea, l'europeismo federalista di Adenauer e Hallstein. Dall'altro lato, molti settori della maggioranza e dell'opposizione, importanti strutture amministrative e larga parte dell'opinione pubblica erano contrari a rinunciare al marco. Si richiamavano direttamente o indirettamente al pensiero di Ludwig Erhard, poco incline ad accettare concessioni alla sovranità tedesca e devoluzione di poteri alle istituzioni comunitarie qualora queste non si giustificassero in base ai principi della *Soziale Marktwirtschaft* o, quanto meno, non fornissero vantaggi economici diretti alla Germania.⁷ Il marco era divenuto, per il cittadino tedesco, il baluardo della stabilità finanziaria del secondo dopoguerra, in contrasto con il dramma delle rovinose svalutazioni dell'anteguerra. Rappresentava il simbolo di una nuova identità collettiva, basata non più sulla potenza politico-militare, bensì sul pacifico perseguimento del benessere economico.⁸

⁷ Ministro dell'economia dal 1949 al 1963, prima di divenire Cancelliere, Ludwig Erhard ha esercitato una straordinaria influenza culturale sulla Germania del dopoguerra. Insieme al Prof. Müller-Armack, formulò i principi dell'economia sociale di mercato e difese, da ministro, il principio che le politiche europee dovessero essere approvate per la loro coerenza con l'economia sociale di mercato e gli interessi tedeschi e non per il solo fatto di aiutare l'Europa ad integrarsi.

⁸ Nel contrapporre la visione di Kohl e quella ehrardiana guidata dalla *Bundesbank* si può essere tentati di considerare la prima come un disegno di natura politica e la seconda come un disegno di natura tecnocratica. Ambedue le visioni avevano in realtà carattere sia politico che tecnocratico: prefiguravano diverse collocazioni della Germania nell'assetto istituzionale europeo e, allo stesso tempo, attribuivano diversa rilevanza alla moneta unica per il buon funzionamento del mercato unico europeo.

La visione federalista era, all'inizio degli anni novanta, ancora forte nel mondo politico tedesco, ancorata alle esperienze personali della generazione che aveva vissuto il trauma della Seconda Guerra mondiale. Accanto a Kohl, il gruppo di vertice dei cristiano-democratici e della FDP continuava a vedere il progetto di Unione monetaria come il passo irreversibile verso l'Unione politica, garanzia del superamento dei conflitti in Europa, pur in assenza – nel trattato di Maastricht – di progressi istituzionali verso l'unificazione politica. Per costoro la rinuncia al marco costituiva una polizza di assicurazione contro i rischi della ritrovata posizione di centralità tedesca in Europa, riacquistata dopo la caduta del muro di Berlino. Tra i più ardenti europeisti spiccavano il capo del gruppo parlamentare CDU al *Bundestag* Wolfgang Schäuble e il responsabile per la politica europea Karl Lamers. Nell'ambito della burocrazia governativa, la Cancelleria e il Ministero degli esteri propendevano per il rapido avvio dell'Unione monetaria.⁹

Sul fronte opposto, in difesa del marco si raggruppavano forze diverse e influenti. I socialdemocratici, pur eredi dell'europeismo di Helmut Schmidt, utilizzavano l'opposizione alla moneta unica come strumento per tentare la riconquista del potere, lasciato nel 1982. Il fronte degli scettici aveva il proprio baluardo ideologico e tecnico nella *Bundesbank*, garante del miracolo economico grazie allo statuto d'indipendenza e all'obiettivo della stabilità monetaria. Sulla banca il Governo esercitava una *moral suasion*, ma – per statuto – non il controllo. Il governatore Hans Tietmayer era vicino a Kohl, avendo negoziato per suo conto i termini della riunificazione monetaria con l'est dopo il rifiuto dell'allora governatore Pöhl. Il vice di Tietmayer, Gaddum, era stato Ministro delle Finanze nel Governo regionale della Renania-Palatinato guidato da Kohl negli anni settanta. Tuttavia Tietmayer e Gaddum erano vincolati dal Consiglio della Banca, nel quale dei 17 membri 6 erano vicini alla SPD ed almeno 3 erano considerati “falchi” indipendenti. Kohl doveva fare i conti dunque con una Banca centrale poco docile ai *diktat* politici. Nell'ambito della coalizione di Governo, il leader dei cristiano-sociali bavaresi Theo Waigel, Ministro delle finanze, doveva guardarsi dalle aspirazioni di *leadership* del partito del governatore bavarese Edmund Stoiber,

⁹ Il Ministero degli esteri, sotto la guida del liberale Dietrich Genscher fino al 1993, aveva esercitato una forte leadership in tema di Unione monetaria. Genscher aveva risposto per primo all'impulso francese a favore della valuta comune, lanciando in sede europea nel 1987 una bozza di progetto di Unione monetaria non condivisa preventivamente con la Banca centrale e il Ministero delle finanze, di cui conosceva le obiezioni. Al proposito si veda MARSHALL M. (1999, capitolo 3). Il successore di Genscher, Klaus Kinkel, peraltro, aveva minore peso politico e non ebbe un ruolo di punta nel negoziato sulla terza fase dell'UEM.

che utilizzava le paure per la perdita del marco come collante del proprio elettorato conservatore. Waigel non aveva dunque ampi margini di manovra nella sua posizione di tesoriere. La burocrazia del suo Ministero, guidata dall'influente Sottosegretario alle Finanze Jürgen Stark, già negoziatore di Maastricht, era vicina alla *Bundesbank*.

La maggioranza degli economisti tedeschi si mostrava prudente o contraria all'abbandono del marco: tra questi il Consiglio degli Esperti Economici, organo consultivo della Repubblica federale chiamato a fornire annualmente la propria analisi dello stato dell'economia tedesca.¹⁰ Sessanta economisti avevano firmato un manifesto contro Maastricht nel giugno 1992. Quattro di questi giungeranno al punto di presentare un ricorso alla corte costituzionale nel gennaio 1998.¹¹ La corte aveva giudicato l'adesione tedesca al trattato di Maastricht nel 1993 costituzionale nella misura in cui questo avrebbe creato una "comunità di stabilità" a livello europeo, basata sui valori propri della *governance* economica tedesca. I quattro economisti argomenteranno che la selezione dei Paesi in corso d'opera non avrebbe condotto a tale comunità di stabilità, bensì ad una minaccia per i risparmi dei cittadini tedeschi.

Il fronte del marco, così lo chiameremo per semplicità benché non costituisse un insieme compatto, trovava ampia eco nei mezzi d'informazione, tra i quali spiccavano per *verve* critica gli autorevoli quotidiani *Frankfurter Allgemeine Zeitung* e *die Welt*. In posizione più defilata si collocava il mondo delle imprese. Per *forma mentis* gli imprenditori tedeschi erano inclini a sposare la linea di rigore della *Bundesbank*. Tuttavia la moneta unica li avrebbe schermati per sempre dalla concorrenza di prezzo derivante dalla svalutazione di altre valute deboli. Soprattutto per gli imprenditori in diretta concorrenza con le imprese italiane o esportatori verso l'Italia, lo zelo per la salvaguardia del marco aveva giustificazioni più ideologiche che economiche. Come vedremo, sarà su questo fronte che la campagna di comunicazione dell'Italia riuscirà a ottenere i maggiori successi.

In questo contesto di opposizione interna alla valuta europea, Kohl concordò con Chirac di compiere l'ultimo tratto di strada e attuare il trattato di Maastricht, ma a patto che quest'ultimo accettasse i vincoli imposti dagli oppositori tedeschi. Così come durante il negoziato di Maastricht, la *Bundesbank* e i suoi alleati avevano spinto Kohl a richiedere ai *partner* un passaggio alla moneta unica *rule-based*,

¹⁰ Si tratta del *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, istituito nel 1963 e composto da cinque economisti di chiara fama, nominati per un periodo di cinque anni dal Presidente federale su proposta del Governo.

¹¹ Wilhelm Hankel, Wilhelm Nölling, Karl Albert Schachtschneider e Joachim Starbatty.

fondato cioè sull'adempimento di criteri economico-finanziari misurabili, nel 1995 appariva chiaro che, se Unione monetaria doveva essere, sarebbe stata solo per pochi eletti. La sovranità monetaria sarebbe stata estesa, inizialmente, ad piccolo gruppo di Paesi europei relativamente omogenei e giudicati affidabili dai mercati finanziari: i Paesi che, avendo adempiuto i criteri di Maastricht per un tempo ragionevolmente lungo, avessero dato prova di aver assorbito la cultura della stabilità, in altre parole l'impostazione di politica economica e monetaria della Germania. In termini pratici, la moneta unica avrebbe dovuto riguardare, al suo debutto, i Paesi le cui valute avevano superato indenni la bufera del 1992.

L'esigenza di limitare la cerchia di Paesi fondatori della moneta unica a quelli in grado di applicare l'ortodossia monetaria della *Bundesbank*, peraltro, calzava nell'ottica della cancelleria tedesca con la nuova esigenza di *governance* delle istituzioni europee. Allargandosi l'Europa, la Germania accresceva sì la propria influenza sull'area orientale del continente, ma questo non si traduceva necessariamente in maggiore influenza presso le istituzioni di Bruxelles. All'aumentare del numero di Stati membri, cresceva lo spauracchio di inedite coalizioni di Paesi e di una paralisi politica, gradita al Regno Unito, che avrebbe finito per bloccare il processo di integrazione europea. La dirigenza tedesca accarezzava dunque l'idea di promuovere la costituzione di un "nocciolo duro" di Paesi omogenei a Bonn, in grado di costituire la nuova cabina di pilotaggio politico dell'Europa. L'Unione monetaria forniva criteri oggettivi per compiere la selezione dei Paesi-pilota.

La saldatura tra Unione monetaria ristretta e nocciolo duro politico fu esplicitata nel settembre 1994 alla vigilia delle elezioni federali, in un documento strategico della CDU, firmato da Schäuble e Lamers.¹² L'allargamento ad est, vi si leggeva, metteva a repentaglio la capacità dell'Europa di accrescere la propria integrazione politica ed esponeva l'Unione europea al rischio di divenire una mera unione doganale. La Germania, collocata al centro del Continente, aveva un interesse vitale a prevenire la creazione di un vuoto di potere. Era pertanto necessario favorire la creazione di un nucleo di Paesi disposti ad integrarsi più rapidamente, in grado di assicurare la *leadership* nelle politiche europee. Il documento prospettava un nocciolo duro a cinque Paesi: Germania, Francia e Benelux. «Anche in campo monetario», scrivevano gli uomini di Kohl, «vi è una forte tendenza verso un nocciolo duro a cinque Paesi. I cinque (insieme a Danimarca ed Irlanda) sono i più vicini ai criteri di Maastricht. Ciò è tanto più significativo in quanto l'Unione monetaria è il nocciolo duro dell'unione politica». In questo schema,

¹² SCHÄUBLE W. - LAMERS K. (1994).

l'Italia era menzionata come possibile candidata per il nocciolo duro, ma solo «una volta che avrà risolto i suoi attuali problemi».

Sin dal primo incontro tra Kohl ed il neo-eletto Presidente Chirac, il 18 maggio 1995 a Strasburgo, i due leader rilanciavano dunque l'Unione Monetaria e lo facevano sottolineando il gradualismo nella selezione dei Paesi. Chirac dichiarava in conferenza stampa che «abbiamo marcato la nostra volontà comune di fare in modo che gli impegni presi dall'Unione europea, nel quadro del trattato di Maastricht, siano mantenuti e lo saranno».¹³ Il Consiglio europeo di Madrid del dicembre 1995 adottava lo scenario per l'introduzione della moneta unica a partire dal primo gennaio 1999 e ne decideva il nome: l'euro. Si veniva concretizzando così un piano di sviluppo dell'Europa nel quale la posizione centrale dell'Italia nella costruzione europea, per la prima volta dalla fondazione delle Comunità europee, era messa a repentaglio. Gli impulsi politici provenienti da Germania e Francia apparivano in diretto contrasto con uno dei due assi portanti – insieme alla fedeltà atlantica – della nostra collocazione internazionale. Per l'Italia, impegnata in una stagione di profondi cambiamenti interni, si trattava di un rischio di grande portata. L'Europa non poteva che rappresentare l'approdo naturale di tali trasformazioni; ma la prospettiva concreta di uno sganciamento del vagone italiano dalla locomotiva europea rendeva incerte le prospettive della transizione in corso.

3. - La sfida e le opzioni aperte per l'Italia

Mentre Francia e Germania pianificavano il passo decisivo per l'Unione Monetaria, l'Italia rimaneva oggetto di sfiducia da parte dei mercati finanziari. Nel marzo 1995 circolavano timori di insolvenza del debito pubblico¹⁴ e la lira perdeva il venti per cento del proprio valore nei confronti del marco. Come mostra il grafico 1, il differenziale tra i tassi d'interesse a lungo termine italiani e tedeschi saliva al valore record di 652 punti base.¹⁵ Anche se la crisi rientrò gradualmente nel corso dell'anno, i parametri dell'economia italiana rimanevano molto distanti dai criteri di Maastricht e la riammissione della lira allo SME un'ipotesi irrealistica.

¹³ «*Nous avons simplement marqué notre volonté commune de faire en sorte que les engagements pris par l'Union européenne, dans le cadre du traité de Maastricht, soient tenus et ils le seront*», dichiarazione riportata dalle agenzie di stampa, Strasburgo, 18 maggio 1995.

¹⁴ SPAVENTA L. - CHIORAZZO V. (2000, p. 17).

¹⁵ Equivalenti a 6,52 punti percentuali: tale valore massimo nello *spread* nei tassi del Bund e del BTP a 10 anni si raggiunse il 20 marzo 1995; dati Bloomberg.

All'avvicinarsi di nuove elezioni politiche, previste per il 21 aprile 1996, Romano Prodi – alla guida della coalizione di centro-sinistra – pone al centro della campagna elettorale il tema dell'Europa. Da vari mesi Prodi sta lanciando grida d'allarme sul rischio di “non fare nemmeno parte dell'Europa politica che è stata ed è la nostra anima”. Si propone di costruire, in caso di vittoria, «un Governo che guidi [il Paese] fuori dalle secche e lo riporti in Europa... un Governo serio e rigoroso che nello spazio della prossima legislatura porti il nostro *deficit*, la nostra inflazione, i nostri tassi d'interesse ai livelli della Francia e della Germania».¹⁶

Insediatosi a Palazzo Chigi il 17 maggio 1996, Prodi ribadisce ufficialmente che l'obiettivo prioritario dell'azione di Governo sarà la partecipazione dell'Italia alla moneta unica tra i Paesi fondatori. Il Presidente del Consiglio è convinto che l'Italia, in quanto sistema politico ed economico, sia intrinsecamente friabile e necessiti di una spinta esterna per progredire. L'Europa è il vincolo naturale di cui l'Italia ha bisogno per riformarsi. Vede dunque il mantenimento di un forte legame con l'Europa come interesse nazionale primario. È convinto che la moneta unica sarà ben più di una valuta; al pari dei cristiano-democratici tedeschi, la ritiene il tratto essenziale di una nuova sovranità politica condivisa. Da economista industriale, inoltre, pensa che anche le imprese italiane abbiano bisogno di un vincolo esterno. Ritiene – pur senza parlarne troppo – che una valuta soggetta a continue svalutazioni come la lira sia stata una causa di fragilità del nostro sistema industriale, offrendo a molte imprese la possibilità di stare sul mercato senza investire sui fattori reali di competitività. La moneta unica consentirebbe loro di ridurre gli oneri debitori, grazie all'atteso calo dei tassi d'interesse, e le porrebbe in condizione di focalizzarsi sul miglioramento dei prodotti e dei processi. Da conoscitore del bilancio pubblico, Prodi si rende conto inoltre che la partecipazione alla moneta europea è un'occasione unica per il risanamento delle finanze pubbliche italiane. Dal 1992 è in corso un radicale risanamento della finanza pubblica, non ancora premiato dai mercati. L'ammissione alla valuta comune costituirebbe il “certificato di credibilità” per abbattere drasticamente il servizio del debito pubblico.

Ma il conseguimento dell'obiettivo è soggetto a vincoli sia interni che internazionali. Richiede un abile “gioco a due livelli”, in cui occorre dosare gli interventi di politica interna con le mosse sui tavoli della diplomazia.¹⁷

¹⁶ Relazione al Congresso del PDS, Relazione al Congresso PPI, in “In Viaggio in Italia”, supplemento a “i Democratici”, pp. 25-27, 40-41.

¹⁷ La campagna per l'ingresso dell'Italia nell'euro si presta ad essere spiegata fedelmente dalla teoria dei giochi a due livelli, un modello di relazioni internazionali tra democrazie liberali introdotto da Robert Putnam nel 1988. Il modello descrive i negoziati internazionali tra demo-

Sul fronte interno, Prodi ha bisogno innanzitutto di una solida maggioranza parlamentare per far passare misure di austerità. Alla Camera dei deputati, la coalizione di Governo – l'Ulivo – non ha la maggioranza assoluta e deve fare affidamento sui voti di Rifondazione comunista. Il Governo ha bisogno, inoltre, dell'acquiescenza delle parti sociali per l'adozione di aggiustamenti strutturali. In ultima analisi, il Governo deve poter contare su un diffuso sostegno dell'opinione pubblica. Nello scommettere sull'Europa, Prodi calcola che l'Italia sia destinata a seguirlo compatta: che l'identificazione dell'interesse nazionale con il legame europeo sia convinta e maggioritaria nella società italiana. Sebbene sussistano forze contrarie all'accettazione dei vincoli europei, pensa che queste non abbiano la possibilità di sabotare apertamente le politiche europee del suo Governo. Il calcolo si rivelerà azzeccato. Nell'arco dei due anni successivi, il Governo italiano riuscirà a sottoporre il Paese ad una cura da cavallo. Potrà spaiare le carte del gioco europeo con autorevolezza, grazie anche alla diffusa percezione che una larga maggioranza degli italiani lo spalleggi.

Sul fronte internazionale, Prodi deve riuscire a persuadere i principali partner europei, *in primis* Germania e Francia, ma non solo. La decisione sull'avvio della moneta unica verrà presa dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata. Serviranno almeno 62 voti su 87, in una votazione ponderata in cui Italia, Germania, Francia e Regno Unito avranno 10 voti a testa. Il Governo ha dunque bisogno di mettere in campo un'azione diplomatica a vasto raggio.

Come abbiamo visto, si tratterà di un voto non puramente politico, ma vincolato a regole numeriche. Maastricht sottopone l'ingresso nell'Unione monetaria all'adempimento di cinque criteri:

1. *deficit* di bilancio al di sotto del 3% del PIL nell'ultimo anno utile prima della decisione; nel 1996 l'Italia ha registrato il 6,7%;
2. debito lordo non oltre il 60% del PIL, con la clausola di flessibilità che tale valore può superare il limite se si avvicina ad esso in diminuzione a un ritmo soddisfacente (art. 104c del Trattato); al 31 dicembre 1996 lo *stock* di debito italiano si colloca al 124%.

crazie liberali come lo svolgimento simultaneo di negoziati all'interno di ciascun Paese e di negoziati tra governi. Nell'ambito dei negoziati interni, l'esecutivo assorbe gli impulsi degli attori sociali e costruisce coalizioni con questi. A livello internazionale, l'esecutivo cerca di dare attuazione a tali impulsi senza però compromettere gli equilibri interni. Soluzioni che portano a benefici per gli attori in gioco si realizzano quando gli impulsi interni e gli impulsi internazionali si sovrappongono, in tutto o in parte. In questi casi è plausibile che si giunga ad accordi internazionali. Vedasi PUTNAM R.D. (1988, pp. 427-460).

3. inflazione al consumo non eccedente la media dei tre Paesi più virtuosi di oltre 1,5 punti percentuali; nel 1996 l'Italia registra una media annua del 4%, contro l'1,2% della media di Germania, Lussemburgo e Finlandia;
4. il tasso d'interesse nominale di lungo termine non eccedente la media dei tre Paesi più virtuosi di oltre 2 punti percentuali; nel 1996 i tassi italiani sono in media al 9,4% contro la media del 6,5% dei tre Paesi a più bassa inflazione.
5. partecipazione della valuta nazionale al Sistema monetario europeo senza riallineamenti della parità per oltre due anni; l'Italia è fuori dallo SME dal 1992.

Il monitoraggio dei criteri è affidato al Consiglio dei ministri delle finanze (Ecofin), alla Commissione europea e all'Istituto monetario europeo (IME), precursore della Banca centrale europea. La Commissione e l'IME hanno il compito di pubblicare rapporti periodici sulla *performance* degli Stati membri e saranno chiamati a fornire le proprie raccomandazioni ai capi di stato e di Governo sull'ammissibilità dei Paesi candidati. I mercati finanziari, per parte loro, esprimeranno ogni giorno la propria valutazione sull'operato dei Governi. Il differenziale dei tassi a lungo termine tra le valute dei diversi Paesi, in particolare, si presterà a misurare il grado di convergenza percepita dei candidati alla moneta unica.

A fronte di una platea tanto autorevole di valutatori, al Governo italiano non bastano numeri drasticamente diversi rispetto al passato, né contatti politici di alto livello. Occorre anche comunicare costantemente, in maniera credibile, agli ambienti finanziari e monetari, utilizzando la loro stessa lingua. Il ruolo-chiave, in tale contesto, è affidato al Ministro del tesoro e del bilancio Carlo Azeglio Ciampi, l'ex-governatore della Banca d'Italia e l'artefice, da Presidente del Consiglio, della politica dei redditi che ha domato l'inflazione. L'importanza del suo contributo, tanto nel definire e gestire il risanamento del bilancio, quanto nel persuadere e rassicurare i suoi colleghi europei, le autorità monetarie e i mercati finanziari sarà – nelle parole di Prodi – “determinante”. Nella squadra di Governo figurano anche altri autorevoli economisti: Lamberto Dini al Ministero degli esteri e Nino Andreatta alla difesa. Quale ambasciatore in Germania Romano Prodi indica il trentino Enzo Perlot, già rappresentante permanente dell'Italia presso l'Unione europea.

Al momento dell'insediamento a Palazzo Chigi, Prodi è consapevole delle difficoltà diplomatiche che lo attendono, ma mantiene un ottimismo di fondo sull'atteggiamento dei *partner* europei, in particolare della Germania. Grazie anche alla sua origine di ex-democristiano emiliano, il Presidente del Consiglio conosce a fondo i legami tra il nostro Paese, in particolare il nord, e l'area renano-germanica – che considera come un'unica grande area manifatturiera, omogenea per

strutture produttive e tratti culturali, non da ultime le forme di espressione del cattolicesimo. Tra la sua Reggio Emilia e la Ludwigshafen di Kohl, il neo-Presidente del Consiglio ravvisa più somiglianze che differenze. È persuaso che, alla resa dei conti, la Germania di Kohl non gli farà mancare il suo appoggio. Ben presto, tuttavia, i termini della sfida internazionale che l'aspetta gli diverranno chiari e il suo ottimismo sarà messo a dura prova.

4. - *Reality Test*: giugno-settembre 1996

“Un isolamento terribile”. Così Romano Prodi descrive la reazione dei *partner* europei verso l'Italia al Consiglio europeo di Firenze, nel giugno 1996, che conclude il semestre di Presidenza italiana. È l'occasione propizia per testare le intenzioni degli altri Governi riguardo all'Unione monetaria e all'aspirazione italiana. La diplomazia italiana deve innanzitutto verificare la volontà di Germania e Francia di mantenere fede alla data ultima del 1° gennaio 1999 per la terza ed irrevocabile fase dell'Unione monetaria. Sono note le riserve presenti nell'opinione pubblica tedesca e Prodi intende comprendere quanto Kohl e Chirac siano disposti a spingere per portare a compimento il progetto.

In linea di principio, l'Italia ha a disposizione quattro opzioni di *policy*, una delle quali – la terza – è esclusa a priori dal Governo.

1. *Rinvio*: qualora i *partner* europei siano tiepidi sul progetto e non escludano un rinvio, il Governo italiano potrebbe incoraggiarli a trovare un *escamotage* giuridico che consenta di derogare alle scadenze poste dal trattato. L'Italia guadagnerebbe così tempo prezioso per attuare le misure di austerità necessarie per adempiere ai criteri di Maastricht. Poiché l'avvio della terza fase al 1° gennaio 1999 implica che i criteri vadano raggiunti nel 1997, il rinvio darebbe al nostro Paese almeno un anno in più per adeguarsi. L'opzione presenta rischi non secondari: i mercati finanziari la leggerebbero come un segnale di mancata volontà di perseguire l'obiettivo e punirebbero i Paesi meno convergenti. In generale, violando la lettera del trattato, l'Unione europea perderebbe credibilità. L'effetto finale potrebbe essere non il rinvio, ma l'impossibilità di arrivare all'obiettivo.
2. *Ammorbidente dei criteri*: qualora i *partner* europei siano determinati a mantenere le scadenze, il Governo italiano potrebbe incoraggiare un'interpretazione flessibile dei criteri, basata su considerazioni di carattere geo-politico. Si tratterebbe di giocare la carta dell'Italia come culla della civiltà europea, Paese

fondatore delle Comunità europee, garante dell'equilibrio tra Europa continentale ed Europa mediterranea. In quest'ottica, l'Italia potrebbe tentare di imporre l'interpretazione politica dei criteri forgiando una minoranza di blocco con l'altro grande Paese del sud, la Spagna. L'opzione è seducente. I negoziatori italiani di Maastricht si erano probabilmente affidati ad essa nello spalleggiare la richiesta francese di una data ultima per l'avvio della nuova moneta. Ma è tutta da testare l'ipotesi che i Capi di Governo possano non solo convincersi, ma convincere opinioni pubbliche, banche centrali e mercati della ragionevolezza di un simile approccio.¹⁸

3. *Esclusione controllata*: qualora i *partner* europei siano determinati sul progetto e sull'applicazione stringente dei criteri, l'Italia potrebbe negoziare i tempi ed i modi di un ingresso ritardato rispetto al plotone di testa, ottenendo garanzie che esso avvenga in maniera non traumatica. Come si è detto, Prodi e Ciampi escludono categoricamente questa opzione: temono l'impatto psicologico dello sganciamento dall'avanguardia europea sul Paese; non credono che i *partner* farebbero sconti all'Italia una volta forgiata la moneta unica soltanto per una cerchia ristretta di virtuosi.¹⁹
4. *Rincorsa*: qualora i *partner* europei siano determinati sul progetto e sull'applicazione stringente dei criteri, non resterebbe che la traversata del deserto in solitaria: il conseguimento dei criteri tramite misure draconiane. Se fossero davvero solo i numeri a contare, l'Italia non avrebbe altra strada che guadagnarsi i numeri della salvezza e farli valere in fase di selezione. Il rischio, in questo caso, è la difficoltà dell'impresa data la distanza tra la *performance* dell'Italia a metà del 1996 e i risultati richiesti ai Paesi virtuosi.

Nel giugno 1996, alla vigilia di Firenze, viene adottato il Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica (DPEF), che pone l'obiettivo di riduzione del *deficit* al 4,5 % nel 1997, un punto e mezzo percentuale al di sopra di quanto richiesto da Maastricht. La convergenza al 3% è prevista non prima del 1998. Sul Corriere della Sera del 28 giugno Mario Monti critica il Governo per questa mancanza di ambizione, che vede in con-

¹⁸ Al proposito si legga MAES I. - QUAGLIA L. (2006, pp. 189-205).

¹⁹ Nelle parole di Ciampi: «Io consideravo pericolosa questa eventualità (l'esclusione controllata), perché una volta non ammessi alla fase iniziale sarebbe stato molto più difficile poi ottenere il consenso all'ingresso dell'Italia, che era considerata – ricordiamolo – la pecora nera dell'Europa, il Paese inflazionista, il Paese che non ha regole economiche. Di qui l'importanza di entrare nell'euro fin dall'inizio». Discorso alla Conferenza "I Ministri del Tesoro raccontano", Milano, 9 maggio 2009.

tradizione con l'obiettivo ultimo dell'esecutivo. In verità sia Prodi che Ciampi sono lungi dall'aver rinunciato all'obiettivo di ingresso nella moneta unica sin dall'inizio. Ciampi lo ribadisce al direttore esecutivo del Fondo monetario internazionale Camdessus a fine giugno.²⁰ Nel gioco a due livelli di politica interna e diplomazia, Prodi e Ciampi non se la sentono di affrontare con le forze sindacali e con la maggioranza di Governo l'onda d'urto di un fardello di ulteriori 25.000 miliardi di tagli – tale è la misura per conseguire il 3% – senza aver testato presso i *partner* europei le opzioni di rinvio e annacquamento. Il DPEF contiene una clausola di flessibilità secondo la quale il Governo si riserva, a settembre 1996, di verificare la possibilità di una manovra più dura.²¹ Nel frattempo, procede al carotaggio a livello internazionale.

A Firenze l'opzione del rinvio viene meno, mentre anche l'opzione dell'amorbidimento dei criteri riceve un duro colpo. I segnali che Prodi riceve al Consiglio europeo del 21 e 22 giugno 1996 sono inequivocabili. Kohl e Chirac sono determinati a portare a compimento l'Unione monetaria nei tempi previsti e senza deviazioni dalla lettera del trattato di Maastricht. A Berlino e Parigi la decisione strategica è stata presa: compiere il passo senza indugi. Kohl e Chirac sono pronti a sacrificare l'alleato storico a sud delle Alpi. Che l'esclusione dell'Italia dalla moneta unica possa avere un effetto destabilizzante sull'Europa non è ancora tema di discussione. Prodi registra molta benevolenza personale nei propri confronti, ma nessuno spiraglio per le aspirazioni del nostro Paese.

Alla luce della reazione franco-tedesca, la prospettiva di una finanziaria assai più severa del previsto guadagna dunque terreno. Ciampi si reca a Bonn ai primi di luglio per incontrare il proprio omologo Theo Waigel, cui preannuncia la vo-

²⁰ Testimonianza di Carlo Azeglio Ciampi raccolta da SPAVENTA L. - CHIORAZZO V. (*ibidem*, p. 22).

²¹ «La strategia della politica di bilancio per il triennio 1997-1999 non prevede una accelerazione dei tempi del riaggiustamento rispetto a quelli indicati nel precedente DPEF; in particolare non è prevista, oggi per il 1997, una politica specifica diretta alla riduzione del rapporto tra fabbisogno e reddito nazionale al valore del 3 per cento – il valore indicato dai criteri di convergenza richiesti per l'ingresso o l'avvio dell'Unione Monetaria il 1 gennaio 1999. Questa scelta non implica che il Governo abbia rinunciato a presentare l'Italia come candidato all'ingresso nell'Unione Monetaria. Esprime il convincimento che il mutamento del quadro economico non consente, al momento, una accelerazione del processo di avvicinamento ai criteri di convergenza. La ferma volontà dell'esecutivo di raggiungere gli obiettivi secondo il calendario previsto dal Consiglio europeo di Madrid lo impegna a verificare in autunno, in relazione all'andamento della congiuntura e dei mercati finanziari, la possibilità di accelerare i tempi del rispetto dei criteri di convergenza». MINISTERO DEL TESORO (1996, p. 20).

lontà dell'Italia di rientrare nel Sistema monetario europeo entro la fine dell'anno. Quando Waigel osserva che l'Italia è ancora fuori dal tracciato di convergenza richiesto da Maastricht, Ciampi pronostica l'inasprimento della manovra in autunno, allorché la riduzione dei tassi d'interesse e il clima politico saranno più favorevoli. I tempi politici per l'annuncio di un inasprimento dei tagli spesa non sono maturi. Trattandosi di un taglio prospettico del bilancio pari a quattro punti percentuali del PIL, Waigel rimane incredulo.

Rimane a questo punto da testare l'opzione di un'interpretazione politica dei criteri. È ancora aperta, in particolare, la possibilità di riprendere il dialogo con Germania e Francia da una posizione di minore debolezza, facendo sponda con la Spagna ed altri Paesi periferici rispetto all'asse franco-tedesco.

Al vertice italo-spagnolo di Valencia, il 23-24 settembre, Prodi chiede al primo Ministro Aznar – anch'egli da poco al potere – come intenda affrontare la prospettiva di un rapido avvio dell'Unione monetaria. Assertore di un avvicinamento della Spagna agli *standard* europei, forte del fatto che i numeri del bilancio pubblico spagnolo sono simili a quelli della Francia, Aznar non ha dubbi: Madrid entrerà nell'Unione Monetaria grazie all'adempimento dei criteri posti dal trattato, niente di più e niente di meno di quanto dovuto. Prodi nega di aver proposto apertamente ad Aznar la possibilità di un appoggio reciproco dei due Paesi mediterranei nei confronti dell'asse franco-tedesco, volto a rendere meno stringenti i sacrifici finanziari richiesti. Tuttavia, è questa l'intenzione che Aznar, poco benevolmente, vede nella domanda di Prodi. In un'intervista al *Financial Times* il 30 settembre, Aznar afferma «di non aver nulla a che spartire con qualsiasi impostazione congiunta dell'Europa meridionale per cercare di ammorbidire i criteri o il calendario per la moneta unica». Palazzo Chigi emana un comunicato di smentita. In ogni caso, l'accertamento delle posizioni negoziali può dirsi ormai completato nei suoi tasselli essenziali. Nemmeno l'opzione di ammorbidimento dei criteri è realistica. Non resta che l'opzione 4, la traversata del deserto.

5. - Carte in tavola: autunno 1996

La durezza di Aznar mette l'Italia di fronte alla prospettiva umiliante dell'avvio della moneta unica con la Spagna e senza l'Italia. Prodi e Ciampi vedono disegnarsi davanti a sé una nuova Europa a due velocità, la cui area più progredita segue un inedito asse da nord-est a sud-ovest, dai nuovi *Länder* tedeschi dell'ex Germania orientale fino al sud della Spagna, Paese approdato all'Europa solo da

poco più di un decennio, grazie anche all'appoggio italiano, tutt'ora dipendente dai fondi di coesione europei, ma con le finanze pubbliche in ordine. Quarant'anni dopo la nascita delle Comunità europea, si prospetta una cesura tra i Paesi fondatori in corrispondenza delle Alpi, una lacerazione di natura politico-istituzionale nel cuore dell'Europa manifatturiera, quell'area economicamente omogenea che connette Milano a Stoccarda e Monaco, lega Torino a Lione. Un simile scenario è per Prodi, «semplicemente inconcepibile, la fine del mondo».

A distanza di pochi giorni da Valencia, il Governo Prodi scopre le carte e utilizza la clausola di flessibilità inserita nel DPEF per presentare una manovra finanziaria da 62.500 miliardi di lire, con risparmi di spesa e aumenti di entrate per quattro punti percentuali del PIL. Come ricorda l'allora Ministro delle finanze Visco,²² la concordia sulla necessità imperativa di far parte dell'Europa è tale che la decisione è presa senza dissensi in una riunione a Palazzo Chigi, cui partecipano Prodi, il vice-Presidente del Consiglio Veltroni e i ministri economici Ciampi, Treu e Visco. Solo quest'ultimo, da responsabile delle entrate fiscali, ammette di essere stato meno convinto, alla luce del fatto che sulle sue spalle sarebbe caduto il rischio politico maggiore.

Si tratta di un significativo rischio politico, anche se – a ben guardare i conti pubblici italiani – il rischio appare calcolato. L'Italia è nel pieno di un movimento di risanamento strutturale dei conti e di liberalizzazione dei mercati che ha tratto impulso dalla reazione allo *shock* del 1992. Scomponendo il 7,6% di disavanzo pubblico totale conseguito dall'Italia nel 1995, si osserva che – grazie ai tagli già adottati – l'Italia vanta un avanzo primario al netto degli interessi sul debito pari al 4% del PIL, mentre il servizio del debito pesa l'11,6%. Per abbattere il disavanzo complessivo al di sotto del 3% serve soprattutto agire sugli interessi. Per farlo occorre un atto che consolidi la credibilità della posizione fiscale dell'Italia: un provvedimento che convinca i mercati finanziari che l'Italia può agganciare Francia e Germania, li spinga a ridurre il differenziale dei tassi e così sgonfi la spesa in conto interessi.

La manovra di fine settembre 1996 si presta allo scopo: accresce di circa mezzo punto del PIL l'avanzo di bilancio primario, un incremento socialmente sostenibile alla luce dei risultati già conseguiti. In parallelo, il Governo garantisce la credibilità del proprio impegno accompagnando tale misura strutturale con un forte incremento temporaneo delle imposte, una “euro-tassa” che mostri la determi-

²² VISCO V., «Budget Consolidation and Economic Reform in Italy 1996-2001», *users.ox.ac.uk/~hine/seminarpapers/Visco.htm*

nazione del Paese a mantenere gli impegni. Ciampi è consapevole che per blindare il risultato, inoltre, non basta ridurre le assegnazioni per competenza²³ destinate agli enti di spesa. Nella gestione dei bilanci del Parastato sono endemici disallineamenti tra competenza e cassa. Si prospetta il pericolo che anche nel 1997 taluni soggetti – Regioni, Comuni ed enti vari – si ritrovino a spendere disponibilità pregresse di tesoreria al di fuori della programmazione. Il Ministro del tesoro e del bilancio inaugura pertanto una nuova modalità di gestione coordinata dei bilanci pubblici. I diretti collaboratori del Ministro s'incaricano di dialogare costantemente ciascuno con un certo numero di enti di spesa, monitorando l'andamento delle uscite.²⁴

Quando le cancellerie europee apprendono della manovra dubitano dell'effettiva realizzabilità di tale strategia. L'immagine consolidata dell'Italia è di irresponsabilità fiscale. Si sottovaluta la portata dell'avanzo di bilancio italiano, né si è colta la portata dei cambiamenti in atto dal 1992. L'ambasciata a Bonn registra nei propri interlocutori istituzionali e nell'opinione pubblica – non solo in Theo Waigel, che vede avverarsi la previsione fatta dal collega Ciampi a luglio – una reazione di sconcerto ed incredulità. Il pubblico teme che dietro la manovra di bilancio italiana si celi un trucco dei soliti italiani, intenzionati a giungere alla moneta unica tramite scorciatoie. Ottobre è disseminato di dichiarazioni, ufficiali e non, volte a mettere in discussione la capacità dell'Italia di porsi come interlocutore credibile. Alla vigilia di una visita di Prodi a Bonn il 16 ottobre, il governatore della *Bundesbank* Tietmayer mette in guardia l'Europa dai rischi che Paesi non meglio specificati farebbero correre all'Europa per via della loro contabilità creativa. Nell'illustrare a Kohl i contenuti della finanziaria, Prodi chiede non un giudizio pregiudizialmente positivo, ma almeno una valutazione equa e non viziata da preconcetti; il *leader* d'Oltralpe, tuttavia, si mostra più imbarazzato che sollevato dalla determinazione del Governo italiano. A novembre è la Commissione europea che si associa al coro degli scettici. Nel rapporto annuale sulla con-

²³ Come noto, la contabilità generale dello Stato italiano distingue – per ogni spesa – la competenza dalla cassa, ovvero lo stanziamento dall'erogazione della somma. In altri Paesi europei il bilancio è solo di cassa.

²⁴ Così Carlo Azeglio Ciampi: «L'attuazione fu merito dell'intera squadra Tesoro-Bilancio – mi riferisco in particolare sia ai sottosegretari e cioè a Cavazzuti, Giarda, Macciotta, Pennacchi, Pinza e Sales, sia alla Ragioneria generale retta da Andrea Monorchio, sia, infine, alla Direzione generale del Tesoro condotta da Mario Draghi – e proprio come una squadra lavoravamo. Ci riunivamo settimanalmente, ognuno di noi aveva assegnato un compito che fu in gran parte di monitoraggio. Ognuno era responsabile, poi, di riferire ogni dieci o quindici giorni, a che punto era l'attuazione di un determinato aspetto rispetto all'obiettivo finale». Discorso alla Conferenza "I Ministri del Tesoro raccontano", Milano, 9 maggio 2009.

vergenza, Bruxelles proietta per l'Italia una previsione di *deficit* del 1997 pari al 3,3%, superiore alla soglia richiesta nonostante la manovra. Prodi s'infuria, ma ottiene dalla Commissione solo una dichiarazione *ex-post* secondo cui le proiezioni non ne pregiudicheranno la valutazione finale.

Nonostante lo scetticismo predominante, i *partner* europei non possono negare all'Italia il rientro della lira nello SME. Si tratta, come si è visto, di una precondizione per l'adesione all'Unione monetaria. Deve avvenire entro la fine del 1996 per maturare i due anni di permanenza, senza turbolenze, prima della fissazione irrevocabile dei cambi il 1° gennaio 1999. L'obiettivo è l'ingresso ad una parità centrale tale da assicurare ai nostri esportatori la più ampia competitività possibile. Il Comitato monetario, composto dai rappresentanti delle Banche centrali, si accorda su un ritorno ad una parità di 970 lire per un marco tedesco. La decisione va presa tuttavia dall'Ecofin. Ciampi è determinato a puntare sul valore di 1.000 lire. La Germania, rappresentata da Tietmayer in assenza del Ministro Waigel, si assume il ruolo di principale avversario, mirando a 950 lire. Il negoziato diventa un braccio di ferro, che coinvolge a distanza anche i capi di Governo, con un'animata telefonata tra Prodi e Kohl.²⁵ Il 24 novembre 1996 si raggiunge il compromesso su una parità a 990 lire.²⁶

Prodi rimarca pubblicamente il proprio *commitment* per l'ingresso nella moneta comune: il Governo si dimetterà, dichiara in un'intervista radiofonica, qualora non riesca a portare l'Italia in Europa. A dicembre, il Parlamento italiano approva la legge finanziaria rafforzata, a dimostrazione della compattezza del Paese sull'obiettivo dell'Europa. L'inflazione, nel frattempo, è scesa al 2,5%. La politica monetaria restrittiva della Banca d'Italia sta convincendo i mercati che le aspettative di inflazione interna erano sovrastimate. Questi prendono atto dei progressi e premiano l'Italia riducendo il differenziale dei tassi tra lira e marco a 1,76 punti percentuali dai 4,83 della fine del 1995 (Grafico 1). Il 1996 si conclude con l'Europa frastornata dall'inattesa *Blitzkrieg* dell'Italia. Sfidando i partner europei con misure drastiche sul terreno del risanamento, il Governo italiano è all'opera per modificare in tempi ristrettissimi le aspettative sulla credibilità finanziaria del nostro Paese e sembra in grado di poter giocare la partita: i mercati segnalano di essere tendenzialmente disposti a credergli. Ma gli avversari dell'Italia non tardano a scendere in campo per contrastare tale tendenza.

²⁵ La telefonata di Prodi raggiunge Kohl mentre questi sta facendo la spesa al supermercato. Kohl non ha a disposizione un interprete. Se ne fa cercare una al momento; per una curiosa coincidenza, si trova la nipote dell'ex-Capo di Gabinetto di Adenauer, Westrich.

²⁶ SPAVENTA L. - CHIORAZZO V. (*ibidem*, p. 26).

6. - La battaglia delle aspettative: gennaio-marzo 1997

In effetti la determinazione dell'Italia mette in difficoltà sia il Governo che le autorità monetarie tedesche. La *Bundesbank* e il fronte del marco non sono affatto convinti che il risanamento italiano sia un fatto strutturale e continuano a ritenere che la presenza dell'Italia nel novero dei paesi fondatori della valuta europea ne incrinerà la solidità. Kohl e i leader cristiano-democratici, pur ammirati per gli sforzi del Governo italiano, sono consapevoli che l'opinione pubblica tedesca è assai meno rapida nell'adattare le proprie aspettative rispetto ai mercati e, qualora i numeri della finanza italiana dessero ragione a Prodi, potrebbe finire per punirli elettoralmente.

In questo clima di ostilità più o meno aperta alla rincorsa dell'Italia, nei primi mesi del 1997, coloro che hanno interesse diretto o indiretto a ritardare l'ingresso del nostro Paese nella moneta giocano le proprie carte. La controffensiva si attua con due diversi strumenti. Da un lato, la *Bundesbank* si fa promotrice in seno alle istituzioni monetarie europee di una più stringente interpretazione dei criteri di Maastricht. Dall'altro lato, esponenti di spicco della politica e dell'economia rilasciano dichiarazioni pubbliche volte a minare la fiducia verso l'Italia. Come vedremo, mentre il secondo strumento arriverà vicino all'obiettivo di far deragliare il processo di convergenza dell'Italia, il primo – paradossalmente – finirà per mettere in difficoltà il Governo tedesco e facilitare l'ammissione dell'Italia.

Le autorità monetarie tedesche insistono, quale pre-requisito per l'ammissione alla moneta unica, non solo sull'adempimento del criterio del 3% del *deficit*, ma anche la sostenibilità nel medio e lungo termine della riduzione stessa. Ai Governi si chiede di assicurare un adempimento strutturale dei criteri durevole nel tempo. Si fa strada un paradigma che pone un ulteriore grattacapo ai responsabili delle finanze pubbliche, delegittimando ogni misura *una tantum* di contenimento del *deficit*. Nell'ottica della sostenibilità, la manovra del Governo Prodi è a rischio a prescindere dagli effetti contabili sul *deficit*. Per Ciampi, il paradigma implica un nuovo improbo lavoro di convincimento dei propri ex-colleghi banchieri centrali e dei suoi colleghi ministri delle finanze.

La spinta verso la sostenibilità va di pari passo per la *Bundesbank* con l'adozione, al Consiglio europeo di Lussemburgo nel dicembre 1996, del "patto di stabilità" tra i Paesi membri della moneta unica, affinché i criteri di Maastricht divengano non solo strumenti di selezione, ma anche vincoli all'esercizio delle proprie politiche fiscali dopo l'avvio dell'Unione. Il criterio del *deficit*, in particolare, diverrà un tetto permanente al fabbisogno delle pubbliche amministra-

zioni, con una procedura di *deficit* eccessivo e apposite sanzioni in caso di inadempimento.

Mentre le autorità monetarie spingono per blindare il concetto di sostenibilità, sui media si gioca un'altra battaglia contro le aspirazioni dell'Italia. Se l'ultimo scorcio del 1996 ha visto i mercati dare fiducia a Prodi, da gennaio uno stillicidio di commenti di banchieri ed esponenti di Governo mira a mettere in dubbio tale apertura di credito. «I mercati hanno attese esagerate che un numero ampio di Paesi possa qualificarsi» per la moneta unica, dichiara a fine gennaio Jürgen Stark.²⁷ «Per i Paesi dell'Europa meridionale», gli fa eco Gerrit Zalm, Ministro delle finanze olandese, vicino alla posizione tedesca, «è preferibile un ingresso ritardato nell'Unione monetaria tra il 2000 e il 2002». L'annuale convegno di *opinion leader* sulle nevi di Davos diventa un tiro al piccione.²⁸ Per Ulrich Cartellieri del *board* di *Deutsche Bank* l'Italia «potrebbe diventare una bomba a orologeria per l'Unione monetaria», mentre per l'economista Horst Siebert l'Italia potrebbe portare ad una rovinosa svalutazione della valuta comune. Secondo Ernst-Moritz Lipp di *Dresdner Bank*, l'Italia non merita l'ingresso nell'Unione monetaria, la Spagna sì, ma poiché quest'asimmetria è politicamente inaccettabile la questione è come persuadere la Spagna a rimanere fuori dall'Unione monetaria per fare compagnia all'Italia. Ciascuna di queste dichiarazioni, inevitabilmente, porta instabilità sui mercati, indebolisce la lira e accresce lo *spread* tra titoli di Stato italiani e tedeschi. Ma il loro effetto è comunque temporaneo, la tendenza alla convergenza torna puntualmente a manifestarsi a distanza di qualche giorno.

Un colpo più serio alle aspirazioni italiane viene assestato dal diffondersi di notizie su un piano europeo per ritardare l'ingresso dell'Italia. È il *Financial Times* che per primo, a inizio febbraio, ne parla.²⁹ Il quotidiano inglese si è già distinto per lo spazio che riserva al tema dell'asserita inaffidabilità monetaria dell'Italia. Un fenomeno che non sorprende alla luce dell'interesse inglese, nel 1997 come molte volte nella storia, a non veder nascere sul continente un blocco di potere troppo ampio. Il piano sarebbe in via di elaborazione da parte delle banche centrali e di alcune cancellerie nazionali per consentire l'ingresso dell'Italia nell'Unione monetaria dopo tre anni, nel 2002, in cambio di garanzie quali una banda di fluttuazione più ristretta e il sostegno della BCE. La lira trema. Prodi è costretto a dichiarare di essere solennemente impegnato a rispettare i criteri per entrare nella

²⁷ *New York Times*, 6 febbraio 1997.

²⁸ *International Herald Tribune* e *Financial Times*, 3 febbraio 1997.

²⁹ *Financial Times*, 5 febbraio, 7 febbraio 1997.

valuta comune nel 1999. Deplora «la ripetizione costante di storie false e affermazioni ingiustificate, anche da parte di media autorevoli, che non hanno alcun fondamento».

In verità le Autorità italiane non hanno mai visto traccia alcuna del piano in questione, né a Roma alla Presidenza del Consiglio o al Ministero del tesoro, né in Germania all'ambasciata. Al Vertice italo-tedesco, che si svolge nella capitale renana di lì a qualche giorno, l'8 febbraio 1997 – un vertice assai nervoso, che segna uno dei punti più bassi del rapporto tra Italia e Germania, anche per il disaccordo sull'aspirazione tedesca ad un seggio permanente nel Consiglio di sicurezza dell'ONU – Kohl ne smentisce l'esistenza. A fronte della risolutezza di Roma, il Governo tedesco cerca di evitare lo scontro aperto e si trincerava dietro la linea ufficiale del rispetto scrupoloso dei criteri.

I mercati, peraltro, cominciano a prendere nota dei segnali di sfiducia verso l'Italia. La marcia di riavvicinamento dei tassi d'interesse di lungo termine si arresta e, dopo parecchi mesi, si manifestano i primi accenni di un riallargamento della forchetta. È a questo punto, tra la metà del febbraio e il marzo 1997, che si manifesta la minaccia più grave per le aspirazioni del nostro Paese. La pubblicazione delle cifre della disoccupazione in Germania, al 10,2% della forza lavoro, scatena una ridda di voci sul rinvio dell'Unione monetaria: la Germania stessa, si rumoreggia, avrebbe difficoltà a rispettare i criteri di Maastricht, dunque non resterebbe che posporre il *big bang* monetario. Si tratta di una pessima notizia per Prodi e Ciampi. Un anno prima, il rinvio sarebbe stato benvenuto da parte italiana: avrebbe consentito di intraprendere un cammino di rientro del *deficit* meno drastico. Oggi l'ipotesi di rinvio significa vanificare l'effetto credibilità della finanziaria 1997. Se viene meno l'appiglio europeo, il salto acrobatico in cui si è lanciato il Governo italiano trascinando con sé il Parlamento, i sindacati e l'opinione pubblica rischia di condurre a un duro impatto con la realtà. In termini finanziari, senza la prospettiva di un'Unione monetaria rapida, la spesa per interessi è destinata a sgonfiarsi più lentamente e il Governo rischia di dover accrescere ulteriormente l'avanzo primario con nuovi tagli o imposte.

Ad aggravare la situazione si aggiungono le stime sull'andamento del *deficit* italiano nel primo trimestre. Il disavanzo si va riducendo sensibilmente rispetto all'equivalente periodo del 1996, ma è in dubbio se la diminuzione sia sufficiente a rispettare la soglia del 3%. Per troncare sul nascere il montare di un *trend* di scetticismo dei mercati verso l'Italia, Prodi e Ciampi devono ricorrere a un ulteriore aggiustamento di bilancio. A febbraio il Governo comincia a prospettare una "manovrina" di primavera. Circolano voci diverse su quale sia l'ammontare

necessario. Le misure di risparmio che il Consiglio dei Ministri approva a marzo assommano a 15.500 miliardi di lire. 11.300 miliardi riguardano il lato della spesa, mentre 4.200 miliardi giungono dal lato delle entrate. A ben guardare si tratta di slittamenti di spese, come il rinvio di sei mesi del pagamento delle liquidazioni dei lavoratori pubblici che chiederanno il pensionamento di anzianità, o anticipi di entrate. Non si vedono interventi strutturali.

La manovrina viene giudicata inadeguata da molti osservatori, in Europa e in Italia, rispetto all'esigenza di sostenibilità del risanamento finanziario. Francesco Giavazzi attacca il Governo sul Corriere della Sera il 18 marzo e quindi il 27 marzo ("Ciampi misure così è meglio ritirarle"), affermando che la manovrina non va nella direzione della sostenibilità. L'insistenza dell'Italia, in presenza di misure di risanamento asseritamente insufficienti, metterebbe addirittura a repentaglio l'Unione monetaria, causandone il rinvio. Il 30 marzo giunge al Governo l'attacco più pesante e doloroso per Prodi e Ciampi. Il Nobel per l'economia Franco Modigliani si rivolge così all'amico Ciampi: «ritira il decreto le cui misure, in gran parte, violano le regole elementari di contabilità e fanno danno all'economia e, soprattutto, alla credibilità del Governo e del Paese (...) la credibilità è oggi l'ingrediente più importante per assicurare che l'Italia possa entrare a Maastricht, fin da principio, dignitosamente, con o senza la Germania. Altrimenti non è meglio dimettersi?». ³⁰

È il momento più critico per il Governo italiano. Il Presidente dell'IME Lamfalussy compie una missione segreta a Bologna per persuadere Prodi, fuori da sguardi indiscreti, a gettare la spugna. La strategia italiana metterebbe a repentaglio l'avvio dell'euro, dice il banchiere, meglio studiare insieme un ingresso ritardato di un triennio, con opportune salvaguardie per l'Italia. Preannuncia che l'IME, nel rapporto annuale da pubblicarsi in aprile, metterà nero su bianco il giro di vite: «non si può ritenere che provvedimenti a breve termine o *una tantum* – che sono validi solo per un anno, o che apportano miglioramenti a spese dei bilanci futuri, o che hanno solo un effetto di presentazione», scriveranno i redattori del rapporto, "contribuiscono alla sostenibilità". ³¹ Il Presidente del Consiglio si rende conto che l'esito della scommessa è in bilico. L'isolamento diplomatico è totale. Ma il dado è tratto. Soppesando i pro e i contro di una rinuncia italiana, Prodi decide di declinare l'invito di Lamfalussy. La battaglia andrà avanti.

³⁰ *Corriere della Sera*, 30 marzo 1997.

³¹ EUROPEAN MONETARY INSTITUTE (1997, p. 3).

7. - Azione diplomatica su Bonn

Abbiamo visto come il proposito di Kohl e Chirac di procedere speditamente verso la terza fase con un gruppo ristretto di Paesi abbia provocato la rincorsa dell'Italia, il nervosismo dell'opinione pubblica tedesca e la levata di scudi delle autorità monetarie. Le azioni stampa, il ventilato piano di ammissione ritardata dell'Italia e le prospettive di rinvio complessivo del progetto hanno ridotto, ma non annullato, le probabilità che il nostro Paese ce la possa fare.

A Palazzo Chigi si cerca di decifrare l'atteggiamento di Kohl. I primi mesi dell'anno sono stati una delusione cocente per il germanofilo Prodi. Il Cancelliere ha mantenuto una posizione sempre formalmente aperta alla candidatura italiana, richiamando al rispetto dei criteri. Ma l'impressione è che la campagna stampa anti-italiana dell'inverno sia stata quanto meno tollerata dalla cancelleria, al pari del crescente accanimento della *Bundesbank*. Prodi sa che la Germania è un Paese profondamente democratico, con pesi e contrappesi nel sistema di potere. Tuttavia è consapevole che la cancelleria mantiene non solo autorità formale, ma anche *moral suasion* sul sistema. Sa che Tietmayer è giunto al vertice della *Bundesbank* grazie all'appoggio del Cancelliere. La CDU ha addentellati nell'*establishment* economico-finanziario e nei media. Il tiro al piccione dei mesi precedenti non sarebbe potuto accadere senza, quanto meno, il *benign neglect* di Kohl.

Il contrasto sempre meno latente tra Italia e Germania è una novità nell'Europa post-bellica che lascia attonita molta parte della classe dirigente italiana, specie gli europeisti, abituati a pensare ai due Paesi sconfitti nella seconda guerra mondiale come ai bastioni della visione federale dell'Europa. Per costoro, vedere la Germania alla testa di una coalizione anti-italiana in seno alle istituzioni europee è causa di sconcerto. Anche per l'ambasciatore Perlot si tratta di un inedito. Perlot ha percorso tutta la sua carriera diplomatica tra Roma e Bruxelles, condividendo coi colleghi tedeschi le tappe della costruzione europea. Oggi la sua Ambasciata è il pennino di un sismografo che segnala ogni giorno nuove scosse. Al di là dell'evidente spiegazione del perché la Germania è contro l'Italia – i tedeschi temono il contagio di una lira debole – da Roma giungono insistenti richieste di chiarimenti sulle ragioni profonde di tale atteggiamento.

Ciò che l'ambasciata evidenzia è il venire meno della rendita di posizione dell'Italia dopo la caduta del muro di Berlino. Durante la guerra fredda l'Italia era stata necessaria in qualsiasi equilibrio europeo ed atlantico quale fianco meridionale del campo occidentale. Negli anni novanta, per contro, l'Italia appare meno indispensabile. Per stare in Europa in posizione di *leadership* si comincia a intuire

che non basta più essere membri fondatori delle Comunità europee ed essere un Paese relativamente grande. Occorre anche dare evidenza di possedere quelle caratteristiche di solidità e affidabilità che l'assunzione di *leadership* richiede. Tuttavia, prima che Prodi e Ciampi lancino il guanto della sfida europea, non sono in molti in Germania ad aver compreso la profondità dei cambiamenti in atto nel nostro Paese dall'inizio del decennio. Le drammatiche immagini di tangen-topoli, la scomparsa dei partiti tradizionali, la nascita di nuove aggregazioni politiche non sono stati colti come un cambiamento strutturale, quanto una continuazione dell'instabilità della Prima Repubblica.

Lungi dal voler entrare nella valuta comune con trucchi contabili, Prodi si rende conto di dover far comprendere ai tedeschi il processo di rapida modernizzazione non solo politica, ma anche regolamentare ed economica iniziato nel 1992. È stata riconosciuta la piena autonomia di politica monetaria della Banca d'Italia con legge del 7 febbraio 1992. L'accordo sul costo del lavoro del 3 luglio 1993 ha contribuito a domare l'inflazione eliminando ogni residua forma di indicizzazione salariale. Una parte significativa dell'economia, che per oltre cinquant'anni era stata nelle mani dello Stato, è in fase di privatizzazione. Con la trasformazione della natura giuridica di numerosi enti di Stato e la creazione di autorità indipendenti si sono poste le premesse per la liberalizzazione dei mercati dell'elettricità, del gas, delle comunicazioni, delle assicurazioni. Tra il 1992 e il 1995 si sono privatizzate attività per 37.200 miliardi di lire, cui si aggiungeranno altri 160.000 miliardi di lire nel periodo 1996-2001. Si creano le condizioni per la nascita di mercati finanziari moderni e per lo sviluppo della borsa, la cui capitalizzazione è in fase di drammatica crescita. Il regime fiscale è in corso di trasformazione. L'OCSE potrà scrivere nel 2001, osservando i risultati di un decennio, che «l'Italia... è molto diversa da quella del 1990. Passo dopo passo, lo Stato interventista, rigido e centralizzato... del dopoguerra si sta trasformando in uno Stato decentrato, orientato al mercato e ai consumatori».³² Non tutti questi risultati sono stati già conseguiti nel 1997, ma è evidente che si tratta di contributi significativi alla sostenibilità del risanamento della finanza pubblica italiana.

Per superare il muro di gomma che si frappone rispetto alla dirigenza tedesca, Prodi intensifica sia i contatti istituzionali, sia i canali al di fuori della filiera ufficiale del Governo. In ambito ufficiale, oltre al *pressing* diplomatico dei membri di Governo e della diplomazia, Prodi invia a Bonn il proprio consigliere economico Paolo Onofri per strutturare un dialogo italo-tedesco sui temi della riforma

³² OCSE (2001).

dello Stato sociale. Onofri avvia un intenso processo di consultazione, in particolare con il Ministero del lavoro tedesco. Fuori dai canali di Governo, a diversi livelli e con diversi interlocutori, molti di coloro che possono spezzare una lancia a favore dell'aspirazione italiana si muovono per informare sui cambiamenti in atto in Italia e cercare spiragli di dialogo: Mario Monti ed Emma Bonino commissari a Bruxelles, Tommaso Padoa Schioppa già negoziatore di Maastricht e vice direttore generale di Banca d'Italia, Carlo Bastasin autorevole corrispondente del Sole-24Ore da Francoforte. Canali privilegiati per influenzare la posizione di Kohl sono Schäuble e Lamers, gli "ideologi" della CDU, potenzialmente i più vicini all'Italia data la loro visione politica europeista. Lamers si dice, in privato, personalmente convinto che lo sforzo di risanamento dell'Italia stia rendendo cogente l'argomento geo-politico a favore dell'ammissione del nostro Paese. Ribadisce peraltro che il Cancelliere non può, al momento, sfidare apertamente la *Bundesbank* per non minare l'accettazione pubblica della nuova moneta e mettere così a rischio la rielezione.

In parallelo con i contatti riservati, Prodi dà indicazioni di spingere avanti con determinazione la campagna di comunicazione pubblica che l'Ambasciata sta coordinando da vari mesi, estendendola all'opinione pubblica, agli ambienti imprenditoriali, alla cultura. Si punta a evidenziare come la crisi del 1992 abbia rappresentato una cesura col passato e l'avvio di un autentico periodo di riforme e liberalizzazioni. Si mette in rilievo il cospicuo avanzo di bilancio primario come prova tangibile dei progressi compiuti nel risanamento della finanza. Si sottolinea come questo sia ancora nascosto dal volume della spesa per interessi, misura del grado di indisciplina finanziaria della "prima Repubblica".

L'ambasciata testimonia ogni giorno diverse forme di ostracismo nei confronti dell'aspirazione italiana ad entrare nel club monetario. Invitati a prendere parte a iniziative italiane di comunicazione, parlamentari e *opinion-leader* tedeschi preferiscono non aderire e non esporsi. In privato, non sono in pochi a temere i rischi per la competitività tedesca, se non per la stessa stabilità finanziaria dell'Europa, che deriverebbero dalla possibile esclusione della quarta maggiore economia europea dalla moneta unica. Ma quasi nessuno ha il coraggio di affermare ciò pubblicamente, sfidando il paradigma *ad excludendum*.

Vi è un settore, tuttavia, nel quale l'azione di *lobbying* delle autorità italiane dà i primi frutti: il mondo imprenditoriale. Come prevedibile, gli imprenditori tedeschi temono la prospettiva di un'Italia lasciata a sé stessa dai *partner* europei, in grado di rafforzare la sua propensione all'esportazione grazie alla leva del cambio. A marzo, nel momento di massimo gelo dei rapporti bilaterali, Hans-Olaf

Henkel, il Presidente della Confindustria tedesca, amico di lunga data di Prodi dai tempi in cui furono entrambi nel Consiglio di sorveglianza di IBM Deutschland, rompe per primo il tabù anti-italiano. In un'intervista radiofonica, fa scalpore affermando che l'industria tedesca ha interesse ad avere l'Italia nella moneta unica per evitare che la svalutazione della lira possa favorire la concorrenza delle imprese italiane.

Sensibili al tema dell'esclusione dell'Italia appaiono non solo gli imprenditori manifatturieri concorrenti degli italiani, ma privatamente – e non senza imbarazzo – esponenti dei *Länder* più vicini all'Italia. Il caso della Baviera è paradigmatico. La CSU al Governo a Monaco è un bastione del conservatorismo tedesco e di quello che abbiamo chiamato il fronte del marco. Allo stesso tempo, i bavaresi sono grandi esportatori verso l'Italia e temono una possibile deriva italiana. Su questo timore fa leva Prodi in visita a Monaco il 17 febbraio 1997, soli 9 giorni dopo il vertice di Bonn. Il Presidente del Consiglio ricorda a Stoiber l'interesse a preservare “il lattodotto” che collega i verdi pascoli bavaresi all'Italia, alludendo al flusso di prodotti caseari che la Baviera esporta nel nostro Paese. Stoiber non si sbilancia, ma si mostra consapevole più di altri politici tedeschi che, al di là della retorica anti-italiana, gli interessi di una parte significativa dei suoi elettori consigliano una soluzione che vincoli il nostro Paese ad un quadro di stabilità.

8. - La svolta: aprile-inizio giugno 1997

Tra l'aprile e il giugno 1997 si gioca la partita decisiva per la nascita dell'Unione Monetaria e dell'ammissione dell'Italia. Nella divaricazione tra il disegno di Kohl e la visione della *Bundesbank*, che emerge platealmente, si crea lo spazio per il rientro in gioco del nostro Paese.

Nel corso dell'inverno 1996-1997, Kohl ha lasciato briglia relativamente sciolta al fronte del marco. Tietmayer ha avuto l'assenso, implicito o esplicito, a indurire l'interpretazione dei criteri. Il governatore della *Bundesbank* ha potuto sviluppare il nuovo paradigma della sostenibilità dei criteri. Solo su un punto Kohl è stato netto: la realizzabilità dell'Unione monetaria nei tempi previsti non va messa in discussione. Così in una riunione a porte chiuse della Banca internazionale dei regolamenti, il 9 febbraio, in cui i banchieri centrali discutono dell'opportunità di un rinvio dell'UEM, mentre l'olandese Duisenberg si dice a favore, Tietmayer si mantiene neutrale, nonostante i propri dubbi personali.³³

³³ MARSHALL M. (*ibidem*, p. 15).

Ma col passare dei mesi l'indurimento della posizione delle autorità monetarie presenta implicazioni potenzialmente sgradite al Cancelliere. Una volta dirottato il dibattito, nel corso dei mesi, sulla sostenibilità del risanamento dei candidati all'Unione Monetaria, tutti i Paesi sono costretti a mettere ai raggi X i propri conti pubblici per evidenziare, nel *trend* di medio-lungo periodo, il carattere strutturale dell'equilibrio di bilancio. Emerge la possibilità di una divergenza tra i criteri di selezione dell'Unione monetaria dettati da Maastricht e quelli del nocciolo duro politico dell'Europa, determinati dalle preferenze dell'asse franco-tedesco. Il teorema di Schäuble e Lamers appare per la prima volta vulnerabile.

Abbiamo visto come già a marzo i dati sulla forte crescita della disoccupazione tedesca, che gonfia i trasferimenti del *welfare*, abbia fatto scattare l'allarme sull'adempimento del criterio del *deficit* da parte della Germania. Kohl avverte che il proprio progetto è a rischio. Si rende conto di dover riprendere le redini dell'impresa per portarla a compimento. Il gesto di *leadership* giunge ad aprile. A un anno e mezzo dalle elezioni del settembre 1998, Kohl annuncia che si ricandiderà per la terza volta al posto di Cancelliere. Conferma solennemente che la Germania è determinata a portare a compimento l'Unione monetaria senza rinvii. Allo stesso tempo, s'impegna a rispettare i criteri di Maastricht, nonostante il peso crescente della disoccupazione tedesca sul bilancio federale. Con un atto di fede, il Cancelliere si dice convinto che i numeri finiranno per dargli ragione.

Ma col passare dei giorni la situazione economica si aggrava. A maggio le proiezioni sulle entrate fiscali indicano uno scostamento al ribasso di 18 miliardi di marchi rispetto alle attese. Il fabbisogno federale, senza interventi aggiuntivi, appare destinato ad andare ben oltre l'obiettivo del 3%. Kohl e Waigel si trovano di fronte ad un dilemma.

Guardando dentro alla scatola del bilancio pubblico, si scopre l'inaudito. La Germania, al pari della Francia, non solo condivide con l'Italia la difficoltà di contenere i propri disavanzi pubblici al di sotto del 3%; ma presenta condizioni strutturali per certi versi meno sostenibili di quelle italiane. Ambedue le potenze europee hanno uno *stock* di debito inferiore della metà di quello italiano. Tuttavia, la struttura delle entrate e delle uscite è tale da far prevedere deficit in crescita in assenza di radicali interventi permanenti. La Germania è alle prese da qualche anno con la ciclopica missione di rimettere a nuovo i *Länder* orientali ex-comunisti, pur mantenendo il proprio costoso sistema di protezione sociale. Riportare in linea il disavanzo in maniera permanente significa, per Kohl e Waigel, rimettere in discussione la spesa sociale o aumentare le imposte, misura – quest'ultima – cui gli alleati liberali al Governo sono risolutamente contrari. Sia l'uno che l'altro

scenario sono politicamente indigeribili, al pari o più del passaggio ad una valuta europea che includa l'Italia.

A metà maggio la decisione è presa. Il Governo tedesco decide di puntare al conseguimento del 3% non con un taglio strutturale, bensì con una misura *una tantum*. Waigel annuncia la rivalutazione delle riserve auree della *Bundesbank* e l'utilizzo di plusvalenze pari a 20 miliardi di marchi per coprire il buco di bilancio atteso. Si tratta di una mossa controversa, in quanto le regole Eurostat richiedono che tali plusvalenze vadano a ridurre lo *stock* di debito e non il fabbisogno annuale. Ma il messaggio di Bonn è chiaro: se la *Realpolitik* ha spinto Bonn ad assecondare tatticamente la visione delle autorità monetarie e dell'accademia, allo scopo di rassicurare l'opinione pubblica e, possibilmente, di preservare l'impostazione del "nocciolo duro", oggi la stessa *Realpolitik* impone di riaffermare l'obiettivo federalista.

Quando, il 15 maggio 1997, Waigel annuncia il progetto di rivalutazione al Consiglio della *Bundesbank*, Bonn non si attende che questa possa scegliere la linea del confronto. Tuttavia, la *Bundesbank* decide di non piegarsi al volere del Governo.³⁴ Nella seduta del 28 maggio il *board* della banca centrale accetta la rivalutazione, ma richiede che gli effetti contabili siano effettivi solamente a partire dall'anno successivo: non del 1997, anno decisivo per l'Unione monetaria. Nel comunicato stampa, la banca qualifica la decisione di Waigel come "un'ingerenza" nei compiti istituzionali della banca e dunque "una violazione dell'indipendenza dell'istituto".

La presa di posizione di Francoforte scatena una tempesta mediatica sul Governo e fa tremare i mercati, con un immediato apprezzamento del marco come conseguenza della maggiore probabilità di un rinvio della moneta unica. Kohl in persona dichiara che il Governo andrà avanti secondo le sue prerogative. Tietmayer, in risposta, afferma allo *Spiegel* – smentendo successivamente – ciò che non aveva osato dire a febbraio davanti ai colleghi banchieri centrali nella riunione di Basilea: a queste condizioni il rinvio dell'Unione monetaria è preferibile.

Il 3 giugno la SPD e i Verdi presentano al *Bundesrat* una mozione di sfiducia nei confronti di Waigel, che viene messa all'ordine del giorno per l'indomani. Le probabilità che Waigel sia sfiduciato sono reali: la coalizione di Governo non ha la maggioranza al *Bundesrat* e alcuni leader della CDU come il governatore della Sassonia Kurt Biedenkopf dicono di comprendere le motivazioni della *Bundesbank*. In una giornata di concitazione, Kohl convoca i *leader* della coalizione per

³⁴ Lo scontro tra il Governo tedesco e la *Bundesbank* è illustrato in DUCKENFIELD M. (1998).

decidere il da farsi. Prevale la linea che poi informerà l'azione del Governo per i mesi successivi: concedere una vittoria mediatica alla *Bundesbank* accettando il rinvio al 1998 degli effetti della rivalutazione; ma far quadrare comunque il bilancio senza nuove imposte e senza tagli effettivi, per far decollare l'Unione Monetaria entro l'anno.

Così in effetti avviene. Lo stesso giorno il comitato finanza della CDU approva la proposta di compromesso della *Bundesbank*. Waigel ne informa Tietmayer. Al *Bundesrat*, il 4 giugno Waigel ribadisce che il Governo viene incontro alla Banca centrale, ma è determinato a ottenere effetti analoghi a quelli della rivalutazione delle riserve auree con la privatizzazione di *asset* pubblici e con un blocco di spesa corrente. Con 328 voti a favore e 311 contrari, il Governo supera lo scoglio della mozione di sfiducia. Dall'inedito braccio di ferro tra Governo e *Bundesbank*, quest'ultima sembra aver avuto la meglio. In realtà, a uscire vincitrice è la visione federalista del Cancelliere. Costretto ad affrontare la diretta opposizione del fronte del marco, messo alle strette da una situazione finanziaria in peggioramento, Kohl si rende conto di dover rompere l'ambiguità e segnalare, con tutta la sua autorevolezza, la supremazia del disegno europeista.

La svolta è resa ancora più drammatica dallo sviluppo degli avvenimenti in Francia. Chirac ha convocato nuove elezioni politiche per rafforzare l'azione governativa. Il primo Ministro Juppé è oggetto di critiche diffuse. Il Presidente francese è convinto che vi siano i margini per una nuova partenza della maggioranza conservatrice. Ma il secondo turno delle politiche, che si svolge il primo giugno, mentre la Germania è alle prese con la crisi tra Governo e banca centrale, dà inaspettatamente la maggioranza ad una coalizione di sinistra guidata da Lionel Jospin. Si apre un periodo di *cohabitation*. La nuova Francia appare poco incline ad accettare l'impostazione delle banche centrali in tema di Unione monetaria. Nemmeno il bilancio francese è in buone condizioni. E Jospin non ha intenzione di procedere a tagli strutturali che minaccerebbero l'*Etat-Providence*.

Nel nuovo quadro politico creatosi a Bonn e Parigi, in maniera inattesa, l'Italia conquista una *chance* di agganciarsi al plotone franco-tedesco.

9. - Un nuovo paradigma tedesco per l'Europa (fine giugno-settembre 1997)

È nel corso del giugno 1997, alla cancelleria di Bonn e nei colloqui riservati del Governo tedesco con quello francese, che matura la decisione di lasciar cadere l'ostracismo verso Roma e di dare al Governo italiano un'opportunità di riuscita,

anche contro l'attesa opposizione della *Bundesbank*. In una lunga passeggiata lungo il Reno, conclusa con un lauto pranzo in un ristorante italiano, Lamers persuade Kohl che il Governo tedesco non ha più i numeri di bilancio per escludere Roma sulla base dei criteri. L'Italia deve poter entrare, ammesso che ne sia capace. I sondaggi con il mondo dell'imprenditoria confermano che un'eventuale luce verde a Prodi sarebbe vista di buon occhio come garanzia contro una concorrenza sregolata da parte italiana. Kohl finisce per concordare. Afferma però che il cambio di rotta va gestito con molta cautela. Teme che gli italiani, percependo un allentamento del vincolo, riducano gli sforzi rimettendo tutti in difficoltà. Decide pertanto di non dare alcuna assicurazione al Governo italiano, né pubblica, né privata. Kohl si dice preoccupato inoltre di come dar conto ai suoi elettori dell'eventuale presenza nell'area valutaria estesa dell'*Unsicherer Kantonist*, il turbolento vicino meridionale.³⁵ Martellati da mesi di ripetuta retorica anti-italiana, i tedeschi non capirebbero uno sdoganamento repentino dell'Italia. Kohl chiede dunque a Lamers di definire un nuovo quadro concettuale "nobile" in cui collocare la condivisione della sovranità monetaria con un gruppo più ampio di Paesi, tendenzialmente meno omogenei.

Il vecchio *Konzept* del nocciolo duro formulata nel 1994 è in difficoltà, e non solo a causa della situazione economica. Di lì a qualche giorno, ad Amsterdam, i leader europei si apprestano a firmare il nuovo trattato di revisione istituzionale. In origine esso era stato concepito per accrescere gli elementi di Unione politica esclusi da Maastricht. Avrebbe dovuto inoltre dare strumenti ai Paesi del nocciolo duro per rafforzare il coordinamento politico a geometrie variabili. Ma così non sarà. Nel testo, la clausola di flessibilità che avrebbe dovuto servire allo scopo è diluita e depotenziata. Per i cristiano-democratici tedeschi si tratta di un risultato al di sotto delle aspettative. Le circostanze impongono dunque di ridisegnare la loro visione strategica dell'Europa. Schäuble e Lamers si mettono all'opera, a porte chiuse, per la rivisitazione del *paper* del settembre 1994.

In positivo per la *leadership* tedesca, il trattato di Amsterdam viene ad includere il patto di stabilità (definito anche "di crescita" per volontà francese). Rendendo permanente il criterio del deficit di Maastricht e creando un congegno per sanzionare i Paesi inadempienti, il patto si presta anche a rassicurare il pubblico tedesco.

I segnali di cauta apertura all'Italia presso la Cancelleria e i vertici della CDU percolano lentamente nei media, nell'*establishment* tedesco e anche presso i

³⁵ L'espressione *Unsicherer Kantonist* denota in tedesco un soggetto poco affidabile. L'Italia viene a volte definita in questi termini dalla stampa tedesca nel periodo in esame.

partner europei. L'ambasciata testimonia i primi segnali di disgelo, di cui è testimonianza l'invito a Carlo Azeglio Ciampi da parte della principale banca commerciale tedesca, *Deutsche Bank*, a visitare la propria sede a Francoforte. Cominciano a circolare informazioni incoraggianti sull'andamento del deficit italiano: la tendenza in atto sta portando il *budget* italiano sulla giusta strada. Il *Financial Times*, che si era distinto per i suoi attacchi all'Italia, scrive il 21 giugno che «sarà sempre più difficile trovare una scusa per escludere l'Italia dalla prima ondata di Paesi che formeranno la moneta unica». Fa eco il primo Ministro austriaco, Rudolf Edlinger, secondo il quale l'Austria «non sarebbe contenta» di un debutto dell'UEM senza l'Italia.³⁶ I ministri delle finanze europei accolgono con favore il nuovo piano triennale di convergenza presentato da Ciampi. A Bonn, la prima dichiarazione esplicita di disgelo governativo arriva a metà luglio da un giovane deputato della Commissione affari europei del *Bundestag*, Armin Laschet: "l'Italia", dichiara, "presenta oggi numeri molto buoni, potrebbero portare il Paese nell'UEM".³⁷ Il Governo italiano, per parte, sua accelera la campagna di comunicazione. Mario Draghi, direttore generale del Tesoro, Umberto Vattani, segretario generale della Farnesina e Fabrizio Saccomanni, direttore centrale per le attività estere di Banca d'Italia, compiono il periplo delle capitali europee per illustrare i numeri della convergenza italiana.

A settembre il nuovo *Konzept* è pronto. A firma, oltre che di Schäuble e Lamers, anche dei bavaresi Michael Glos e Rudolf Seifers, il documento si focalizza su "interesse e responsabilità della Germania nell'Unione monetaria"³⁸. Mentre nel 1994 il *focus* era sulla stabilità del nuovo ordine europeo post-riunificazione tedesca, oggi la sfida europea è legata alla crescita economica. Il continente dimostra una sempre maggiore difficoltà a generare reddito ed occupazione, in assenza dei quali le ambizioni europee sono destinate a rimanere frustrate. In questo quadro, l'Unione monetaria è vista come un'occasione storica per forzare i Paesi europei ad adottare le riforme strutturali necessarie per rimettere in moto la crescita. L'Unione monetaria, in altri termini, diviene una "comunità di riforme", tenuta insieme da un nuovo collante: "la cultura della stabilità", ovvero la filosofia di politica economica della *Bundesrepublik* basata su bassa inflazione e bilanci in pareggio.

Non sfugge il cambio di prospettiva nell'utilizzo del concetto di riforme strutturali e sostenibilità: le autorità monetarie lo avevo elaborato come strumento di selezione di una cerchia di Paesi virtuosi. Gli uomini di Kohl – constatata la scarsa

³⁶ *Financial Times*, 29 luglio, 1997.

³⁷ *Market News International*, 14 luglio 1997.

³⁸ SCHÄUBLE W. - GLOS M. - SEITERS R. - LAMERS K. (1997).

virtù finanziaria del vecchio nocciolo duro – lo riformulano come strumento di influenza tedesca sulla cerchia allargata dei Paesi uniti dalla nuova valuta.

Anche il documento strategico CDU-CSU menziona con toni positivi lo sforzo dell'Italia. Così, quando Chirac il 3 ottobre rassicura Prodi a Chambéry, «non c'è Europa senza l'Italia», il Primo Ministro italiano si sente per la prima volta vicino alla meta. Ma i giochi a favore dell'Italia non sono ancora fatti. Nel quadro della “comunità delle riforme”, il Governo italiano deve dare prova di essere all'altezza delle aspettative che ha generato: operazione non facile dato il contesto interno nel quale si trova ad operare. Tra ottobre e dicembre 1997, due nuovi colpi di scena si manifestano sul fronte italiano. Più avanti, nei primi mesi del 1998, il fronte del marco avrà l'ultima possibilità di giocare le sue carte grazie alle “pagelle” dei Paesi e al verdetto della Corte costituzionale sul ricorso dei quattro economisti anti-euro.

10. - La solita vecchia Italia?

Nel gioco a due livelli della politica europea, l'attenzione ritorna sulle vicende interne italiane. Si prepara la legge finanziaria per il 1998. Dovrà essere un bilancio strutturalmente sostenibile per passare il vaglio degli esaminatori europei. La manovra del 1997 conteneva talune misure *una tantum* per favorire la discesa rapida al 3%. Prodi e Ciampi sono consapevoli di doverle ora sostituire con provvedimenti di contenimento permanente della spesa. Tra le voci di spesa che più pesano nel bilancio vi sono le pensioni. Il Parlamento italiano ha approvato, nell'agosto 1995, la riforma che introduce gradualmente il principio contributivo, in base al quale il calcolo della rendita avverrà sulla base dei contributi effettivamente versati. Gli effetti si verificheranno soltanto nel lungo periodo. Nel frattempo, il sistema rimane costoso e con disparità tra diverse categorie di lavoratori. Il sistema italiano rimane largamente basato sulle pensioni di anzianità, concesse in base al numero di anni lavorati, anziché sulle pensioni di vecchiezza, concesse dopo una certa età del lavoratore. Il principio è attuato con parametri diversi tra lavoratori del settore pubblico e del settore privato; dà luogo al fenomeno delle “baby-pensioni” per talune categorie di dipendenti pubblici. Prodi intende dunque utilizzare la spinta europea per allineare il trattamento per lavoratori del pubblico e del privato.

La proposta di legge finanziaria 1998, presentata il 27 settembre, prevede risparmi nel bilancio per 25.000 miliardi di lire, di cui 5.000 relativi a tagli alla

sanità e alle norme sulle pensioni d'anzianità. Fausto Bertinotti, che appoggia il Governo dall'esterno, tuttavia, dichiara di opporsi al provvedimento e minaccia di far cadere il Governo. Già nell'aprile 1997 si era sfiorata la crisi di Governo, allorché la missione militare "Alba" in Albania era stata approvata con i voti dell'opposizione di centro-destra e il voto contrario di Rifondazione. Prodi e il Partito Democratico di Sinistra che lo sostiene sono consapevoli che si tratta di un banco di prova per la sostenibilità del bilancio italiano e sembrano determinati ad accettare la sfida. I sindacati confederali, vicini alla maggioranza, stanno già dialogando con Prodi sul tema. Sono propensi alla riforma delle pensioni d'anzianità, a patto che ne sia esentato chi svolge lavori usuranti e chi ha iniziato a lavorare prima dei 18 anni. Il 7 ottobre si apre il dibattito alla Camera. Prodi concede quanto richiesto dai sindacati, ma Bertinotti non molla. Avanza una serie di controproposte: esenzione dalla riforma delle pensioni per i lavoratori del settore privato; legge per ridurre l'orario di lavoro a 35 ore; blocco delle privatizzazioni. Prodi prende tempo e si ripresenta in parlamento il 9 ottobre, ma non offre concessioni di rilievo a Bertinotti. Per tutta risposta, Rifondazione presenta una mozione di sfiducia. Preso atto che una delle componenti della maggioranza ha ritirato il sostegno al Governo, Prodi sale al Quirinale per rassegnare le dimissioni.

Le cancellerie europee seguono costernate lo sviluppo degli avvenimenti. Tra gli interlocutori presso il *Bundestag* dell'ambasciata a Bonn vi è chi tira un sospiro di sollievo: è la riprova che l'Italia è sempre la stessa, Prodi una meteora, bene ha fatto il Cancelliere a non sbilanciarsi ufficialmente a favore del nostro Paese. Ma questa volta dall'Italia giunge un raro esempio di "cultura della stabilità". L'opinione pubblica è scossa. Una manifestazione con 50.000 persone ha luogo a Bologna a sostegno del *premier*. Anche tra gli elettori di Bertinotti vi è chi gli rimprovera di aver mandato a casa il primo Presidente del Consiglio a capo di una coalizione di sinistra. La preoccupazione sulla possibilità di perdere il treno europeo è diffusa. E i mercati finanziari ne prendono nota.

Solo un anno prima, una caduta del Governo nell'ambito di una manovra finanziaria avrebbe provocato un crollo della lira. Oggi, mentre l'instabilità si diffonde sui mercati finanziari asiatici, la lira perde poco terreno e continua ad oscillare nella banda stretta dello SME. I mercati vedono giusto. A fronte della pressione del pubblico, Bertinotti tentenna e riapre il dialogo con Prodi. Il 13 ottobre viene annunciato l'accordo. Rifondazione finisce per accettare la riforma delle pensioni di anzianità, con l'eccezione di "operai e lavoratori equivalenti", in cambio della promessa di legge per portare la settimana di lavoro a 35 ore, alla francese. Il 15 ottobre Prodi torna alla Camera dei deputati e il giorno successivo

ne ottiene la fiducia, anche con i voti di Rifondazione. Il braccio di ferro è vinto.

Con i contenuti della finanziaria ormai blindati, gli italiani in maggioranza convinti dell'utilità dell'azione di Governo, Prodi sembra poter guardare con cauta fiducia al momento della "conta" europea. Ma un nuovo motivo d'incertezza si fa strada nelle settimane successive. A luglio l'economista Francesco Giavazzi, già dirigente generale del Ministero del tesoro, ha evidenziato in un editoriale del Corriere della Sera un punto di vulnerabilità dei conti pubblici italiani che potrebbe minacciare la stabilità finanziaria della valuta comune: la forte crescita della voce dei "residui passivi" nel bilancio pubblico nel corso del 1997.³⁹ Col passare delle settimane, la questione viene ad assumere un rilievo crescente tra i *policy-maker* europei. Di che si tratta? Abbiamo visto come Ciampi abbia posto un giro di vite sulle autorizzazioni di cassa dall'autunno 1996 per evitare scostamenti imprevisti delle uscite. Si sono così accumulate cospicue somme già stanziare dalle amministrazioni pubbliche e dagli enti locali e non ancora erogate: 230 mila miliardi di residui passivi a fine 1997, contro i 163 mila miliardi di residui attivi. Secondo Giavazzi, i residui passivi sarebbero il frutto di un sistema ad imbuto che farebbe accumulare stanziamenti in bilancio, senza garantire la riduzione della propensione alla spesa delle pubbliche amministrazioni.⁴⁰

Quando il tema esce dalla cerchia degli esperti di finanza pubblica e fa presa sull'opinione pubblica, si rinfocolano le preoccupazioni dei tedeschi di possibili trucchi di bilancio all'italiana. Il Ministero delle finanze tedesco, la Commissione europea e l'IME richiedono chiarimenti. Questa volta la difesa è affidata al sottosegretario al tesoro Pietro Giarda, che è chiamato a fare la spola tra le capitali europee, conti pubblici alla mano, per assicurare i *partner*. Nella prima decade di dicembre Giarda è a Bonn insieme a Onofri per conferire con il sottosegretario alle finanze Stark.

Al loro rigoroso esaminatore, Giarda ed Onofri illustrano lo sforzo di razionalizzazione nella gestione del bilancio delle pubbliche amministrazioni e ne evi-

³⁹ *Corriere della Sera*, 15 luglio 1997.

⁴⁰ «Ridurre il disavanzo pubblico intervenendo sulla cassa, anziché sulla competenza, è politicamente attraente: nessuno protesta perché è aumentato il *ticket* sui medicinali, ma il disavanzo dello Stato si riduce perché alle USL vengono trasferiti meno fondi. La corda non si può tirare troppo a lungo: le Regioni sostengono che quest'anno dovranno far fronte alla spesa sanitaria indebitandosi con le banche per 8.000 miliardi; può darsi che di fronte a uno Stato che non cede, esse risparmino di più, ma è improbabile che la spesa sanitaria possa essere ridotta in modo significativo senza mutare i diritti dei cittadini. Conclusione: il miglioramento dei conti pubblici nel 1997 non è un artificio contabile, ma è certamente appeso a un filo». *Corriere della Sera*, 15 luglio 1997.

denziano i benefici. La bolla dei residui passivi, sottolineano, non riflette un temuto accumularsi di assegnazioni di competenza presso gli enti periferici causato dal maggiore rigore nelle autorizzazioni di cassa. È piuttosto il risultato di un'azione *una tantum* volta a eliminare un'anomalia: la presenza sui conti di Tesoreria di ingenti somme liquide in capo agli enti, già stanziata e già erogata dal Tesoro, ma rimaste giacenti per inefficienze o dinamiche interne degli enti in questione. Per ridurre tali disponibilità liquide di circa 60 mila miliardi, nel corso del 1997 il Tesoro ha imposto agli enti di utilizzare tali disponibilità pregresse per fare fronte ai loro nuovi stanziamenti. I residui passivi sono così aumentati di una somma corrispondente. Giarda assicura a Stark che, una volta eliminata tale anomalia, la nuova procedura di monitoraggio della cassa forzerà gli enti locali e parastatali a gestire la liquidità in maniera più lineare.

Stark chiede se nei residui passivi accumulati vi siano comunque somme immediatamente esigibili dai creditori. Giarda entra allora nei dettagli della contabilità di Stato per dimostrare che dei 230 mila miliardi di residui passivi, "non più di 20 mila miliardi" sono esigibili. In generale, Giarda mette in evidenza a Stark che i residui passivi possono essere erogati solo con il previo benestare del Tesoro. Dunque, il pericolo di una perdita di controllo del bilancio non sussiste. La reazione di Stark è sostanzialmente positiva; le spiegazioni italiane vengono ritenute plausibili. Per cancellare ogni dubbio al proposito, il sottosegretario tedesco suggerisce tuttavia di procedere alla "pulizia" dell'eccesso di residui passivi per giungere alla pubblicazione dei conti del 1997 con un valore sostanzialmente in equilibrio con i residui attivi.

Superato anche questo insidioso ostacolo, l'anno 1997 si chiude con l'approvazione puntuale della finanziaria e della riforma delle pensioni. L'inflazione è all'1,8%. Il differenziale di rendimento tra BTP e *Bund* è ridotto ai minimi: 0,27 punti percentuali (Grafico 1). Le stime sul *trend* del fabbisogno pubblico sono incoraggianti. Prodi si prepara dunque, con ottimismo ma non senza trepidazione, a raccogliere i frutti dello sforzo compiuto. Al Consiglio europeo di Lussemburgo, il 12-13 dicembre, si discute dell'Eurogruppo, il nuovo consesso informale che sarà aperto ai Paesi membri dell'euro: i *leader* parlano di "E-11", a significare che saranno 11 i Paesi fondatori, includendo l'Italia. Ogni volta che il numero 11 viene pronunciato Prodi gongola. Ma il Ministro delle finanze francese Strauss-Kahn racconta che secondo Kohl i Paesi «potranno essere da 9 a 11». In Germania non tutte le riserve sono ancora sciolte. Il Governo di Bonn è a favore, ma rimane da verificare se i numeri del *deficit* italiano consentiranno alla *Bundesbank*, con l'eventuale sostegno della Corte costituzionale tedesca, di mettere la maggioranza in difficoltà.

11. - L'ora della verità

Sia la politica che i mercati europei sembrano aver già sposato l'idea di un approdo all'euro con una cerchia ampia di Paesi. L'indice di probabilità misurato da JP Morgan, calcolato sulla base della convergenza dei tassi d'interesse a lungo termine, si attesta ad inizio 1998 al 94%. Le residue possibilità d'insuccesso per l'Italia rimangono legate ad una resa dei conti in casa tedesca tra il Governo e il fronte del marco. Abbiamo visto come nel giugno 1997 Kohl sia stato costretto a un confronto aperto con la *Bundesbank* e alla riaffermazione del primato della visione europeista. Da quel momento, Tietmayer – incassata la sua vittoria di facciata – è rimasto defilato nel dibattito sull'Unione monetaria, cercando di non irritare nuovamente il Cancelliere. Ma la valutazione dei risultati di bilancio per il 1997 offre alla *Bundesbank* l'opportunità di un ultimo colpo di coda.

Pende, come noto, il giudizio della Corte costituzionale di Karlsruhe sul ricorso dei quattro economisti contro l'introduzione dell'euro. La Corte sarà chiamata a stabilire se, nella scelta dei Paesi fondatori della valuta comune, si sia violata la concezione dell'Unione monetaria come “comunità di stabilità”. Nel 1993 la Corte aveva giudicato il Trattato di Maastricht compatibile con la Costituzione federale nella misura in cui esso poneva le basi per tale “comunità di stabilità”. La *Bundesbank* ha ora la possibilità residua di indurre l'Istituto monetario europeo ad una valutazione non positiva dei dati di bilancio dell'Italia. Questa potrebbe, in teoria, giustificare l'accoglimento del ricorso da parte di Karlsruhe, il quale metterebbe in seria difficoltà il parlamento tedesco. A quel punto potrebbero riaprirsi i giochi e materializzarsi l'ipotesi di una partenza per pochi eletti o di un rinvio del progetto. La verosimiglianza di un simile scenario è difficile da misurare. Basti tuttavia osservare la virulenza del dibattito politico interno alla Germania nella primavera del 2010 sull'opportunità del salvataggio della Grecia per rendersi conto di quanto potesse essere forte la resistenza dei sostenitori del *deutsche Mark* anche in quell'inizio del 1998 in cui si decideva una partita storica per la Germania e per l'Europa.

Inoltre, tra i Governi europei rimane lo scetticismo del Governo olandese, espresso con veemenza dal Ministro delle finanze Zalm che minaccia le dimissioni se l'Italia non darà prova della sostenibilità del risanamento.

Il calendario prevede una scaletta serrata di appuntamenti-chiave. Ai primi di marzo 1998 Eurostat certificherà i dati di bilancio, che saranno oggetto di esame dell'Ecofin subito dopo. Il 25 marzo l'Istituto monetario europeo e la Commissione presenteranno i propri rapporti sulla convergenza. In Germania, il 26 marzo

la *Bundesbank* darà la propria raccomandazione, non vincolante, al Governo tedesco. Il gabinetto Kohl valuterà i rapporti il 27 marzo e articolerà la propria proposta per il Parlamento tedesco. Negli stessi giorni la Corte costituzionale pronuncerà il proprio verdetto. Il 2 aprile si aprirà la sessione di lavoro parlamentare col discorso di Kohl, che si chiuderà con il voto del *Bundestag* il 23 aprile e il voto del *Bundesrat* il 24 aprile. Il primo maggio l'Ecofin definirà la lista dei Paesi partecipanti. Il 2-3 maggio il Consiglio europeo prenderà la propria decisione sull'avvio dell'euro; verranno decisi la cerchia dei Paesi partecipanti, i tassi di cambio irrevocabili tra le valute partecipanti; si nominerà il primo governatore della Banca centrale europea.

Il Governo italiano si prepara al *rush* finale sia in termini di programmazione di bilancio che in ambito diplomatico. Tra gennaio e febbraio 1998, il Tesoro procede alla riduzione dei residui passivi iscritti in bilancio a 165 mila miliardi, valore di poco superiore a quello dei residui attivi. Regioni ed enti locali dovranno trovare altrimenti le risorse che avevano richiesto alla tesoreria centrale. Si tagliano gli stanziamenti di vari ministeri. I tecnici di Via XX Settembre pongono inoltre le basi per il DPEF 1999-2001. La campagna di comunicazione verso la Germania raggiunge il suo apice. Il 20 gennaio, a Milano, Prodi incontra Kohl, che esprime l'orientamento tendenzialmente favorevole del suo Paese all'ingresso dell'Italia, salvo sorprese dei numeri. Ai primi di febbraio Ciampi compie un viaggio nei santuari del potere politico e finanziario tedesco, a Bonn e Francoforte, per un'ultima rassicurazione sui risultati conseguiti e sull'acquisita cultura della stabilità italiana. Il 6 febbraio Ciampi vede Waigel e fa colazione con la commissione finanze del *Bundestag*. Il 7 febbraio è alla *Bundesbank* da Tietmayer ed è ospite dei vertici della *Deutsche Bank*. Ciampi, che parla il tedesco ed ha studiato a Bonn in gioventù, ottiene attestati di ammirazione personale e riconoscimenti per i risultati dell'Italia. Al ritorno a Roma porta a Prodi la conferma che la Germania, numeri alla mano, appare intenzionata a favore dell'ingresso dell'Italia.

I tanto sospirati numeri giungono da Eurostat nei primi giorni di marzo. In termini di *deficit*, l'Italia fa meglio sia della Germania che della Francia: 2,7 % contro 3 % dei *partner* d'oltralpe. L'avanzo di bilancio ha raggiunto il 6,8%. Il debito pubblico è sceso di 3,3 punti percentuali al 121,6 %, più del doppio della soglia consentita, ma con una tendenza in calo. Tedeschi e francesi hanno stock di debito molto più bassi (rispettivamente 61,3 % e 58%), ma con tendenza in crescita. L'Europa certifica quanto l'ufficio stampa del Tesoro aveva comunicato il 2 gennaio, in un comunicato scarno ma non privo di orgoglio:

«Il mese di dicembre 1997 si è chiuso con un avanzo del settore statale di circa 25.500 miliardi. Tale avanzo è superiore di circa 19.400 miliardi rispetto a quello dello stesso mese dello scorso anno. Il fabbisogno di cassa dell'anno 1997 ammonta, pertanto, a circa 52.500 miliardi, inferiore di oltre 76.300 miliardi rispetto a quello dell'anno 1996 pari a 128.852 miliardi».

Ma non è ancora tempo di festeggiamenti. Il traguardo è vicino, ma non ancora raggiunto. All'Ecofin di marzo Zalm avanza la richiesta che l'Italia approvi la finanziaria 1999 entro il 1° maggio, a garanzia della sostenibilità dei risultati conseguiti. L'Italia non può accedere a tale richiesta, ma il Governo decide comunque di anticipare la presentazione del DPEF e di farlo approvare dalle commissioni parlamentari entro quella data. Il piano viene articolato in maniera tale da mantenere un avanzo primario costante al 5,5% fino al termine della legislatura, in modo da far scendere il debito di tre punti percentuali ogni anno e realizzare disavanzi via via più contenuti fino all'1,2 % nel 2001.

L'attesa dei rapporti dell'IME e della Commissione è spasmodica e forte l'attenzione del Governo italiano per evitare spiacevoli sorprese. Il 24 marzo è il giorno più lungo. Nel negoziato all'IME, nonostante l'opposizione italiana, in tarda serata prevale tra i governatori una formulazione assai negativa sull'Italia:

nonostante gli sforzi e i sostanziali progressi realizzati nel migliorare la situazione della finanza pubblica, dev'esserci una seria preoccupazione (serious concern) a che il rapporto tra debito pubblico e PIL si stia riducendo in misura sufficiente e si avvicini al valore di riferimento con ritmo adeguato, e la sostenibilità della finanza pubblica sia stata raggiunta.

È il temuto affondo della Bundesbank e delle banche centrali nord-europee, convinte che la presenza dell'Italia nell'euro non sia un bene per la nuova valuta, a dispetto del compromesso tra i capi di Stato e di Governo che si va delineando. Una seria preoccupazione delle autorità monetarie sulla sostenibilità delle finanze italiane può dare spazio ai giudici di Karlsruhe per accogliere il ricorso di costituzionalità dei quattro economisti e inchiodare Kohl. Per questo, quando la notizia si diffonde tra gli addetti ai lavori nelle ultime ore del giorno – Il Sole 24 Ore chiuderà l'edizione del 25 marzo con questo *scoop* – scatta l'allarme a Roma. Prodi affida ancora una volta a Ciampi il delicato compito di portare il verbo dell'Italia nel consesso dei banchieri centrali.

In una serie di telefonate a Tietmayer, all'olandese Duisenberg e al Presidente dell'IME Lamfalussy, Ciampi non usa giri di parole. Mette sul piatto della bilancia la sua autorevolezza di antico collega dei governatori insieme alla grinta dell'ex-partigiano. Intima loro, in toni "piuttosto imperativi",⁴¹ di mantenere equanimità di giudizio. Non possono permettersi di mettere in dubbio risultati numerici netti con giudizi di valore che li porterebbero a sostituirsi al giudizio alla politica. Più di quanto l'Italia ha fatto nessuno poteva onestamente chiedere, sottolinea Ciampi. Bloccare l'ammissione oggi con un fraseggio dubitativo rischia di avere conseguenze drammatiche sull'Italia di cui i banchieri centrali dovranno assumersi piena responsabilità. Segue un concitato giro di telefonate tra le banche centrali europee. Nel cuore della notte, il personale dell'IME si rimette al lavoro per ristampare il Rapporto di convergenza. Al mattino, ai giornalisti viene distribuita una nuova versione rispetto a quella concordata la sera prima. La preoccupazione non è più definita "seria", bensì "costante" (*ongoing*).⁴² Quanto basta per trasformare la valutazione da negativa a neutra. Nelle stesse ore, esce anche il rapporto della Commissione. Anche a Bruxelles gli italiani hanno dovuto effettuare un monitoraggio attivo del linguaggio. Ne esce un giudizio chiaramente positivo: "l'Italia ha raggiunto un grado elevato di convergenza sostenibile. Di conseguenza, l'Italia adempie alle condizioni necessarie per l'adozione della moneta unica" insieme ad altri 10 Paesi europei.⁴³ È quasi fatta.

A questo punto non possono avere valore dirimente le valutazioni negative sull'Italia della *Bundesbank*, che il Consiglio della banca adotta dopo una seduta fiume di sedici ore nella notte del 26 marzo. La banca centrale tedesca calcola che l'Italia non avrebbe conseguito la soglia di *deficit* del 3% senza misure temporanee, che hanno pesato per un punto percentuale di PIL. Inoltre, Francoforte evidenzia che al criterio del debito è stata data, ingiustificatamente, poca importanza. Questa variabile, ad avviso dei banchieri centrali tedeschi, getta un'ombra sull'ingresso dell'Italia – oltre che del Belgio – nell'Unione Monetaria:

Anche l'Italia ha di recente raggiunto considerevoli progressi nella convergenza. Il rapporto debito / PIL, tuttavia, è diminuito solo di poco in termini comparativi. Questi progressi, ad avviso della Bundesbank, non bastano ad oggi per ridurre il debito in misura tale – anche alla luce della programmazione

⁴¹ *Il Sole 24Ore*, 11 giugno 2008.

⁴² EUROPEAN MONETARY INSTITUTE (1998, p. 168).

⁴³ EUROPEAN COMMISSION (1998, p. 19).

*finora resa nota – da eliminare i notevoli dubbi (erhebliche Zweifel) che permangono sulla sostenibilità delle finanze pubbliche.*⁴⁴

L'Italia, continua la Banca, rimane fonte di “serie preoccupazioni” (*ernsthafte Besorgnisse*). Debiti pubblici elevati come quello italiano e belga costituiscono un “rischio ed un’ipoteca” per la futura stabilità.⁴⁵ Solo con ulteriori impegni vincolanti a carico dell'Italia e del Belgio tali preoccupazioni potrebbero essere affrontate. La Banca calcola che per riportare il debito italiano nel parametro del 60% l'Italia dovrebbe realizzare, in media, un avanzo di bilancio del 2,2% all'anno per i successivi dieci anni.

Formulati tutti i possibili ammonimenti, i banchieri centrali riconoscono, in chiusura del documento, che “la scelta dei partecipanti [all’Unione Monetaria] rimane tuttavia, in ultima istanza, una scelta politica”.⁴⁶ Si tratta di un “semaforo verde e giallo allo stesso tempo”,⁴⁷ con cui la banca dà il via libera al Governo tedesco per l'avvio dell'Unione monetaria, ma senza avallare la raccomandazione della Commissione europea di includere l'Italia.

Il 27 marzo il Consiglio dei Ministri, alla presenza di Tietmayer, decide il proprio voto favorevole all'inizio della terza fase dell'Unione monetaria con 11 Paesi. Poco prima che Helmut Kohl salga sulla tribuna del *Bundestag* per chiedere ai deputati la loro approvazione alla decisione del Governo, la Corte costituzionale respinge come “infondati” i ricorsi dei quattro economisti. Viene meno l'ultimo possibile ostacolo in terra tedesca sul cammino dell'euro.

Il 2 aprile il Cancelliere pronuncia un discorso elevato.⁴⁸ Per chi assiste dal palco, è chiara la percezione dell'avvio di un nuovo capitolo di storia. Per gli italiani non mancano momenti di emozione. L'aula del Parlamento di Bonn riflette lo spirito pragmatico della *Bundesrepublik*: design moderno e discreto, pareti in vetro che affacciano sul Reno. Mentre il Cancelliere ricorda le tragedie della prima metà del secolo – «le guerre, le più atroci guerre vissute dall'umanità, le ideologie del terrore e del totalitarismo» – si vedono sfilare placide le chiatte che trasportano merci dal-

⁴⁴ DEUTSCHE BUNDESBANK (1998, p. 38, traduzione dal tedesco dell'autore).

⁴⁵ DEUTSCHE BUNDESBANK (*ibidem*, pp. 38-39).

⁴⁶ DEUTSCHE BUNDESBANK (*ibidem*, p. 40).

⁴⁷ Così dichiara alla *Frankfurter Allgemeine Zeitung* il Presidente della Banca del Land Baviera Franz-Christoph Zeitler, 27 Marzo 1998.

⁴⁸ «Erklärung der Bundesregierung zur Festlegung des Teilnehmerkreises an der Europäischen Währungsunion abgegeben von Bundeskanzler Dr. Helmut Kohl vor dem Deutschen Bundestag» (2 aprile 1998), Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, n. 24, 3 aprile 1998.

l'Olanda alla Svizzera e i bonnesi continuano a pedalare sulla ciclabile lungo il fiume. Ai deputati che lo ascoltano, la maggior parte dei quali appartenenti alle generazioni successive alla sua, ricorda il valore dell' «età di pace e libertà, comprensione e riconciliazione» creata dopo la guerra. «Questi cambiamenti dal male al bene», sottolinea Kohl, «hanno molti motivi, ma prima di tutto l'unificazione dell'Europa». Rifacendosi all'eredità di Konrad Adenauer, afferma che «l'unità d'Europa è stata un sogno per pochi, è divenuta una speranza per molti, è oggi una necessità per noi tutti». La rinuncia al marco e l'approdo all'euro vanno nell'interesse più propriamente tedesco. Dopo l'unificazione della Germania, resa possibile dal processo di integrazione europea, dice Kohl, i tedeschi devono essere all'altezza di una nuova opportunità storica. Una moneta non è solo un mezzo di pagamento, ma è un pezzo di identità culturale. Dunque l'euro aiuterà a creare una nuova identità europea, oltre che attrezzare gli europei per la nuova sfida globale.

Venendo ai criteri di ammissione, Kohl si compiace del fatto che molti Paesi siano riusciti ad adempiervi. «Per la maggior parte di noi», ammette il Cancelliere, «era impensabile qualche anno fa che quasi tutti i Paesi UE ce l'avrebbero fatta». Cita quindi gli undici Paesi ammessi alla terza fase. Quando menziona l'Italia, dall'aula sale, inatteso e liberatorio, un lungo applauso.

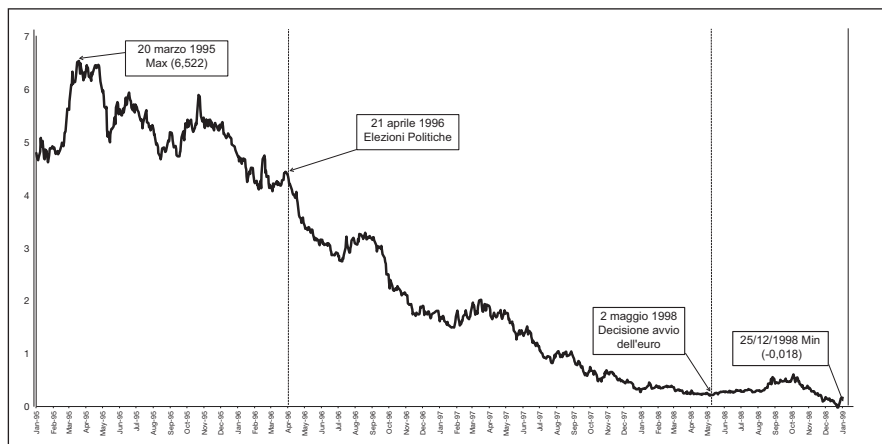
All'Ecofin del 21 aprile vengono sciolte anche le residue riserve sulla sostenibilità del risanamento italiano. I ministri dell'economia e delle finanze danno via libera al DPEF appena approvato dal Consiglio dei ministri italiano. Anche Zalm lo definisce «concreto, realistico e molto soddisfacente». ⁴⁹ A scanso di equivoci, Prodi scrive ai suoi colleghi europei e al Presidente della Commissione Santer per preannunciare l'approvazione del DPEF dalle commissioni parlamentari entro al fine del mese.

Il 2-3 maggio il Consiglio europeo, per ironia della sorte sotto la Presidenza di un Paese avverso al progetto, il Regno Unito, prende la storica decisione di dare avvio alla terza fase dell'Unione Monetaria, il 1° gennaio 1999, con la fissazione irrevocabile del cambio tra le valute di 11 Paesi, tra cui l'Italia. Wim Duisenberg sarà il primo governatore della Banca centrale europea, che nascerà il primo giugno 1998, con l'impegno informale a lasciare spazio al francese Trichet a metà del mandato. I cambi tra le valute nazionali e l'euro vengono fissati sulle parità centrali dello SME. Il cambio lira-euro viene fissato così a 990 lire per un marco, equivalente a 1936,27 lire per un euro. Su questo valore si chiude la storia della lira ed inizia un nuovo capitolo di storia dell'Europa e, in seno ad essa, dell'Italia.

⁴⁹ *La Repubblica*, 22 aprile 1998. Zalm dà testimonianza della sua approvazione affermando in italiano: «Ciampi è veramente il duro» (*sic!*).

GRAF. 1

DIFFERENZIALE NEI TASSI DEI BUND-BTP A 10 ANNI



Fonte: elaborazione dei dati Bloomberg.

12. - Conclusioni

Le vicende fin qui narrate offrono stimoli di riflessione su come l'Europa, la Germania e l'Italia funzionano e coagulano il consenso necessario per prendere decisioni di rilievo. A parecchi anni di distanza scorgiamo chiavi d'interpretazioni ancora di attualità.

Si è discusso se il successo dell'Italia sia stato il frutto dell'adempimento di regole – i criteri di Maastricht – o se non sia stato piuttosto la conseguenza di una decisione sovrana dei Governi. La preferenza per l'una o l'altra ipotesi riflette – in termini di scienza della politica – l'alternativa tra una visione “funzionalista” e una visione “intergovernativa” della costruzione europea.⁵⁰ In generale, gli economisti hanno posto l'accento sulla capacità del Governo italiano di adempiere, con “astuzia o virtù”,⁵¹ ai criteri di ammissione; tendono a evidenziare il ruolo

⁵⁰ La scuola di pensiero funzionalista vede l'Unione europea come un sistema politico semi-federale, nel quale le istituzioni limitano/vincolano le preferenze degli Stati membri. I sostenitori della teoria intergovernativa interpretano l'UE come un sistema nel quale il negoziato tra gli Stati è la forza trainante, poco dissimile dai tradizionali negoziati tra Stati sovrani; il trasferimento di poteri alle istituzioni europee è interpretato come uno strumento per contrastare il *moral hazard* che insorge nel momento dell'attuazione delle decisioni prese.

⁵¹ SPAVENTA L. - CHIORAZZO V. (*ibidem*, p. 9)

svolto nella vicenda dai banchieri centrali. I politici e i diplomatici hanno invece identificato come fattore-chiave l'abilità del Governo italiano di condurre un negoziato serrato con i *partner* europei. Dalla ricostruzione dei fatti – e dalle stesse parole conclusive del rapporto della *Bundesbank* del marzo 1998 – emerge la prevalenza dei rapporti di forza tra i Governi rispetto alle regole comunitarie.

L'avvio puntuale dell'euro con la partecipazione dell'Italia fu *in primis* il frutto della *leadership* politica del Cancelliere Kohl, oltre che di Prodi. Kohl fece proprio strumentalmente l'approccio *rule-based* della *Bundesbank* allo scopo di costruire il consenso nell'elettorato. Fino a quando i conti pubblici tedeschi glielo permisero – maggio 1997 – mantenne un'alleanza di comodo con la *Bundesbank* per delimitare, grazie ai criteri di Maastricht, un nuovo nocciolo duro della politica europea, un'avanguardia federale ristretta tra pochi Paesi *like-minded*. Quando l'interpretazione delle regole di ammissione si fece più stringente e il requisito della sostenibilità mise in forse l'obiettivo federalista, l'alleanza di comodo venne meno. Il Cancelliere dovette a quel punto giocare una scommessa azzardata. Costretto a scegliere tra l'abbandono del proprio progetto in nome del vincolo di bilancio e un rilancio del progetto su scala più ampia, esteso anche a Paesi meno malleabili, optò per la seconda strada, anche a costo di sfidare la *Bundesbank*; una scelta, quella di Kohl, che probabilmente contribuì alla sua sconfitta elettorale nel settembre 1998. Dal momento dello scontro con la *Bundesbank* i criteri svolsero sì un ruolo di selezione, ma il Governo si riservò l'ultima parola, che d'altro canto gli competeva.

Alla luce di questa interpretazione dei fatti, se Bonn avesse avuto i conti in ordine (e la Francia non avesse eletto un Primo Ministro socialista nel momento critico), forse nemmeno il *deficit* al 2,7% avrebbe dato all'Italia la sicurezza di farcela. Kohl avrebbe potuto continuare l'alleanza di comodo con il fronte del marco e correre meno rischi in vista delle elezioni dell'autunno 1998. Abbiamo visto il succedersi continuo di ostacoli sul cammino di Prodi dal giugno '97 al marzo '98; ove la volontà politica non fosse stata concorde sull'ingresso dell'Italia, non sarebbero mancati i pretesti per mettere in dubbio la sostenibilità delle finanze italiane.

Che la volontà politica espressa nel negoziato intergovernativo tenda a prevalere sulle regole europee ha trovato conferma recente nel 2003, allorché i Paesi più influenti dell'Unione europea, Germania e Francia, hanno piegato le regole del waigeliano patto di stabilità per evitare l'apertura di procedure da *deficit* eccessivo contro di loro dopo tre anni di deficit oltre il 3%, benché la stessa clemenza non fosse stata accordata in precedenza al Portogallo.

Assodata l'importanza del negoziato intergovernativo, quali fattori rendono uno Stato efficace nella trattativa? La straordinaria impresa del Governo italiano ben illustra alcuni pre-requisiti per esercitare influenza a Bruxelles.

In primo luogo, la trattativa a livello europeo si conferma a tutti gli effetti come un gioco a due livelli, interno ed internazionale. Per acquisire credibilità e guadagnare autorevolezza al tavolo di Bruxelles, i Governi devono saper utilizzare l'azione diplomatica in coordinamento con risultati concreti di politica interna. Dunque l'influenza a Bruxelles è direttamente proporzionale alla solidità del controllo del Governo sulle variabili interne che di volta in volta entrano in gioco (nel caso qui analizzato, la finanza pubblica).

In secondo luogo, se emerge un interesse nazionale, percepito come tale dalle opinioni pubbliche, l'azione diplomatica acquisisce peso e sostanza. Prodi pose sin dall'inizio del suo mandato l'ingresso in Europa come un interesse nazionale primario del nostro Paese. Nei momenti critici del negoziato, l'opinione pubblica diede conferme tangibili di condividere tale approccio. Molti italiani in posizioni di responsabilità concorsero al conseguimento dell'obiettivo. Ciò rese difficoltosa l'azione degli avversari dell'Italia anche nelle fasi nelle quali l'Italia era più debole, fino a renderla insostenibile una volta che le aspettative generali si erano allineate con quelle del pubblico italiano. In quest'ottica si spiega la retromarcia dei governatori europei sulla loro pagella all'Italia a fronte delle vibranti proteste di Ciampi.

In terzo luogo, una *leadership* politica credibile rafforza l'azione diplomatica, specie se i *leader* si prendono impegni di fronte all'opinione pubblica. Nella confusione della primavera del 1997, l'impegno di Kohl di ricandidarsi – quindi di portare al vaglio degli elettori la propria scelta federalista – diede ai mercati il chiaro segnale che non ci sarebbe stato rinvio. Parimenti, la riconosciuta competenza di Prodi e Ciampi ebbe effetto sin da subito, se non tra i *leader* europei, quanto meno nei mercati finanziari, al pari della promessa di Prodi di dare le dimissioni in caso d'insuccesso dell'Italia.

In quarto luogo, la gamma di strumenti diplomatici che si possono utilizzare per conseguire gli obiettivi si accresce quanto maggiore è la capacità di forgiare alleanze e coalizioni internazionali. La diplomazia comprende strumenti cooperativi, ma anche forme di pressione più o meno conflittuali. Prodi constatò nell'arco di tre mesi come l'isolamento del nostro Paese fosse totale e come questo escludesse la possibilità di rallentare il processo e obbligasse l'Italia alla traversata del deserto sopra descritta. Viceversa, con l'elezione di Jospin in Francia, dal giugno 1997 l'Italia riacquistò potere di coalizione e dunque influenza.

Infine, la capacità di utilizzare strumenti di comunicazione pubblica può facilitare un Governo nel perseguimento dei propri obiettivi. Tuttavia la *public diplomacy* deve affiancarsi, ma non può sostituirsi, agli strumenti di diplomazia tradizionale. La campagna d'informazione italiana preparò alla svolta del giugno 1997, ma non ne fu la causa. Solo dopo che Kohl cambiò il proprio approccio sull'Italia si percepirono segnali di disgelo presso i media.

A conti fatti, il successo dell'Italia, al di là delle previsioni della maggior parte degli osservatori, dimostra che il nostro Paese è in grado di svolgere, volendolo, un ruolo da protagonista nelle vicende europee. Le pre-condizioni per tale ruolo di *leadership* si concretizzarono allora a seguito di una situazione di percepita emergenza nazionale. La sfida attuale e futura per l'Italia è di replicare simili successi in condizioni ordinarie, non come reazione a pericoli dall'esterno, ma come scelte compiute "a freddo" per plasmare il destino comune dell'Europa anche sulla base degli interessi nazionali del nostro Paese.

La tormentata rinuncia del marco da parte della Germania costituisce anch'essa, a mio avviso, un successo della politica di quel Paese. Le attuali crisi del debito sovrano non modificano il giudizio che si trattò di una prova di lungimiranza e senso dell'opportunità storica. Grazie all'euro, l'Europa ha compiuto un passo decisivo verso l'unificazione del mercato interno e la condivisione della sovranità. Nel corso del tempo, si è rafforzata la posizione di *leadership* economica della Germania quale grande esportatore globale. La cultura della stabilità si è diffusa in Europa anche al di fuori del vecchio nocciolo duro. Peraltro, l'acceso dibattito sull'introduzione dell'euro che avvenne tra il 1996 e il 1998 mise in luce il dualismo tra la corrente europeista e la corrente più "egoista", che ancor oggi anima il dibattito interno tedesco sulle politiche europee. La sfida attuale e futura per la Germania è di mantenere viva la volontà di compiere scelte che tutelino i propri interessi di lungo periodo, a scapito del tornaconto immediato, anche dopo la scomparsa dalla scena politica della generazione che visse la seconda guerra mondiale.

BIBLIOGRAFIA

- DEUTSCHE BUNDESBANK, *Stellungnahme des Zentralbankrates zur Konvergenzlage in der Europäischen Union im Hinblick auf die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion*, Frankfurt, 26 März 1998.
- DYSON K. - FEATHERSTONE K., *The Road to Maastricht, Negotiating Economic and Monetary Union*, Oxford University Press, 1999.
- DUCKENFIELD M., «Goldkrieg: Revaluating the Bundesbank's Reserves and the Politics of EMU», Program for Study of Germany and Europe, *Working Paper Series 8.6*, Center for European Studies, Harvard University, September, 1998.
- EUROPEAN COMMISSION, *Commission's Recommendation Concerning the Third Stage of Economic and Monetary Union, Convergence Report 1998*, Brussels, March, 1998.
- EUROPEAN MONETARY INSTITUTE, *Annual Report 1996*, Frankfurt, April, 1997.
- . -, *Convergence Report, Report Required by Article 109 j of the Treaty Establishing the European Community*, Frankfurt, March 1998.
- HANKEL W. - NÖLLING W. - SCHACHTSSCHNEIDER K.A. - STARBATTY J., *Die Euro-Klage, Warum die Währungsunion scheitern muß*, Rohwolt, 1998.
- MAES I. - QUAGLIA L., «Germany and Italy: Conflicting Policy Paradigms Towards European Monetary Integration?», *Constitutional Political Economy*, vol. 17, no. 3, 2006, pages 189-205.
- MARSHALL M., *The Bank: The Birth of Europe's Central Bank and the Rebirth of Europe's Power*, Random House, London, 1999; traduzione tedesca: *Die Bank: Die Europäische Zentralbank und der Aufstieg Europas zur führenden Wirtschaftsmacht*, Blessing, München, 1999.
- MINISTERO DEL TESORO, *Documento di Programmazione economico-finanziaria 1997-1999*, giugno, 1996.
- . -, *Documento di Programmazione economico-finanziaria 1998-2000*, 30 maggio 1997.
- . -, *Documento di Programmazione economico-finanziaria 1999-2001*, 17 aprile 1998.
- OECD, *Review of Regulatory Reform: Regulatory Reform in Italy*, Paris, 2001.
- PUTNAM R.D., «Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games», *International Organization*, n. 42, 1988.
- SCHÄUBLE W. - GLOS M. - SEITERS R. - LAMERS K., *Die Europäische Währungsunion: Deutschlands Interesse und Verantwortung*, CDU-CSU Bundestagsfraktion, Bonn, September 1997.
- SCHÄUBLE W. - LAMERS K., *Überlegungen zur europäischen Politik*, CDU-CSU Bundestagsfraktion, Bonn, September 1994.
- SCHÖNFELDER W. - THIEL E., *Ein Markt - Eine Währung, Die Verhandlungen zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion*, Aktuelle Materialien zur Internationalen Politik, Stiftung Wissenschaft und Politik SWP, Nomos, 1996.

SPAVENTA L. - CHIORAZZO V., *Astuzia o virtù? Come accadde che l'Italia fu ammessa all'Unione Monetaria*, Donzelli, 2000.

VISCO V., «Budget Consolidation and Economic Reform in Italy 1996-2001», users.ox.ac.uk/hine/seminarpapers/Visco.htm

Profit *versus* Non Profit: A Third Way? The Case of the Italian Mutual Cooperative Banks

Ivana Catturani - Sandro Trento*
University of Trento

The distinction between profit and non profit firms does not necessarily apply to some cooperative firms, such as the Italian mutual cooperative banks (MCBs). MCBs present a peculiar governance structure, a combination between a public company governance model and a non-profit one. The board of directors acts as a public-good administrator when it allocates the profits not only on the members' community, but also on the local community. However, the governance of these banks may be affected by structural problems. This study aims at describing the governance structure of MCBs and its appropriateness given enlargement of the community of members. [JEL Classification: G21; G34; J54; L31].

Keywords: cooperative firm; mutualism; cooperative banks; corporate governance; Italian banking sector.

* <ivana.catturani@unitnr.it>; <sandro.trento@unitnr.it>. Facoltà di Economia, Università di Trento.

1. - Introduction

The traditional distinction between profit and non profit firms does not necessarily apply to some types of cooperative firms, such as the Italian mutual cooperative banks (hereafter MCBs). These MCBs present a peculiar governance structure, with elements of the social enterprises and features of not-for-profit firms. Similar to a “not for profit organization”, the ownership of the MCBs is widely diffused among its borrower-owners, but the dividends are typically not redistributed. Like in “public company bank”, MCBs have a spread ownership and a board of directors in charge of writing the agenda for the management’s activities. MCBs work in order to raise deposits, as a normal bank, but they maximise social utility rather than profits, as a social entrepreneurship.

MCBs may be considered as a third way governance model in the financial sector. The board of directors of a MCB acts as a public-good administrator in deciding on how the mutual fund may be invested. These decisions have relevant impact not only on the member’s community, but also on the local community as a whole. Especially in rural environments, where the MCB is in some cases the only financial institution in the municipality, the board of directors of MCBs plays a strategic role for the development of the area. In the last 15 years MCBs underwent a phase of regulatory change, partly due to the transformation and liberalization of the entire Italian Banking sector.

With the enlargement of their business, it is likely that the governance of these banks could be affected by structural problems. The governing bodies of the MCBs typically are representative of various groups of members. The mutual and co-operative nature of these banks could be challenged by the increase in the number and in the heterogeneity of the member-owners group. While peer monitoring of the members is sufficient to avoid abuses from the top managers in small financial cooperatives, the increasing dispersion of the ownership of these bank might create problems of lack of monitoring of management behavior.

In this study we intend to investigate the governance features of the MCBs. In particular, we argue that the democratic voting mechanism of the board, through the “one-head, one-vote” system, may be efficient when applied to small financial cooperative banks, but could produce problems in large cooperative banks with thousands of members. Finally, we show how the ownership structure of MCBs seems to be an appropriate answer to these challenges.

Actually, a large cooperative is characterized by some features which are similar to those of a public company in the capitalistic system: ownership widely dis-

persed, rapid size growth, separation between ownership and control, even though it maintains the peculiarities of a cooperative – *i.e.* the ownership structure. The “one-head, one-vote” system is a strong obstacle in case of poor management to the conduction of a hostile takeover.

Moreover, the board of these cooperative banks is often composed by volunteers elected from the general assembly with little specific knowledge relating to financial or management problems, so there may be a problem of lack of human capital skill in the management of these banks.

The “one-head, one-vote” voting rule does not specify a weighted representation in the board for different categories of members, so the board could be biased by more powerful economic groups. Given the public good nature of the funds that MCBs re-invest in the community, and taking into account the weak incentive that members have in large cooperative to monitor management, it is highly likely that private benefit from control or free riding behavior can be exercised by directors.

The membership structure, on the contrary, allows each single member to remove the board in case of mis-management by voting against the balance sheet. This threat is very powerful because there is no possibility for a major shareholder to collude with the board and approve the balance sheet without the support of the assembly. In case of increase in net profits that can create private benefits for the board, the members will be able to press the manager for an improvement of the interest rate condition both of lenders and borrowers. The separation between ownership and control is guaranteed through this two-tier management structure.

Cooperative banks are very important actors in the Italian banking sector because they have very strong roots in local territories. These banks have long term relationships with local firms and families and show strong information advantages with respect to large national commercial banks. Often, governance structure is a feature that creates additional value to the bank behavior, but over the last 15 years the banking sector has experienced important changes due to a deregulation and introduction of new rules. In this new scenario, many cooperative banks could have lost their mutual mission and adopted more “capitalistic” characteristics. The worry is about the adequacy of the governance structure given the increased size of the MCBs.

The paper is organized as follows: the first section describes the role played by mutual credit cooperatives in the Italian banking sector; section two puts the cooperative movement into an historical perspective; section three deals with the governance model of the cooperative firms; section four analyzes the mutual banks in terms of the social enterprise approach and presents the key feature of their

governance model; in the fifth section, the problems of consistency and inconsistency of the traditional rules of cooperative banks are evaluated.

2. - Mutual Cooperative Banks and the Recent Evolution of Italian Banking Sector

The Italian banking industry is divided into three main bank types, characterized by different kinds of stakeholders: Commercial Banks¹ with investor-owners, Popular Banks and Mutual Co-operative banks², with borrower-owners. Different from Popular Banks, the shareholders of MCBs do not receive, or receive a low amount, of dividends (see footnote 10). In the early 1990s, a process of de-regulation reform introduced many fundamental changes to the Italian banking industry. The new Banking Law of 1992 represented a turning point, especially for MCBs. Thanks to the liberalization, the membership enrolment in MCBs was more deregulated, geographical restrictions to banking activities were abolished; lending maturity specialization was also abolished, so that universal banking became the new standard, and a vast program of privatization was also started.

After deregulation, a wave³ of mergers has been the cause for reduction in the number of credit institutes (Graph 2). The reduction of MCBs due to the merging process has been in part smoothed by the opening of new banks. The MCBs represent 50% of the overall number of new banks from 1990 to 2000. In general, the establishment of new banks has been more concentrated in the South (59.5%), followed by the Northern area (24.1%) (Maggiolini and Mistrulli, 2001). At the end of 2010, the Italian co-operative bank system included 415 banks with 4,375 branches. The reduction in the number of banks has been balanced by a denser network of branches, which increased by 83% from 1994 to 2008. MCBs are present in 2,683 Italian municipalities; in 550 municipalities the local co-operative bank is the only financial institution (Federcasse, 2011).

Most of the MCBs and their branches have been established in the north-east (43% of the total number), with a density 1.6 branch per 10,000 inhabitants

¹ Saving banks could be included in the category because they change their ownership structure from a common ownership to a private one.

² Given their co-operative aim, in the literature co-operative banks are included in the not-for profit banks

³ As GUTIÉRREZ E. (2008, page 4) points out, «the 2003 special Fitch report on Italian co-operative banks indicates that mergers between co-operative banks were in many cases the result of weaker, troubled banks being acquired by a stronger co-operative bank».

(Graphs 3 and 4). The members/clients *ratio* is around 17% while the share of members as a *ratio* of the overall Italian population is 1.65%. The size of MCBs has increased over the years. In 1999 cooperative banks numbered on average 5 branches with 42 employees; in 2009 this figure has increased up to 10 branches with 73 employees per bank, 7 per branch. The increase in size could be explained by the process of mergers and acquisitions that followed the liberalization and has allowed cooperative banks to extend their services to larger number of customers (Azzi, 2009, page 15).

Cooperative banks have improved their overall performance and have not, as someone feared, been squeezed out by commercial banks. In 2009, the total direct funding has accounted for €144.8 billion with an increase of 10.7% compared to 2008. The assets were around €19.2 billion, amounting to 6.33% of the overall banking industry assets. The main asset of MCBs is the direct funding which accounts for the 70.6% of their funding *versus* the 50.4% of the remaining banking industry (Table 1). The changes in assets have followed the general industry trend, with a decrease in their growth rate in 2008. In contrast to other banks, the tangible assets have a larger share for MCBs, while the inter-banking funding provision is less important.

During the years 1999-2009, the funding provision of cooperative banks has increased by 214%; twice the rate of the Italian banking industry (Graph 5). Nevertheless, in 2009, loans granted by MCBs were about 8% on the overall Italian banking industry. Even though this value has shown an increasing rate⁴, the level in 2009 was still below the share granted by German and Austrian MCBs. The liabilities composition of Italian MCBs has reported a peculiar feature: in 2008 the larger share for liabilities, almost 40%, came from the deposits of clients and members, while this share of the banking industry accounted only for 22% (Graphs 6 and 7). MCBs have shown a higher level of assets compared to risky activities. The solvency *ratio* has almost doubled the official threshold requirement.

Like in most European countries, the main influence of Italian MCBs cannot be identified in their overall market share, but rather in their specific objectives and services. The cooperative banks' knowledge of the local community gives them a competitive advantage in efficiently assessing and handling SME loans. It has enabled them to propose loan products adapted to the needs of SMEs, in-

⁴ In 2006 MCBs accounted for less than 7% of the overall Italian banking industry. They were able to increase their market share of more than 1 percent point in two years.

cluding advice on available public support programs (EACB, 2006). In 2009 loans granted to SMEs has gone beyond the threshold of 20%.

In conclusion, MCBs, after the liberalization, have experienced a period of sustained growth, increasing their market shares in the overall banking platform and, in particular, in same specific segments, such as SMEs lending.

3. - The Cooperative Sector in Italy in Historical Perspective

From an historical point of view, the cooperative movement in Italy has emerged in the second half of the nineteenth century. Since its birth, cooperatives have been characterized by either a political or religious orientation.

The first cooperative wave was mainly inspired by the liberal thought. The cooperative form was used to organize both consumers and producers. In reaction to the agrarian crisis of the 1882-83, farmers from the Padana Valley organized themselves into groups of socialist inspiration, and the first Mutual Cooperative Bank was founded in a rural area close to Padua by Leo Wollemborg in 1883.

A third group of cooperatives were born to support the interests of Catholic engagement in social issues, promoted by the encyclical of Pope Leo XIII *Rerum Novarum* of 1892 (Zamagni, 2006). Starting from this document, many cooperative rural banks (Casse Rurali) were founded and quickly spread across several Italian regions.

The foundation of cooperative banks was supported by the Italian Federation of Rural Banks founded in 1905 to undertake the formation of numerous cooperative banks of the Catholic movement. The two level network – *i.e.* single cooperatives and a federation body – helps the coordination both vertically (sector) and horizontally (spatial). This network has allowed a rapid enlargement of cooperatives and enhanced the strengthening of their supply chains.

Before World War I, Italian cooperatives were well diffused on the country. However, they were affected by quality problems, due to their poor assets and the small volume of their business. As an example, Rural banks were challenged by the war in two ways. On the one hand, the peasantry liquidity shortage has reduced the resources for cooperative banks. On the other hand, the federation body showed deep liquidity constraints as well, and was not able to finance the growing cooperative movement. The structural limits of the cooperative financial industry become more evident in the post-war when Italy had to face, inflation, unemployment, the weakening of the liberal government, and internal divisions (Zamagni, 2006).

Fascism started its own cooperative movement after the closure of the previous cooperative federation body. In 1926, the *Ente per la Cooperazione Fascista* (Fascist Cooperation Institute) was established. The regime used the cooperative overspread influence as a tool of both control and propaganda by entrusting the management of cooperatives to the representatives of the Fascist Party. Rural banks were incorporated in the Fascist Cooperation Institute. The Bank Law passed in 1926 put the credit institutes under the supervision of the Bank of Italy. From 1925 till the end of the Second World War the number of the rural banks declined by 66%.⁵

After the Second World War, the cooperative movement faced a stand-by period, except for consumer cooperatives which were very dynamic. This stand-by period lasted until 1990, when cooperatives have started to enlarge their size. In most recent years, the cooperative movement enforced its role in the Italian economy, thanks to a process of consolidation (Tables 2 and 3).

Focusing on cooperative banks, in 1993, the new Banking Law has transformed Rural and Handicraft banks in Mutual Cooperative Banks (MCBs) allowed not only to offer all the services and products of other banks, but also to become a partner for anyone operating in the territory. In order to strength mutuality, it was established that 3% of the yearly profits should have been address to the promotion and development of the cooperation. Moreover, cooperative banks should have devolved 70% of their annual net profits to the reserves.

4. - The Cooperative Model of Enterprise

The cooperative form is used in many industries; there are cooperative firms both in manufacturing activities and in the service sector. The origin of cooperatives is traditionally explained in terms of social, political or historical factors. Cooperative enterprises are often considered as an organizational model alternative to the one of traditional capitalistic firms and as a way to spread risk among several individuals. Cooperative are typically characterized by a democratic governance: “one head, one vote” is the rule that makes, for instance, a takeover not possible. Using the property right approach, one can say that cooperatives are an efficient solution for allocating control to two or more individuals, and in some

⁵ In this frame some peculiar case emerged: in Sicily, where the rural banks were the backbone of the regional cooperative movement, their number reduced to 194 with a 50% of them in liquidation (FORNASARI M. and ZAMAGNI V., 1997).

other cases they represent a system to collect dispersed financial resources⁶ to provide capital for large project/firm but with limitation.

In general, one feature that may distinguish a cooperative from a capitalistic firm is that the owners of a cooperative have also other kind of interests at stake in the firm: they are employees or consumers of the products of the firm.

The cooperative model may characterize organizations that have very different objectives; in some cases they are closer to not for profit organizations producing public or quasi-public goods, but in most of the cases they are firms operating in competitive markets.

In general, there are consumers' cooperatives which provide goods to members and sometimes also to consumers; producers' cooperatives that are association of workers who share the production means and share the monetary return. There are also credit cooperatives that lend money to their members who invest their savings in the credit cooperative itself.

In 1864 Léon Walras thought that cooperative firms were a model somewhere between state-ownership and capitalist firms. Walras (1865) maintained that workers in a cooperative firm were also owners and so had additional incentives as compared to workers in a traditional capitalist firm; but cooperative firms should also be viewed as a system to collect dispersed financial resources and to establish new enterprises.

Maffeo Pantaleoni (1898 and 1924) argued that cooperatives were not charitable institutions but they were based on the egoistic goals of their members. According to Pantaleoni, however, cooperative firms had a sort of exclusive approach: once a given size was reached, old members excluded new membership of new workers or consumers because this would have reduced the profit and the control capacity of the original members.

In more recent times, a new literature developed on the so called "labour-managed firm" (Ward, 1958; Domar, 1966; Vanek, 1970; Meade, 1972 and 1974). The kind of firm studied in this case was called "Illyrian firm": a name referring to the labour-managed firms in socialist Yugoslavia. The Illyrian firm was represented by a group of workers who organised teams to produce a given product or service. This firm did not have a true internal hierarchy and was self-managed

⁶ Considering however the case of MCB: the price paid to become a member, that could be consider as the price to acquire a share of the bank, is fixed by law and it could not be more than 500€. Given the "one-head, one-vote" rule, members have no incentives to own more shares. The capital collected is then quite low.

following a democratic principle: one man, one vote. Workers were not the owners of the assets of the firm but were entitled of the usufruct.

A typical question that was studied in this literature was the problem of measuring individual contribution to production in a firm based on team work. James Meade (1986 and 1989) had the idea that a direct participation of workers to the ownership of firms would have a positive impact on their incentive to work. In a labour-managed cooperative the entire capital of the firm is held by workers. This kind of firm is efficient if its size is limited: if the number of workers-owners is not very large then there is sufficient incentive and possibility to monitor each other's contribution to the common work, but if the number of workers-owners becomes very large there a free rider problem will arise.

4.1 *The Corporate Governance of Cooperative Firms*

The Illyrian approach and Meade's partnership view were concerned with labour managed firms and typically assumed that historical or political reasons may explain the emergence of cooperative firms.

A different view is that derived from the property rights approach of Grossman and Hart (1986) and Hart and Moore (1990). In a context in which contracts are incomplete, and individuals have different human capital, different talents and property rights on the assets that are necessary for production are efficiently allocated to the individuals who are "indispensable" to the production process and whose contribution to the firm's surplus is maximum due to their *ex ante* investments in human capital specific to that production process. The individuals who hold property rights over the assets have in turn maximum incentives to invest in specific human capital necessary to manage the firm and have lower risks to be expropriated *ex post* by other parties.

A cooperative firm is characterised by common ownership and it may be an efficient model when a specific entrepreneurial project, a specific bundle of assets are linked not to a single person but to a "key group" of individuals (those who have the right talents). This "key group" is made of those individuals who collectively have the human capital more valuable to the specific entrepreneurial project involved; in such a case control over the firm should be allocated to this key group and decisions should be taken together according to some simple rule (democratic). In a cooperative, following this approach, a group of workers have the opportunity to become entrepreneurs, giving them strong incentive to be more innovative and risk takers.

A consumer cooperative can be viewed as system through which a group of consumer (the “key group”) coordinate their actions in order to gain some of the oligopolistic rents available in the distribution sector: the cooperative will make collective purchases of goods and sell them at a discount to the coop members or to the public at large.

Cooperative can be considered as a way to solve some segmentation of the markets. Market imperfection in the credit sector may explain why it may be reasonable and efficient to create a credit cooperative (Hansmann, 1996). When, for example, financial markets are imperfect, individuals (typically young people) without a credit history and/or new potential entrepreneurs may have difficulties to get loans from a bank or to issue bonds. In such a case, these individuals may establish a cooperative, each of them subscribing a small fraction of equity capital.

Strong fiduciary links among individuals and mutual trust may enable them to overcome asymmetric information problems in the credit sector. A credit cooperative is fundamentally based on robust mutual trust among a group of individuals who belong to the same territory, share the same values, know each other and may monitor each other and so more easily provide financial resources to those who need them.

A cooperative is thus characterized by some specific factors: a dispersed but strongly linked ownership structure; a “one head, one vote” system, so that regardless of the amount of shares a members has he/she is entitled to only one vote (democratic system); the use of a fraction of profit for mutual goals. Cooperative shares are not completely tradable on the market, because new subscribers are subject to approval by old cooperative members; in some cases some specific prerequisites are necessary in order to become member of a cooperative (in some cases cooperatives are open only to some types of members, for instance their workers, or the membership is geographically constrained).

The directors of a cooperative firm have to be also shareholders or members; this is to ensure that those who manage the firm could have some common mission and firm’s culture. The manager can be chosen among the members or being hired among the professional manager. Usually, MCBs are managed by managers appointed among the bank employees, based on internal career.

We may distinguish between small cooperatives and large ones. In the first case, the limited number of members ensures that each of them will be able to monitor the manager’s behavior and so reduce possible opportunistic behavior. But when we are dealing with large cooperative, with thousands of members, the choice of having a member manager and not to hire professional managers from

outside may be a problem. In this case, each member will have small incentives to monitor the manager's behavior and will free ride. Managers may have opportunities to extract private benefit of control.

In many cases cooperative have limit to individual ownership: each member cannot have more than a given amount of shares. In general, the democratic voting system and the necessity to have an approval from old members in order to purchase cooperative shares create very strong obstacles to the possibility of hostile takeovers. An external investor who thinks that a given cooperative is poorly managed and that is currently undervalued cannot make a tender offer and get control of it.

5. - MCBs: A Social Financial Enterprise

MCBs are, by definition, cooperative firms with a non-for profit aim. However, following the classification introduced by Borzaga and Defourny (2001), MCBs can be considered as an intersection between pure cooperatives and non-for profit organizations; in practice, a subgroup of social enterprises.

Cooperatives are different from not for profit organizations. While the target for not for profit organization is external, cooperatives mainly work in the interest of members. MCBs fit most, if not all, of the characteristics that define both cooperatives and social enterprises. Mutuality is the main component of the objective function for MCBs⁷. MCBs can be seen as banks pursuing an internal interest, strictly related to their members' welfare, and without any lucrative aims.

The characteristics that enable cooperative banks to successfully exploit their strategic market position are: proximity to clients; the geographical and social homogeneity of clients; the ownership structure in which clients/members are included; the peer monitoring; the common ideology; the mechanism for clients screening (specific economic agents, rating).

Cooperative banks, both MCBs and Popular Banks, are owned by members. Popular Banks can be labeled as "pseudo public company", given their widespread and fractionated ownership (Brindelli, 2002). Their members are of four types: customers, employees, auditors, and investors. The control of shareholders is indirect. The upper bound for the individual capital ownership, equal to the 50%

⁷ In Italy in order to be acknowledged as a cooperative two main requirements need to be matched: the mutual character and the absence of speculation purpose. In particular, MCBs are required to satisfy the "mainly mutual with members" requirements in order to be eligible for tax reduction.

of the overall social capital, avoids the realization of private benefits. Ownership concentration does not enable full control⁸ due to the democratic “one head, one vote” rule.

The ownership of MCBs is concentrated in the customer-owners hands. MCBs are more constrained by the “mainly mutual” requirement that is translated into two main rules: the largest part of the annual net profits has to be devolved to the reserve fund, and a minimum of 50% of the lending activity should be addressed to members. Members buy shares of MCB when they join the bank. Furthermore, the new Banking Law of 1993 has fixed the range of price of each share. In order to avoid the concentration of ownership, one member cannot buy shares for a value above 50.000€. The “one head, one vote” rule reduces incentives for hostile takeovers⁹. Moreover, members cannot have a lucrative interest in owning shares because MCBs do not distribute dividends to shareholders¹⁰.

Looking at data, in 2009 borrowers represent the 57.7 % of members. Members share the ideology of the bank and renounce to short term benefits (higher interest rate) in order to exploit the possibility of future preferential lending relations. The fact that members and customers are often the same people may reduce the asymmetry of information problem and, as a direct consequence, reduces the transaction costs. MCBs can minimize social transaction cost thanks to their ability to collect soft information given by their ownership structure.

The dispersed ownership may result, in a risk of insufficient monitoring of the management by shareholders. At the same time, the threat of the “not balance sheet approval” may reduce managers’ opportunistic behavior. As a counter example, in the UK, one of the first consequences of the demutualization process has been the emergence of professional management pursuing personal goals together (Davis, 2005).

Italian MCBs present the traditional cooperative structure with a three tier

⁸ It is possible to concentrate ownership through the acquisition by homogenous members that guarantees the majority of head with a previous agreement with the board.

⁹ The only reason to hold a larger number of shares is to support the cooperative bank and it is the signal of a strict preference for this to type of banks to survive.

¹⁰ From art. 2514 of the Italian Civil Code, mainly mutual cooperatives cannot distribute dividends on the subscribed capital superior to the maximum interest of postal bonds increased by 2.5%. This limit regards “dividends”. Moreover, these cooperatives cannot distribute reserves to user-members and they shall return in case of dissolution, all their assets to the mutual funds for the promotion and the development of cooperation (FICI A., 2010).

system of administration and control: the general assembly of members, the board of directors and the supervisory body (Graph 9). The system is integrated by the arbitrators whose role is to mediate between the board of directors and the members for their admissibility or remove from the bank.

All members can take part at the assembly and vote on the “one head, one vote” democratic principle. The board of directors, elected by members, should be representative of the local communities in which the bank is settled. They are not elected according to their professional skills in the financial sector, but thanks to their personal linkages with the community. The statute enlists the elements used as a proxy for the request moral integrity of the candidates. No others features¹¹ are necessities to be elected. The directors of the board decide the lending and investing strategy of the bank. They also are in charge of the distribution of the profit share that has to be given to local associations or to charity purpose. The directors and the manager use the facility of this type of banks to collect soft information as a tool to grant loans. However, as explicitly stated by the Banca d'Italia Supervisory Instructions, the personal knowledge of a borrower should not reduce the attention on the risk connect with the lending activity.

The linkages among members are the glue for the structure and the strength of MCBs in a competitive market. The peculiar ownership structure may avoid the free riding behavior characterizing public company even when tools such as hostile takeovers threat are not available. The interesting question is then about the future of the MCBs, given the rising challenges related with the increase in the number of members.

6. - Italian Cooperative Banks in Transition

According to economic theory, firms' growth is beneficial because it allows the exploitation of scale economies. The search for economies of scale has been mainly the consequences of the market liberalization in 1992. MCBs in Italy were traditionally small in scale and simple in structure. Members were an active part of the decision making process thanks to the democratic voting rule. The management and the boards were subordinated to the will of the general assembly.

The new banking regulation of 1992 has deeply impacted on Italian MCBs. The process of mergers and acquisitions (M&A) has reduced the number of

¹¹ In order to be appointed as president a minimal experience as director in the board is necessary.

MCBs, but it has enlarged their size. Furthermore, the number of owners has expanded. By weakening the social requirements to become a member, farmers and artisans were no more the only possible members. Everybody might join MCBs and benefit from mutuality. As a result, the bottom floor of MCBs has been transformed into something more complex, while the managerial structure has not evolved accordingly. As Birchall and Simmons (2004, page 488) have pointed out, «a key question for co-operative theorists and practitioners» is whether it is still possible for larger-scale co-operative and mutual businesses «to remain true to the principles on which they were originally founded».

A tension arises. Many authors claim that the growth of Italian MCBs can be explained by their ability to exploit soft information¹² (Colle, 1998; Ferri *et al.*, 2001; Girardone *et al.*, 2004). At the same time, managers are controlled at low cost because the direct and even personal relationship with members commits them to a non-free riding behavior. However, the increasing in size, resulting from M&A and from the liberalization process, has challenged the traditional advantages of MCBs. More dispersed ownership weakens the informal relationship between members and management and raises problems of asymmetries of information. The problem of ownership and managerial evolution is crucial to understand the changes in the performance of MCBs, and their adaptation process to the new market context (Mosetti and Santella, 2000).

6.1 MCBs' Managers: Still a Friend?

The collection of soft information, gathered by face-to-face relationship between the borrower and the lender, is feasible when there are repeated interactions between the same people. The deepening of information is related with the ability of the two parts (manager and member-borrower) to trust each other and to col-

¹² «Hard information is almost always recorded as numbers. Thus in finance we think of financial statements, the history of which payments were made on time, stock returns, and quantity output numbers as being hard information. Soft information is often communicated in text. It includes opinions, ideas, rumours, economic projections, statement of management's future plans, and market commentary. The fact that hard information is quantitative means that it can easily be collected, stored, and transmitted electronically. A second dimension of hard information is the way in which it is collected. The collection method needs not be personal. Instead the information can be entered into a form without the assistance or significant guidance from a human data collector. This has the advantage of expanding the geographic and time dimensions across which data can be collected» (PETERSEN M.A., 2004, pages 5-6).

lect more information than the minimal formal level. In order to exploit the benefits of being a member – *i.e.* loans at better conditions, a personal relationship is required. Furthermore, as the number of interactions increases, the problem of poor verifiability arises for soft information deepens. The enlargement in size transforms this problem into a huge obstacle that will oblige manager to prefer hard information instead of the soft one, erasing MCBs advantages.

As a matter of fact, from 1999 to 2009, Italian MCBs increased their dimensions. The number of members per MCBs has more than doubled, moving from an average of 1,051 members to the most recent value in 2009 of 2,363 (Graph 10). For some regions¹³, like Piemonte-Valle d'Aosta-Liguria, the number of members per MCBs is more than 7,500. Not only the average number of members has enlarged, but also their working area has expanded. The number of branches has increased by 1,260 units, from 2,862 in 1999 to 4,122 in 2009. Actually, the liberalization allows the opening of new branches also in area not directly under the MCB influence. A good example is Liguria, that in 2009 counts 28 MCB branches but no MCBs are settled in the region. Furthermore, the structure of cooperative banks has changed: ten years ago MCBs numbered on average five branches with 42 employees; in 2009 these Graphs have increased until ten branches with 70 employees.

Managers acting as loan officers are crucial in the MCBs lending process. Officers in Italian MCBs can autonomously lend money for a maximum amount that averages at 114,000 Euros (Table 4). This data is higher than the amount small bank's officers are allowed to manage. The manager discretionary in lending decision increases with the size of the bank, as Benvenuti *et al.* (2010) asses in commenting the result of a survey conducted in 2007 among Italian banks. Furthermore, bank size negatively impacts on the competitive advantages that smaller banks have when they work with SMEs. MCBs, as well as small banks, decrease their expertise in assessing opaque borrowers' creditworthiness (Benvenuti *et al.*, 2010, page 13).

Finally, the relationship between borrowers and lenders, in order to be effective, needs to be a long term relationship (Longhofer, 2000). When the manager

¹³ "Region" in this case does not refer to the administrative region, but the aggregation level used by Federcasse. Piedmont, Valle d'Aosta and Liguria are counted as one, as well as Lazio, Sardegna, and Umbria, but also Abruzzo and Molise, and Puglia and Basilicata. The Province of Trento and Bolzano, normally accounted for administrative purpose as one region, are in this case separated. The reason is related with the density of MCBs per area. In Liguria, for instance, there are no MCBs settled, while in Trentino the concentration is the highest.

turn over is high the interaction with borrowers cannot be personal and it is mainly based on hard information. Benvenuti *et al.* (2010) have underlined how the turnover increases with the bank size. For some MCBs the permanence of a manager can be higher than 60 months, while for larger banks it is about 36 (Table 4). Thus, the internal career assures continuity in the interaction between the appointed employee and customers.

Even though the ownership structure of MCBs is enlarging, it is still deeply different from a public company. The comparative advantages given by the strict relationship between borrowers and lenders are related with their small size and with their peculiar ownership structure. The lack of hostile takeover threat is compensated by the power of every member to remove the poorly managing directors through its vote. Even when the number of member sitting in the assembly is so low, there is no possibility for a single shareholder to collude with the board against the interest of the members.

6.2 *Increase in Size, Increase in the Opportunistic Behavior?*

The increase in the number of members impacts on the voting mechanism. Birchall and Simmons (2004, page 489) underline how size has become an issue when co-operative organizations moved toward more loose touch with their members. Like other cooperative organizations, MCBs are affected by the size issue: the increase in size reduces member mobilization and favors free-riding behavior that leads to increasing monitoring costs (Birchall and Simmons, 2004). Hansmann (1996) argues that the governance of cooperative banks becomes less stable as the number of members increases. The weakening of democratic control by the general assembly on management may lead to opportunistic lending policies.

The possibility to become member offered to workers others than artisans and farmers has increased the heterogeneity in the group. The possible result may be an unbalance in the composition of the boards. It is not guaranteed that all economic industry of the area will be represented on the board. A good example is represented by farmers, for which traditionally MCBs were settled. Their number is decreasing even in the rural area, so their relative weight in the assembly is lower. A candidate from the farming industry has fewer supporters and it is less likely he might enter in the board. On the contrary, services industry has a larger voting base and the probability of entering the board is higher. This board composition represents the larger share of members, but it has no room for smaller groups. The biased economic composition may impact on the strategic choices of the board,

which will prefer to invest more in the industry represented in the board.

Furthermore, the mobilization of individuals is more difficult in larger organizations than in smaller groups. As Olson (1965) has underlined, individuals have less incentive to contribute in larger groups because the larger a group is, the lower the value of a unit of the collective good that each member receives. Moreover, a larger group requires more co-ordination and higher monitoring costs. The increase in the number of owners may reduce the incentives of each member to control the directors and the manager effort, and to actively participate at the social life of the bank. The spread of ownership makes the individual position less important in the general assembly. Even the social control on the board and on the manager is reduced by the increased in both distances, geographical and personal. The result could be investment policies detached from the interest of the community of reference. Once again the “non approval of the balance sheet” threat in the general assembly together with the social monitor of the directors seems to be sufficient to avoid free riding behavior.

6.3 More Dispersed Ownership and Better Performance: A Contradiction?

The enlargement of the number of members reduces the incentives to control both the manager and the board. The manager of the MCBs can be aware of the lack of capital market discipline and of the lower accuracy of the social monitoring pressure. The predictable behavior is driven by a preference for short-termism and a reduction in the efficiency. As Fama and Jensen (1983) have pointed out, the ownership structure matters. The accountability of managers to owners in a mutual enterprise may be greater than in a private company because each member can independently exercise its right to withdraw funds in case of managerial inefficiency. The efficiency in mutual banks needs to account on one hand, for members' interests in the maximization of the social welfare, on the other hand, for the minimization of the spread between the borrowers and depositors spread (Altunbas *et al.*, 2001).

What emerges from data is that MCBs are not only enlarging in their size, but are also improving their economic performance. The amount of deposits in the last decade increases by almost 42%, just 7 points below the other banks. In 2008, MCBs have increased deposits by 10%, while the other banks by 11%. In the same year, assets have increased by 10% while the banking industry as a whole has shown a positive variation of 3%. Traded funds have risen at the same speed of the rest of the industry.

MCBs have played an important role during the financial crisis started in 2007. MCBs have increased in 2008 their lending by 8.5%, 5 point more than the other banks, accounting for the 5% of the Italian credit market (Table 5). The larger amount of loans granted has caused the worsening of the quality of loans. Insolvability had increased by 16.4 %. During the crisis, cooperative banks have continued to serve the needs of SMEs for investment capital with an increase in the share of supplied credit by 14%. These basic statistics give the idea of how MCBs have not only been increasing in the number of owners and in branches, but also in their impact on the economy (Draghi, 2009).

Here a puzzling scenario arises. Does the actual performance mean that the mutual cooperative system is not subjected to the opportunistic behavior deriving from the weakening of the monitoring power typical of the overspread ownership company? Could it be the case that MCBs has not yet reach the “critical mass”, the turning point after which mutuality and cooperation are no more feasible? Birchall and Simmons (2004) present the results of a study made for consumer cooperative in UK. They show that after 15,000 members there is no room to consider an enterprise still cooperative. If this is the case, MCBs have to choose if they want to enlarge their structure with the risk of loosing their comparative advantages and transforming their form into a commercial public bank, or if they prefer to exploit their relational advantages and strength their position in their market segments.

7. - Conclusions

A more widely dispersed ownership structure could transform MCBs into a new model of enterprise closer to a “pseudo-public company”. Given the lack of the monitoring tools, managers and directors could turn to a free riding behavior that maximize their utility function instead of the owners’ one.

However, the ownership structure of MCBs is a powerful antidote against these threats. So far the role of MCBs in the Italian banking sector has been positive. MCBs have well performed well and sustained their targeting customers, namely SMEs also in the crisis period, even if this is associated with more risks and costs.

According to the analysis done, MCBs are still different. The fact of being a member and not only an owner has still an impact. The changes in banking regulation that took place in the last 15 years brought several transformations in the

governance structure of the cooperative banks in Italy. These new rules could have change the nature of these banks. However, the ownership structure, the democratic voting rules, and other features that are clearly consistent with a small cooperative structure are still ensuring an efficient management. The great challenge seems to be represented by the increase in size that may weaken the power of the cooperative model.

The challenging question for researchers and practitioners is whenever it exists a threshold size, above which the cooperative elements of mutuality and information advantages loose their power.

APPENDIX

TABLE 1

	MAIN ASSET SIZES (Thousand of Euros)			
	MCBs		Banking Industry	
	value	annual var. % 2007-2008	value	annual var. % 2007-2008
Interbanks loans	8,342	19.5	692,526	9.2
Total loans	113,655	12.5	1,606,301	6.1
- short terms	39,792	12.6	564,833	4.3
- medium and long term	70,469	12.3	994,149	8.0
Securities	27,582	2.8	380,326	38.3
Interbank funding	1,736	-6.0	884,787	7.3
Deposits and bonds	130,833	10.4	1,535,962	13.0
- direct funding	59,561	3.8	71,305	3.8
- long term funding	71,271	16.5	822,912	17.0
in particular bonds	54,373	19.3	628,514	21.3
Assets and reserves	17,199	9.3	276,632	9.6

Source: FEDERCASSE, www.federkasse.it (visited May 2010).

TABLE 2

THE COOPERATIVE FIRMS IN ITALY THROUGH CENSUS DATA
(Units)

	Cooperative firms	Var. %	% on the total firms	Workers	Var. %
1951	10,782		0.7	137,885	
1961	12,229	13.4	0.6	192,008	39.3
1971	10,744	-12.1	0.5	207,477	8.1
1981	19,900	85.2	0.7	362,435	74.7
1991	35,646	79.1	1.1	584,322	61.2
2001	53,393	49.8	1.2	935,239	60.1

Source: ZAMAGNI V. (2006) on ISTAT data.

TABLE 3

WORKERS IN COOPERATIVE FIRMS DECOMPOSED BY INDUSTRY
(Units)

	1971	1981	1991	2001
Fishing and Agriculture	32,660	33,795	27,948	36,917
Manufacture	44,213	90,335	112,762	85,815
Building	32,168	58,811	61,654	57,796
Trade	25,386	44,078	83,611	74,047
Other services	73,050	135,396	270,837	531,517
Social enterprises			27,510	149,147
Total	207,477	362,435	584,322	935,239
Annual variation %		74.69	61.22	60.06

Source: ZAMAGNI V. (2006) on ISTAT data.

TABLE 4

BANK SIZE, DELEGATION AND LOAN OFFICER TURNOVER
(Thousand of Euros)

	Maximum amount of money Loan Officers are allowed to lend autonomously				Months Loan Officer stay in a branch			
	mean	p25	p50	p75	mean	p25	p50	p75
Large and medium-sized banks	458	108	200	380	32	26	32	36
Small banks in banking groups	211	80	125	250	40	30	36	48
Stand-alone small banks	112	44	90	150	48	36	40	60
Cooperative banks	114	10	30	100	49	36	48	60
Total	176	18	71	150	45	33	38	60

The size classification given by the Bank of Italy defines small banks those which have a total assets of less than 7 billion Euros.

Source: BENVENUTI M. *et AL.* (2010, page 17).

TABLE 5

CHARACTERISTICS OF THE TOTAL FUNDING
(Percentage)

	Dec 2007	Dec 2008
Direct/indirect funding	38.0%	28.1%
Asset management/indirect funding	34.2%	27.6%

Source: Annual Report "Rapporto Cooperazione Trentina" 2008-2009.

TABLE 6

FLOWS OF TOTAL DEPOSITS FOR MCBs
(Thousand of Euros)

	Dec 2007	Dec 2008	Var. %	Flows	Flows' compositions
Current accounts and savings deposits	5,018,388	5,302,105	5.7	283,717	53.3
Certificate of deposits	368	275,861	-25.1	92,619	-17.4
Bonds	4,790,803	581,994	21.5	1,029,191	193.2
Other forms	612,712	644,815	5.2	32,103	6
Direct Funding	10,790,383	12,042,775	11.6	1,252,392	235.1
Gespa	617,895	407,490	-34.1	-210,405	-39.5
Mutual Funds	630,643	392,890	-37.7	-237,758	-44.6
Insurance products	155,917	133,834	-14.2	-22,083	-4.1
Asset management	1,404,460	934,214	-33.5	-470,246	-88.3
Assets under administration	2,696,641	2,447,141	-9.3	-249,500	-46.8
Indirect Funding	4,101,101	3,381,355	-17.6	-719,746	-135.1
Total Funding	14,891,484	15,424,130	3.6	532,646	100

Source: Annual Report "Rapporto Cooperazione Trentina" 2008-2009.

TABLE 7

BANK SIZE, LOAN PRICING AND LENDING TECHNOLOGY
(Units)

	Loan officers allowed to lower interest rate by more than 25 b.p.		Importance of "soft information"		Credit scoring crucial in lending decision	
	yes	no	yes	no	yes	no
Large and medium-sized banks	2	12	20	17	30	6
Small banks in banking groups	3	38	38	36	32	19
Stand-alone small banks	0	14	10	10	8	9
Cooperative banks	12	91	108	76	45	41
Total	17	155	176	139	115	75

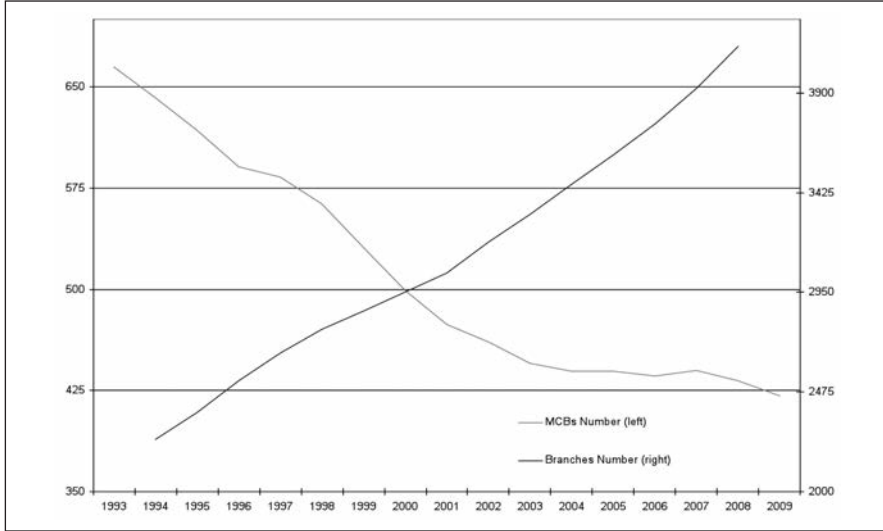
The size classification given by the Bank of Italy defines small banks those which have a total assets of less than 7 billion Euros. Soft information is given by a dummy variable that take value 1 when the usage of non-traceable information is defined "crucial" or "very important".

Credit scoring is a variable with value 1 if the bank uses credit scoring and/or internal rating system for SME finance.

Source: BENVENUTI M. *et AL.* (2010, page 17).

GRAPH 1

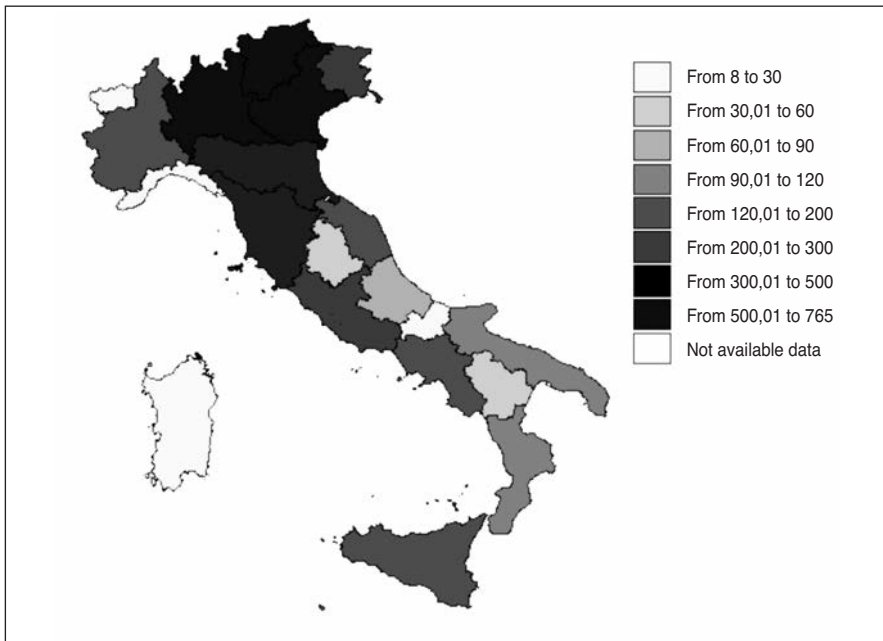
MERGERS AND ACQUISITIONS OF MBCs AFTER THE LIBERALISATION



Source: BANK OF ITALY - Annual Reports.

GRAPH 2

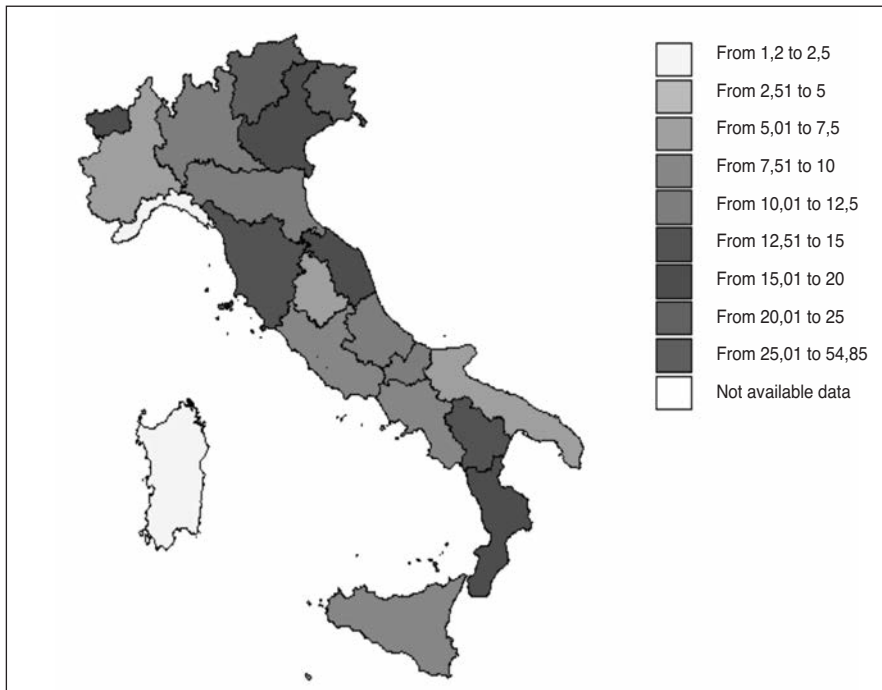
DISTRIBUTION OF MBCs BRANCHES (2009)



Source: BANK OF ITALY - on line statistics.

GRAPH 3

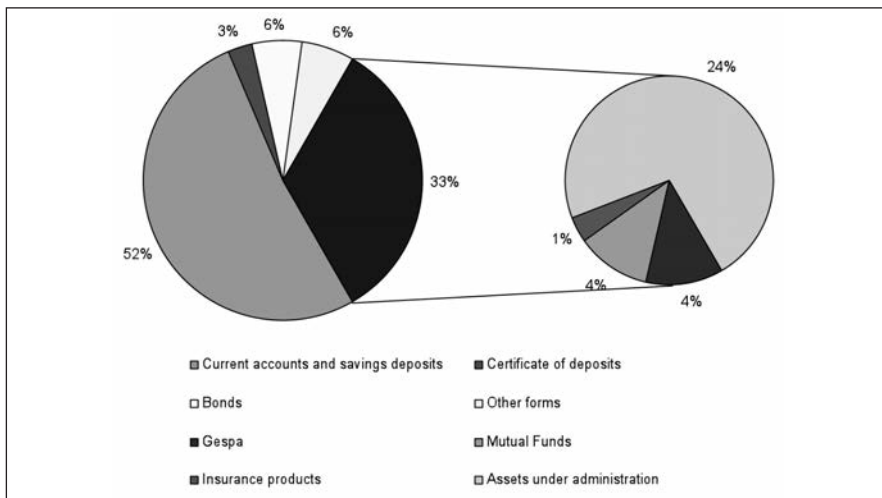
DENSITY OF MCBS BRANCHES PER REGION (2009)



Source: BANK OF ITALY - on line statistics.

GRAPH 4

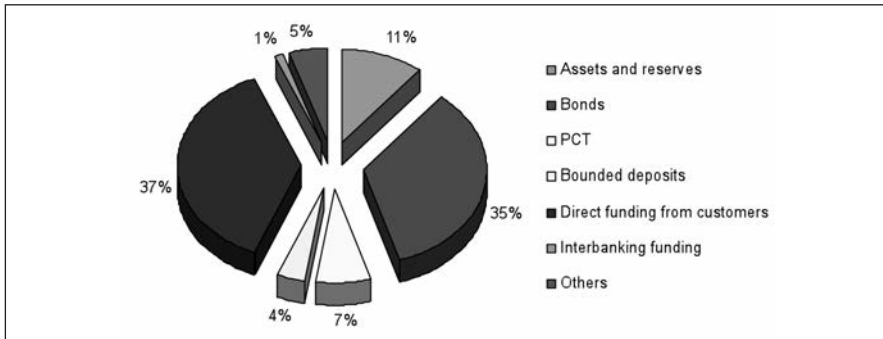
MCBS: COMPOSITIONS OF THE TOTAL FUNDING IN DECEMBER 2008



Source: Annual Report "Rapporto Cooperazione Trentina" 2008-2009.

GRAPH 5

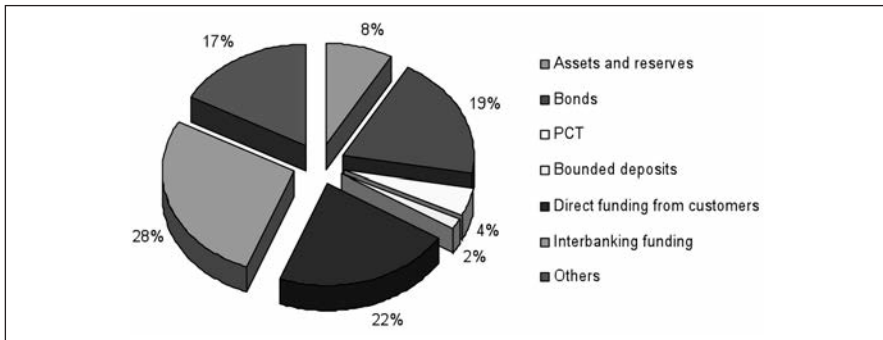
MCBs: COMPOSITION OF LIABILITIES IN 2008



Source: FEDERCASSE, www.federcasse.it (visited May 2010).

GRAPH 6

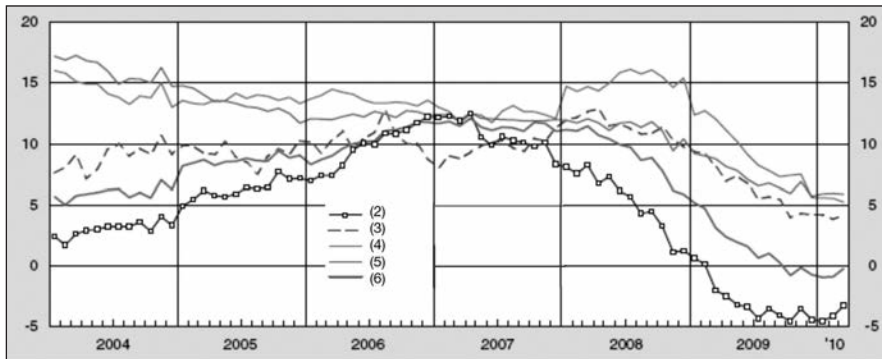
OTHER BANKS: COMPOSITION OF LIABILITIES IN 2008



Source: FEDERCASSE, www.federcasse.it (visited May 2010).

GRAPH 7

LOANS BY BANK'S SIZE - MONTHLY DATA, PERCEPTUAL VARIATION ON THE PREVIOUS 12 MONTHS

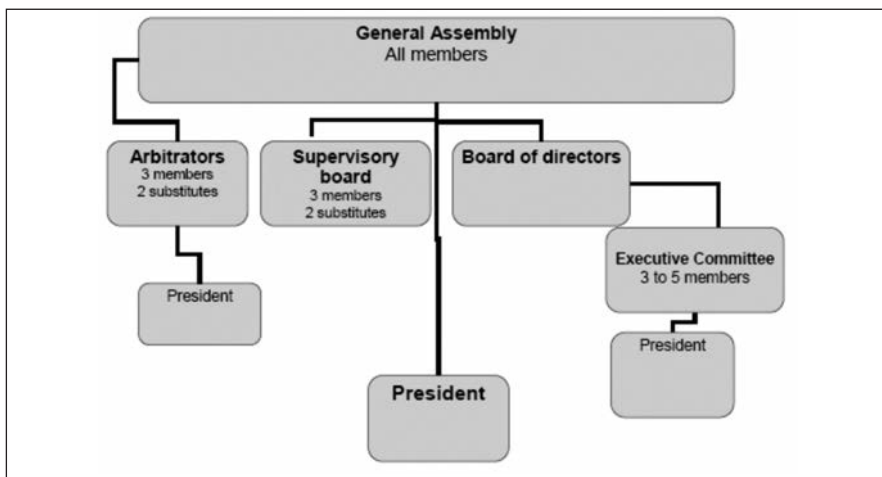


(2) Five largest banking group, (3) other largest banks, (4) small banks, (5) banche credito cooperativo are the MCBs; (6) is the total of the banking system.

Source: BANK OF ITALY, *Annual Report*, 2010.

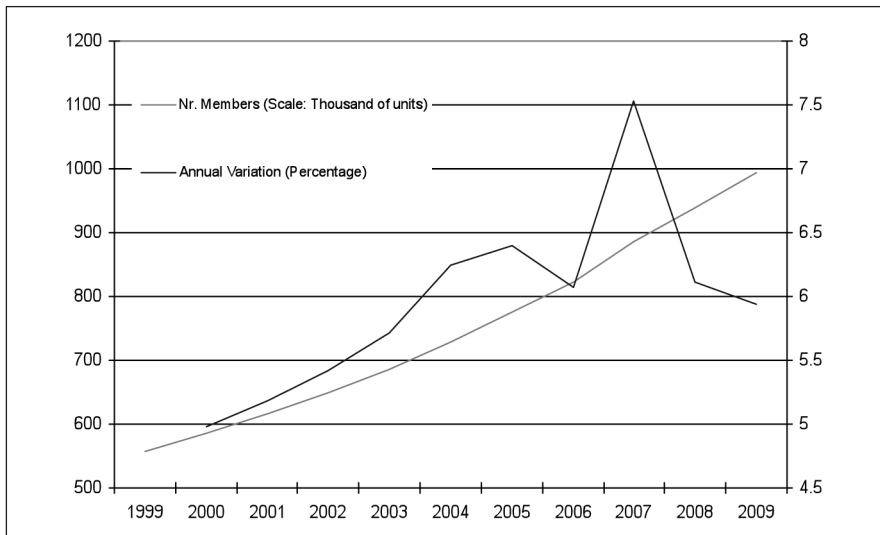
GRAPH 8

MCBs MANAGERIAL STRUCTURE



GRAPH 9

CHANGES IN MCBs MEMBERS QUANTITY



Source: FEDERCASSE - Annual Reports.

BIBLIOGRAPHY

- AKELLA R.S. - GREENBAUM S.I., «Savings and Loan Ownership Structure and Expense-Preference», *Journal of Banking and Finance*, no. 12, 1988, pages 419-437.
- ALEXOPOULOS Y. - GOGLIO S., «Financial Deregulation and Economic Distress: Is there a Future for Financial Co-operatives?», *EURICSE Working Paper*, no. 001, 2010.
- ALTUNBAS Y. - EVANS L. - MOLYNEUX P., «Bank Ownership and Efficiency», *Journal of Money, Credit and Banking*, no. 33(4), 2001, pages 926-954.
- AZZI A., «Relazione del Consiglio Nazionale», *Federkasse*, 2009, pages 1-43.
- BANK OF ITALY, «Relazione Annuale», 2009, www.bancaditalia.it.
- BENVENUTI M. - CASOLARO L. - DEL PRETE S. - MISTRULLI P.E., *Loan Officer Authority and Small Business Lending. Evidence from a Survey*, Bank of Italy, mimeo, 2010.
- BIRCHALL J. - SIMMONS R., «The Involvement of Members in the Governance of Large-Scale Co-operative and Mutual Businesses: A Formative Evaluation of the Co-operative Group», *Review of Social Economy*, no. 62(4), 2004, pages 487-515.
- BRINDELLI G., *Strutture proprietarie e sistemi di governance*, Milano, Franco Angeli, 2002.
- BORZAGA C. - DEFOURNY J., *The Emergence of Social Enterprise*, London, Routledge, 2001.
- COLLE R., «The Importance of Relationships to the Availability of Credit», *Journal of Banking and Finance*, no. 22, 1998, pages 959-977.
- COOPERAZIONE TRENTINA, «Rapporto Cooperazione Trentina 2008-2009», 2009, www.ftcoop.it.
- DAVIS K., «Credit Unions and Demutualisation», *Managerial Finance*, no. 31(11), 2005, pages 6-25.
- DRAGHI A., *Credito Cooperativo nelle Economie Locali*, Speech at the workshop on “Solidarietà nella crisi. Il Credito Cooperativo nelle Economie Locali”, organised by CrediUmbria, Città della Pieve, Perugia, December 10, 2009.
- EUROPEAN ASSOCIATION OF CO-OPERATIVE BANKS (EACB), *Co-operative Banks: Catalyst for Economic and Social Cohesion in Europe*, Brussels, EACB, 2006.
- .-, «European Co-operative Banks in the Financial and Economic Turmoil. First Assessments», *Research Paper*, EACB, 2010.
- FAMA E.F. - JENSEN M.C., «Separation of Ownership and Control», *Journal of Law and Economics*, no. 26, 1983, pages 301-325.
- FERRI G. - MASCIANDARO D. - MESSORI M., «Corporate Governance, Board Turnover and Performance: The Case of Local Banks in Italy», LUISS - Centro di Economia Monetaria e Finanziaria P. Baffi, *Working Paper*, no. 146, 2001.
- FICI A., «Italian Co-operative Law Reform and Co-operative Principles», *EURICSE Working Paper*, no. 002, 2010.

- FORNASARI M. - ZAMAGNI V., *Il movimento cooperativo in Italia. Un profilo storico-economico (1854-1992)*, Bologna, Vallecchi, 1997.
- GIRARDONE, C. - MOLYNEUX P. - GARDNER E.P.M., «Analysing the Determinants of Bank Efficiency: The Case of Italian Banks», *Applied Economics*, no. 36, 2004, pages 215-227.
- GROSSMAN S.J. - HART O.D., «The Cost and Benefit of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration», *Journal of Political Economy*, no. 94(4), 1986, pages 691-719.
- GUITIÉRREZ E., «The Reform of Italian Co-operative Banks: Discussion of Proposals», *IMF Working Paper*, no. 08/74, 2008.
- HANSMANN H., *Ownership of the Enterprise*, Oxford University Press, 1996.
- HART O.D. - MOORE J., «Property Rights and the Nature of the Firm», *Journal of Political Economy*, no. 98(6), 1990, pages 1119-1158.
- LONGHOFFER D.S. - SANTOS J.A.C., «The Importance of Bank Seniority for Relationship Lending», *Journal of Finance Intermediation*, no. 9(1), 2000, pages 57-89.
- MAGGIOLINI P. - MISTRULLI P.E., «Le BCC costituite negli anni '90. Caratteri distintivi del periodo di avviamento e analisi della durata», *Cooperazione di Credito*, no. 173/174, 2001, pages 471-492.
- MEADE J., «The Theory of Labour-Managed Firms and Profit Sharing», *Economic Journal*, no. 82, (march), 1972, pages 402-428.
- .-, *Alternative Systems of Business Organisation and of Workers' Remuneration*, London, Allen & Unwin, 1986.
- .-, *Agathotopia: The Economics of Partnerships*, Cambridge University Press, 1989.
- MOSETTI U. - SANTELLA P., *Corporate Governance nelle banche di Credito Cooperativo*, Università di Siena, Facoltà di Economia, mimeo, 2000.
- OLSON M., *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, Cambridge MA, 1965.
- PANTALEONI M., «La caduta della Società generale di credito mobiliare italiano», *Giornale degli economisti*, serie seconda, VI, X, april, 1895, pages 357-429; May, pages 517-589; XI, November, pages 437-503, reprinted in DI NARDI G. (a cura di), *Pantaleoni e la teoria dei salvataggi bancari*, Milano, Giuffrè, 1977.
- .-, «Esame critico dei principii teorici della cooperazione», *Giornale degli economisti*, 1898, reprinted in *Erotemi di economia*, Padova, Cedam, vol. II, 1964.
- .-, «Un esempio di falsa cooperazione», 1924, reprinted in *Erotemi di economia*, Padova, Cedam, vol. II, 1964.
- PETERSEN M.A., *Information: Hard and Soft*, Kellogg School of Management, Northwestern University, Evanston (Ill.), preliminary version, 2004.
- TRIVIERI F., *Proprietà e controllo delle banche italiane*, Catanzaro, Rubbettino, 2005.

- TURATI G., *Are Co-Operative Banks and Stock Banks Different Contracts? Empirical Evidence Using A Cost Function Approach*, Dipartimento di Scienze Economiche e Finanziarie "G. Prato", Facoltà di Economia, Università di Torino, mimeo, 2004.
- VANEK J., *The General Theory of Labor-Managed Market Economies*, Cornell University Press, Ithaca, NY, 1970.
- WALRAS L., «Les associations populaires de consommation, de production et de crédit», 1865, reprinted as *Les associations populaires coopératives*, Paris, *Economica*, 1990.
- WARD B., «The Firm in Illyria: Market Syndicalism», *American Economic Review*, no. 48(4), 1958, pages 566-589.
- ZAMAGNI V., *L'impresa cooperativa italiana: dalla marginalità alla fioritura*, XIV International Workshop of Economic History "Imprese cooperative e consorzi di cooperative: successi e fallimenti", Section 72, Helsinki, 2006.

La regolazione di prezzo nel settore idrico: proposte per un nuovo metodo tariffario

Claudio De Vincenti*
Università La Sapienza, Roma

Mario Rosario Mazzola**
Università di Palermo

Besides the instability of the Italian institutional framework, another cause of the delay in investments in water and wastewater systems originates from the shortcomings in the current price regulation scheme. The paper reviews the evolution of the Italian price methodology for the water sector in the last fifteen years, underlying its light and shade and analyzing the main reform proposals. The comparison with the OFWAT regulation procedures helps to identify some of the main items that could be improved. A comprehensive reform of the water tariff methodology is presented along with the necessary changes in the regulatory framework.

[JEL Classification: L51; L95].

Keywords: price regulation; water tariff; regulatory framework.

* <claudio.devincenti@uniroma1.it> Dipartimento di Economia e Diritto, Università La Sapienza di Roma.

** <mazzola@idra.unipa.it> Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Aerospaziale, Università di Palermo.

1. - Introduzione

Dalla metà degli anni novanta è in corso una trasformazione, peraltro ancora largamente incompiuta, del settore idrico nel nostro paese: dalla segmentazione orizzontale per singoli ambiti comunali all'aggregazione in ambiti sovracomunali più coerenti con le economie di scala potenziali; dalla segmentazione verticale alla gestione integrata delle fasi di acquedotto e fognatura nonché degli impianti di depurazione; da gestioni spesso in economia o tramite azienda speciale a gestioni sotto forma di S.p.A. pubbliche o di società miste, di cui alcune stanno registrando una crescita dimensionale che le porta a servire una pluralità di ambiti e a diventare *multiutility*, con potenzialità finanziarie consistenti e anche con proiezioni sui mercati di altri paesi; né sono mancati casi, peraltro ancora circoscritti, di entrata sul mercato italiano di imprese estere. Sintetizzando, si sta assistendo a una rilevante evoluzione del settore in senso industriale. Si tratta di processi che sono stati innescati dal combinarsi di diversi fattori: la possibilità di trasformazione in S.p.A. sostenuta dalla legge n. 142 del 1990 e incentivata poi dalle leggi Bassanini; la spinta all'aggregazione orizzontale e all'integrazione del ciclo idrico innescata dalla legge di riforma del settore, nota come legge Galli (n. 36 del 1994); le aspettative di apertura della concorrenza "per" il mercato, che sono state suscitate dai pur ondivaghi tentativi di liberalizzazione dei servizi pubblici locali susseguitisi in questi anni e dalle prime gare effettuate per concessione a terzi o per scelta del socio privato nelle società miste; l'abbandono di una tariffazione "politica" e il passaggio a un orientamento tariffario tecnicamente più rigoroso e incentivante gli investimenti, impostato dapprima (seconda metà anni novanta) dal CIPE e poi dai Piani d'Ambito (PA) che hanno utilizzato il cosiddetto metodo normalizzato (Decreto ministeriale 1 agosto 1996).

Pur differenziato tra zone del paese e segnato da risultati contraddittori, il processo di industrializzazione in atto segna un passo avanti necessario se si vuole finalmente recuperare il ritardo infrastrutturale accumulatosi in passato, con conseguenze tuttora pesanti sotto forma di reti acquedottistiche con elevate percentuali di dispersione, interruzioni sistematiche del servizio in alcune zone del paese, reti fognarie da completare e riqualificare e impianti di depurazione insufficienti a soddisfare gli *standard* ambientali stabiliti dall'Unione Europea. Rinviando ad altri contributi per un'analisi dei pregi e dei difetti dell'assetto normativo e regolatorio italiano¹, dei processi di trasformazione industriale e dei

¹ Cfr. DE VINCENTI C. (2011) e VIGNERI A. (2011), che discutono l'evoluzione del quadro normativo fino alla riforma tentata nel 2009 con il cosiddetto Decreto Ronchi-Fitto, ora abrogato dal recente voto referendario.

fabbisogni di investimento², ci soffermeremo qui sulla metodologia di tariffazione del servizio idrico in vigore nel nostro paese. Ne ricostruiremo quindi l'evoluzione e ne discuteremo, alla luce della teoria della regolazione e del confronto con l'esperienza inglese³, l'adeguatezza o meno rispetto agli obiettivi di miglioramento del servizio per i cittadini e di superamento del *gap* infrastrutturale.

Il tema è oggi di particolare interesse nel nostro paese anche alla luce dell'esito del *referendum* che, abrogando la disposizione contenuta nel Codice ambientale (Decreto legislativo n. 152 del 2006) che prevedeva il riconoscimento in tariffa di una adeguata remunerazione del capitale investito nel servizio idrico⁴, richiede inevitabilmente una messa a punto della metodologia tariffaria. A maggior ragione, quindi, una riflessione sull'esperienza italiana di regolazione delle tariffe idriche e sui suoi limiti appare necessaria per chiarire alcuni dei passaggi fondamentali con cui il nostro paese oggi si confronta.

2. - Dalla legge Galli agli ATO: la transizione CIPE

Nel corso della seconda metà degli anni Novanta, una fase in cui andavano faticosamente formandosi gli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) previsti dalla legge Galli, il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE), con il supporto tecnico del suo Nucleo di consulenza in materia di regolazione dei servizi (NARS), ha avviato una prima riforma della regolazione tariffaria del settore. Si è trattato di una parziale applicazione della metodologia di *price-cap*⁵, volta a razionalizzare la tariffazione dei servizi idrici, sbloccare gli investimenti e preparare la strada alla successiva regolazione a regime da parte degli ATO⁶.

² Cfr. MAZZOLA M.R. (2010).

³ Che costituisce il riferimento principale cui si è ispirata la normativa italiana.

⁴ Al comma 1 dell'art. 154.

⁵ Come è noto, la prima presentazione di questo metodo di regolazione tariffaria risale al Rapporto LITTLECHILD S.C. (1983) al quale è seguita una prima decisiva sistematizzazione da parte del *Symposium* coordinato da ACTON J. e VOGELSANG I. e pubblicato nel 1989 dal *Rand Journal of Economics*. In estrema sintesi, il *price-cap* punta a fornire all'impresa un tetto parametrico al livello e alla dinamica del prezzo – o della media ponderata dei prezzi nel caso di impresa multiprodotto – simulando in qualche misura quanto farebbe un mercato concorrenziale ove in grado di operare nel settore considerato. Sulle principali questioni teoriche e applicative connesse al *price-cap*, cfr. ARMSTRONG M. - REES R. - VICKERS J. (1995) e ARMSTRONG M. - SAPPINGTON D. (2007).

⁶ Per una analisi della regolazione CIPE, cfr. FAZIOLI R. - TIRAORO L. (2002).

Il *price-cap* CIPE fu elaborato dal NARS scontando alcuni limiti di contesto propri di quella fase di transizione: (i) la dispersione delle gestioni e le carenze informative implicavano che il CIPE doveva definire una dinamica tariffaria di base (inflazione meno obiettivo di produttività) uniforme per un settore caratterizzato, in realtà, da situazioni fortemente differenziate in termini di condizioni tecniche di produzione del servizio e di forme gestionali; (ii) in attesa del passaggio della regolazione agli ATO venne deciso di non adottare un periodo di regolazione pluriennale e quindi di ridefinire il *cap* anno per anno; (iii) l'obiettivo di rientro dall'inflazione, cogente in quegli anni, suggerì di adottare come indice di prezzo il tasso di inflazione programmato per i prezzi al consumo, invece del tasso effettivo rilevato *ex post* nell'anno precedente quello di adeguamento tariffario. Le novità principali introdotte dalla regolazione CIPE furono:

- lo sblocco regolato delle tariffe idriche;
- la distinzione all'interno della formula della componente di efficientamento X dalla componente di finanziamento dei nuovi investimenti;
- la componente di finanziamento degli investimenti venne parametrata al rapporto tra investimenti programmati e fatturato prevedendo una penalizzazione se gli investimenti effettuati si rivelavano *ex post* inferiori al programmato; venne inoltre articolata in modo da premiare l'integrazione dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione nonché, laddove l'ATO fosse stato almeno costituito anche se non ancora operante a regime, in modo da premiare la certificazione del piano di investimento da parte dell'ATO;
- per le gestioni in cui la tariffa non copriva i costi, venne regolato un percorso di avvicinamento ai costi stessi;
- venne poi disciplinato il *pass-through* del prezzo all'ingrosso sulla tariffa all'utenza;
- infine, venne definito un percorso di superamento del "minimo impegnato" in favore di una tariffa binomia, composta da una quota fissa e una quota variabile.

La regolazione CIPE, pur con i limiti che si è detto, ebbe il merito di fornire un quadro di riferimento certo per enti locali e aziende, di sbloccare alcuni investimenti di cui vi era urgente necessità, di facilitare e incentivare il passaggio al regime previsto dalla Galli sia tramite il premio agli investimenti nel caso di integrazione della filiera e di costituzione dell'ATO, sia tramite il percorso di avvicinamento ai costi, sia infine tramite il superamento del minimo impegnato.

Una breve riflessione richiede poi l'utilizzo del tasso di inflazione programmato come *pivot* dell'adeguamento tariffario. Si tratta di una scelta che va inquadrata nel particolare periodo storico, caratterizzato dall'obiettivo del Governo di piegare l'inflazione entro i limiti dei parametri di Maastricht in vista dell'adesione all'euro,

e nella collocazione istituzionale dei compiti di regolazione in capo a un organismo governativo come il CIPE, che implicava un obbligo di coerenza tra regolazione tariffaria e strategia macroeconomica del Governo. Non è inutile ricordare che, con l'accordo del luglio 1993 tra Governo e parti sociali, si era convenuta la deindicizzazione dei salari in un contesto più generale di politica antinflazionistica d'anticipo, che prevedeva una analoga deindicizzazione delle variabili sotto controllo governativo, quindi in primo luogo delle tariffe regolate da organismi dell'esecutivo. Il problema non si poneva nei settori dell'energia e delle telecomunicazioni, dove le Autorità indipendenti di regolazione potevano adottare il tasso di inflazione rilevato *ex post* senza che ciò ponesse problemi di coerenza con l'accordo del luglio '93, in quanto in tali settori vi erano ampi margini di riduzione dei prezzi tramite la manovra della *X* di efficientamento e grazie alla liberalizzazione dei mercati a monte e a valle delle reti. Diverso era il caso di alcuni dei più rilevanti settori ancora a regolazione governativa – in particolare l'idrico, il ferroviario e, ma solo in parte, il postale – dove si poneva piuttosto il problema di un aumento di tariffe storicamente basse e quindi era particolarmente sentita l'esigenza di agganciare il percorso di incremento dei prezzi relativi a un indice di inflazione che mantenesse fermo l'orientamento antinflazionistico complessivo della politica economica governativa. Da queste stesse considerazioni discende che oggi, alla luce del nuovo contesto contrattuale e di politica economica, e una volta che, come diremo più avanti, sia stata finalmente affidata la regolazione del settore idrico a un'Autorità indipendente, sarà logico tornare alla normale prassi di *price-cap* basata sul riferimento all'inflazione effettiva e non all'inflazione programmata.

Comunque, nonostante i suoi meriti, il processo di revisione tariffaria CIPE venne bloccato tra il 2002 e il 2008, anno in cui è stata varata una nuova parziale delibera di adeguamento. La mancata revisione dopo il 2002 ha posto diversi ATO di fronte a un difficile dilemma: disporre un elevato scalino tariffario di partenza o, qualora vincoli politici rendessero difficilmente praticabile questa strada, definire piani di ambito con redditività differita molto in avanti nel tempo.

3. - Il metodo normalizzato del DM 1 agosto 1996

La regolazione tariffaria da parte degli ATO fu predisposta con il varo del decreto ministeriale sul metodo normalizzato, che recepiva la proposta dell'allora Comitato di Vigilanza sulle Risorse Idriche (Co.Vi.Ri., oggi Commissione nazionale). Il decreto allora approvato è tuttora in vigore.

Il metodo definisce la tariffa di riferimento sulla base di costi operativi C , ammortamenti A e remunerazione del capitale investito R al tempo $t-1$, incrementati al tempo t in base a un *cap* pari all'inflazione programmata π e a un limite di prezzo K . Si tratta in realtà di un ricavo totale (*revenue*) di riferimento, la tariffa essendo poi calcolata come rapporto tra il ricavo e il volume erogato. In formula:

$$R_t = (C + A + R)_{t-1} \cdot (1 + \pi + K)$$

La formula di calcolo dei costi operativi è quella allora stimata sulla base di un campione di gestori e la remunerazione del capitale investito – definito come immobilizzazioni al netto degli ammortamenti e dei contributi a fondo perduto – è fissata dal decreto al 7% al lordo delle tasse.

All'avvio della gestione d'ambito, si procede al calcolo della tariffa di partenza del servizio idrico integrato, facendo la media ponderata delle tariffe delle gestioni preesistenti (tariffa reale media al tempo 0, TRM_0), cui si applica di anno in anno un incremento massimo pari a inflazione programmata e limite di prezzo ($TRM_t = TRM_{t-1} \cdot [1 + \pi + K]$) fino alla convergenza con la tariffa corrispondente al *revenue* di riferimento. In fase di avvio della gestione integrata i costi operativi effettivi possono essere fino al 30% superiori ai costi modellati, a meno di richiesta di deroga da parte dell'ATO da sottoporre al Comitato. L'obiettivo X di miglioramento dell'efficienza è riferito ai soli costi operativi ed è stabilito dal decreto nel 2% annuo se i costi effettivi superano di oltre il 20% i costi modellati, nell'1% se il divario è inferiore al 20% e nello 0,5% se i costi effettivi non sono superiori a quelli modellati. A sua volta, il limite di prezzo K è pari, per il primo anno, al 25% se la tariffa reale media di partenza è inferiore a 1.000 lire a metro cubo, al 7,5% se la tariffa è superiore a 1.600 lire a metro cubo, e a una percentuale ottenuta per interpolazione lineare nei casi intermedi. Per gli anni successivi il limite di prezzo è rispettivamente pari al 10% e al 5%.

Infine, la revisione tariffaria avviene con cadenza triennale con l'obiettivo nei fatti di realizzare un *revenue-cap* simmetrico: se i ricavi totali risultano *ex post* superiori a quanto programmato, la tariffa viene ridotta in proporzione, se risultano inferiori la tariffa viene corrispondentemente aumentata⁷.

Il metodo normalizzato ora descritto per un verso soffre di rilevanti problemi di impostazione e per altro verso si è scontrato fin dall'inizio con defatiganti pro-

⁷ Cfr. il Documento di lavoro Co.Vi.Ri. del 25 gennaio 2008. Non è chiaro, peraltro, se l'eventuale revisione verso l'alto debba essere contenuta o meno entro il limite di prezzo K prestabilito dal DM.

blemi di applicazione. Cominciamo da questi ultimi, che dipendono sia da limiti intrinseci al metodo sia da condizioni esterne e che possono essere così riassunti:

- costi modellati non sufficientemente rappresentativi, perché stimati sulla base di un campione di gestori troppo ristretto;
- mancata specificazione e delimitazione dei servizi i cui costi entrano in tariffa;
- mancata regolazione della componente di costo relativa all'acqua all'ingrosso acquistata da terzi;
- predeterminazione in decreto della X di efficientamento, con l'effetto di impedire al regolatore di calibrare l'obiettivo di efficienza in funzione dell'evoluzione delle gestioni;
- predeterminazione in decreto del tasso di remunerazione del capitale, con l'effetto di sganciarlo dall'evoluzione delle condizioni in essere sui mercati finanziari;
- scalino tariffario di partenza dovuto sia all'eventuale mancato equilibrio tra tariffa reale di partenza calcolata come media delle gestioni preesistenti e costi da esse ereditati, sia alle modalità di definizione del limite di prezzo, sia al blocco delle tariffe CIPE dopo il 2002;
- limitata credibilità di diversi piani d'ambito, dovuta al posponimento nel tempo della redditività e alla sovrastima dei volumi programmati al fine di contenere surrettiziamente la dinamica tariffaria in fase di approvazione iniziale.

A queste difficoltà di applicazione si aggiungono serie criticità di impostazione del metodo:

- il *revenue-cap* simmetrico ha l'effetto, in linea con l'esigenza di tutelare la risorsa idrica, di limitare l'interesse del gestore a espandere i volumi erogati⁸, ma finisce anche per garantire i suoi ricavi, disincentivando così sia il miglioramento dei sistemi di misurazione (contatori), sia il recupero dell'evasione tariffaria e sia la riduzione delle perdite di rete; a ciò si aggiunga che, per un servizio a domanda rigida come è quello idrico, non sembra giustificato il timore che, sostituendo il *revenue-cap* con il *price-cap*, il gestore possa preferire ridurre il prezzo per espandere i volumi⁹; da questo punto di vista, una solu-

⁸ È questa la tesi con cui, per esempio, il documento di lavoro Co.Vi.Ri. del 25 gennaio 2008, tornando indietro rispetto alla proposta di revisione del metodo formulata dallo stesso Comitato nel 2002 (vedi subito sotto nel testo), argomenta la preferibilità del *revenue-cap* come metodologia di regolazione tariffaria nel settore idrico.

⁹ Per una analisi della diversa allocazione dei rischi e dei diversi effetti di incentivo di *price-cap* e *revenue-cap*, cfr. ALEXANDER I. - SCHUGART C. (2000), dove si evidenzia anche come il *revenue-cap* aumenti la quota di rischio allocata sugli utenti e incentivi l'impresa a sovrastimare *ex ante* la domanda e a ritardare la realizzazione degli investimenti.

zione preferibile sarebbe un *price-cap* accompagnato dalla verifica da parte del regolatore degli scostamenti tra volumi fatturati effettivi e volumi fatturati previsti e delle cause di tali scostamenti (efficienza del sistema di misurazione, evasione tariffaria, perdite di rete);

- la remunerazione del capitale definita dal metodo non distingue tra capitale proprio e capitale di debito, finendo per incentivare il finanziamento a debito invece che la capitalizzazione delle imprese, non risultando così neutrale rispetto alle scelte di composizione del capitale delle imprese; inoltre, la redditività complessiva della gestione viene così a dipendere dall'ammontare di investimenti realizzati, spingendo a privilegiare l'investimento in opere piuttosto che il miglioramento gestionale;
- l'obiettivo di efficientamento X limitato ai costi operativi finisce per assecondare la tendenza al sovrainvestimento.

4. - La proposta Co.Vi.Ri. del 2002

Le criticità sopra evidenziate sono all'origine di un dibattito circa la revisione del metodo normalizzato che non ha fin qui trovato uno sbocco normativo. La prima proposta di revisione fu avanzata dal Comitato di Vigilanza già nel 2002 e conteneva importanti novità.

In primo luogo, il passaggio dal *revenue-cap* al *price-cap* e l'applicazione dell'obiettivo X di efficientamento all'insieme dei costi riconosciuti in tariffa. In formula, al tempo t la tariffa a metro cubo P copre costi operativi C , ammortamenti A e remunerazione del capitale investito R , tutti rapportati al volume di acqua erogato, cui si aggiunge una componente CC che copre il canone di concessione, calcolato in base alle quote annuali di interesse e di rimborso della parte capitale dei debiti relativi ai cespiti conferiti in uso al gestore:

$$P_t = C_t + A_t + R_t + CC_t$$

L'adeguamento annuale in base al *price-cap* riguarda le componenti della tariffa diverse dal canone di concessione:

$$C_t + A_t + R_t \leq (C_{t-1} + A_{t-1} + R_{t-1}) \cdot (1 + \pi_t + K_t - X_t)$$

La determinazione dei valori della X per ogni anno della concessione veniva affidata all'ATO, con revisione all'inizio di ogni periodo regolatorio. Quest'ultimo veniva stabilito a cadenza quinquennale (dopo una prima revisione triennale). Inoltre, si proponeva di sostituire la predeterminazione in decreto di uno specifico valore per il tasso di remunerazione del capitale con la sua determinazione da parte dell'ATO sulla base dell'*Interest Rate Swap* a 15 anni (valutato al momento dell'approvazione del piano d'ambito) maggiorato del 3,5%. Veniva poi proposto che la componente di costo relativa all'acqua all'ingrosso acquistata da terzi fosse determinata dall'ATO in base ai criteri, per quanto applicabili, del metodo normalizzato. Si prevedeva inoltre l'esclusione dal calcolo della tariffa del servizio idrico integrato dei costi di alcuni servizi, tra cui quelli di raccolta e trattamento delle acque meteoriche e quelli della fornitura di acqua per usi non domestici non potabili. Infine, si proponeva un'articolazione tariffaria basata su una quota fissa non superiore al 10% della spesa media di consumo nell'ATO e su una parte variabile per scaglioni di consumo, una maggiorazione per le utenze non residenti e la possibilità di riduzioni tariffarie per famiglie disagiate in base a strumenti di *means testing*.

Permanevano peraltro nella proposta del Comitato alcuni limiti rilevanti: la remunerazione del capitale continuava a non distinguere capitale proprio e capitale di debito; inoltre, l'*Interest Rate Swap* (IRS) di riferimento, valutato all'inizio del piano d'ambito, sarebbe rimasto invariato nel corso della concessione indipendentemente dall'evoluzione dei mercati finanziari; i criteri per la regolazione della tariffa all'ingrosso restavano non sufficientemente definiti; i costi modellati restavano, con tutti i loro difetti, quelli del DM 1 agosto 1996.

Ciononostante, la proposta avrebbe costituito un passo avanti importante ove fosse stata recepita in un nuovo decreto ministeriale, ma ciò non è avvenuto.

5. - Le proposte successive

Lo stallo nella revisione del metodo normalizzato ha lasciato senza un adeguato punto di riferimento nazionale la prassi regolatoria degli ATO, contribuendo all'incertezza generale del quadro normativo e determinando un avanzamento a "pelle di leopardo" del processo di industrializzazione del settore. In questa situazione non stupisce che a livello regionale, in particolare nelle regioni Emilia-Romagna e Lombardia¹⁰, sia maturata l'esigenza di procedere per conto proprio a

¹⁰ Decreto del Presidente della Giunta regionale emiliana del 13 marzo 2006, n. 49, e successive modificazioni; Deliberazione della Giunta regionale lombarda del 26 settembre 2007, n. 8/5448.

introdurre specifiche normative. Si tratta come è chiaro di un tentativo improprio, che segmenterebbe ulteriormente il mercato italiano rendendolo ancor meno attrattivo per gli investimenti: un tentativo giustamente bloccato dalla Corte Costituzionale. Al tempo stesso, esso costituisce un segnale dei ritardi ormai inaccettabili nel varo a livello nazionale di una metodologia tariffaria adeguata per il settore. Non è inutile perciò richiamare qui le novità principali contenute nella normativa regionale più interessante, quella dell'Emilia-Romagna.

Oltre a riprendere alcune delle proposte avanzate dal Co.Vi.Ri. nel 2002 – come il passaggio dal *revenue-cap* al *price-cap*, l'intervallo quinquennale di revisione tariffaria, la determinazione del tasso di remunerazione del capitale sulla base di un margine di maggiorazione sull'IRS – il testo regionale prevede:

- l'aggiornamento del tasso di remunerazione del capitale ogni cinque anni da parte della Giunta regionale;
- un obiettivo di efficientamento X – predefinito per ogni anno del quinquennio – sui soli costi operativi e stabilito sulla base di parametri definiti dalla Giunta regionale attraverso una metodologia del tipo *yardstick competition*;
- l'introduzione in tariffa di due fattori simmetrici di correzione, il primo riferito alla *performance* del gestore in termini del conseguimento di obiettivi di qualità e ambientali, il secondo riferito a scostamenti, ove superiori a una soglia pre-determinata, nei volumi fatturati rispetto a quelli previsti;
- un limite di prezzo K come limite alla media geometrica dei tassi di variazione nel quinquennio di regolazione.

L'aspetto più innovativo del testo dell'Emilia-Romagna, anche rispetto alla proposta Co.Vi.Ri. del 2002, è sicuramente l'introduzione dei due fattori di correzione (sulla scorta di una precedente proposta avanzata da Federutility nel 2005): quello sulla qualità introduce un elemento oggi assente dal metodo normalizzato e che merita una attenzione particolare, anche alla luce delle indicazioni a favore della copertura integrale dei costi comprensivi dei costi ambientali e di qualità della risorsa contenute nella *Water Framework Directive* dell'Unione Europea (CE 2000/60); quello sui volumi fatturati è a sua volta coerente con l'adozione della metodologia di *price-cap*. È utile anche la previsione di aggiornamento a ogni intervallo di regolazione del tasso di remunerazione del capitale, anche se lascia perplessi il fatto che tale aggiornamento sia affidato a un organo di direzione politica come la Giunta regionale. In modo analogo, a parte l'aver limitato ai soli costi operativi l'obiettivo di efficientamento, colpisce negativamente l'attribuzione alla Giunta del compito di ridefinirne i parametri (tra l'altro ci si può chiedere che valenza abbia una *yardstick competition* condotta a livello regionale).

A fronte delle iniziative regionali, il Comitato prima e poi la Commissione Nazionale di Vigilanza sulle Risorse idriche (Co.N.Vi.Ri.) hanno riaperto il cantiere della revisione del metodo, peraltro con un susseguirsi di documenti provvisori che non sono tuttavia approdati ad una proposta definitiva. Sulla base dei documenti disponibili, l'elaborazione della Commissione sembra orientata a mantenere il *revenue-cap* previsto dal metodo in vigore e a riproporre tuttora invariati i parametri del DM 1 agosto 1996 per la modellizzazione dei costi operativi. Della proposta avanzata dal Comitato nel 2002, la Commissione sembra orientata a riprendere la remunerazione del capitale in base all'IRS e l'intervallo regolatorio di cinque anni, mentre ripropone di limitare l'obiettivo di efficientamento ai soli costi operativi, anche se per fortuna prevede la ridefinizione da parte della Commissione stessa ogni cinque anni dei limiti massimi e minimi per la *X* (attualmente fermi a quelli stabiliti nel decreto ministeriale). Dalla proposta della regione Emilia-Romagna riprende poi la definizione del limite di prezzo come limite alla media geometrica dei tassi di variazione nel quinquennio di regolazione.

Nell'insieme, di queste elaborazioni parziali, non appaiono condivisibili la rinuncia a effettuare una stima aggiornata e affidabile dei parametri della formula dei costi modellati, i passi indietro su *revenue-cap* e obiettivo di efficientamento.

6. - Un utile punto di confronto: la regolazione del servizio idrico integrato in Inghilterra e Galles

Come si è accennato nell'introduzione, la normativa italiana ha preso spunto dall'esperienza inglese. È quindi utile a questo punto un confronto con il sistema di regolazione tariffaria adottato in Inghilterra e Galles dove, come noto, l'industria idrica è stata privatizzata nel 1989, a conclusione di una fase preparatoria avviata con la riforma del 1974 che ha aggregato le gestioni esistenti in soggetti d'ambito di dimensione rilevante. Oggi, dopo più di 20 anni dall'avvio della privatizzazione del settore, l'industria dei servizi idrici per gli utenti residenziali è composta da dieci aziende private che gestiscono i servizi di acquedotto e di fognatura-depurazione e da undici aziende private attive unicamente nell'acquedotto.

Queste aziende, che operano in condizioni di sostanziale monopolio nelle proprie aree di competenza, sono sottoposte ad un sistema di regolazione economica con un regolatore centrale (OFWAT) che utilizza due strumenti principali: il *price-cap* e il confronto comparativo fra le imprese (*yardstick competition*). In particolare, nell'ultima revisione dei prezzi, quella per il periodo 2010-2015 (PR09),

OFWAT ha fatto uso di un approccio denominato *sliding scale regulation*¹¹ per incentivare le imprese (i) a definire una programmazione degli investimenti efficiente e (ii) a proporre con trasparenza gli elementi di tali potenziali efficienze al regolatore¹².

L'ammissibilità *ex ante* degli investimenti nel computo dei costi regolati, e quindi la loro remunerazione in tariffa, dipende dal loro riconoscimento da parte di OFWAT attraverso un articolato processo di regolazione, che nel suo complesso è incentrato sul raggiungimento di determinati obiettivi (*output*) garantendo alle imprese efficienti di poter finanziare le spese sostenute nel raggiungimento di tali *output*.

L'articolazione del processo di pianificazione, scrutinio e riconoscimento in tariffa degli investimenti è essenzialmente basato sulle quattro fasi iterative descritte in sintesi qui di seguito, che vengono ripetute varie volte durante il processo di definizione contrattata del piano di investimenti.

6.1 *La sliding scale regulation*

Definizione degli obiettivi specifici (output)

Gli *output*, che si riferiscono sia agli interventi di ampliamento che alla manutenzione delle reti ed impianti, sono identificati in quattro categorie principali: a) mantenimento del livello di servizio di riferimento (*base service*) in modo tale che rimanga stabile durante il periodo regolatorio; il livello di servizio viene declinato in una serie di indicatori (*serviceability/service indicators*)¹³; b) livello garantito di sicurezza del servizio e capacità adeguata a soddisfare una domanda crescente per i servizi di fognatura e di acquedotto; c) nuovi obiettivi in termini sia di qualità dell'acqua che di protezione dell'ambiente, così come determinate dalla normativa (Ministero per l'ambiente - DEFRA) e dai suoi atti implementativi decisi dai regolatori ambientali (*Environment Agency* - EA) e da quella relativa alla qualità dell'acqua (*Drinking Water Inspectorate* - DWI); d) nuovi obiettivi o miglioramenti dei servizi esistenti in termini di qualità del servizio.

¹¹ Per una trattazione teorica della *sliding scale regulation* si veda ad esempio LAFFONT J.J. e TIROLE J. (1993, cap. 2).

¹² Una più ampia disamina della metodologia OFWAT è contenuta in COLARULLO G. - GENCO M. - MAZZOLA M.R. (2011a e 2011b).

¹³ Gli indicatori sono raggruppati in quattro categorie: (i) *asset* infrastrutturali per il servizio di acquedotto; (ii) *asset* infrastrutturali per il servizio di fognatura; (iii) *asset* non-infrastrutturali per il servizio di acquedotto; (iv) *asset* non-infrastrutturali per il servizio di fognatura. Per il significato di *asset* infrastrutturali e non infrastrutturali nel sistema di regolazione di OFWAT, si rinvia a quanto sarà detto nel seguito.

La pianificazione degli investimenti: business planning delle società

Gli investimenti (manutentivi e di ampliamento) realizzati dalle imprese devono permettere di raggiungere gli *output* descritti nella sezione precedente. Ogni impresa del servizio idrico, che è responsabile dell'individuazione delle modalità di raggiungimento degli *output* più efficienti, deve proporre ad OFWAT un piano industriale quinquennale (*business plan*), che contiene le proposte per il raggiungimento di questi obiettivi. Gli investimenti del piano sono riconducibili a quattro macro-tipologie di spesa indicate da OFWAT: 1) *base*, spese di manutenzione straordinaria o rimpiazzo dei cespiti; 2) *supply and demand balance*, spese per il mantenimento dell'equilibrio fra la domanda e l'offerta dei servizi di acquedotto e fognatura, finalizzate a garantire la continuità e l'universalità del servizio; 3) *quality enhancements*, spese di miglioramento di sicurezza ambientale e di qualità dell'acqua; 4) *enhanced service levels*, spese per miglioramenti del servizio in ambiti non direttamente riconducibili a *standard* di qualità ambientale o di continuità del servizio.

Vaglio del piano degli investimenti in fase di regolazione

Per passare il vaglio regolatorio di OFWAT, il piano redatto dalla società deve dimostrare per ciascun investimento: *i*) la necessità dell'investimento per il raggiungimento degli obiettivi specifici; *ii*) l'adeguatezza, e cioè che la soluzione proposta è tecnicamente in grado di raggiungere gli obiettivi; *iii*) la correttezza nel calcolo dei costi; *iv*) l'efficienza, e cioè che la soluzione proposta è la migliore dal punto di vista economico.

OFWAT utilizza strumenti specifici per la valutazione del piano di investimenti, e ha inoltre imposto alle società regolate di includere a supporto del proprio piano l'analisi costi-benefici (CBA), in particolare al fine di giustificare la scelta di determinate soluzioni¹⁴. Il ricorso alla CBA per valutare la necessità e l'adeguatezza di un investimento introduce nella determinazione degli *output* un grado di discrezionalità in relazione alla opportunità dell'investimento, che è tuttavia limitato dal riferimento ad obiettivi stabiliti dal Governo e, più in generale, dall'obbligo a mantenere i livelli di servizio già raggiunti. L'analisi costi-benefici, peraltro, è determinante nello stabilire la convenienza di investimenti per il miglioramento del livello di qualità del servizio al di sopra degli *standard* stabiliti.

¹⁴ Si veda il documento metodologico per la revisione regolatoria: http://www.ofwat.gov.uk/pricereview/pap_pos_pr09method080327.pdf ed inoltre la guida di OFWAT sull'analisi costi-benefici (CBA): <http://www.ofwat.gov.uk/legacy/aptrix/ofwat/publish.nsf/Content/pr0908.html> e il Report UKWIR "Review of Cost Benefit Analysis and Benefits Valuation" (10/RG/07/18).

Menu regulation: la baseline e la determinazione degli investimenti inclusi in tariffa

La regolazione *menu* adottata da OFWAT è finalizzata a evitare che i gestori producano dei *business plan* “gonfiati”, cioè che presentino costi artificialmente alti ovvero stime conservative o, ancora, che considerino soluzioni inefficienti e più costose. Il principio sottostante la regolazione *menu* è offrire un *menu* di “contratti” regolatori tra cui la società può scegliere quello che più le si addice¹⁵. La spesa a copertura degli investimenti riconosciuti in tariffa si collocherà fra il livello di spesa della proposta del regolatore (*baseline*) e quello della società (*bid*).

6.2 La struttura tariffaria

Gli investimenti contenuti nel *business plan* ed approvati da OFWAT sono finanziati interamente al netto di eventuali contributi, come ad esempio i finanziamenti a fondo perduto dell’Unione Europea, attraverso le tariffe regolate.

Il sistema di remunerazione degli investimenti cambia però a seconda del tipo di *asset*, che OFWAT distingue in non infrastrutturali e infrastrutturali. Gli *asset non infrastrutturali* sono gli impianti al di sopra del livello del suolo, ad esempio depuratori, stazioni di pompaggio, etc. Gli *asset infrastrutturali* sono invece generalmente posizionati nel sottosuolo, cioè condotte d’acqua o tratti della rete fognaria, oppure opere con vita utile estremamente lunga quali, ad esempio, le dighe.

Gli investimenti sono remunerati includendo in tariffa il costo d’uso dell’*asset* durante la sua vita utile, dato dalla somma dell’ammortamento (*return of capital*) e della remunerazione sul capitale investito (*return on capital*). L’approccio di OFWAT si differenzia da quello del metodo normalizzato perché si basa su alcune importanti specificità, e cioè:

- la remunerazione sul capitale viene calcolata su un *asset base* (*Regulatory Capital Value*) il cui valore iniziale venne stimato a suo tempo sulla base del valore medio delle azioni nei primi duecento giorni dopo la privatizzazione (ovvero, ad un valore di mercato);
- l’ammortamento è invece calcolato sulla base di un *asset base* valutato al valore di rimpiazzo degli *asset*, utilizzando una metodologia di calcolo conosciuta come *Modern Equivalent Asset* (MEA)¹⁶.

Il valore dell’insieme degli *asset* o *asset base* (denominato *Regulatory Capital Value* o *RCV*) ai fini del calcolo della remunerazione del capitale investito viene aggiornato tramite il processo noto come *rolling forward*, così definito:

¹⁵ Cfr. ancora LAFFONT J.J. - TIROLE J. (1993, capp. 1 e 2).

¹⁶ Ove il valore MEA corrisponde ad un insieme di *asset* che un’impresa efficiente utilizzerebbe se dovesse sostituire gli *asset* esistenti e mantenere la stessa capacità operativa.

$$RCV_{ny} = RCV_{py} \cdot (1 + RPI) - CCD + MNI + EI + IRE - IRC$$

dove:

RCV_{ny} è l'*asset base* del nuovo anno,

RCV_{py} è l'*asset base* dell'anno precedente,

RPI è il tasso di variazione del *retail price index* o indice dei prezzi alla vendita,

CCD è l'ammortamento degli *asset* non infrastrutturali o *Current Cost Depreciation*,

MNI sono gli investimenti di mantenimento,

EI sono i nuovi investimenti, o *enhancements*, sia in *asset* non infrastrutturali che, come detto sopra, in *asset* infrastrutturali,

IRE è la spesa per il rinnovo delle infrastrutture o *Infrastructure Renewal Expenditure*,

IRC è il costo operativo in tariffa per il rinnovo delle infrastrutture (quota di ammortamento dell'infrastruttura riconosciuta in tariffa) o *Infrastructure Renewal Charge*.

Gli ammortamenti (CCD) sono calcolati usando la metodologia MEA per la valutazione al valore di rimpiazzo dell'*asset base* non infrastrutturale. Le spese di mantenimento (MNI) sono investimenti di rimpiazzo degli *asset* giunti alla fine della loro vita utile, investimenti che vengono effettuati per garantire la ricostituzione della rete e quindi la stabilità dei servizi nel tempo. Nel medio e lungo periodo OFWAT si aspetta che il CCD sugli *asset* non infrastrutturali sia comparabile con le spese MNI e che quindi il RCV sia mantenuto stabile.

I nuovi investimenti (*enhancements*) accrescono l' RCV . Per la parte di *enhancements* non infrastrutturali, nel medio e lungo periodo ci si può aspettare l'equivalenza di CCD e MNI : ciò comporterà quindi che l'accresciuto RCV sarà mantenuto stabile ai nuovi livelli.

Per gli investimenti infrastrutturali, OFWAT adotta il sistema denominato *pay as you go*. L'idea sottostante è che il *network* sotterraneo costituisca un'entità unica e integrata, la cui funzionalità deve essere garantita in perpetuo. Il gestore deve adottare un approccio unitario per la programmazione e realizzazione della manutenzione delle reti idriche e fognarie. Perciò, si introduce in pratica un *Infrastructure Renewal Charge* (IRC), assimilabile ad un costo operativo, che entra direttamente in tariffa. Il calcolo della IRC è effettuato a partire dai livelli storici di spesa sostenuti per rimpiazzare gli *asset* sotterranei (*Infrastructure Renewal Expenditure* o IRE) e considerando la proposta di investimenti futuri da parte del-

l'impresa: *IRC* è pari alla media fra gli investimenti consuntivati e quelli previsionali. Gli investimenti consuntivati sono quelli effettuati durante i cinque anni che precedono il periodo di regolazione per il quale si sta decidendo il *price-cap*: ad esempio, gli investimenti consuntivati durante il periodo 2005-2010 sono quelli considerati nel calcolo dell'*IRC* riconosciuto nella tariffa per il periodo 2010-2015. Gli investimenti previsionali sono quelli che la società prevede di dover effettuare per mantenere i livelli di servizio della rete durante il periodo di regolazione di cui si sta decidendo il *price-cap* ed il periodo di regolazione successivo (quindi un periodo di dieci anni): ad esempio gli investimenti previsionali per il periodo 2010-2020 sono quelli considerati nel calcolo dell'*IRC* riconosciuto nella tariffa per il periodo 2010-2015.

A fronte di questa componente tariffaria, il gestore si obbliga a realizzare gli investimenti per rimpiazzare e/o riabilitare parti delle reti (*IRE*), così da garantirne la stabilità nel tempo del livello di servizi e della funzionalità (*serviceability*). OFWAT si aspetta che nel medio e lungo periodo *IRC* ed *IRE* siano in equilibrio e che quindi non vi siano movimenti dell'*asset base* se non per spese di ampliamento (che fanno parte degli *enhancements*), che comportano la crescita dell'*RCV*.

Il sistema adottato da OFWAT per gli investimenti infrastrutturali ha due vantaggi specifici rispetto al sistema basato sul finanziamento e recupero da parte dell'impresa regolata dei costi dell'investimento durante la vita utile di quest'ultimo, come avviene nel metodo normalizzato.

In primo luogo, riconoscendo in tariffa nel corso stesso del periodo regolatorio la copertura delle spese di manutenzione e rinnovo degli *asset* esistenti, riduce il valore dell'investimento non ammortizzato che residua alla fine del periodo regolatorio. Ciò di cui sarà ancora necessario completare l'ammortamento sarà il valore degli *asset* di miglioramento e ampliamento (*EI*) la cui stima di valore residuo è certamente meno controversa. In questo modo, il metodo OFWAT riduce il rischio per l'impresa di non vedersi riconosciuto dal regolatore nel periodo regolatorio successivo il valore residuo e la relativa remunerazione del capitale¹⁷. Con riferimento al sistema di affidamenti italiano, un metodo di questo genere ridurrebbe l'impatto del problema relativo al valore residuo delle opere alla fine del contratto, che rappresenta una delle maggiori barriere alla concorrenza nella fase di rinnovo della concessione e che spesso induce a un allungamento della durata della concessione per garantire il ritorno del capitale investito.

¹⁷ Si vedano AMSTRONG M. - COWAN S. - VICKERS J. (1994, cap. 10) e COWAN S. (2006).

In secondo luogo, il metodo OFWAT può contribuire a ridurre la necessità di far ricorso a nuova finanza per far fronte alle spese di investimento e quindi a ridurre le problematiche di finanziabilità derivanti da consistenti piani di manutenzione e di espansione. In particolare, un sistema basato sul riconoscimento degli ammortamenti in tariffa deve adottare delle assunzioni riguardo la vita utile durante la quale l'investimento viene recuperato. Se il tasso di deterioramento delle infrastrutture esistenti è più rapido dell'ammortamento riconosciuto in tariffa (così come ad esempio accade con l'applicazione del metodo normalizzato), le spese di manutenzione risulteranno non coperte e si dovrà far ulteriore ricorso a nuova finanza. Con il metodo OFWAT, invece, dato che la velocità di recupero di questo tipo di spese è immediata grazie al meccanismo *pay as you go*, tale discrepanza non si crea e non sussiste la necessità di far ricorso a nuova finanza.

Una volta che il piano di investimenti è stato incluso nel pacchetto regolatorio e quindi in tariffa, nei cinque anni successivi OFWAT, congiuntamente con DEFRA, EA e DWI, effettua un controllo sul raggiungimento dei relativi *output* previsti per ogni singola società. In altri termini, tranne che in casi specifici di investimenti di particolare importanza strategica ed impegno finanziario, OFWAT non entra più nel merito dell'investimento ma si focalizza sul raggiungimento o meno degli obiettivi stabiliti. In questo contesto si possono verificare le seguenti situazioni:

- la società utilizza soluzioni diverse da quelle prospettate nel *business plan*, ma ad un costo inferiore e raggiunge gli obiettivi. Le parti coinvolte si accertano che gli *output* siano stati raggiunti. I benefici di questa efficienza sono condivisi fra il gestore – che ha ridotto il costo nel corso del periodo regolatorio – e i suoi utenti – che se ne avvantaggiano nel periodo regolatorio successivo sotto forma di minor *IRC* (che è basato sulle spese di investimento consuntivate);
- le circostanze legislative/regolatorie cambiano e si modificano anche gli *output*. In questo caso (procedura di *logging down* o *logging up*) i costi di investimento non sostenuti o gli *extra* costi sostenuti a causa degli *output* mutati sono riconosciuti in valore attuale in tariffa nel successivo periodo di regolazione;
- nel caso in cui la società regolata non raggiunga gli obiettivi, verranno fatti degli aggiustamenti (procedura di *shortfalling*, di natura diversa a seconda della tipologia di investimento) per neutralizzare, in valore attuale, i benefici goduti da investimenti riconosciuti in tariffa e mai effettuati.

7. - Considerazioni conclusive e di prospettiva

Tornando alla situazione italiana, è ormai evidente l'urgenza di una messa a punto a livello nazionale del metodo di determinazione delle tariffe del servizio idrico. Riprendendo con modifiche e sviluppi alcune delle indicazioni contenute nella proposta Co.Vi.Ri. del 2002 e in quelle regionali e tenendo conto dell'esperienza inglese, i perni di una revisione della metodologia tariffaria dovrebbero essere i seguenti:

- passaggio dal *revenue-cap* al *price-cap*;
- intervallo quinquennale di regolazione;
- adozione del tasso di inflazione effettivo come tasso di riferimento della formula (eventualmente, per ridurre i rischi di indicizzazione *ex post*, il tasso IPCA previsto a livello UE con recuperi in relazione agli scostamenti tra inflazione prevista e inflazione effettiva);
- obiettivo *X* di efficientamento applicato all'insieme dei costi riconosciuti in tariffa (salvo le precisazioni che faremo più avanti) e predeterminato per il quinquennio regolatorio; la *X* va stabilita distintamente per ogni gestore sulla base delle risultanze derivanti da una procedura di *yardstick competition* disegnata e realizzata da un'autorità nazionale; per questa via si può ottenere una convergenza nel tempo ai costi efficienti senza bisogno di applicare in modo rigido una formula uniforme di modellizzazione dei costi derivata da stime effettuate a un istante di tempo e senza aggiornamenti successivi;
- introduzione in tariffa di due fattori simmetrici di correzione, il primo riferito alla *performance* del gestore in termini del conseguimento di obiettivi di qualità e ambientali, il secondo riferito a scostamenti superiori a una soglia predeterminata nei volumi fatturati rispetto a quelli previsti; essenziale è comunque che il regolatore conduca una corretta analisi delle cause di tali scostamenti per contrastare eventuali comportamenti opportunistici del gestore (inefficienza del sistema di misurazione, mancato contrasto dell'evasione tariffaria e non raggiungimento degli obiettivi di contenimento delle perdite di rete);
- regolazione del prezzo dell'acqua all'ingrosso;
- articolazione tariffaria basata su quota fissa e parte variabile, maggiorazione per le utenze non residenti, possibilità di riduzioni tariffarie per famiglie disagiate in base a strumenti di *means testing*.

Naturalmente bisognerà poi ragionare sulla questione della remunerazione del capitale alla luce del recente voto referendario. Al riguardo, rileva come, nel giu-

dicare ammissibile il quesito referendario, la Corte Costituzionale, con riferimento alla nozione di “rilevanza economica” del servizio idrico ai sensi della normativa comunitaria, abbia espressamente indicato come “coessenziale” a tale nozione il principio della copertura dei costi con i ricavi, rilevando che la normativa residua (*post* referendum) dell’art. 154 del Codice ambientale assicuri comunque la caratteristica di corrispettivo della tariffa, determinata in modo tale da assicurare «la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi e del principio chi inquina paga»¹⁸. È in questo quadro, quindi, che andrà collocata la questione del riconoscimento in tariffa del costo di finanziamento degli investimenti, da ricondurre rigorosamente a quanto indispensabile per promuovere la composizione delle fonti di finanziamento più adatta a ridurre al minimo la tariffa necessaria ad assicurare la copertura dei costi di investimento¹⁹.

Un’ulteriore questione, connessa con quella ora richiamata, riguarda l’attuale durata della pianificazione d’ambito: nella fase di definizione di un nuovo metodo tariffario, essa può essere utilmente rivisitata, riducendola a un orizzonte temporale di 5-10 anni con un regolare aggiornamento ogni 5 anni e identificando contestualmente obiettivi realmente raggiungibili in questo intervallo. Occorre inoltre, come vedremo più avanti, migliorare decisamente l’efficienza del sistema di regolazione e delle procedure di approvazione e revisione dei Piani d’Ambito.

Con riferimento alla questione dell’orizzonte temporale, adottando una metodologia di *rolling forward* analoga a quella elaborata da OFWAT, si potrebbe separare la realizzazione degli investimenti di ampliamento e miglioramento dalla gestione e manutenzione delle reti e degli impianti, che potrebbe essere anche assegnata con contratti di concessione di durata inferiore con recupero immediato in tariffa degli investimenti di manutenzione e rinnovo. In questo caso, gli investimenti di ampliamento e miglioramento potrebbero essere effettuati da una società patrimoniale a maggioranza pubblica e con la partecipazione di investitori istituzionali. Previa concertazione con il gestore del servizio e delle reti, le singole nuove opere potrebbero essere realizzate anche tramite *project finance*. Al gestore potrebbe essere assegnata la funzione ulteriore di coordinamento tecnico del piano di investimenti complessivo.

Venendo poi alla questione relativa alla sopportabilità della tariffa per l’utenza, occorre verificare se il Piano d’Ambito sia in grado di autofinanziarsi o abbia bisogno

¹⁸ Corte Costituzionale, Sentenza n. 26, 2011, pp. 5-6.

¹⁹ Per una analisi articolata della questione dei costi di finanziamento, cfr. per esempio CAVALLO L. - COCO G. (2002).

di contributi a fondo perduto o, in alternativa, di un intervento di aiuto nello *start-up* iniziale da recuperare in una fase successiva. Questa verifica va sviluppata per condizioni iniziali di stato del servizio (che coincidono in larga misura con aree territoriali) e per segmenti (sicurezza di approvvigionamento anche in relazione ai cambiamenti climatici, efficienza delle reti di distribuzione, adeguamento della capacità di trattamento dei reflui alle direttive comunitarie e al D.lgs. n. 152 del 2006).

Nell'ottica di identificare strumenti di aiuto quanto più possibile non distorti, nelle situazioni dove le arretratezze funzionali pregresse e la necessità di significativi investimenti nella fase di avvio impongono comunque una gobba iniziale eccessiva nel profilo tariffario e che quindi richiederebbero un *grant* per superare la fase di *start-up* con tariffe accettabili per gli utenti, può risultare più efficiente l'adozione di "tariffe virtuali" piuttosto che di contributi diretti alla gestione. In pratica, il gestore incasserebbe comunque la tariffa derivante dal Piano d'Ambito che garantirebbe così la bancabilità del piano stesso, ma la quota di tariffa eccedente il livello giudicato accettabile per gli utenti verrebbe coperta con fondi di anticipazione da parte della finanza pubblica. In altri termini, l'erogazione dell'aiuto finanziario per la fase di avvio gestionale avverrebbe nella forma di un aiuto all'utente piuttosto che di una contribuzione diretta al gestore in conto capitale o in conto esercizio, con effetti di incentivo al miglioramento gestionale che la contribuzione a fondo perduto non assicura. Le risorse impiegate per le tariffe virtuali potrebbero essere integralmente o parzialmente recuperate nel tempo dall'ente pubblico finanziatore: si tratta cioè di rendere maggiormente *flat* la tariffa all'utente, recuperando nei periodi successivi – quando il capitale non ammortizzato andrà riducendosi e si realizzeranno i contenimenti dei costi gestionali – l'aiuto all'utenza concesso nella fase iniziale.

Se questi sono a nostro giudizio i principali miglioramenti da introdurre nella metodologia tariffaria, non possiamo nascondervi che si pongono problemi a monte, relativi all'assetto istituzionale di regolazione, che vanno ormai risolti pena l'impossibilità stessa di operare una regolazione tariffaria secondo i principi indicati. Ci riferiamo alla necessità di istituire una vera e propria Autorità indipendente di regolazione nazionale del settore, libera dai condizionamenti ministeriali cui è soggetta l'attuale Commissione di vigilanza nonché dotata dei poteri di regolazione e sanzione propri di un'autorità²⁰. È ora di superare la procedura arcaica

²⁰ Per una presentazione ragionata degli argomenti che la teoria economica porta a supporto della superiorità della regolazione attuata da Autorità indipendenti rispetto a quella affidata a burocrazie non indipendenti, cfr. BOITANI A. - PETRETTO A. (2000); per una riflessione a partire dall'esperienza italiana, cfr. DE VINCENTI C. (2010a, 2010b).

e, come l'esperienza mostra, paralizzante, in base alla quale è un decreto ministeriale, invece che una delibera dell'Autorità di regolazione, a stabilire il metodo tariffario. È necessario che la certezza delle regole sia garantita da un soggetto che possa assumere il necessario *commitment*, e quindi sia indipendente dal potere politico, e possa sanzionare quanti, ATO o gestori, a quelle regole vengono meno. *Last but not least*, dopo la cancellazione delle autorità d'ambito disposta dalla legge n. 42 del 2010, occorre che il governo fornisca subito linee-guida alle regioni per la ricostituzione di soggetti di governo d'ambito che, sulla base delle regole stabilite dall'Autorità nazionale, svolgano le funzioni di concedenti del servizio idrico.

Rileva a questo riguardo la novità introdotta dal recente Decreto legge n. 70 del 2011 che prevede la costituzione di una Agenzia regolatoria per il settore idrico. Nella versione del decreto nota al momento in cui scriviamo, essa presenta almeno in parte alcuni aspetti propri di una autorità indipendente, ma molto dipenderà dalle modalità con cui saprà operare e dalla sua credibilità tecnica.

Il fatto è che un'Autorità nazionale di regolazione deve avere a disposizione poteri ampi non solamente nella determinazione delle tariffe, ma anche come indirizzo e controllo degli affidamenti e delle regole per la redazione e revisione dei Piani d'Ambito e nella introduzione di incentivi e penalità per i gestori. Infatti, la tipologia propria di questi contratti non può essere confinata nel modello contrattuale classico, in quanto comporta una rivisitazione degli stessi ad intervalli regolari: la fase di revisione dei Piani (con cadenza di 5 anni) deve essere sostanzialmente effettuata sotto lo stretto controllo dell'Autorità e sul modello adottato dall'OFWAT in Inghilterra. Deve cioè comprendere anche un'approfondita discussione sui Programmi di investimento nel periodo di regolazione, identificandone i costi e i benefici, le procedure approvative ed autorizzative, le modalità di finanziamento e di realizzazione. L'Autorità, di concerto con le strutture ministeriali interessate, dovrebbe perciò stabilire regole chiare per la stesura dei documenti di gara, delle convenzioni di gestione e dei disciplinari tecnici, e per le modalità di validazione della bancabilità del Piano. Dovrebbe altresì vigilare *ex post* sull'applicazione di livelli tariffari medi e condurre verifiche sostanziali/economiche circa l'efficienza e la qualità del servizio dei gestori, anche mediante l'emissione di *standard* tecnici e normative specifiche vincolanti per ATO e gestori.

Per svolgere questi compiti, occorre che l'Autorità disponga di adeguate capacità specialistiche e risorse finanziarie. Corrispondentemente, verrebbe meno la necessità di strutture regolatorie pesanti a livello dei singoli ATO, con risparmi netti per la finanza pubblica aggregata. Del resto, la creazione di una Autorità

centrale con le caratteristiche indicate comporta di per sé una rivisitazione del ruolo delle Regioni e degli ATO.

Cominciamo dalle prime. La complessità delle informazioni ambientali, tecniche ed economiche connesse al servizio idrico e la loro specificità territoriale rendono probabilmente insufficiente una articolazione esclusivamente a livello centrale del sistema regolatorio. Inoltre, la regolazione ambientale come prevista nel D.lgs n. 152 del 2006 propende a lasciare al livello centrale (Ministero dell'Ambiente) la definizione dei principi base, mentre la funzione applicativa reale è a livello regionale o multi-regionale (Distretti Idrografici) che devono definire gli obiettivi, i piani e le iniziative previste nella Direttiva CE 2000/60. In analogia a questo assetto, si potrebbe prevedere che vengano istituiti uffici dell'Autorità decentrati a livello regionale per l'applicazione concreta di alcune delle funzioni di controllo da questa esercitate. Inoltre, alle Regioni spetta il compito di ridefinire gli ambiti territoriali ottimali ed è probabilmente opportuno che in questa fase si proceda anche ad una riduzione del loro numero, accorpandoli possibilmente proprio su una base regionale come è già nelle intenzioni di alcune regioni.

Venendo infine al ruolo degli ATO, rimarrebbero loro le funzioni fondamentali di concedenti del servizio idrico nel proprio ambito territoriale. È chiaro che per evitare sovrapposizioni di compiti con l'Autorità nazionale, i futuri Enti d'Ambito non dovrebbero intervenire né sulla metodologia tariffaria né sui parametri di competenza dell'Autorità nazionale (come il recupero di efficienza, la metodologia per la determinazione del costo del capitale, il limite dell'incremento tariffario). Piuttosto, gli Enti d'Ambito dovranno concentrarsi sulla definizione del Piano d'Ambito sulla base delle esigenze del territorio e della disponibilità di risorse, sull'affidamento del servizio nel rispetto della legislazione nazionale e comunitaria, sul controllo degli obiettivi di qualità del servizio e di tutela ambientale in accordo alla legislazione vigente, sull'articolazione tariffaria per scaglioni di consumo, territorio e tipologia di fornitura²¹.

²¹ Quest'ultimo compito dovrebbe comunque seguire direttive ed essere approvato dall'Autorità centrale di regolazione per evitare che interessi locali inducano eccessive disparità fra categorie di utenti e territori.

BIBLIOGRAFIA

- ACTON J. - VOGELSANG I. (eds.), «Symposium on Price-Cap Regulation», *RAND Journal of Economics*, vol. 20, 1989.
- ALEXANDER I. - SCHUGART C., «Risk, Volatility and Smoothing: Regulatory Options for Controlling Prices», 2000, http://www.geocities.com/ian_alexander_1967/price_volatility.doc.
- AMSTRONG M. - COWAN S. - VICKERS J., *Regulatory Reform*, MIT press, 1994.
- ARMSTRONG M. - REES R. - VICKERS J., «Optimal Regulatory Lag Under Price-Cap Regulation», *Revista Espanola de Economia*, 1995, pages 93-116.
- ARMSTRONG M. - SAPPINGTON D., «Recent Developments in the Theory of Regulation», in ARMSTRONG M. - PORTER R. (eds.), *Handbook of Industrial Organization*, vol. 3, Elsevier-North Holland, Amsterdam, 2007.
- BOITANI A. - PETRETTO A., «Independent Regulatory Agencies: Economic Theory and Institutional Evidence», in DARDANONI V. - SOBBRIO G. (a cura di), *Istituzioni politiche e finanza pubblica*, Franco Angeli, Milano, 2000.
- CAVALLO L. - COCO G., «La remunerazione del capitale investito nelle imprese soggette a regolazione», in *Economia Pubblica*, fascicolo monografico, *La riforma della regolazione nei settori di competenza del CIPE e dei ministeri*, vol. XXXII, n. 4, 2002.
- COLARULLO G. - GENCO M. - MAZZOLA M.R., «Modelli tariffari alternativi per il finanziamento del rinnovo e manutenzione delle reti idriche», in BERTOLA P. - FRANCHISI M. (a cura di), *La gestione delle reti idriche*, Collana Fondazione AMGA, Franco Angeli Editore, Milano, 2011a.
- , --, --, *La regolazione dei servizi idrici in Inghilterra e Galles: analisi e suggerimenti per il sistema italiano*, mimeo, 2011b.
- COWAN S., «Network Regulation», *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 22, n. 2, 2006.
- DE VINCENTI C., «Chi ha paura delle autorità indipendenti?», in BARUCCI E. - DE VINCENTI C. - GRILLO M. (a cura di), *Idee per l'Italia. Mercato e Stato*, Milano, Francesco Brioschi Editore, 2010a.
- , «Regolazione e Antitrust nelle Public Utilities, ovvero il “passo a due”», in RABITTI BEDOGNI C. - BARUCCI P. (a cura di), *20 Anni di Antitrust. L'Evoluzione dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, Torino, Giappichelli Editore, 2010b.
- , «Governo pubblico e mercato nei servizi pubblici locali», in ASTRID, *I servizi pubblici locali tra riforma e referendum*, Rimini, Maggioli Editore, 2011.
- FAZIOLI R. - TIRAORO L., «La regolazione dei servizi idrici nella transizione alla legge Galli», *Economia Pubblica*, fascicolo monografico, *La riforma della regolazione nei settori di competenza del CIPE e dei ministeri*, vol. XXXII, n. 4, 2002.
- LAFFONT J.J. - TIROLE J., *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, MIT Press, 1993.

- LITTLECHILD S.C., *Regulation of British Telecommunications Profitability*, HMSO, London, 1983.
- MAZZOLA M.R., «Le infrastrutture idriche: finanziamento, regolazione e mercato», in MANACORDA P.M. (a cura di), *I nodi delle reti*, Libri di Astrid, Firenze, Passigli Editore, 2010.
- UKWIR, *Report "Review of Cost Benefit Analysis and Benefits Valuation"*, 10/RG/07/18, London, 2010.
- VIGNERI A., «La riforma dei servizi pubblici locali. Valutazioni e prospettive», in ASTRID, *I servizi pubblici locali tra riforma e referendum*, Rimini, Maggioli Editore, 2011.

Servizi portuali e concorrenza nel rilancio dell'economia*

Luigi Fiorentino**

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, Roma

The harbour system occupies a major role in the European transport network. Owing to its geographical position, Italy could represent a natural hub for sea trade. Nevertheless, the Italian harbours seem to be lacking in competitiveness compared to the foreign ones. Therefore, it is necessary to modernize the system through technological innovation and a competitive reassessment of the entire sector. Adequate regulations together with the right attention to the market trends would enable the Italian harbour system to increase its efficiency. Consequently, the entire country would benefit from the opportunity of an economic revival and welfare.

[JEL Classification: R40; R42].

Keywords: harbour system; regulations; competition; economy.

* Relazione presentata all'Incontro di Studio su Regolamentazione e Gestione dei Servizi Portuali, Università degli Studi di Roma "Tor Vergata", Facoltà di Economia - Dipartimento di Economia e Territorio; 18 ottobre 2010.

** <luigi.fiorentino@agcm.it>. Le opinioni e i giudizi espressi nel presente lavoro sono da addebitarsi unicamente all'autore e non impegnano l'Amministrazione di appartenenza.

1. - Premessa

Non è impresa facile avventurarsi nel mare vasto, e agitato dalle pressanti istanze di riforma, della regolazione in materia portuale. Ci sarebbe bisogno – permettetemi la battuta – di un porto sicuro e magari anche “concorrenziale”. Questo vale anche per l’Autorità *antitrust*, che pur segue le vicende portuali sin dalla sua istituzione (ormai ventennale) – e che ha attivamente contribuito al dibattito da cui è scaturita la legge n. 84 del 1994¹, legge che rappresenta tuttora un caposaldo della normativa di riferimento.

Si possono, tuttavia, enucleare con una certa facilità i fattori principali a cui è necessario dedicare particolare attenzione, se si intende instaurare un rapporto virtuoso tra concorrenza e regolazione nel settore portuale.

Partiamo da alcuni dati oggettivi, talmente evidenti da rischiare di passare inosservati. Tuttavia la “fatica dell’ovvio” può essere utile per apprezzare a pieno la rilevanza della “questione portuale”.

Il trasporto merci su nave è ancora considerata la soluzione più efficiente per ciò che riguarda il trasporto di merci su distanze medie e lunghe: sui lunghi tratti, infatti, i costi variabili aumentano in modo meno sensibile di quanto non accada, invece, per il trasporto aereo.

I porti si rivelano così dei nodi importantissimi e imprescindibili all’interno della rete globale degli scambi di merci; tale rete sta progressivamente diventando sempre più estesa, via via che il processo di globalizzazione coinvolge sempre più in veste di protagonisti i Paesi dell’Estremo Oriente, nei quali si delocalizza una quota sempre più ampia di fasi produttive. La centralità del sistema dei porti nella rete di trasporti europei è indubbia: più di 1.200 porti commerciali dislocati in circa 100 mila km. di coste europee – a cui vanno aggiunte le centinaia di porti siti lungo i 36 mila km. di vie navigabili interne – sono cruciali per circa il 90% del commercio internazionale dell’Europa, oltre a garantire il 40% dei volumi del commercio intracomunitario². Si tratta di oltre 3 miliardi di tonnellate di merci (in buona parte *container* e in misura minore traffico *ro-ro*³) a cui dobbiamo aggiungere un rilevante flusso di traffico passeggeri, che comprende sia il turismo (come quello delle navi da crociera) che il piccolo cabotaggio dei pendolari (che in Italia interessa, ad esempio, il Golfo di Napoli e l’isola d’Elba).

¹ Si tratta della “legge di riordino della legislazione in materia portuale”.

² Dati in t/km. *Fonte*: COMMISSIONE EUROPEA (2007).

³ Ovvero navi che trasportano camion.

La posizione geografica dell'Italia, che possiede circa km. 7.500 di coste e si trova al centro del Mediterraneo, suggerisce che il nostro Paese dovrebbe sfruttare al meglio questo *asset*. Attraverso i porti transitano infatti enormi quantitativi di merci, che in parte proseguono poi verso altri Stati. Poiché le navi di maggiori dimensioni non possono passare attraverso il canale di Panama, per raggiungere le coste est delle Americhe le navi asiatiche si vedono costrette a passare necessariamente attraverso il canale di Suez e quello di Gibilterra, attraverso il Mediterraneo. L'Italia si candida perciò ad essere un *hub* naturale all'interno dello scacchiere mondiale del trasporto merci via nave.

A fronte di queste potenzialità, la realtà racconta però una storia diversa.

2. - I principali aspetti problematici del sistema portuale italiano

La Banca d'Italia ha realizzato un'indagine fra i principali operatori dello *shipping* internazionale⁴, allo scopo di mettere in evidenza i vantaggi e gli svantaggi del sistema portuale nazionale, rispetto ai principali concorrenti che sono i porti del *West Med* e del *Northern Range*.

Dall'indagine svolta, risulta che i porti italiani hanno, allo stato attuale, un unico e solo vantaggio rispetto ai concorrenti, legato al loro posizionamento geografico, del quale si è già parlato; qui ci limiteremo a sottolineare che, se fosse possibile rifornire i mercati dell'Europa centrale attraccando ai porti italiani, si risparmierebbe un giorno di navigazione rispetto ai porti spagnoli⁵ e ben cinque giorni di ulteriore navigazione necessari per raggiungere le coste tedesche e olandesi, usate attualmente quale sbarco preferenziale per raggiungere gli Stati mitteleuropei.

Le note dolenti sono invece numerose.

In primo luogo, va citata la qualità e la quantità delle infrastrutture terrestri italiane. In base alla classifica stilata periodicamente dal *World Economic Forum*⁶, l'Italia si trova in 39° posizione (sui 139 Paesi presi in esame) per le proprie infrastrutture ferroviarie, in 54° posizione per quelle stradali e addirittura in 73° posizione per la qualità complessiva delle infrastrutture⁷. Inoltre, secondo una ri-

⁴ BERETTA E., DALLE VACCHE A., MIGLIARDI A. (2009).

⁵ L'esempio è tratto dal "Comunicato alla Presidenza del 29 aprile 2008" sul DDL di "Riforma della legislazione in materia portuale" (disegno di legge S. 263).

⁶ WORLD ECONOMIC FORUM (2010).

⁷ Per un'analisi del ritardo infrastrutturale italiano rispetto agli altri Paesi industrializzati si rimanda a ITALIADECIDE (2009, con particolare riferimento al primo capitolo).

cerca realizzata dallo Studio Ambrosetti, sarebbero necessari non meno di 200 miliardi di euro di investimenti per recuperare il *gap* infrastrutturale che caratterizza le regioni del Mezzogiorno rispetto al resto d'Italia⁸. Alcune situazioni, quale ad esempio quella dei porti siciliani, penalizzati dalla mancata ultimazione della Salerno-Reggio Calabria e dal progressivo ridursi della disponibilità di treni merci⁹, sono più critiche di altre. In altri casi, invece, sono gli stessi porti a necessitare di adeguamenti strutturali e infrastrutturali più o meno rilevanti: è il caso, ad esempio, dei porti di Napoli e Salerno, afflitti dalla scarsa capacità e lunghezza delle banchine¹⁰, dalla ridotta profondità degli scali e dalla insufficienza degli spazi dedicati alla gestione dei *container*; a ciò si aggiunge il fatto che il trasporto ferroviario risulta in alcuni casi congestionato¹¹.

A conferma di ciò, i maggiori operatori internazionali che si servono dei porti italiani lamentano che il traffico merci risulta fortemente penalizzato dalle difficoltà che si incontrano al momento di doverlo smistare sulle principali arterie stradali e ferrate. In tempi in cui il traffico merci si avvale sempre più di percorsi intermodali¹², e in cui gli *inland costs*¹³ rappresentano sempre più il vero fattore competitivo e una delle principali criticità, la dotazione subottimale di infrastrutture risulta assai penalizzante per i porti italiani. Per far fronte a tale carenza si dovrebbe, da un lato, investire nelle infrastrutture e completare le principali linee

⁸ Dati citati in ITALIADECIDE (2009, p. 25).

⁹ Si pensi, ad esempio, che Gioia Tauro, che nel 2007 ha conosciuto una crescita del 17,2% di merci movimentate rispetto all'anno precedente, il traffico ferroviario merci ha perso il 21,2%. BOLOGNA S. (2009, pag. 30).

¹⁰ Tale carenza infrastrutturale era stata tra l'altro rilevata anche dalla stessa Autorità nell'ambito del provvedimento A405 - La nuova Meccanica Navale/Cantieri del Mediterraneo.

¹¹ BERETTA E., DALLE VACCHE A., MIGLIARDI A. (2009, pag. 20).

¹² «Man mano che si sviluppa la globalizzazione, il *global sourcing*, l'*outsourcing*, l'importanza dei traffici containerizzati tende a crescere, ma tende a crescere più in termini qualitativi che quantitativi, integrandosi sempre più nelle *supply chain*, sviluppando maggiormente l'intermodalità e spesso offrendo dei prezzi al cliente che nessun'altra modalità di trasporto è in grado di offrire. Anche se rappresenta meno di un quinto delle tonnellate movimentate, il *container* svolge una funzione essenziale come canale primario e per certi versi unico attraverso il quale il sistema produttivo italiano e i nostri consumatori raggiungono i mercati globali». BOLOGNA S. (2009, p. 26).

¹³ Gli *inland costs* sono quelli relativi al segmento di tratta che va dalla banchina al ricevitore cliente/finale o dallo speditore alla banchina.

ferroviarie inquadrare negli assi prioritari di trasporto della UE, o dei corridoi intermodali che rientrano nel *Trans European Network* (come ad esempio il corridoio 5 Lisbona-Kiev); dall'altro, si dovrebbe incentivare e potenziare, sia qualitativamente che quantitativamente, il trasporto ferroviario delle merci: in base ai dati Eurostat, infatti, in Italia le merci che arrivano via nave si spostano ancora per il 90% su gomma, contro il 79% della media UE e, ad esempio, il 66% della Germania, mentre si muovono via treno il 10% delle merci, a fronte del 14,4% della UE e del 21,4% della Germania.

Inoltre, alcuni operatori si sono lamentati del regime pressoché monopolistico con cui la società FS Cargo e le sue controllate gestiscono la movimentazione dei *container* dalle banchine dei porti alla ferrovia, facendo presente che in alcuni porti esteri i terminalisti gestiscono direttamente questa fase della filiera, con operazioni di trasferimento che si svolgono in tempi più contenuti.

In secondo luogo, dall'indagine risulta che gli scali italiani sarebbero contraddistinti da una minore efficienza rispetto a quelli stranieri: in particolare, le lamentele maggiori hanno riguardato i tempi ed i costi delle pratiche doganali, che avrebbero come conseguenza quella di tenere le navi in rada per tempi mediamente più lunghi rispetto a quelli fatti registrare all'estero, con conseguente accrescimento dei costi fino a 100.000 dollari.

In terzo luogo, i porti italiani risultano penalizzati da una dotazione infrastrutturale più scarsa rispetto a quella dei *competitors* internazionali: sempre secondo il *World Economic Forum*, l'Italia si trova in 81° posizione nella graduatoria della qualità dei porti¹⁴.

Secondo gli operatori di *shipping*, il problema maggiore è quello legato alla scarsa profondità dei fondali, che impedisce l'attracco delle navi di maggiori dimensioni. Questo aspetto risulta tanto più rilevante quanto più si pensa che la dimensione media delle navi, con gli anni, è in progressivo aumento. A ciò si aggiunge il fatto che le banchine si caratterizzano per una dotazione insufficiente di magazzini, piazzali e gru di portata idonea al servizio richiesto dalle navi di maggiori dimensioni. In questo caso, più che la dimensione economica degli investimenti necessari ad adeguare i porti (praticamente tutti, esclusi quelli di Trieste e Gioia Tauro), preoccupano i tempi necessari ad ottenere il rilascio delle concessioni ed il via libera ai lavori, tanto che apparirebbe opportuno velocizzare e semplificare gli *iter* burocratici.

¹⁴ WORLD ECONOMIC FORUM (2010).

Da notare, inoltre, che la carenza di spazi presso le banchine incide anche sui servizi ancillari, quali l'autotrasporto: presso molti porti italiani, al contrario di ciò che avviene all'estero, mancano infatti spazi e aree destinate allo stazionamento dei tir che consentano di limitare le ripercussioni negative sulle reti stradali e autostradali nei pressi degli scali merci.

In definitiva, emerge in modo netto il bisogno di adeguare i porti e i loro collegamenti con le principali arterie nazionali e internazionali, così da rendere il sistema portuale italiano sempre più attraente per gli operatori di *shipping* internazionali e, principalmente, per quelli che utilizzano le navi di maggiori dimensioni. Per compiere questo passo appare necessario, da un lato, velocizzare le procedure burocratiche e, dall'altro, aumentare le disponibilità finanziarie da destinare agli adeguamenti strutturali. Relativamente a quest'ultimo aspetto, le strade da percorrere sono almeno due: la prima è quella dell'incentivazione di forme di compartecipazione pubblico/privata degli investimenti, ad esempio facendo ricorso al *project financing* (magari attraverso un maggiore coinvolgimento del sistema bancario e finanziario, mediante, ad esempio, l'incentivazione di unità finalizzate al sostegno finanziario dello *shipping* e degli operatori marittimi¹⁵); in alternativa, si potrebbe aumentare l'autonomia finanziaria delle autorità portuali, riconoscendo loro, ad esempio, la possibilità di compartecipare al gettito generato dalle attività svolte sotto la loro supervisione¹⁶.

3. - Le opportunità di sviluppo

Una rilevazione del Censis¹⁷ afferma che in Italia, la logistica portuale e i servizi ausiliari ad essa collegati danno lavoro a 71.000 dipendenti e forniscono un contributo diretto al PIL di 6,8 miliardi di euro all'anno. In base ai dati forniti dall'Istat, poi, risulta che in Italia nel 2007 le merci da e per l'estero transitate nei porti italiani sono ammontate a circa 300 milioni di tonnellate, a fronte di circa 100 milioni di tonnellate trasportate su gomma e 18 milioni trasportate via treno.

Il comparto della logistica e quello dei servizi portuali assumono un ruolo rilevante anche per ciò che riguarda i posti di lavoro creati nell'indotto: si stima infatti che per ogni 1.000 euro investiti nel settore portuale, si generano 2.757 euro di ricchezza nel complesso dell'economia, mentre un aumento di 1.000 ad-

¹⁵ BERETTA E., DALLE VACCHE A., MIGLIARDI A. (2009, pag. 24).

¹⁶ CEFFALO L., GIURCIN A. (2009, p. 120).

¹⁷ CENSIS-ASSOPORTI (2008).

detti porterebbe alla creazione di 2.032 posti di lavoro nel sistema economico complessivo. Da questi dati emerge quindi chiaramente il ruolo di volano che il comparto della logistica portuale svolge nell'incentivare ed incrementare lo sviluppo economico di tutto il sistema economico locale e nazionale, nonché l'importanza che rivestono le politiche dedicate al suo sviluppo.

Se fra il 1997 ed il 2003 il traffico merci nei *container* presso i porti italiani è cresciuto del 9,9%, in linea con i principali concorrenti europei, quali il *West Med* e il *Northern Range* (cresciuti rispettivamente del 10% e dell'8,3%), fra il 2003 ed il 2007 l'incremento si è fermato al 4,4%, a fronte di aumenti ben più accentuati degli *hub* concorrenti. L'incremento fatto registrare nel primo periodo, fino al 2003, può essere spiegato prevalentemente dall'entrata in funzione di nuovi importanti porti, quali Gioia Tauro, Cagliari e Taranto, nonché del *terminal* di Genova Voltri; il successivo periodo di crescita lenta, invece, ha diverse spiegazioni e appare tanto più grave quanto più si pensa che è avvenuto nel momento di massima espansione dei flussi merci provenienti dall'Estremo Oriente e destinati all'Europa e al Nord America.

Inoltre, la crisi economica, accompagnata dai processi di de-localizzazione produttiva verso paesi con un minore costo del lavoro, ha comportato una significativa riduzione dei flussi di *export* dall'Italia (oltre che dell'*import*), comprimendo ulteriormente il traffico merci dei porti italiani e rendendo ancora più attuali le istanze di modernizzazione del nostro settore portuale.

Modernizzazione che deve puntare all'innovazione tecnologica ma anche a migliorare il quadro regolamentare esistente, con l'obiettivo ultimo di rimuovere gli ostacoli alla realizzazione di un sistema portuale efficiente e competitivo a livello internazionale, unica prospettiva in cui ci si può e ci si deve porre ragionando di trasporti marittimi, in un mondo – ormai – irrimediabilmente “piatto”¹⁸.

Per questo, la concorrenza, intesa come tecnica, come politica di sviluppo, può essere una grande opportunità di benessere e di rilancio dell'economia. Le problematiche riguardano in parte l'assetto regolatorio, in parte i comportamenti di mercato.

¹⁸ “Il mondo è piatto” è un famoso saggio di FRIEDMAN T. (2005), che descrive il processo di globalizzazione come una sorta di “appiattimento” delle relazioni economiche e sociali in tutto il mondo. Si può trattare di una grande opportunità ma non è più possibile pensare alle questioni economiche, soprattutto se parliamo delle grandi direttrici dei traffici di merci e persone, limitandosi all'ambito nazionale.

4. - Il quadro normativo prima e dopo la l. n. 84 del 1994: regolatori e ruolo dell'*antitrust*. *Competition policies* per lo sviluppo

Il sistema portuale italiano ha potuto beneficiare della legge di riforma n. 84/94, incrementando i propri livelli di efficienza e contribuendo al processo di ammodernamento e ampliamento. All'inizio degli anni '90 il sistema, dal punto di vista normativo, era caratterizzato dalla coincidenza, in capo alle organizzazioni portuali di diritto pubblico, delle funzioni di regolazione e di quelle di impresa; detta commistione di ruoli si accompagnava alla riserva *ex lege* per l'uso di manodopera per le operazioni di imbarco e sbarco di merci a favore delle "compagnie portuali", prevista dagli artt. 110-111 del Codice della Navigazione.

Già prima della famosa sentenza della Corte di Giustizia CE in materia di monopoli portuali (dicembre 1991) che, dichiarando gli artt. 110-111 del Codice della Navigazione contrari al Trattato CE, dava una spinta decisiva al processo di liberalizzazione del settore portuale¹⁹, l'Autorità *antitrust* era intervenuta con una segnalazione²⁰ per evidenziare che il diritto all'autoproduzione doveva essere garantito anche per i servizi resi in regime di monopolio legale dalle "compagnie portuali".

Molti e significativi passi avanti sono stati fatti nell'ottica dell'apertura dei mercati e dell'ammodernamento dall'inizio degli anni '90, quando l'Autorità *antitrust* esercitò più volte i propri poteri di segnalazione, per evidenziare le problematiche concorrenziali che caratterizzavano il regime regolatorio allora vigente.

In seguito alla nuova regolamentazione di settore, gli assetti organizzativi dei porti italiani, oltre che le condotte dei principali operatori, sono stati oggetto di un'approfondita Indagine Conoscitiva *ad hoc*, avviata dall'Autorità *antitrust* nel 1992 e conclusa nel 1997, una sorta di "cantiere aperto" in un momento di grande trasformazione strutturale e normativa del settore, da cui sono scaturite ben 7 segnalazioni e 2 istruttorie (di queste ultime, una, relativa al porto di Venezia, in materia di ingresso nei mercati delle operazioni portuali, in cui la pro-

¹⁹ In particolare, la citata sentenza della Corte di Giustizia (Corte di Giustizia, sentenza del 10 dicembre 1991, *Siderurgica Gabrielli-Merci Convenzionali Porto di Genova*, causa C-179/90) dichiarava lesive della concorrenza le modalità di esercizio dell'esclusiva da parte delle compagnie portuali per le operazioni di movimentazione, la sua immediata applicabilità, e comunque la messa in mora del legislatore nazionale, aprendo così spazi per nuovi ingressi nei mercati portuali e al contempo suscitando un'attiva opposizione delle imprese in essi già stabilmente insediate.

²⁰ *Ex art. 9 della legge n. 287 del 1990, si tratta della segnalazione AGCM del 27 marzo 1991 Servizi portuali* in Boll. n. 2/91.

blematica concorrenziale era legata alla natura ancora “ibrida” dell’ente regolatore; un’altra, riguardante la “compagnia portuale” di Brindisi, avente ad oggetto la gestione monopolistica della manodopera praticata da quest’ultima)²¹.

5. - Le problematiche concorrenziali originarie...

In un’ottica di tutela della concorrenza, nel contesto della previgente disciplina, l’Autorità constatava che il sistema di trasporti portuale si caratterizzava su principi anacronistici, di origine corporativa. Successivamente, il giudizio dell’Autorità *antitrust* sulla riforma effettuata con la legge portuale del 1994, sia pur con alcuni chiaroscuri, è sempre stato nel complesso sostanzialmente positivo. In particolare, la legge 28 gennaio 1994, n. 84 ha:

- i) istituito le Autorità portuali, con compiti di programmazione e controllo delle attività portuali, sancendo la separazione fra tali funzioni e lo svolgimento delle operazioni portuali, affidato alle imprese private. È così venuto meno il principale rischio di alterazione delle dinamiche concorrenziali, connesso alla commistione di ruoli che caratterizzava gli enti pubblici gestori dei porti. Questo sul piano del diritto, perchè di fatto, in diverse occasioni in cui l’Autorità *antitrust* si è occupata di porti, è riemersa la natura ibrida dell’Autorità portuale;

²¹ Si tratta del procedimento IC/4, *Indagine conoscitiva nel settore dei servizi portuali*, avviata il 4 novembre 1992 e chiusa il 16 ottobre 1997. Per quanto riguarda le segnalazioni e le istruttorie citate nel testo, cfr. i seguenti provvedimenti AGCM: 27 marzo 1991, Segnalazione relativa ai *Servizi portuali*, Boll. n. 2/91; 8 ottobre 1992, Provvedimento per intesa restrittiva della concorrenza, *Cardile Bros/ANGOPI-Confitarma-Fedarlinea-ASAP-SNAM*, Boll. n. 19/92 (la segnalazione del 27 marzo 1991 ed il provvedimento dell’8 ottobre 1992 sono stati pubblicati prima dell’avvio dell’indagine conoscitiva); 16 settembre 1993, Segnalazione relativa al *Riordino legislazione in materia portuale*, Boll. n. 26/93; 12 agosto 1994, Parere sul *Decreto attuativo dell’art. 16 della legge 84/94*, Boll. n. 32-33/94; 1 giugno 1994, Segnalazione relativa alle *Tariffe servizio pilotaggio porti*, Boll. n. 21/94; 14 marzo 1995, Parere relativo alle *Tariffe servizio bunkeraggio porti*, Boll. n. 9/95; 26 luglio 1995, Supplemento di parere relativo alle *Tariffe servizio bunkeraggio porti*, Boll. n. 29/95; 4 agosto 1995, Provvedimento per abuso di posizione dominante, *Nuova Italiana Coke/Provveditorato al Porto di Venezia*, Boll. 31-32/95; 13 giugno 1996, Segnalazione relativa a *Esclusiva delle compagnie portuali*, Boll. n. 23/96; 11 luglio 1996, Provvedimento per abuso di posizione dominante, *BIS/Compagnia portuale Brindisi*, Boll. n. 28/96; 6 febbraio 1997, Segnalazione relativa a *Esclusiva delle compagnie portuali*, Boll. n. 4/97; 19 giugno 1997, Provvedimento per inottemperanza, *Compagnia portuale Brindisi*, Boll. n. 25/97.

da ultimo, in una recente istruttoria relativa al traffico merci sulla rotta Palermo-Genova²²;

- ii) sostituito il regime concessorio con quello autorizzatorio per l'esercizio delle attività portuali, pur lasciando all'Autorità portuale il compito di determinare il numero massimo di autorizzazioni rilasciabili, in relazione alle esigenze di funzionalità del porto e del traffico;
- iii) liberalizzato le tariffe portuali;
- iv) imposto la trasformazione delle "compagnie portuali" da corporazioni a imprese operanti in regime di concorrenza.

Alcune questioni critiche rimaste irrisolte e problematiche di concreta applicazione della legge nelle singole realtà portuali hanno costituito l'oggetto dei successivi interventi dell'Autorità *antitrust*, fino ad alcuni casi molto recenti.

Vista la numerosità di interventi e temi, possiamo elencarne solo alcuni in questa sede, raggruppandoli in base alla tipologia di servizi interessati:

1. nel caso dei servizi di interesse generale²³ la legge n. 84/94 ha mantenuto la possibilità per le Autorità portuali di partecipare a società miste, ponendo tali soggetti in una posizione dominante, ad alto rischio di condotte escludenti ai danni dei concorrenti. L'Autorità *antitrust* ha evidenziato l'esigenza di pervenire ad un sistema di assegnazione dei servizi d'interesse generale mediante gara pubblica. La situazione attuale è variegata, alcuni servizi vengono affidati a privati con gara per un periodo definito, in altri casi permane la presenza delle Autorità portuali;
2. altri effetti anticoncorrenziali sono emersi in conseguenza delle misure volte a limitare l'entrata di concorrenti nella fornitura temporanea di manodopera. In effetti, nonostante siano ormai da tempo riconosciute come imprese, di fatto le "compagnie portuali" hanno ottenuto il monopolio nella fornitura di manodopera ad imprese concorrenti, e ciò ha causato effetti anticoncorrenziali che hanno portato l'Autorità ad avviare procedimenti istruttori e ad intervenire con attività di segnalazione²⁴;

²² Si tratta del procedimento A/417 *T-Link/Grandi Navi Veloci*, concluso nel maggio 2010 con impegni; l'Autorità portuale di Genova risultava essere il principale azionista della società che gestisce la stazione marittima e le richieste di accosto degli operatori.

²³ Vale a dire i servizi di illuminazione, pulizia e raccolta rifiuti, il servizio idrico, i servizi di manutenzione e riparazione, le stazioni marittime passeggeri, i servizi informatici e telematici, i servizi comuni al settore industriale e commerciale del porto.

²⁴ Il principale procedimento istruttorio è il già citato caso sulla "compagnia portuale di Brindisi", del 1996.

3. quanto ai servizi tecnico-nautici (pilotaggio, rimorchio, ormeggio e battellaggio), poiché si tratta di servizi atti a garantire, nei porti in cui sono istituiti, la sicurezza della navigazione e dell'approdo, essi sono soggetti ad un regime di monopolio regolamentare, seppure non direttamente fondato su norme primarie, regime che viene giustificato dalla loro assimilazione ad un servizio pubblico. L'Autorità *antitrust* ha evidenziato l'esigenza di contemperare il perseguimento degli obiettivi di sicurezza della navigazione con l'applicazione delle norme a tutela della concorrenza, suggerendo di valutare caso per caso l'opportunità di consentire la fornitura in esclusiva dei servizi tecnico-nautici. L'Autorità *antitrust* ha, inoltre, più volte sottolineato l'opportunità di garantire il diritto all'autoproduzione dei servizi tecnico-nautici a tutte le imprese che operano in un mercato ad essi contiguo, e dunque, sia alle imprese attive nei servizi marittimi sia a quelle portuali. D'altro canto, poiché questo diritto può risultare in conflitto con le esigenze di sicurezza della navigazione, al fine di conciliare le due questioni l'Autorità *antitrust* ha ritenuto di limitarsi a imporre alle imprese alcuni *standard* minimi di sicurezza e di demandare alle singole valutazioni imprenditoriali la decisione se ricorrere o meno all'autoproduzione. Di recente la questione dell'autoproduzione è tornata d'attualità, con alcune denunce ricevute in relazione alle c.d. attività di rizzaggio/derizzaggio²⁵, attività che, anche nell'apprezzamento del giudice amministrativo, si collocano a metà strada tra attività portuali (soggette ad autorizzazione) ed attività nautiche ;
4. diversi procedimenti istruttori, alcuni risalenti ed uno tuttora in corso, hanno riguardato operatori privati esercenti attività di tipo professionale o commerciale (agenti marittimi, spedizionieri doganali, ecc.), in particolare con riferimento a possibili condotte restrittive della concorrenza, tra cui intese volte alla fissazione in comune di prezzi. Si tratta di attività non strettamente qualificabili come "servizi portuali" e quindi non soggette alla relativa regolamentazione, ma alle quali è utile fare cenno, per completare questa breve panoramica degli ostacoli concorrenziali che si possono incontrare nei porti italiani²⁶;

²⁵ A beneficio di chi legge si ricorda che il rizzaggio consiste nel fissaggio del carico a bordo, mentre il derizzaggio è l'attività preparatoria allo sbarco della merce in cui si "libera" il carico.

²⁶ Cfr. in particolare il procedimento istruttorio I/733 *Servizi di agenzia marittima*, sul porto di Genova, avviato il 26 maggio 2010.

5. per quanto riguarda le attività industriali di allestimento o riparazione di navi, l'Autorità *antitrust* ha recentemente concluso un procedimento istruttorio nei confronti di una società concessionaria di bacini di carenaggio nel porto di Napoli oltre che impresa di riparazione navale nello stesso porto²⁷. L'istruttoria, che segue un altro procedimento analogo dell'Autorità *antitrust* (concluso nel 2002) e due segnalazioni (nel 2002 e nel 2007) sulla gestione dei bacini di carenaggio del porto di Napoli, ha consentito di accertare un abuso di posizione dominante posto in essere dalla società Nuova Meccanica Navale, mediante condotte volte ad impedire o limitare ingiustificatamente l'accesso al bacino di cui era concessionaria, alle altre imprese di riparazione operanti nel porto di Napoli.

6. - ...e i nodi ancora da sciogliere

L'istruttoria sul porto di Napoli ora citata ci dà lo spunto per introdurre l'ultima parte di questo intervento, volta ad individuare, alla luce delle precedenti esperienze e del mutato contesto economico e normativo, i nodi critici su cui, da oggi e per il futuro, sarà prioritario rivolgere l'attenzione in un'ottica di tutela della concorrenza.

Innanzitutto, partendo proprio dal caso del porto di Napoli, è bene sottolineare un punto: anche se l'attuale frammentazione del sistema dei porti italiani è una delle prime cause della loro scarsa competitività, ciò non può costituire un alibi per ridurre il livello di attenzione, laddove si debba verificare l'esistenza di condizioni operative eque per tutti i *competitor*. È infatti indispensabile garantire un accesso equo e non discriminatorio a tutte le infrastrutture portuali soggette ad un regime di concessione, che integrano i requisiti di *essential facility*. In altri termini, l'integrazione verticale, o le concentrazioni tra operatori concorrenti, in una o più realtà portuali, possono anche essere viste con favore quando migliorano l'efficienza degli operatori, purché siano salvaguardati i principi di accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali non duplicabili ed essenziali per il confronto concorrenziale.

Questo vale per le concessioni relative ai bacini di carenaggio e alle altre strutture legate all'attività di riparazione navale, ma vale anche – in particolar modo – per le imprese terminaliste, operatori che in genere dispongono contestualmente di

²⁷ Cfr. caso A/405 *La Nuova Meccanica Navale/Cantieri del Mediterraneo*, procedimento concluso il 28 ottobre 2009, in Boll. n. 44/2009.

una concessione demaniale su una parte dell'area portuale, di attrezzature dedicate e di un'autorizzazione per l'esercizio delle operazioni portuali. Non c'è qui spazio per un'analisi caso per caso, ma è un dato di fatto che i terminalisti hanno un ruolo centrale nell'ambito delle attività necessarie allo svolgimento delle operazioni portuali (ad esempio, servizi di carico e scarico, servizi doganali, servizi di interesse generale, servizi tecnico-nautici, ecc.); a volte sono gli stessi terminalisti che contattano gli operatori attivi nella fornitura delle diverse tipologie di servizi, in modo da offrire ai propri clienti l'intero "pacchetto" di servizi alle navi e/o alle merci.

Anche la Commissione europea, nella propria "Comunicazione su una politica europea dei porti" del 18 ottobre 2007, ha ritenuto opportuno riaffermare i propri orientamenti ed i principi della Corte di Giustizia in materia di concessioni, ricordando anche che la durata delle concessioni "deve essere fissata in modo da non restringere o limitare la libera concorrenza più di quanto sia necessario per ammortizzare gli investimenti e remunerare i capitali investiti in misura ragionevole pur mantenendo sul concessionario il rischio derivante dalla gestione" (p. 10, § 4.3).

Problematiche legate all'accesso di infrastrutture portuali stanno emergendo, come mostrano svariate denunce ricevute di recente dall'Autorità *antitrust*, anche in relazione alla questione, posta "a valle" del settore dei servizi portuali, della disponibilità di bande orarie o, mutuando la terminologia del trasporto aereo, degli "slot", che le Autorità portuali assegnano per consentire alle navi gli accosti nei porti.

A differenza del trasporto aereo, manca un quadro regolamentare comune: alcune Autorità portuali si stanno ponendo il problema di dotarsi di una regolazione idonea a consentire l'accesso ai nuovi entranti senza pregiudicare ingiustificatamente l'attività degli *incumbent*, talvolta ispirandosi alla *grandfather's rule* del settore aeroportuale²⁸; in altri casi, non sembra esservi ancora sufficiente sensibilità su un tema che potrebbe diventare di scottante attualità, nel caso in cui le compagnie dell'ex gruppo Tirrenia fossero acquistate da operatori già presenti sui vari mercati interessati e le bande orarie che residuano non fossero sufficienti per i nuovi entranti²⁹.

²⁸ La regola, applicata per gli aerei, prevede che agli operatori esistenti venga riservato circa l'80% delle bande orarie, purché essi le utilizzino realmente, mentre il resto deve essere assegnato con gara.

²⁹ Un esempio: se la compagnia toscana Toremar venisse acquistata da Moby, nelle rotte da/per l'isola d'Elba si creerebbe praticamente un monopolio. In questo caso, la disponibilità di *slot* residui da assegnare a nuovi operatori diventerebbe cruciale.

7. - Conclusioni

Sono, quelli elencati, nodi concorrenziali che, pur con sfumature diverse, sono comuni alle varie realtà: indipendentemente dal modello di sviluppo prescelto (non è detto, infatti, che si debba puntare solo ad attrarre le grandi navi *container* provenienti dall'Asia, se ci sono spazi per il traffico *ro-ro* a medio raggio), la competitività dei nostri porti può essere recuperata solo attraverso un aumento dell'efficienza complessiva, che consenta di offrire alla clientela un *transit time*³⁰ almeno comparabile a quello dei grandi porti europei. Per questo è necessario sviluppare le richieste sinergie, tra operatori, tra porti, tra porti e altre modalità di trasporto (in particolare quello ferroviario), ma ancora prima è indispensabile rimuovere le rendite di posizione che si annidano nel settore portuale e che finiscono per costituire un'inutile zavorra.

A tal fine, particolare attenzione deve essere prestata alle attività in concessione, ai criteri di accesso alle infrastrutture, al disegno di una regolazione che fornisca alle imprese i corretti incentivi. In particolare, occorrerebbe una riqualificazione della regolamentazione, per coniugare al meglio la promozione della concorrenza e la tutela degli altri interessi pubblici. Infatti, non si può non segnalare che il quadro normativo e la sua eterogeneità è per operatori e fruitori dei servizi portuali piuttosto variegato, ai limiti della caoticità. Ciò dipende, in parte, dalla natura stessa dell'attività portuale: tra le molteplici attività che si svolgono in un porto, numerose sono vincolate da limiti fisico-spaziali, alcune sono soggette ad un regime di contingentamento o almeno regolate, altre sono operate in mercati più aperti alla concorrenza. Tuttavia, non ci si può nascondere dal fatto che la scelta del decentramento della regolazione (rimessa in gran parte alle Autorità portuali oppure – secondo il progetto attuale di riforma³¹ – agli enti locali) non favorisce la formazione di condizioni omogenee e la configurazione del sistema portuale come rete di mercati funzionalmente integrati. Nel processo di decentramento previsto dalla riforma del settore, non va dimenticato che la tutela della concorrenza rimane una competenza dello Stato.

³⁰ È il tempo totale che serve per svolgere le varie operazioni portuali, incluse quelle di attracco della nave, carico e scarico della merce, tutte le formalità amministrative e doganali, ecc. Gli armatori ovviamente scelgono i porti dove questi tempi sono più ridotti.

³¹ Si tratta del disegno di legge Matteoli, che si occupa anche di ridefinire il ruolo e il grado di autonomia finanziaria delle Autorità portuali. È in gioco il braccio di ferro tra Stato e enti locali e tra i vari enti locali, in particolare Comuni, Regioni e Autorità portuali, per il riparto di competenze e naturalmente di fondi.

A prescindere dalle soluzioni che il legislatore individuerà a riguardo, resta il fatto che su alcuni temi essenziali (la questione degli “*slot*” ne è un esempio) un regolatore – centralizzato oppure “di prossimità” – dovrebbe comunque avere strumenti adeguati ed operare in modo da contribuire a sciogliere i principali nodi concorrenziali del settore. A conferma di quanto sia difficile intervenire in materia portuale, ci preme ricordare che, a differenza di quanto accade per altre modalità di trasporto, in ambito comunitario si sta facendo molta fatica a tracciare un orientamento condiviso, come testimoniano le vicissitudini della proposta di Direttiva sull'accesso ai servizi portuali, che non si è concretizzata³².

In ogni caso, la riforma del sistema portuale, anche dal punto di vista della regolazione, non può prescindere da una visione d'insieme, in base alla quale il sistema portuale va visto come una parte del più ampio “sistema integrato nazionale dei trasporti”, dove centrale diviene lo sviluppo complessivo delle infrastrutture. In questa prospettiva, è importante, allargare il respiro riformatore al sistema dei trasporti interni ed in particolare al settore ferroviario, dove diviene più urgente l'apertura del mercato per favorire nuovi investimenti e l'integrazione con il sistema portuale. Eventuali integrazioni verticali tra imprese, infatti, come si è già detto, possono anche essere viste con favore quando migliorano l'efficienza degli operatori, purché siano salvaguardati i principi di accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture.

³² La Direttiva, che si pone finalità pro-concorrenziali di trasparenza e garanzia di accesso ai porti, è stata più volte proposta negli ultimi anni e sempre rinviata dal Parlamento europeo; al momento l'unico risultato è una Comunicazione della Commissione su una politica europea dei porti, del 2007, che elenca i temi fondamentali da affrontare in futuro.

BIBLIOGRAFIA

- BERETTA E. - DALLE VACCHE A. - MIGLIARDI A., «Il sistema portuale italiano: un'indagine sui fattori di competitività e di sviluppo», Banca d'Italia, *Questioni di Economia e Finanza*, n. 39, 2009.
- BOLOGNA S., «Aspetti evolutivi della portualità italiana», in BETTINI E. - PICCIOCCI A. (a cura di), *Il sistema portuale italiano tra esigenze di riforma e difficoltà congiunturali*, CNEL, Documenti, n. 11, 2009, p. 26.
- CEFFALO L. - GIURCIN A., «Autostrade, aeroporti, ferrovie, porti: lo stesso male, la stessa cura», in AA.VV., *Dopo! Come ripartire dopo la crisi*, ed. IBL Libri, 2009, p. 120.
- CENSIS-ASSOPORTI, *La portualità come fattore di sviluppo e modernizzazione*, 2008.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione su una politica europea dei porti*, 18 ottobre 2007 COM (2007) 616, 2007.
- FRIEDMAN T., *Il mondo è piatto*, tradotto da Mondadori, (titolo originale, *The World Is Flat. A Brief History of the Twenty-First Century*), 2005.
- ITALIADECIDE, *Infrastrutture e territorio, Rapporto 2009*, ed. Il Mulino, 2009.
- WORLD ECONOMIC FORUM, *The Global Competitiveness Report 2010-2011*, 2010.

Neoliberalism, the Global Crisis, and the Ways Out

Grzegorz W. Kolodko*

TIGER - Kozminski University, Warsaw

Due to the interdependence of the contemporary world economy, the great American crisis of 2008-2010 rapidly has become the global crisis. However, it is not just another, only larger than before crisis. It is a fundamental crisis of the capitalist market economy based on neoliberalism. Overcoming the resulting challenges calls not just for managing deep financial and structural imbalances, which were the direct causes of the recession, but requires deep changes in the underlying values, institutions and policies. These changes must be based on the coincidence theory of development and new pragmatism.

[JEL Classification: A11; E6; F02; F43; H11; I38; N1; O17].

Keywords: world; globalization; development; transformation; crisis; recession; values; institutions; policie.

* <kolodko@tiger.edu.pl>; TIGER - Transformation, Integration and Globalization Economic Research Kozminski University, Warsaw.

1. - Neoliberalism, the Global Crisis, and the Ways Out

The things happen, as they do, because many things happen at the same time.

This sentence, repeated as the guiding principle, is the foundation of what I call the coincidence theory of development¹. It essentially means a comparative and interdisciplinary explanation of the essence and mechanisms of social and economic development as a historical process. But this theory may also be very useful on other occasions, for example, to explain the causes and mechanisms of the great economic crisis of 2008-2010. Most frequently the crisis is described in this timeframe, although its roots go back much earlier than 2008, and its consequences are going to be felt well beyond 2010.

2. - The Specific Character of the Current Crisis

We are dealing with something far more serious than just a temporary (in fact, a short term) slump of the business activity level and decline of the absolute production level. Traditionally, these have been measured using the Gross Domestic Product (GDP), and this measure should be gradually abandoned and replaced by the superior measures of sustainable social and economic development.²

It is true that globally it is the most extensive crisis in the post-war period that is during the lifetimes of three generations. However, it is an intellectually and politically unacceptable simplification to identify the current crisis with a temporary recession. If it is averaged, which as economists we enjoy doing, in principle the crisis could be deemed to be over, as already in the 4th quarter of 2009 world production was again rising. Unfortunately, the crisis continues, since it goes far beyond the narrowly understood field of production.

¹ KOLODKO G.W. (2010).

² In KOLODKO G.W. (2010), there is a proposition of a different measurement for economic activity and economic development: an Integrated Prosperity Index (IPI), where GDP is weighted at only 0.4. The remaining 0.6 of weighting is composed of leisure time valuation, natural environment condition, income distribution, subjective valuation of cultural values and life standards, and the perception of own social capital. A similar approach was presented in the report of the Stiglitz-Sen-Fitoussi Commission (*Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, Report 2009) appointed following the suggestion of the French President, Nicolas Sarkozy. The report was presented publicly during the conference at the Sorbonne on the 14th of September 2009. Now it will take a generation to win the political, intellectual and methodological campaign for a gradual implementation of justified recommendations proposed as IPI and included in the 2009 Report.

We began the first decade of the 21st century in improving economic conditions and a decent rate of economic growth. During the first three years of this decade, the Gross World Product (GWP) increased in total by 9.6 per cent, with an average annual growth of 3.1 per cent (respectively in 2001, 2002 and 2003 by 2.4, 3.0 and 3.9 per cent). This acceleration was visible also in the subsequent periods, particularly in the three years preceding the crisis. In 2005-2007, the GWP increased by 15.5 per cent, which means an average annual growth by more than 4.9 per cent (in 2005, 2006 and 2007 it increased respectively by 4.9, 5.0 and 4.9 per cent). When calculated per one inhabitant of the planet (and we are already almost seven billion people, twice more than in 1960 and three times more than two centuries ago) it is the highest rate in the recorded history of mankind.³ Later, there was the slowdown and the crisis breakdown of 2008-2010, when the GWP increased by barely 4.9 per cent, which means an annual average of 1.6 per cent (respectively in 2008, 2009 and 2010 by 3.0, minus 1.1 and 3.1 per cent).⁴ During the three crisis years, the total GWP value corresponded to one-year value of the years preceding the crisis. It should be added that such an index means production *per capita* growth of only a stagnant 0.5 per cent *per annum*.

Someone looking from the side might ask: why so much ado just because in 2009 only the production level dropped by one percent? In the context of the whole decade, during which it increased in total by as much as 40 per cent, it seems to be a trace change of insignificant importance. Someone else stresses that in mid-October 2009, the Dow Jones index had again risen above 10,000, so apparently the crisis is over, as the stock exchange quotations rise again. But in fact it is not over yet. Why?

First of all, the quoted indexes refer to the dynamics of GWP presented annually as average values for the whole world. And the world, as we know, is unusually diversified. It is sufficient to mention that in the first three years of the decade, global production increased on average by 3.1 per cent *per annum*, while for the group of rich countries (*i.e.*, the most developed economies populated by barely one billion people)⁵, the index was only 1.6 per cent. In the case of the “de-

³ By simplifying, it is possible to assume that *per capita* means this increase rate reduced by ca. 1 percentage point, if we remember that the rate of growth of world population exceeds slightly 1 per cent.

⁴ Data according to “World Economic Outlook” International Monetary Fund, published in October 2004 and October 2008. Data for 2009-10 – IMF forecast (see IMF, 2009).

⁵ According to the World Bank and International Monetary Fund nomenclature they are referred to as the *advanced economies*.

veloping countries”⁶ (in fact, in this context this phrase may be used without the quotation marks) inhabited by 5.8 billion people, the index was 4.3 per cent. In the period from 2005 to 2007 the indices of dynamics were respectively 2.8 and 7.7 percent, and during the crisis of 2008-2010, the “scissors” open even more: in the former case the dynamics of global production oscillates around minus 0.5 percent, while in the latter it is as much as 4.3 percent in plus. The global economic order has been changing. And the change has been for the better, since it reduces the enormous discrepancies resulting from the historical development process between the production levels and living standards in the highly developed countries and in those relatively backward. The crisis accelerates the process of diminishing the gap, which should be deemed favourable. It is worth considering that as long as in 2000 the GDP *per capita* in China (calculated according to purchasing power parity, PPP) constituted only 6.7 percent of the American level (respectively they amounted to 2,377 \$PPP and 35,252 \$PPP), in 2010 this relationship oscillates around 15 per cent (*i.e.*, 7,200 \$PPP and 47,400 \$PPP)⁷.

Secondly, the present day crisis is more the crisis of redistribution rather than of production. The fluctuations, including absolute slumps, of the consumption volume and investments in particular, are much deeper than those of the GDP itself. There are also great differences per region or industry sector. Disturbances affected Western Europe more than North America, and in turn Eastern Europe suffered more than Western Europe. If we refer the disturbance concerning distribution to the American economy (though not exclusively), this time the crisis is much more severe for Wall Street, rather than Main Street, which means for the financial sector, rather than for the salaried workers. Or in other words, in comparison to the past, it affected the *white collars* relatively more than the *blue collars*. The crisis is definitely more damaging for the automobile industry than food processing. At a large scale, the redistribution effects are greatly diversified, both globally, and at the level of individual economies.

⁶ In documents prepared by the WB and the IMF, the group of such economies is referred to as the developing economies, while since 2004 they have been called the *emerging markets and developing countries*. What is the difference between *developing* and *emerging*, is not clear. For example, Brazil and India are treated as *developing countries* by the Breton Woods organizations, and as *emerging markets* by global investors. Poland and Russia on the other hand, are treated as *emerging markets* both by these organizations and the financial investors.

⁷ In the same period, the Chinese GDP *per capita* (according to PPP) reaches ca. 46 per cent of the Russian level and 39 per cent of the Polish level, while a decade earlier the indices amounted to 31 and 23 per cent respectively. GDP *per capita* estimates according to the Purchasing Power Parity – World Bank data. See also: IMF Data Mapper, <http://www.imf.org/external/datamapper/index.php>.

Thirdly, tendencies present in the financial markets, also the positive ones expressed in the increase of stock exchange quotations, are by no means the sign of the economy coming back to “normal” (if we assume that such a condition exists at all). Sometimes it happens the other way round: the speculation on financial markets may be the symptom of irrationality and, by excessive separation of the financial sector from the real economy, sometimes they are in fact the symptom of a production crisis, or they may be even one of its causes.

Fourthly, alongside disturbances in production and trade, there is a fall in employment, which is automatically followed by an increase of the unemployment rate. It increases continuously also during the phase when the global economy starts to emerge from recession. It may be estimated that at the turn of 2009 and 2010 the number of unemployed in the world was 60-80 million higher than a year and a half earlier. And the number keeps growing, not only in the countries, which were affected by the recession or still are in recession, but also in economies, which avoided the phase of production slump due to various reasons. The unemployment rate has been rising in the USA and in Germany, as well as in China and India. The unemployment rate in the USA is the highest in the last twenty five years and, similarly to the European Union, it is close to the psychological threshold of 10 percent. In the case of the USA, if counted unemployment includes those people without work but not registered as unemployed and people which are employed part-time, it amounts to over 16 percent. In Poland, in comparison to the fall of 2007, after two a half years the unemployment was higher by a staggering 0.7 million, that is the rate of unemployment jumped by 5 percentage points, from 8 to 13 percent, although Poland managed to go through the crisis without recession; GDP in 2009 increased by 1.7 percent. The fluctuations of the employment rate are very chaotic and they severely affect different sectors to a greater degree than the whole economy, in particular industries producing for export, but also the construction and automotive industries. In the labour market one may therefore also observe a far reaching redistribution process, which affects not only the economic, but also the social dimension of reproduction process.

The fifth, and I believe the most important factor, is that the present crisis is a fundamental crisis, a systemic crisis. It is not just another case, no matter how spectacular or interesting, related to business cycle. It is a systemic crisis of modern capitalism, and in particular of its neoliberal mutation, which has dominated the majority of the world during the lifetime of the last generation. And if it is so, then it is by no means sufficient to talk about the end of the crisis by merely re-

versing negative tendencies in production or bouncing back from the bottom of recession and coming back to the growth path.

3. - Was the Crisis Avoidable?

It is frequently asked whether it was possible to avoid the present crisis. Such a general question cannot be answered correctly, since it is necessary to define the timeframe it refers to, that is from which *ex ante* time perspective it would have been possible to avoid the current crisis. In other words, that is a complex question: not really “when”, but “how” was it possible to avoid the crisis of 2008-2010?

The answer to this question will be different if one asked about such a possibility three years ago, if we were to analyse the period thirteen years ago, and yet again different if we looked at the future, which has already become the present, from the perspective of thirty years ago. And such a threefold approach of three, thirteen and thirty years’ periods emphasizes the essence of the current crisis by revealing its causes, mechanisms and consequences. Above all, it is extremely illuminating from the point of view of conclusions related to the future and proposals for actions to prevent similar disturbances in the future – in three, thirteen and thirty years. It is worth remembering that the present is nothing more than the future of the past.

It is obvious that three years ago the world crisis was not possible to avoid. The scale of detachment of the speculative financial sector from the productive real economy, which provides all goods and services necessary for life, as well as for further production, was so great that the required adjustment to level the size of such detachment could occur only through crisis shock. What politics could not fix *ex ante*, was achieved *ex post* by crisis. It is an extremely expensive way of making adjustments.

Three years ago, the values related to good economic practice were already devastated; even if it was not the case everywhere, it affected many segments of the economically inter-related world, and particularly its epicentre, which still is in the United States. The devastation was so advanced, that there were no political powers, which within the existing institutions would have been able to re-direct the economy to the path of non-crisis development. The imbalance in the world economy was also too large.⁸ The world as such is in fact the only truly closed

⁸ See STIGLITZ J.E. (2010).

economy (at least as long as we do not establish extraterrestrial economic links, definitely not in this millennium...). However, despite well-advanced globalisation,⁹ the planet's economy is still divided into almost two hundred national economies rather than into several large integrating structures such as the advanced European Union or the institutionally backward Commonwealth of Independent States.

The characteristic feature of all economies is the lack of external balance, which is expressed in the deficit (more often) or *surplus* (rarely) of the current account balance. If we pass over any accounting errors and omissions or extraordinary losses, in the planetary scale the surpluses and deficits balance each other and the final result is zero. However, if we sum up the values of all deficits and all surpluses of current accounts and then if we refer such an aggregate to the GWP, then in 2008 it oscillated around 6 per cent!¹⁰ And how is it possible not to fall at this scale of structural imbalances?

And thirteen years ago? Was it possible then, in 1997, to avoid the present crisis? In this case the answer is more complicated. Some attempts were made. There was contentious debate between monetarism (which is the basis of neoliberalism) and neo-Keynesianism, which seems to be enjoying rejuvenation in many circles¹¹ but as such it is not a *panacea* for contemporary complaints. In particular, there was a major battle between the advocates of far reaching uncontrolled deregulation on the one hand, and the advocates of justified intervention of the government on the other hand; between the apologists of unbridled market and supporters of the active role of government. In numerous countries it was possible to resist the neoliberal attack in total – for example, in large China, or in tiny Slovenia. In other countries it was only possible periodically, for example in India or in the largest post-socialist country of Eastern Europe during the implementation of “The Strategy for Poland” from 1994 to 1997. In several Latin American countries, which as an act of goodwill trusted the Washington Consensus or allowed its imposition upon them, unorthodox actions were taken and they dominated later on, and not only in Brazil and Argentina. In the USA, attempts were made to create a different concept of development. So was the case in the UK. However, neither the “Clintonism” inspired by the Democrats, nor the Labourite

⁹ More on globalisation see, *inter alia*, KOLODKO G.W. (2007) and STIGLITZ J.E. (2004).

¹⁰ It means in the scale of the planet the subtotal of negative and positive current accounts amounted to ca. USD 5 trillion, while GWP was ca. 78 trillion (as calculated in USD according to the current foreign exchange rates).

¹¹ See SKIDELSKY R. (2009).

“Blairism” which was forced (quite unconvincingly and inconsistently) in the UK could manage the neoliberal storm. Hence, at the turn of the century neoliberalism won the *mainstream* position in economics as well as in economic policies. The flight of the moth to the flame was not stopped...

What about thirty years ago? Was then the present multi-layer crisis possible to avoid? The answer is of course positive. In the conditions of increasing globalisation (and a decade later, also the post-socialist political regime transformations, which gained momentum at that time), it was enough – *bagatelle!* – not to follow the ruts of neoliberalism, which were quite shallow then, but instead to go forward towards the future along the path marked out by the model of the social market economy. The characteristic features of the social market economy include the imperative of social cohesion and economic institutionalisation, which allow for the development of private entrepreneurship while maintaining the State’s supervision over the balanced division of results coming from increased work productivity and improvement of capital efficiency. It also takes genuine care of the natural environment and cultural aspects of development.

However, the world went along a different track – due to aggressive greed and spreading short-sightedness, due to the relatively weak position of the Scandinavian countries on the international arena, who enjoyed a social market economy that functioned well, due to the fact that Germany (united) and Japan (during structural crisis) were busy with their own business, due to the gullibility of intellectual and political elites in the countries of the so-called emerging markets (more in the countries of postsocialist transformation than in other parts of the world). It is necessary to be able to draw conclusions for future. “To be able,” means the intellectual skill and political will. One does not have the guarantee that it is going to happen.

4. - Neoliberalism as the Source of the World Crisis

The source of the crisis lies deeply in neoliberal capitalism.¹² It could not start in countries with a social market economy, as was the case of Scandinavia, but only in the conditions of the neoliberal Anglo-American model. Such an intense shock could take place only as a result of the coincidence of numerous political, social and economic circumstances (as well as technological, since it would not

¹² On the essence of the neoliberalism read more in the excellent study by HARVEY D. (2005).

have been possible without the Internet). The overlapping of these conditions in a specific way, which accumulated the crisis-related phenomena and processes, was possible only in the case of a special combination of values, institutions and politics, typical of neoliberalism.

Such values definitely overestimate individualism. They unnecessarily support greed by elevating this vice to the level of an economy propelling virtue. They neglect the social cohesion aspects of the economy and they do not perceive a human being as the centre of the reproduction process. There is money instead. As far as values are concerned, neoliberalism leads to translation of almost everything into money worth, since according to this doctrine it is possible and worthwhile to trade in everything, which may bring profit, including expectations. And, of course, irrational expectation too.

From the institutional side, neoliberalism converted the State with its regulations into a kind of a public enemy number one. By using (quite brilliantly, one has to admit) media to manipulate public opinion and, unfortunately, by using the opinion-forming capacity of some groups of social sciences experts, particularly of the economists, it imposes the idea of a small (read: weak) State (government) and diminishes its interventions in the spontaneous market processes, while the State, alongside with the market, is the fundamental super-institution of the modern economy. A far-reaching economic success is possible only due to an intelligent synergy of the power of the invisible hand of the market and the visible head of the government. This applies particularly, though not exclusively, in the countries of the emerging markets. Institutional intervention is the necessity of contemporary capitalism, which is not accepted by neoliberalism due to its values and, above all, due to its care about the specific interests of certain groups.

As far as neoliberal policy is concerned, it confuses its purposes with its measures. The purpose of economic policy is sustainable long-term development. It should be sustainable not only economically, but also socially and ecologically. Low inflation, positive interest rates, balanced budget, fast privatisation, currency exchange rate either fixed or fluctuating, exchange quotation, taxes (low, of course) – these are only instruments and tools of politics. It is not possible to subordinate any economic strategy or policy to indices, which only illustrate phenomena and processes from those areas. To improve the financial standing of narrow groups of elites at the expense of the majority of society, neoliberalism uses in politics such expressive liberal ideas (which by the way have to be followed) as liberty and democracy, private ownership and entrepreneurship, competition and economic freedom. However, supporting such ideas as *pro publico bono* on

the one hand, and their usage for the benefit of the minority at the expense of the majority on the other hand, are two totally different faces of politics.

On top of that, current disturbances of the world economy are not symptoms of the financial and economic crisis only. The difficulties started with a serious financial crisis, which rapidly advanced to production. Production dynamics crumpled and in many countries went into the stage of collapse. Now the crisis spreads to the social sphere of life, from where it slowly starts to have an impact on the political sphere, as well. As if that were insufficient, the crisis of the fifth sphere, that is the crisis of principles and ideology, slowly starts to overlap. Therefore, the crisis rolls over five inter-related spheres:

- financial;
- real;
- social;
- political;
- ideological.

It is not, however, a general crisis of capitalism, since this political system has special adaptation capacities. It has been proven on many occasions in the past, and so will be the case in the foreseeable future. Nevertheless, the current crisis is a fundamental breakdown of the neoliberal model. By the time the crisis had become evident, this model managed to function fairly well, at times even remarkably well, by manipulating public opinion and politics in practice. It was clearly noticeable wherever neoliberal tendencies dominated – from the USA in the times of Reaganomics and in the UK during the primacy of Thatcherism, via Latin American countries which allowed the imposition of the Washington Consensus in the 1990s, to Russia during the Yeltsin's term of office or Poland during the “shock without therapy” period at the beginning of the postsocialist transformation¹³. Now it is important to prevent the neoliberal doctrine, after minor cosmetic changes and insignificant adjustments, from imposing the main trajectory of the world economy again.

Neoliberalism facilitated the creation of a peculiar “casino economy”. It means the detachment of the financial sector from the real economy and pulling increasingly larger economic and social circles into the whirlpool of speculations. The process, which had already started in 1970s and intensified particularly in the last 25 years, inflated the speculation balloon to an unprecedented scale. Derivatives

¹³ On the issue of postcommunist transformation see more in KOLODKO G.W. (2000) and ESTRIN S., KOLODKO G.W. and UVALIC M. (2007).

were created to allow speculations on a large scale. Their aggregate value engaged in transactions in the global financial market in 2007 may be estimated at over 600 trillion US dollars, that is almost ten times more than the value of the Gross World Product for the whole planet.

The current crisis was not caused by the breakdown on the sub-prime loans market in the USA as that was only a fuse of the bomb, whose potential was accumulated as a result of the pathological relationships typical of neoliberalism, which existed for many years. Any interpretation, which shifts the responsibility for the crisis to the crash on the American sub-prime loans market, is either a neoliberal attempt to escape moral, political and intellectual responsibility for bringing the crisis about, or a simplified movement on the surface of the phenomena. It was the gradual weakening of the position of the State and uncontrolled, destructive deregulation that increased the irrationalities in the world economy. It had to bear fruit – if one may talk about any fruit here – in a form of a crisis.

Therefore it was not possible to avoid the crisis three years ago. The attempts made thirteen years ago were not sufficiently powerful or consistent to change the course of events to a favourable end from the point of view of all society on the one hand, and the whole world on the other. But it was possible to avoid the crisis thirty years ago. This apparently general observation gives rise to conclusions, which are fundamental for the future, since by no means is it the last large-scale crisis, which shall affect the world. More will come in the future.

In the short term, the reaction of the immediate policies (fiscal and monetary) to the financial crisis has to be evaluated positively. An increase of the money supply in the conditions of increasingly underutilized production capacities was the right move. Lubricating economies with non-inflation money already brings positive results, from the USA, via Western Europe, to China and Brazil. However, it is only a reaction to the symptoms and consequences of the crisis.

5. - Development Triangle: Values - Institutions - Politics

It is indispensable to reach the systemic sources of the crisis. It is not possible to remove its primary causes without modifying the value system, re-orientating institutions (understood in a behavioural way, which means the rules of the economic market game) and changing the way of conducting policies.

In particular, the values have to move more from “to have” towards “to be”, and greater attention must be paid in economics to cultural conditions and social

surroundings. The targets of development have to be redefined.

It is necessary to introduce fundamental modifications to institutions, within which the world economy (more and more interdependent and emerging as a result of globalisation) functions. The current international institutional arrangement facilitates chaos, rather than global order. The future world economy, which in fact is going to be the interrelated planet's economy, requires institutions enabling political coordination on global scale, as well.

Considering the changing values and new targets emerging in this phase of the civilisation move, it is necessary to apply a different approach to the manner of conducting politics and its instrumentation. Emphasis must definitely move to the layer of supranational coordination.

Therefore, if we truly wish to avoid great crises in the future, it is necessary to move skilfully within the specific triangle of socially, ecologically and economically balanced development. The vertices of the triangle indicate the values, institutions and policies.

A strategy of development and economic policy can be efficient only if it is based on a sound economic theory. The coincidence theory of development, in an unorthodox and holistic way, answers the question about mutual dependencies in long-term development processes. The new pragmatism, on the other hand, is a normative approach, which demonstrates the possibility of creating a better future by following this theory. There are eight main, constitutive characteristics of the coincidence theory of development:

- 1) departure from dogmatism understood as an intellectual corset and a factor that unilaterally influences the search for answers to specific questions;
- 2) avoiding blind subordination to any ideology or political line; instead, searching for objective truth without surrendering to conventional wisdom and consensual truth;
- 3) abandonment of "all-istic" attempts to create a universal theory of economic growth; instead, paying attention to specific features of phenomena and processes integrally related to macroeconomic reproduction;
- 4) interdisciplinary approach enriching economic thinking with considerations from other fields of social sciences, particularly from history, futurology, geography, law, sociology, psychology, management or the web-science;
- 5) wide application of the comparative method of economic analysis;
- 6) moving in the multi-dimension space comprising essentially historic, geographic, cultural, institutional, political, social and specific problem related substances;

- 7) differentiation between targets and measures;
- 8) instrumental flexibility open to multidirectional search for remedies fitting a specific and precise situation.

Therefore pragmatism is needed. Great pragmatism. As little as possible of ideology, but as much pragmatism as possible. It may be easily defined as new pragmatism, since it has to be based on a new approach resulting from the analytical and theoretical understanding presented above.¹⁴ It is new also because it comprehensively takes into consideration the new conditions of running the economy, unprecedented in the past, which emerged as a result of globalisation.

As soon as the coincidence theory of development is adequately developed on the one hand, and specifically focused on individual challenges of development on the other hand, it will create a proper structure for pragmatic activities to be focused on solving specific problems. Therefore, the new pragmatism is postulate formulating (normative), while the coincidence theory of development is an explanatory (descriptive) approach. In fact, we are talking here about an unorthodox theory of economics or, in a wider context, a theory of social sciences focused on practice. In the macroeconomic scale, which contemporary implies the planetary scale, it is a policy or a global development strategy *sensu largo*.

Moreover, the new pragmatism is a logical consequence of the presented line of reasoning, which proves that it is also necessary to apply a new approach to state interventionism. It cannot mean interference in the production processes, but it must come down to an intelligent manipulation of the recognised conditionings of such processes. It must also be a modern institutional interventionism, not dependent only on the current economic situation. Therefore, I do not postulate the new interventionism as a separate feature, since it has to lie across the eight features mentioned above and be consistently supported by them.

That is the fundamental alternative for the neoliberal trend, which has been so much discredited in the context of the present-day crisis. To make sure that neoliberalism goes down to history, just because it belongs there, it is necessary to propose something better instead; something, which is better theoretically and practically. And that is the purpose of the coincidence theory of development and new pragmatism.

¹⁴ See more on this subject in KOLODKO G.W. (2011).

BIBLIOGRAPHY

- ESTRIN S. - KOLODKO G.W. - UVALIC M. (eds.), *Transition and Beyond*, Palgrave-Macmillan, Houndmills, Basingstoke and Hampshire - New York, 2007.
- HARVEY D., *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford University Press, Oxford - New York, 2005.
- IMF, «World Economic Outlook. Sustaining the Recovery», International Monetary Fund, *World Economic and Financial Surveys*, Washington, DC, October, 2009.
- KOLODKO G.W., *From Shock to Therapy. The Political Economy of Postsocialist Transformation*, Oxford University Press, Oxford - New York, 2000.
- .-, *The World Economy and Great Post-Communist Change*, Nova Science Publishers, New York, 2006.
- .-, *Truth, Errors and Lies. Politics and Economics in a Volatile World*, Columbia University Press, New York, 2011.
- REPORT, «Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress», Sorbonne, Paris, 14 September, http://www.stiglitz-senfitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf, 2009.
- SKIDELSKY R., *Keynes: The Return of the Master*, Public Affairs, New York, 2009.
- STEWART J.B., «Eight Days», *The New Yorker*, September 21, 2009, pages S58-S81.
- STIGLITZ J.E., *Globalization and Its Discontents*, W.W. Norton & Company, New York - London, 2004.
- .-, *Freefall. America, Free Markets, and the Sinking of the World Economy*, W.W. Norton & Company, New York - London, 2010.

La vulnerabilità economica delle famiglie italiane

Mariacristina Rossi*

Università di Torino e CeRP-CCA

Giovanni Vecchi**

Università di Roma "Tor Vergata"

This paper focuses on vulnerability to poverty in Italy. We estimate the incidence of vulnerable households drawing from the ISTAT Household Budget Surveys for the year range 1985-2001. We classify as vulnerable those families with a higher-than-average probability of falling below the poverty line in the year subsequent the date of the interview. By making use of the data in the form of a pseudo-panel, we find that vulnerable households represent a sizeable proportion of the population, reaching 50% in some years. The regional disparities are wide and increasing over time, vulnerability in the South being three times as much as in the North East. [JEL Classification: C21; D12; I3; I32; I38].

Keywords: povertà; vulnerabilità; condizioni di vita; benessere.

* <mariacristina.rossi@unito.it>; Dipartimento di Scienze Economiche e Finanziarie, Università di Torino e CeRP-CCA.

** <giovanni.vecchi@uniroma2.it>; Dipartimento di Economia e Istituzioni, Università di Roma "Tor Vergata".

1. - Introduzione

A giudicare dalla montagna di letteratura disponibile, il problema della povertà occupa economisti e scienziati sociali da svariati secoli, in Italia come altrove (Zamagni, 2000; Liberati, 2009). Nel caso del nostro Paese, tuttavia, la ricaduta pratica di tanta scienza è stata modesta. Amendola, Salsano e Vecchi (2011) hanno documentato un difetto di attenzione – *de jure e de facto* – sul fronte della misurazione del fenomeno della povertà; un difetto straordinariamente persistente, che risale ai tempi dell'Italia liberale, al quale non si è trovato rimedio nei lustri successivi. A dispetto del patrimonio di informazioni sui redditi e sulle spese delle famiglie italiane che Istat e Banca d'Italia raccolgono fin dagli anni Sessanta del Novecento, il Paese ha una conoscenza superficiale e parziale dei lineamenti quantitativi della povertà e della sua evoluzione nel tempo.

Non solo. Chi si occupa di povertà sa che per contrastare il fenomeno, occorre valutare la povertà *osservata* in un dato istante di tempo, ma anche la povertà *potenziale*, futura. L'incertezza, elemento immanente nell'esistenza di un individuo, comporta l'esposizione a un insieme di rischi che non sono mai perfettamente assicurabili. Quando il rischio si materializza e si trasforma in *shock*, le conseguenze possono tradursi in una diminuzione (transitoria oppure permanente) del reddito e, più in generale, in un peggioramento delle condizioni di vita.

Lo scopo di questo saggio è quello di portare all'attenzione del dibattito politico-economico del Paese il concetto di «vulnerabilità alla povertà», termine che utilizziamo per definire la probabilità che un individuo possa diventare povero in un futuro più o meno prossimo. L'analisi econometrica – innovativa sul piano metodologico – produce risultati per certi versi sorprendenti. A partire dalla seconda metà degli anni Ottanta convivono infatti due fenomeni alquanto diversi tra loro. Da un lato vi è una parte della popolazione classificata come “povera” (in senso assoluto e non relativo) la quale ha una natura strutturale, cronica: le stime indicano che circa l'80-90% dei poveri “oggi” saranno poveri anche “domani”. Dall'altro lato, l'analisi individua una frazione insospettabilmente ampia della popolazione che, pur non essendo povera al momento dell'indagine, presenta un elevato «rischio di povertà» futura. Le stime non si prestano ad ambiguità interpretative: sono ampie le dimensioni del fenomeno “vulnerabilità” a livello nazionale (nel periodo considerato, un esercito di 20-25 milioni di individui *non* poveri ha una probabilità superiore alla media di cadere in povertà nel giro di un anno), così come colpisce l'articolazione territoriale del fenomeno. Le distanze fra regioni settentrionali e meridionali sono significative e in forte aumento: una

persona che emigri dal Nord al Sud si espone a un extra-rischio di povertà futura almeno tre volte maggiore di quello prevalente nella regione di origine.

Il saggio è organizzato come segue. Nel paragrafo 2 definiamo il concetto di “vulnerabilità alla povertà”; nel paragrafo 3 descriviamo il modello stimato e nel paragrafo 4 illustriamo i risultati. Alcune riflessioni conclusive sono contenute nel paragrafo 5.

2. - La vulnerabilità alla povertà

Il termine “vulnerabilità” è molto usato, non solo nel linguaggio comune, ma anche nella letteratura scientifica; si tratta di un’espressione che ha proliferato nell’ambito delle scienze sociali, ma anche all’interno di altre discipline, quali le scienze ambientali, il *disaster management*, le scienze sanitarie e della nutrizione (Alwang, Siegel e Jørgensen, 2001). Proprio a causa della sua popolarità, il termine ha acquisito con il tempo un carattere elusivo: persone diverse lo utilizzano con significati diversi.

In questo lavoro adottiamo la definizione di vulnerabilità che sta affermandosi nel campo dell’economia dello sviluppo (Dercon, 2001). Il motivo che ha spinto gli studiosi ad andare oltre il concetto di povertà, introducendo appunto la nozione di vulnerabilità alla povertà nasce dal fatto che la misurazione della povertà coglie una circostanza che appartiene al passato: i poveri “si contano...” quando sono già tali. La povertà è una misura *ex post*. Perché, dunque, non tentare di mettere a punto una misura *ex ante*, un indicatore cioè in grado di predire la verosimiglianza di essere povero in futuro? Un simile indicatore consentirebbe di distinguere i poveri transitori, cioè a basso rischio potenziale di povertà ma di fatto poveri, dai poveri cronici, i poveri che rimangono tali con alta probabilità. Non solo, ma consentirebbe di identificare la fascia di popolazione a maggior rischio di povertà, indipendentemente dallo *status* attuale: coloro che non sono poveri oggi, ma che possono diventarlo domani, qualora colpiti da un evento negativo.

Riconoscendo all’incertezza un ruolo esplicito nel determinare il benessere delle famiglie, gli economisti hanno definito la vulnerabilità alla povertà come «la probabilità di diventare povero in futuro» (Zhang e Wan, 2009)¹. La vulne-

¹ Secondo la definizione richiamata nel testo, la vulnerabilità è una “povertà attesa”. LIGON E. e SHECHTER L. (2003) hanno definito la vulnerabilità come “utilità attesa”; altri hanno impiegato il termine di vulnerabilità come sinonimo di “esposizione al rischio” (non assicurabile): HODDINOT J. e QUISUMBING A. (2003a) offrono una rassegna dei principali approcci proposti in letteratura.

rabilità è dunque una condizione associata a una possibile povertà futura, è una povertà latente, potenziale. È vulnerabile non solo chi è già povero ma anche chi è a rischio di povertà.

Prendiamo il caso di due famiglie identiche in tutto, tranne che nella condizione lavorativa del capofamiglia; supponiamo, in particolare, che un capofamiglia sia un lavoratore dipendente mentre l'altro un lavoratore autonomo. Assumiamo che le due famiglie si attendano redditi futuri identici lungo la loro vita lavorativa; la *variabilità* dei redditi futuri delle due famiglie sarà tuttavia diversa in quanto, normalmente, il reddito da lavoro autonomo è soggetto a maggior variabilità rispetto a quello da lavoro dipendente. La probabilità di sperimentare un episodio di povertà futura sarà pertanto differente per le due famiglie: quella con reddito più variabile avrà un rischio di povertà più alto (a parità di reddito atteso e di ogni altra caratteristica familiare). La conclusione è che la variabilità dei redditi futuri è una componente rilevante nello stabilire il rischio di povertà.

In termini più generali, il concetto di vulnerabilità coinvolge due aspetti, tra loro interrelati: da un lato introduce esplicitamente il ruolo del *rischio* e dall'altro la *risposta al rischio*. La vulnerabilità dipende dal fatto che esistono eventi negativi che si realizzano con una certa probabilità e causano, quando si realizzano, una perdita di benessere della famiglia. Ma la vulnerabilità di una famiglia dipende anche dalla capacità di risposta al rischio: la strategia a disposizione della famiglia può essere *preventiva* – la famiglia può, per esempio, assicurarsi contro il rischio – oppure *riparatrice* dei danni causati dallo *shock* – attraverso, per esempio, la decumulazione dei risparmi². È esperienza comune che le famiglie abbiano un grado di esposizione al rischio diversa, che dipende dall'ambiente e dalle caratteristiche familiari: ad esempio, una famiglia con più adulti economicamente attivi avrà un rischio basso di cadere in povertà in quanto può mettere in atto un numero ampio di strategie per affrontare eventi negativi (ad esempio aumentando l'offerta di lavoro familiare).

Se accettiamo il fatto che, oltre al reddito in livelli, è importante tenere conto della sua variabilità futura, e se assumiamo che si riesca a stimare con sufficiente precisione, per ciascun individuo della popolazione, la probabilità di cadere in povertà in futuro, allora possiamo centrare tre obiettivi: *a*) individuare le tipologie di soggetti più vulnerabili (quelli con probabilità più elevate di diventare poveri), *b*) capire quali meccanismi li rendano tali e *c*) intervenire preventivamente, con politiche di sostegno che impediscano di cadere in condizioni di povertà. Si tratta,

² Per una trattazione più estesa, si veda CONTE L., VECCHI M. e ROSSI G. (2011).

concettualmente, di una rivoluzione rispetto all'approccio tradizionale di misurazione della povertà: la vulnerabilità nasce come misura *ex ante* anziché *ex post*, capace di prevenire oltre che di curare il fenomeno della povertà.

La domanda che sorge naturale a questo punto è la seguente: chi fornisce la sfera di cristallo per misurare la probabilità di diventare poveri nel futuro? A differenza della povertà, la vulnerabilità è infatti una condizione che non può *mai* essere osservata, ma solo stimata, vale a dire prevista con i margini d'errore che sempre accompagnano le stime. La vulnerabilità è un concetto intrinsecamente stocastico, in quanto riflette una condizione di povertà *futura*, la quale dipende dal realizzarsi o meno di eventi incerti. A chi rivolgersi dunque per la sfera di cristallo?

Economisti ed econometrici lavorano ormai da parecchi anni alla produzione di sfere di cristallo adatte allo scopo (Ravallion, 1986; Murdoch, 1994; Ligon e Schechter, 2003; Dercon, 2007); sulla piazza si trovano dunque diversi prototipi, alcuni dei quali producono immagini somiglianti, quando non perfettamente rispondenti, del futuro (Bourguignon, Goh e Kim, 2004). Prima di inoltrarci nella costruzione di un simile strumento e applicarlo all'esperienza storica italiana (di ciò parleremo nel paragrafo 3), approfondiamo ciò che intendiamo, operativamente, per "vulnerabilità alla povertà".

Cominciamo ricordando che la povertà di una famiglia in un generico anno è misurata valutando se il benessere della famiglia in quell'anno sia al di sotto di una certa soglia minima, la linea di povertà. Per misurare il benessere utilizziamo in questo articolo il livello della spesa familiare per consumi, espressa in termini pro capite. Le famiglie la cui spesa osservata è minore della linea di povertà sono classificate come povere. Per calcolare la vulnerabilità alla povertà si procede stimando i consumi della famiglia nell'anno successivo. Il consumo futuro si stima senza troppe difficoltà a patto che si disponga di dati adeguati: se per esempio esiste un'indagine campionaria sui bilanci di famiglia ripetuta nel tempo, è semplice formulare un modello che stilizzi il comportamento di consumo delle famiglie; altrettanto semplice risulta stimarlo sulla base dei dati, e utilizzare i risultati per effettuare previsioni (Devicienti, Gualtieri e Rossi, 2010). Una volta ottenute le previsioni dal modello stimato si procede in maniera analoga a quanto si è fatto con la povertà: si classifica una data famiglia come «vulnerabile» se a quella famiglia è associata una probabilità elevata di raggiungere la linea della povertà nell'anno successivo.

Si configurano, dunque quattro possibili combinazioni, all'interno delle quali può essere catalogata ciascuna famiglia: *a*) povera e vulnerabile (cioè con probabilità elevata di restare povera), *b*) povera ma non vulnerabile, *c*) non povera ma

vulnerabile e *d*) non povera e non vulnerabile. Il caso *d*) è quello meno interessante, in quanto riguarda, sostanzialmente, i “benestanti”, quelle famiglie che non sono povere oggi e hanno una bassa probabilità di diventare povere domani. Il caso *c*) definisce invece un caso molto interessante, quello di una famiglia che non è povera ma che ha un rischio elevato (ossia più alto del rischio medio) di divenire povera (è vulnerabile alla povertà, appunto): questa tipologia familiare è di enorme interesse per il *policy maker* in quanto rappresenta un obiettivo prioritario delle politiche di *prevenzione* alla lotta della povertà. Il caso *a*) – famiglia povera e vulnerabile – è altrettanto interessante in quanto segnala una situazione di *cronicità* della povertà. In questo caso il *policy maker* ha di fronte a sé famiglie che richiedono un intervento radicalmente diverso da quelle del caso *c*): se per le prime gli strumenti assicurativi possono rivelarsi efficaci, per le famiglie croniche servono interventi che aumentino la capacità di generare reddito. Il caso *b*), infine, riguarda le famiglie temporaneamente ma non cronicamente povere. Le famiglie appartenenti a quelle categorie potrebbero essere le famiglie di tipo *a*) che hanno beneficiato degli interventi di politica economica: osservare un ampliamento nel tempo di questa categoria potrebbe segnalare ad esempio il successo delle politiche di eradicamento dell’incidenza di povertà.

Nel paragrafo successivo allocheremo le famiglie italiane all’interno delle quattro tipologie sopra elencate e ne seguiremo l’evoluzione nel tempo. La sfera di cristallo, lo vedremo, funziona; limitatamente agli ultimi decenni esistono infatti dati adeguati alle nostre necessità. Riusciremo dunque a distinguere le diverse tipologie di povertà – quella cronica e quella temporanea, quella osservata e quella potenziale – e a porre le basi per intervenire con politiche specifiche.

3. - La stima della vulnerabilità

Il metodo utilizzato segue quello indicato da Bourguignon, Goh e Kim (2004), Chaudhuri (2003) e Christiaensen e Subbarao (2004). Il primo passo consiste nella stimare una equazione del consumo:

$$(1) \quad \ln C_{i,t} = \mathbf{X}'_{j,i,t} \boldsymbol{\beta} + u_{j,i,t}$$

dove *i* identifica la famiglia, *j* la coorte di appartenenza e *t* il tempo. Il termine stocastico $u_{j,i,t}$ non è omoschedastico:

$$(2) \quad u_{j,i,t+1} = h^{\frac{1}{2}}(\mathbf{X}_{j,t}; \boldsymbol{\alpha}) e_{i,j,t+1} \quad \text{dove} \quad e_{i,j,t+1} \sim N(0, \sigma^2)$$

La varianza dell'errore differisce da coorte a coorte, sulla base delle caratteristiche dell'anno precedente. La componente eteroschedastica è comune per tutte le famiglie appartenenti alla stessa coorte per ciascun anno.

La specificazione data dalle equazioni (1) e (2) rende possibile che gli stessi regressori abbiano un effetto diverso sulla media e sulla varianza:

$$(3) \quad E_t \ln C_{j,i,t+i} = \mathbf{X}'_{j,i,t+1} \boldsymbol{\beta}$$

$$(4) \quad \text{Var}_t(\ln C_{j,i,t+1}) = h(\mathbf{X}'_{j,t}; \boldsymbol{\alpha}) \sigma^2$$

Consideriamo una variabile esplicativa, ad esempio la ricchezza. La ricchezza sarà positivamente correlata con il consumo, mentre avrà un effetto di riduzione sulla variabilità dello stesso. Ci aspettiamo pertanto che la ricchezza influenzi la media del consumo positivamente (segno positivo nell'equazione (3)) e la variabilità del consumo negativamente (segno negativo nell'equazione (4)).

L'equazione (1) può essere stimata qualora siano presenti almeno due *waves* consecutive di osservazione per la stessa famiglia. E ciò è possibile solo in presenza di dati longitudinali. Tuttavia, dato il carattere *cross section* dei dati Istat, abbiamo aggregato le famiglie appartenenti a un gruppo simile, come se rappresentassero una pseudo-famiglia, sulla base della data di nascita, del genere e della residenza del capo famiglia³. Questa strategia consente di tradurre i dati a disposizione, che hanno un dimensione temporale molto lunga, in dati pseudo-longitudinali.

La forma funzionale scelta per $h(\cdot)$ nella (4) è quella esponenziale (Chaudhuri, 2003):

$$(5) \quad h(\mathbf{X}_{j,t}; \boldsymbol{\alpha}) = \exp(\mathbf{X}'_{j,t} \boldsymbol{\alpha})$$

I coefficienti $\boldsymbol{\alpha}$ e $\boldsymbol{\beta}$ del modello sono stimati con la procedura per correggere l'eteroschedasticità dei disturbi a tre stadi (Judge *et al.*, 1988). In un primo passaggio, mediante una regressione dei minimi quadrati, equazione (1) a livello di coorte, si ottengono i residui da cui ricavare una stima della varianza degli errori elevandoli al quadrato. Successivamente si generano stime consistenti del parametro $\boldsymbol{\alpha}$ regredendo $\ln \hat{u}_{j,t}^2$ su \mathbf{X} . Il terzo passaggio consiste nella stima della (1)

³ Identifichiamo la "persona" del nostro *panel* con una coorte che siamo in grado di seguire nel tempo.

pesata per tenere conto dell'eteroschedasticità, dunque $\ln C_{t+1} \exp(\mathbf{X}'_{j,t} \boldsymbol{\alpha})^{-0.5}$ regredito su $\mathbf{X}'_{j,t} \boldsymbol{\beta} \exp(\mathbf{X}'_{j,t} \boldsymbol{\alpha})^{-0.5}$. Ciò consente di ottenere una stima del valore predetto dei consumi (in log), e della loro varianza. Con tali stime si può costruire l'indice di vulnerabilità come segue:

$$(6) \quad v = \Pr(\ln c_{i,j,t+1} < \ln z \mid \widehat{\ln c_{i,j,t+1}}, \sigma_{j,t+1}^2) = \Phi\left(\frac{\ln z - \widehat{\ln c_{i,j,t+1}}}{\sigma_{j,t+1}}\right)$$

dove z è la soglia di povertà (pari al 60% del valore mediano dell'anno 1985) e Φ è la distribuzione normale. Dato v , stimato per ogni famiglia del campione, per ricavare una variabile dicotomica che indichi se la famiglia sia da considerare o meno a rischio vulnerabilità, occorre fissare una soglia, al di sopra della quale la probabilità di diventare povero associata all'individuo sia considerata elevata. Abbiamo usato a tal fine la media campionaria del numero di poveri in ciascun anno. Pertanto, un individuo (o famiglia) è considerato vulnerabile se la probabilità di divenire povero è maggiore della percentuale di poveri nella popolazione (interpretabile come la probabilità media di cadere in povertà).

La natura innovativa del concetto di «vulnerabilità alla povertà», così come definito nell'equazione (6), risiede nel fatto che la misurazione della vulnerabilità tiene conto simultaneamente del *livello* attuale dei redditi delle famiglie e del *rischio* che questo si riduca in futuro a causa dell'incertezza dell'ambiente economico.

4. - Italia, un Paese ad elevato rischio di povertà

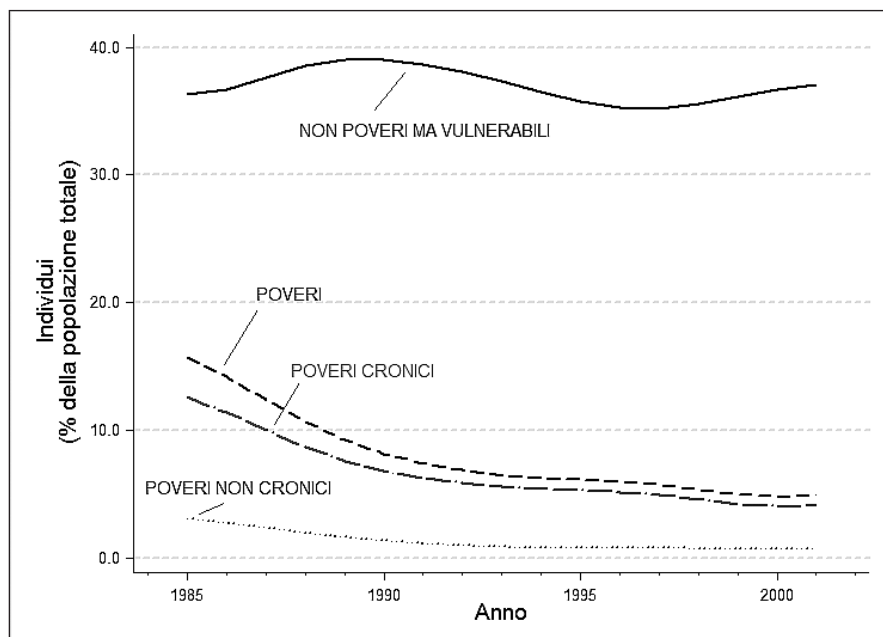
L'incertezza rende gli italiani inquieti e limita la loro capacità di godere i livelli di benessere raggiunti nel corso della storia unitaria. In quale misura si tratta di percezioni non coincidenti con la realtà? Siamo in grado di verificare la realtà dei fatti con riferimento agli ultimi due-tre decenni. L'esercizio svolto e illustrato in questo paragrafo utilizza l'indagine sui bilanci di famiglia condotta dall'Istat. Accorpando i dati raccolti dall'Indagine sui consumi delle famiglie per gli anni 1985-2001, si ottiene un campione di oltre mezzo milione di famiglie, corrispondenti a 1,4 milioni di individui, per i quali conosciamo il dettaglio delle spese per consumi in beni e servizi, nonché le principali caratteristiche socio-demografiche⁴.

⁴ Le spese sono state aggiustate con i deflatori territoriali stimati in AMENDOLA N., VECCHI G. e AL KISWANI B. (2009).

Adattando la metodologia illustrata nel paragrafo 3, abbiamo misurato la vulnerabilità alla povertà della popolazione italiana, seguendone l'evoluzione nel tempo. Il risultato principale è riportato nel Grafico 1.

GRAF. 1

POVERTÀ CRONICA E RISCHIO DI POVERTÀ, ITALIA 1985-2001



Nota: Il grafico mostra l'evoluzione nel tempo della percentuale di popolazione italiana classificata come povera (linea nera tratteggiata), cronicamente povera (linea grigia tratteggiata) e temporaneamente povera (linea punteggiata). Il grafico segnala anche la percentuale di popolazione a rischio di povertà in ciascun anno (35-40 per cento, linea grigia).

Il primo risultato contenuto nel Grafico 1 riguarda l'andamento della povertà assoluta nel Paese che è diminuito significativamente fra il 1985 e il 2001. Ciò che maggiormente interessa notare, in questo contesto, è la natura della povertà, che risulta in larghissima parte *cronica* (questa l'interpretazione della vicinanza della linea dei poveri cronici alla linea del totale dei poveri): la quota delle famiglie vulnerabili, tra quelle povere, oscilla fra l'80 per cento nel 1985 e l'85 per cento del 2001 (Tavola 1). La povertà cronica, si noti, è probabilmente la forma più odiosa di povertà, quella in cui alle sofferenze causate dalla deprivazione si aggiunge il fenomeno dell'esclusione sociale e la mancanza di una speranza di uscire dalla trappola dell'indigenza.

TABELLA 1

LA VULNERABILITÀ ALLA POVERTÀ IN ITALIA, 1985-2001

	1985		1990		1995		2001	
	poveri	non poveri	poveri	non poveri	poveri	non poveri	poveri	non poveri
vulnerabili	26,51	73,49	9,27	90,73	16,12	83,88	9,92	90,08
non vulnerabili	6,16	93,84	1,27	98,73	1,52	98,48	1,31	98,69
totale	16,15	83,85	5,19	94,81	7,22	92,78	4,84	95,16
			100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
vulnerabili	80,57	43,01	87,49	46,88	87,21	35,31	84,08	38,87
non vulnerabili	19,43	56,99	12,51	53,12	12,79	64,69	15,92	61,13
totale	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
			49,07	48,99	48,99	39,06	39,06	41,06
			50,93	51,01	51,01	60,94	60,94	58,94
			100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: nostre stime su dati ISTAT.

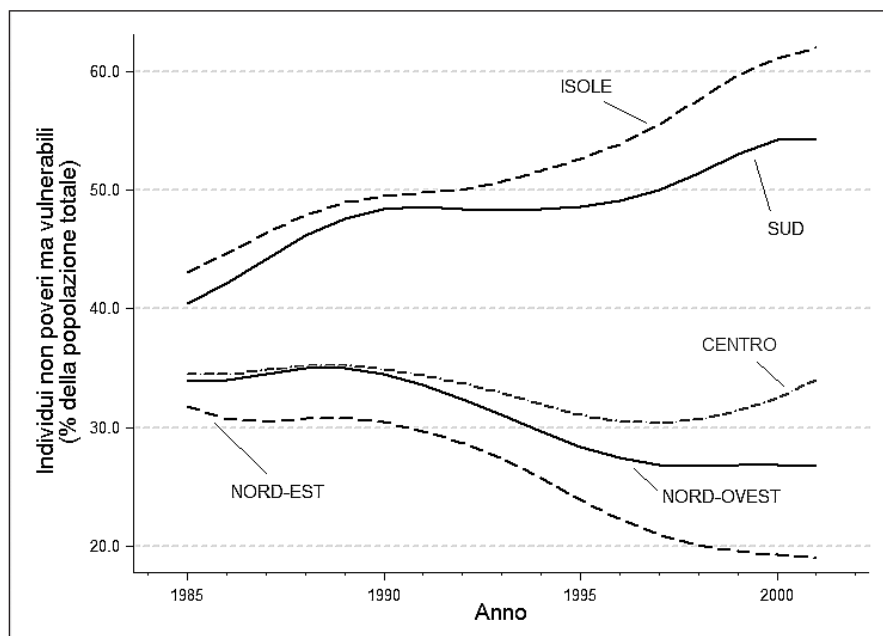
Il secondo risultato riguarda la vulnerabilità della popolazione. Il grafico mostra che la popolazione attualmente non classificata come povera ma soggetta ad un rischio di cadere in povertà in futuro con una probabilità superiore a quella media rappresenta una percentuale altissima: fra il 1985 e il 2001 tale percentuale ha oscillato stabilmente fra il 35 e il 40 per cento. Se concentriamo l'attenzione sulla popolazione non povera (escludendo quindi dal computo la quota dei poveri), troviamo che la percentuale è ancora maggiore.

Il dato complessivo che emerge è quello di una fragilità latente della salute economica delle famiglie italiane nel corso del periodo esaminato. Le stime mostrano che la vulnerabilità è diffusa su ampia scala: agli inizi degli anni Novanta riguardava quasi metà della popolazione. Non possiamo purtroppo estendere l'analisi alla decade più recente a causa della variazione nel format col quale l'Istat diffonde i *dataset* sui consumi delle famiglie, ma è ragionevole supporre che le cose non siano migliorate, anzi peggiorate, se si pensa alla stagnazione del Pil italiano dell'ultimo decennio, agli effetti della crisi del 2008-2009 e all'aumento della disuguaglianza della distribuzione dei redditi (Amendola, Brandolini e Vecchi, 2011).

Ancora più eloquente è il dato della vulnerabilità alla povertà quando disaggregato per ripartizione geografica. Il Grafico 2 mostra una forbice crescente fra il Mezzogiorno d'Italia, ove la vulnerabilità alla povertà è aumentata in maniera drammatica, e le regioni centro-settentrionali che mostrano invece un trend decrescente. Il risultato mostra un'Italia che si sta lacerando: le regioni del Nord-Est registrano un successo nella riduzione della fragilità finanziaria delle famiglie, più di quanto ogni altro comparto del Paese sia riuscito a fare; anche le regioni nord-occidentali hanno saputo ridurre la vulnerabilità alla povertà dei propri cittadini. A fronte di questi andamenti virtuosi si registra un peggioramento vistoso delle regioni meridionali, con andamenti e livelli del rischio povertà che riguardano ormai oltre la metà della popolazione residente. Nel comparto delle Isole, negli anni più recenti oltre sei persone su dieci hanno una probabilità maggiore della media di cadere in povertà, un primato negativo che richiede ulteriori analisi e approfondimenti.

GRAF. 2

LA VULNERABILITÀ VIAGGIA VERSO SUD, 1985-2001



Nota: il grafico mostra l'andamento nel tempo della percentuale della popolazione italiana non povera ma vulnerabile, cioè a rischio di povertà.

L'esame della vulnerabilità alla povertà applicato al caso italiano mostra un potenziale notevole per migliorare la comprensione delle reali condizioni di vita della popolazione. Le cifre illustrate mostrano la coesistenza di forme di povertà assai diverse fra loro: da un lato uno zoccolo duro di povertà cronica, decrescente ma di dimensioni significative. Il fatto che questa povertà sia decrescente è un segnale indubbiamente positivo; tuttavia la concomitante persistenza di una diffusa vulnerabilità alla povertà nel segmento non povero della popolazione rappresenta un segnale negativo che tempera il quadro complessivo, così come preoccupa l'ampliamento marcato e inequivocabile del divario territoriale nel grado di esposizione al rischio di povertà futura.

5. - Conclusioni

L'incertezza è senza dubbio un elemento caratterizzante l'esistenza degli individui. Un ambiente più rischioso rende gli individui maggiormente vulnerabili ad accadimenti negativi, qualora non abbiano sviluppato strategie per contrastare

gli stessi. La capacità di proteggersi contro eventi avversi allontana la famiglia dal rischio di cadere in povertà. Questo articolo ha dunque esaminato il ruolo dell'incertezza come fattore cruciale nel determinare la povertà *potenziale* delle famiglie.

Il metodo esplorato per stimare il rischio di povertà ben si adatta al patrimonio di dati del Paese, in quanto ne sfrutta la dimensione diacronica. Sebbene l'analisi svolta abbia un carattere sperimentale, finalizzata a descrivere piuttosto che a spiegare l'evoluzione del rischio di povertà futura delle famiglie italiane, i risultati suggeriscono che si tratti di uno strumento utile per monitorare l'evoluzione del fenomeno. È possibile e auspicabile estendere l'analisi della povertà potenziale. Una direzione di ampliamento dell'analisi è quella di tracciare un profilo più dettagliato delle famiglie maggiormente esposte al rischio di povertà, in modo da identificare con maggiore precisione le famiglie vulnerabili, destinatarie degli interventi di *welfare*. Ciò può diventare possibile a condizione che i microdati disponibili, quelli diffusi dell'Istituto di Statistica, mettano in grado l'utente di identificare la tipologia di ogni famiglia intervistata. Occorre conciliare l'imprescindibile esigenza dell'Istituto di tutelare l'anonimità degli intervistati con le necessità della ricerca scientifica e della politica economica e sociale. Allo stato attuale il disegno di politiche *preventive* di contrasto nella povertà trova infatti un limite significativo tanto nel mancato utilizzo di metodi *à la* Bourguignon, Goh e Kim (2004), qui adattato al contesto italiano, quanto nella parziale fruibilità delle informazioni raccolte dall'Indagine sui bilanci delle famiglie.

Le stime della vulnerabilità alla povertà hanno identificato l'esistenza di due fenomeni assai diversi fra loro, ma compresenti nel corso dell'intero periodo esaminato: da un lato è emerso uno "zoccolo duro" di povertà *cronica* e dall'altro si sono delineate le dimensioni della povertà *potenziale*, un'ampia fetta della popolazione che pur non essendo povera ha una probabilità significativa di cadere in povertà in futuro.

Il fatto che quasi il 90 per cento della povertà risulti cronica significa che non c'è *turn-over* fra i poveri: in Italia, i poveri sono "i soliti noti". Nonostante la società conosca i lineamenti della povertà domestica, non è stata finora in grado di attuare politiche efficaci per debellarla. Né si deve ritenere ineluttabile il rischio di povertà, non certo nelle dimensioni suggerite dalle stime presentate in questo articolo. Da ciò si ottiene un insegnamento, se non un monito: l'attuale concentrazione delle politiche pubbliche nei campi della previdenza e della sanità – luoghi dove *non* si concentrano i rischi più moderni – induce a ritenere che non sia bene farsi illusioni. La povertà assoluta è in flessione, ma il rischio di cadere in

povertà resta elevato, non diminuisce e, anzi, mostra aumenti significativi nelle regioni meridionali.

Il rischio è elemento imprescindibile dalla vita degli individui, ancor più di questi tempi. Ci sono due vie, o una combinazione delle due, per fronteggiarlo. La prima è quella di ricorrere al risparmio privato per “i giorni di pioggia”, distogliendo risorse dai consumi correnti, come già diceva Keynes nel 1936. L'altra è quella di attuare un pronto ed efficiente meccanismo di intervento di welfare che assicuri, almeno in parte, le conseguenze che il rischio porta con sé (Diamond, 1981). In questo secondo caso, però, occorre mirare alle famiglie che davvero sono vulnerabili, le quali non sono, solo e necessariamente, quelle povere di reddito.

BIBLIOGRAFIA

- AMENDOLA N. - BRANDOLINI A. - VECCHI G., «Disuguaglianza», in VECCHI G., *In ricchezza e in povertà. Il benessere degli italiani dall'Unità a oggi*, Bologna, il Mulino, 2011.
- AMENDOLA N. - SALSANO F. - VECCHI G., «Povertà», in VECCHI G., *In ricchezza e in povertà. Il benessere degli italiani dall'Unità a oggi*, Bologna, il Mulino, 2011.
- AMENDOLA N. - VECCHI G. - AL KISWANI B., «Il costo della vita al Nord e al Sud d'Italia dal dopoguerra ad oggi», *Rivista di Politica Economica*, 2009, pp. 3-34.
- ALWANG J. - SIEGEL P.B. - JØRGENSEN S.L., «Vulnerability: A View from Different Disciplines», *World Bank Social Protection, Discussion Paper*, n. 115, 2001.
- BOURGIGNON F. - GOH C.C. - IL KIM D., «Estimating Individual Vulnerability to Poverty with Pseudo-Panel Data», *World Bank Policy Research, Working Paper*, n. 3375, 2004.
- CHAUDHURI S., *Assessing Household Vulnerability to Poverty: Concepts, Empirical Methods, and Illustrative Examples*, Columbia University, mimeo, 2003.
- CHRISTIAENSEN L.J. - SUBBARAO K., «Towards an Understanding of Household Vulnerability in Rural Kenya», *Journal of African Economies*, n. 14(4), 2005, pp. 520-558.
- COMMISSIONE DI INDAGINE SULLA POVERTÀ E SULL'EMARGINAZIONE, *La spesa pubblica per l'assistenza in Italia*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, 1997.
- CONTE L. - VECCHI G. - ROSSI M., «Vulnerabilità», in VECCHI G., *In ricchezza e in povertà. Il benessere degli italiani dall'Unità a oggi*, il Mulino, 2011.
- DERCON S., *Insurance Against Poverty*, Oxford University Press, 2007.
- DEVICIENTI F. - GUALTIERI V. - ROSSI M., «The Dynamics and Persistence of Poverty: Evidence from Italy», *Carlo Alberto Notebooks*, n. 173, 2010.
- DIAMOND P., «Mobility Costs, Frictional Unemployment and Efficiency», *Journal of Political Economy*, n. 89(4), 1981, pp. 798-812.
- HODDINOTT J. - QUISUMBING A., «Methods for Microeconomic Risk and Vulnerability Assessments», *World Bank Social Protection, Discussion Papers*, n. 324, 2003a.
- HODDINOTT J. - QUISUMBING A., «Data Sources for Microeconomic Risk and Vulnerability Assessments», *World Bank Social Protection, Discussion Papers*, n. 323, 2003b.
- LIBERATI P., «Povertà», *Rivista di Politica Economica*, 2009, pp. 249-352.
- LIGON E. - SCHECTHER L., «Measuring Vulnerability», *Economic Journal*, vol. 113, n. 486, 2003, pp. 95-110.
- ZAMAGNI V., *Dalla periferia al centro. La seconda rinascita economica dell'Italia*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- .-, (a cura di), *Povertà e innovazioni istituzionali in Italia. Dal Medioevo ad oggi*, Bologna, Il Mulino, 2000.
- ZHANG Y. - WAN G., «How Precisely Can We Estimate Vulnerability to Poverty?», *Oxford Development Studies*, vol. 37, n. 3, 2009.

Indagini dirette e fonti amministrative: dall'alternativa all'ancora incompiuta integrazione

Paolo Sestito*
Banca d'Italia, Roma

Ugo Trivellato**
Università di Padova

The paper is about the relationships between registers and surveys in the Italian official statistics. After a brief introduction on the historical background, marked by a polarization between the two strategies of data collection, the focus is on the 1980s and early 1990s. Under the presidency of Guido M. Rey a new strategy is embraced, based on the integration of different data sources. The main accomplishments, and shortcomings, of this strategy are discussed. Then the paper provides a critical assessment of the still unsatisfactory state of the art today, with some broad suggestions.
[JEL Classification: C81; C83].

Keywords: Italian official statistics; registers; sample surveys; Guido Rey's presidency of Istat; data integration; statistical system.

* <paolo.sestito@bancaditalia.it>;** <trivell@stat.unipd.it>. Il precedente di questa nota è la relazione che abbiamo presentato alla Giornata di studio in onore di Guido M. Rey "L'economia italiana: modelli, misurazione e nodi strutturali", organizzata da Università Roma Tre, Banca d'Italia e ISTAT (Roma, 5 marzo 2010). Ringraziamo Carlo Filippucci, Alberto Baffigi e Giovanni Favero per utili commenti su quella versione preliminare. A Giovanni Favero siamo in particolare debitori di numerose precisazioni sulla storia della statistica italiana (e non). La responsabilità delle opinioni espresse resta, ovviamente, solo nostra.

1. - Premessa: le chiavi di lettura

La questione dell'utilizzo di fonti amministrative – per definizione legate innanzitutto all'ordinaria attività delle amministrazioni pubbliche (e di enti con una funzione pubblica) – oppure di apposite indagini statistiche attraversa l'intera storia della statistica ufficiale italiana. E, con alcune significative specificità, è parte dei più ampi dibattiti sulla forma che deve prendere l'apparato di raccolta dei dati statistici per far fronte alle trasformazioni che le società occidentali conoscono a partire dai primi decenni dell'800 (Beaud e Prévost, 1997).

Il proposito di questa nota è, peraltro, decisamente circoscritto. Da un lato ci soffermiamo sulle ragioni, istituzionali e metodologiche, della contrapposizione tra tipologie di fonti che ha segnato la vicenda della statistica ufficiale italiana e sugli indirizzi che quest'ultima ha conseguentemente assunto. Il tutto in poche pagine e per rapidi tratti, senza pretesa alcuna di ripercorrerne la complessa storia¹. Dall'altro lato guardiamo alle questioni ancora irrisolte nell'utilizzo congiunto, o meglio ancora integrato, delle due tipologie di fonti.

In sintesi, la vicenda del rapporto tra dati di *surveys* e dati amministrativi può essere collocata nell'ambito di due temi di indole generale, rispettivamente le finalità e l'organizzazione della statistica ufficiale italiana, temi con i quali si intreccia poi un dibattito di natura metodologica. Il primo tema attiene alle finalità della statistica ufficiale, orientate prevalentemente alla conoscenza del paese profondo (in qualche fase offrendone peraltro una rappresentazione edulcorata o comunque permeata di retorica "nazionale") oppure al supporto dell'amministrazione della cosa pubblica. È ovvio che in questo secondo caso la statistica ufficiale sia portata a dare rilievo primario ai dati amministrativi quale naturale sostrato dell'azione pubblica e a collocarsi essa stessa – di fatto, nell'interpretazione della propria funzione, prima ancora che di diritto – entro il settore pubblico.

L'altro tema attiene all'assetto istituzionale della statistica ufficiale. Esso è riconducibile all'alternativa fra un'istituzione centrale alla quale è affidata l'intera produzione statistica pubblica, che prescinde quindi dalle singole amministrazioni settoriali e locali e mira anzi a svuotarle di funzioni statistiche centralizzando tali funzioni (o comunque riducendo le altre amministrazioni a mero braccio esecutivo nel processo di rilevazione), e un'agenzia nazionale di assemblaggio, al più

¹ Per approfondimenti vedi, tra i molti, SOFIA F. (1988); MARUCCO D. (1996); PATRIARCA S. (1996), i saggi raccolti nel volume a cura di GERETTO P. (2000) e BAFFIGI A. (2007).

di blando coordinamento, delle statistiche settoriali e locali prodotte dai diversi gangli della pubblica amministrazione.

Con questi due temi si intreccia la vicenda propriamente metodologica. Di fronte allo sviluppo, nella prima metà del '900, dell'inferenza statistica e della teoria del campionamento, la statistica italiana, ufficiale e non, rimane fedele a un approccio "neo-descrittivo" e manifesta scetticismo e poi un'aperta opposizione. Ciò contribuisce a ritardare il ricorso alle grandi *surveys* campionarie fino alle soglie degli anni Cinquanta.

L'avvio del superamento della contrapposizione fra dati amministrativi e dati di *surveys* è collegabile, oltre che all'iniziativa lungimirante di innovatori quali Guido Rey, su cui ci soffermeremo in particolare nella sezione 3, e all'apertura internazionale della statistica italiana, anche al progressivo emergere della nozione della statistica ufficiale come bene pubblico², da rendere disponibile a tutti – Governo, Parlamento, organizzazioni e agenti sociali, opinione pubblica – in condizioni di parità³. L'obiettivo di fornire a tutti la trama quantitativa della conoscenza del Paese e la conseguente affermazione del valore dell'indipendenza dal Governo dell'agenzia statistica nazionale portano a mettere la sordina alla contrapposizione tra fonti e a porre invece l'accento, pragmaticamente, sulla loro rispondenza ai concreti obiettivi conoscitivi.

È con queste chiavi di lettura che ripercorreremo, per brevi scorci, alcune tappe della storia della statistica ufficiale italiana cruciali nella prospettiva della polarizzazione fra le due classi di strumenti di rilevazione. Proporremo poi riflessioni sulle opportunità di uso integrato delle due tipologie di fonti, favorite dal nuovo paradigma tecnologico della telematica⁴, e sugli ostacoli di ordine istituzionale e culturale che ancora si frappongono a un deciso avanzamento in questa direzione.

² È bene sottolineare che la qualificazione della statistica ufficiale come bene pubblico è solo in parte un portato analitico – il riconoscimento dell'importanza dominante dei costi fissi collettivi nella produzione delle informazioni statistiche – e in parte, invece, è normativa (MALINVAUD E., 1987).

³ Per la statistica ufficiale italiana questa scelta è sancita per la prima volta nell'art. 24 della legge n. 400 del 1988 (tra l'altro, di delega al Governo della «riforma degli enti pubblici di informazione statistica»), che afferma il «principio dell'imparzialità e della completezza [...] nella diffusione dei dati».

⁴ Usiamo il termine adottato da ROSSI S. (2009, p. 5) per denotare la tecnologia generalista dell'*Information & Communication Technology*.

2. - Indagini dirette e fonti amministrative: i precedenti e le alterne vicende dell'Istat dalla fondazione al 1980

2.1 *I precedenti*

La linea di frattura fra dati amministrativi e dati di *surveys* ha radici lontane, nella Restaurazione. Nell'Italia settecentesca e successivamente nel Regno d'Italia napoleonico, nelle università italiane la statistica era coltivata nella versione dell'"aritmetica politica", introdotta in Inghilterra nella seconda metà del '600 da John Graunt e William Petty.

L'orientamento aritmetico politico, presente nelle Università e più in generale nella cultura dell'epoca, cade in disgrazia con la Restaurazione, in parte per il rigetto di discipline più di altre legate alla fase rivoluzionaria e alle dottrine liberali, in parte per il rifiuto di quella che appariva a giuristi e uomini di Stato una impostazione eccessivamente pragmatica, priva di quella base teorica offerta dalla "scienza dello Stato". E si afferma prepotentemente la *Statistik* di tradizione tedesca⁵. Nell'ordinamento degli studi delle università lombardo-venete di Pavia e di Padova la statistica viene introdotta come disciplina a sé, nelle facoltà giuridiche, e sostituisce l'insegnamento di Economia pubblica presente nell'ordinamento napoleonico, entro il quale trovava appunto spazio l'aritmetica politica⁶.

Questa tradizione, accademica e culturale, non è peculiare del Lombardo-Veneto, ma permea buona parte del resto d'Italia⁷. Essa si contraddistingue per una connotazione fortemente descrittiva della statistica, interpretata in termini giuridico-amministrativi come la rappresentazione degli aspetti notevoli di uno Stato. E permane a lungo.

Nei primi decenni dell'Italia post-unitaria, l'impianto descrittivo della statistica, imperniato su fonti amministrative tendenzialmente esaustive, è palese. Due i fattori che ne danno conto. In via generale alla statistica pubblica, incardinata nella Direzione di Statistica del Ministero di agricoltura industria e commercio (Maic), è esplicitamente affidata una funzione "nazionale": concorrere a innervare e coordinare l'amministrazione dello Stato unitario e a calibrarne gli interventi in ambito sociale. Dal 1871, poi, a dirigere la statistica pubblica è chiamato il

⁵ Vale la pena di ricordare il secco giudizio di PORTER T.M. (2003, p. 239): «As background to the methods now called statistical, political arithmetic contributed more than the old "Statistik"».

⁶ Un'analisi di questi percorsi, riferita all'Università di Padova, è in FAVERO G. e TRIVELLATO U. (2010, pp. 13-14 e 20-24).

⁷ Senz'altro la Toscana dei Lorena e il Regno delle Due Sicilie, ma non ad esempio il Piemonte, che rimane più allineato con la tradizione culturale francese.

giovane Luigi Bodio, che la guiderà per quasi trent'anni. Egli tende a saldare la teoria delle medie e degli errori accidentali di Adolphe Quetelet – detto altrimenti la statistica come «scienza delle medie, dei grandi numeri, delle osservazioni *en masse*» (Baffigi, 2007, p. 44) – con il metodo delle monografie di Frédéric Le Play: «il più fecondo, il più vero, e quasi l'unico conducente allo scopo [...] Chi va per altra via, facilmente si perde in astrazioni o si illude di sapere, accettando parole ove non sono le idee» (Bodio, 1882, pp. 143-144)⁸.

Fonti esaustive tipicamente amministrative e monografie vanno quindi contemplate. Solo le medie statistiche, ricavate per deduzione da dati raccolti in massa, possono dare «base ampia e solida alle induzioni da farsi mediante lo studio dei tipi [...] e [...] riscontro alla giustezza della descrizione» (Bodio, 1882, p. 144). In questa direzione, l'impegno prioritario di Bodio è nel rafforzamento delle capacità statistiche delle amministrazioni, segnatamente dell'amministrazione centrale⁹.

Bodio resta invece scettico nei confronti del «metodo rappresentativo nei censimenti» ripetutamente proposto da Anders Nicolai Kiaër¹⁰ dal 1895: un metodo prospettato in maniera ancora piuttosto rozza, in termini di scelta ragionata o giudiziosa (*purposive*, nella letteratura in lingua inglese). Solo dopo qualche decennio, e un drastico mutamento di indirizzo metodologico – e non solo, esso evolverà nei metodi propri della statistica campionaria di impianto probabilistico-inferenziale¹¹.

⁸ In ciò vi è del resto pieno accostamento con la migliore statistica ottocentesca, pre-inferenziale, che trova naturale identificare i casi “medi” con quelli “tipici”, dal cui studio “monografico” ricavare quegli aspetti che non si riescono a rilevare in maniera esaustiva.

⁹ A dare conto di questa scelta è l'esperienza dei censimenti del 1871 e del 1881, nei quali Bodio si trova a constatare la disomogeneità e la discontinuità delle amministrazioni comunali nell'attuare l'intero processo di rilevazione, fino allo spoglio dei dati. Vedi FAVERO G. (2001, pp. 156-175) e DE SANDRE P. e FAVERO G. (2003).

¹⁰ Direttore dell'Ufficio centrale di statistica norvegese, questi organizza nel 1894 un primo «censimento rappresentativo» nel suo paese, di cui presenta i risultati alla riunione dell'*Institut International de Statistique* tenuta a Berna nel 1895 (KIAËR A.N., 1895).

¹¹ Vedi, tra gli altri, DESROSIÈRES A. (1993, pp. 276-282) e soprattutto BEAUD J.P. e PRÉVOST J.C. (1998). Nell'interpretazione del primo, in particolare, a spiegare il salto novecentesco non è solo la riflessione sulle procedure di campionamento probabilistico in quanto tali, logicamente derivabili dagli strumenti di teoria della probabilità presenti già nel secolo precedente, ma anche la tendenza all'intervento dello Stato nell'economia, con politiche sociali ed economiche “nazionali” e non locali, a supporto delle cui esigenze conoscitive viene naturale concepire l'intera nazione come un'urna probabilistica.

2.2 *La fondazione dell'Istat e i falliti propositi di accentramento delle funzioni statistiche*¹²

La statistica ufficiale italiana esce dal silenzio del primo dopoguerra nel 1926. Si apre la fase del ventennio fascista, contrassegnata nel fervido periodo iniziale dalla fondazione dell'Istat e dall'impulso che vi imprime Corrado Gini.

L'istituzione dell'Istat si deve al desiderio di Mussolini di disporre di un organismo che accentri la statistica e ne marchi la dipendenza dal (Capo del) Governo. L'Istat nasce quindi come «istituto di Stato, dotato di personalità giuridica e di gestione autonoma e posto alle dipendenze dirette del Capo del Governo» (Marucco, 1996, p. 187).

Gini è nominato prima Presidente del Consiglio Superiore di Statistica (CSS) completamente trasformato e poi, a seguito della riforma del maggio del 1929, Presidente dell'Istat, e in questa veste assume tutti i poteri direttivi prima attribuiti al CSS. «Per la sua statura scientifica, la sua personalità autoritaria, la chiarezza di idee che lo contraddistingue» (Leti, 1996, p. 108), nonché per la consonanza con gli indirizzi che alla statistica pubblica intende dare il Capo del Governo¹³, appare, sulle prime, l'uomo in grado di realizzare il disegno di accentramento e di forte potenziamento dell'Istituto.

Negli anni intorno al primo conflitto mondiale Gini era giunto a ridefinire la statistica italiana in chiave modernamente metodologica; ma mantenendo una forte impronta neo-descrittiva che la distingue dall'approccio probabilistico-inferenziale della statistica anglosassone. A partire dall'«esperimento» effettuato assieme a Luigi Galvani nel 1925 sui dati del censimento del 1921 e dal fallimento di quel tentativo di «selezione giudiziosa» (Gini e Galvani, 1929), egli condivide – ed esplicita in maniera via via sempre più netta – le riserve nei confronti delle indagini campionarie su base probabilistica e, più in generale, dell'inferenza statistica.

Certo, la statistica ufficiale italiana ha un merito, o meglio un vantaggio, collegato proprio all'impronta neo-descrittiva: la realizzazione di anagrafi e registri, che nell'organizzazione statistica anglosassone sovente mancano. Essi forniscono

¹² Per queste considerazioni, così come per quelle successive sulla vicenda dell'Istat fino alla presidenza di Guido Rey, traiamo ampiamente da FAVERO G. e TRIVELLATO U. (2000).

¹³ Secondo D'AUTILIA M.L. (1994, p. 6) e IPSEN C. (1997, pp. 102-116), Mussolini avverte come perfettamente consoni con il proprio percorso culturale quello che è stato definito come un «sistema di correlazioni tra demografia, antropometria, eugenica e sociologia economica, istituite e rese affidabili ad una ad una – senza eccezioni – dalle «certezze» epistemologiche racchiuse nel metodo statistico» (LANARO S., 1979, p. 45), che Gini aveva messo a punto.

conteggi esaustivi della popolazione di interesse, corredati di alcuni caratteri essenziali. Danno, cioè, validi *frames*, di grande utilità per disegnare *surveys* campionarie su base probabilistica¹⁴.

Ma la ferma opposizione all'innovazione rappresentata dall'inferenza statistica resta un blocco insormontabile, che preclude il decollo di indagini con campione probabilistico¹⁵.

La direttrice alla quale Gini ispira la sua azione, seppure segnata da un forte dinamismo, è dunque nel solco di quella della vecchia Direzione di statistica: il coordinamento e poi l'accentramento dei compiti statistici esercitati da altre amministrazioni. L'influenza esercitata in tal senso da Gini non si ferma all'azione nell'Istat e tramite l'Istat, ma si dispiega anche attraverso i molti suoi allievi che negli anni '20 operano negli uffici studi di organizzazioni come Confindustria.

L'azione ha un qualche successo per le statistiche demografiche, che fanno capo agli uffici anagrafici dei Comuni: e ciò anche per la priorità, politica e scientifica, assegnata alla demografia, vera e propria ape regina della statistica pubblica dell'epoca (Ipsen, 1997, pp. 102-116). Ma altri fronti, segnatamente le statistiche del lavoro e dei salari, costituiscono un terreno nevralgico di scontro fra l'Istat – il quale pretende di coordinare e accentrare le funzioni statistiche – e i Ministeri e le associazioni corporative – i quali difendono caparbiamente le proprie funzioni e la propria autonomia. E lo scontro registra la sconfitta dell'Istituto, emblematicamente rappresentata dalle dimissioni da Presidente imposte da Mussolini a Gini l'8 febbraio 1932, dopo la relazione che egli aveva presentato un mese e mezzo prima al CSS, nella quale lo accusava, fra le righe, di non esercitare i pieni poteri sui Ministeri che continuano ad ostacolare l'azione dell'Istituto¹⁶.

¹⁴ In mancanza di tali *frames*, nell'organizzazione statistica anglosassone è necessario riferirsi a campioni areali. Conseguentemente, un considerevole impegno dell'indagine campionaria deve essere dedicato alla preliminare costruzione, o comunque all'aggiornamento, del *frame*.

¹⁵ Sull'atteggiamento degli statistici italiani nei confronti del campionamento rappresentativo prima e probabilistico poi, vedi BAFFIGI A. (2007, pp. 54-60). Egli conclude la successiva analisi delle innovazioni epistemologiche che a partire dalla fine dell'800 attraversano, e connettono, diversi rami del sapere con questa affermazione: «La difficoltà [...] degli statistici italiani di dialogare con [...] le] nuove correnti epistemologiche, condannarono per molti anni la loro disciplina a una sostanziale arretratezza, rispetto all'andamento della ricerca a livello internazionale» (BAFFIGI A., 2007, pag. 67). Questo oggettivo conservatorismo, che testimonia di una chiusura culturale "nazionalistica" e di una distanza dall'evoluzione metodologica internazionale, non è peraltro pervasivo. Basti ricordare che negli stessi anni Bruno De Finetti si collega alla concezione bayesiana e sviluppa la teoria della probabilità soggettiva.

¹⁶ Vedi LETI G. (1996, pp. 150-151) e D'AUTILIA M.L. e MELIS G. (2000, pp. 82-95).

2.3 *La ricostruzione innovativa degli anni '50*

La scialba presidenza di Franco Savorgnan, chiamato a sostituire Gini e vistosamente più remissivo, non porta a fatti nuovi nella travagliata questione dei rapporti fra l'Istat e le amministrazioni centrali dello Stato. E la statistica pubblica italiana vive un grigio periodo di ripiegamento autarchico, sia pure segnato da significative eccezioni fra le quali spicca il rafforzamento che conoscono le statistiche economiche con il censimento industriale e commerciale del 1937-1939, il quale pone le basi per il calcolo del reddito nazionale¹⁷.

Occorre attendere il secondo dopoguerra perché l'Istat conosca un periodo di diffusi, profondi cambiamenti: una fase che possiamo ben chiamare di “ricostruzione innovativa”, la quale si svolge essenzialmente nel corso degli anni '50. Le scelte cruciali che connotano il processo sono tre: l'opzione in favore di autonome rilevazioni dell'Istituto; l'introduzione dei conti economici nazionali; l'avvio di grandi indagini campionarie correnti.

Al momento della ricostruzione, l'Istat non ripropone dunque l'annoso tema della centralizzazione, o perlomeno del coordinamento, delle indagini condotte dalle diverse amministrazioni statali. Accetta lo *status quo*. È difficile dire quanto, in questa scelta, concorra una realistica valutazione dei rapporti di forza, sicché appare saggio non aprire un fronte – quello dell'accentramento delle rilevazioni all'Istat – che vedrebbe l'Istituto perdente, e quanto invece pesi la convinzione che siano altre le priorità – prima fra tutte l'ammodernamento dell'apparato statistico, incentrato su grandi rilevazioni campionarie correnti e sulla strutturante capacità di organizzazione dei dati di base offerta dal sistema dei conti nazionali. Di certo, però, questa seconda motivazione è presente e finisce con l'aver forse un ruolo prevalente.

Questa istanza di ammodernamento, del resto, non obbedisce soltanto a dinamiche endogene della statistica pubblica – e della statistica *tout court*: quelle dinamiche che, per dirla con l'efficace dicotomia delineata da Desrosières (1993, pp. 258-284), vedono le monografie soppiantate dalle indagini campionarie. Le trasformazioni nelle tecniche e negli strumenti della statistica pubblica sono strettamente legate all'affermarsi di nuove preoccupazioni economiche e sociali, e di

¹⁷ Vedi MISIANI S. (2010). Alla realizzazione del censimento diede un impulso decisivo Alessandro Molinari. Molinari è Direttore generale dell'Istat dal 1929 al 1943, quando chiede ed ottiene di essere messo a riposo per evitare di seguire il trasferimento dell'Istat al Nord; dal giugno 1944 per un breve periodo – nominato da Bonomi, capo del governo del Regno – è commissario per la riorganizzazione dell'Istat in collaborazione con gli Alleati (MISIANI S., 2007). La pubblicazione dei risultati del censimento fu interrotta dopo lo scoppio della guerra, ripresa nel 1947-48 e completata nel 1950 (ISTAT, 1950).

nuove politiche per cercare di regolarle. Apertura al mercato europeo, stabilizzazione monetaria, controllo della dinamica dei grandi aggregati economici, ricostruzione, lotta alla disoccupazione e agli squilibri territoriali definiscono la nuova agenda, che domanda nuovi strumenti e, ancor prima, un linguaggio statistico nuovo. Quel «*basculément simultané des schèmes politiques e des techniques (statistiques)*» che si svolge negli Stati Uniti rooseveltiani dal 1933 al 1940, tratteggiato con grande penetrazione da Desrosières (1993, pp. 245-257), si realizza in Italia dieci anni dopo, a cavallo fra la fine degli anni '40 e i primi anni '50¹⁸.

Il «ribaltamento [...] delle tecniche statistiche» dell'Istat si compie con una rapidità e un'intensità non comuni, rese possibili da un singolare concorso di fattori: la cesura del conflitto mondiale, che libera energie compresse, o silenti, durante gli anni del fascismo; l'inserimento dell'Italia nell'area del "mondo libero", segnata dall'egemonia culturale, prima ancora che politica e militare, degli Stati Uniti; più prosaicamente, il fatto che «gli Alleati avevano vinto la guerra e controllavano il rubinetto degli aiuti, dei quali l'Italia aveva bisogno, per la ricostruzione e lo sviluppo» (De Cecco, 1996, p. 5), e che erano condizionati a un netto miglioramento delle statistiche economiche; la lungimiranza del Direttore generale Benedetto Barberi, personalità di spicco per qualità di ricercatore e per risolutezza di dirigente, il quale trova pronta rispondenza nella struttura dell'Istat, segnatamente nel gruppo di giovani funzionari che vi entra in quegli anni.

L'introduzione di grandi indagini campionarie su scala nazionale, progettate e condotte correntemente in prima persona dall'Istat con il supporto di enti periferici – i Comuni e le Camere di commercio – può apparire oggi una scelta banalmente scontata. Ma non lo era affatto per l'Istat, e per l'intera statistica italiana, nell'immediato dopoguerra. La discussione che si sviluppa nel Ccss del 27 settembre 1949 sulla proposta di Barberi di procedere con indagini campionarie documenta bene il mescolarsi di riserve metodologiche e di resistenze confindustriali e risulta in un atteggiamento del Ccss sostanzialmente conservatore¹⁹.

Ciò non vale, tuttavia, neppure a rallentare i programmi dell'Istituto. Con capacità progettuali e operative fuori dell'ordinario, tra il 1951 e il 1953 decollano,

¹⁸ Senza dimenticare, peraltro, che le basi per la stima del valore aggiunto e dei conti nazionali erano state poste col censimento industriale e commerciale del 1937-1939.

¹⁹ Vedi PARENTI G. (1994, pp. 34-35). Un vivace, istruttivo dibattito si era già svolto nel Ccss nel 1941-1942 intorno ai metodi da adottare per procedere, dopo il censimento industriale del 1937-1939, a una rilevazione continua delle principali caratteristiche della struttura e della produzione industriale, resasi particolarmente necessaria nel periodo di guerra. Esso è rivisitato con qualche dettaglio in FAVERO G. e TRIVELLATO U. (2000, pp. 273-274).

inizialmente in via sperimentale ma giungendo rapidamente a consolidarsi, le grandi indagini campionarie dell'Istat, mirate a conoscere il paese "profondo", nel suo tessuto di imprese e famiglie: sul valore aggiunto, sui consumi delle famiglie, sulle forze di lavoro. Significativamente, esse sono ancor oggi parte del *core* delle rilevazioni correnti dell'Istituto.

Nei trent'anni successivi, a un'iniziale azione di consolidamento nell'apparato delle rilevazioni e di promozione di ricerche segue un periodo di grigiore. Gli anni '70 sono segnati da fermenti sociali e da trasformazioni economiche profonde, che interessano i modi stessi della produzione e il mercato del lavoro, spesso riassunte – con una contrapposizione sommaria, riduttiva ma efficace – nel passaggio dal modello di produzione fordista a un forte decentramento produttivo, al quale si accompagna l'ampliarsi dell'"economia sommersa". Ebbene, l'Istat è lento nel percepire questi fenomeni, nell'attrezzarsi a rispondere alla domanda di nuove categorie di lettura, nel dotarsi di più articolati strumenti di rilevazione resi possibili dalla "rivoluzione telematica" e delle conseguenti potenzialità offerte da registri e in generale da basi di dati amministrativi.

Vi è un ripiegamento involutivo dell'Istituto, che, angustiato anche da ristrettezze finanziarie, finisce per accumulare vistosi ritardi. Essi si manifestano nell'insoddisfacente misura della partecipazione al lavoro, nella crescente difficoltà a stimare in maniera credibile l'attività economica – il Pil, in un generale degrado delle statistiche economiche e dell'insieme delle attività dell'Istituto, come lascia intendere con garbata chiarezza Parenti (1994, pp. 24-25 e 130-143).

3. - La presidenza di Guido Rey

3.1 *Lo stacco della presidenza Rey*

La situazione domanda un marcato cambio di rotta, che avviene con la nomina a Presidente di Guido Rey, nell'ottobre 1980. Se mai vi fosse per noi il rischio di toni celebrativi – il che non è come risulterà nel seguito – diciamo delle novità che comporta la presidenza Rey muovendo da due citazioni.

Parenti (1994, pp. 25 e 147) così presenta la nomina di Rey: «[Essa] rappresenta di per sé – indipendentemente dall'azione che verrà poi svolta dal nuovo Presidente – un fatto innovativo, un segnale di svolta negli indirizzi della statistica ufficiale italiana. A differenza di tutti i suoi predecessori, Rey non era un professore di statistica né, in senso tradizionale, uno statistico. Si era formato nell'Ufficio Studi della Banca d'Italia e fino dall'inizio (1970) aveva lavorato alla ideazione, alla realizzazione e alla sperimentazione del nuovo modello econometrico della Banca,

curandone in particolare il settore reale e fiscale. [...] Un economista – il nuovo Presidente (a quel tempo professore ordinario di Politica Economica e Finanziaria all'Università di Roma) – che non aveva diretta esperienza dei defatiganti processi di raccolta, di elaborazione e diffusione dei dati – prodotti per comparti settoriali di supposti utilizzatori – nell'ambito di una legge obsoleta che poneva all'Istituto più compiti di esecuzione e di controllo che di iniziativa e di ideazione, riservandogli genericamente le indagini “che possono comunque interessare l'azione del Governo”; un econometrista programmatore che – per le sue stesse esperienze – riteneva improduttivo il disperdersi nelle analisi settoriali senza vederne o proporre l'integrazione in un modello unificato, tale da accrescerne il contenuto informativo e consentire una razionale valutazione della loro “rilevanza”».

Favero e Trivellato (2000, pp. 286-287) delineano in questi termini l'avvio della nuova presidenza. «Rey propone subito, in sede pubblica, il suo disegno innovatore. Lo fa nel giugno 1981, davanti all'ampia platea del secondo convegno sull'informazione statistica in Italia, che egli apre con una relazione dal titolo emblematico – *Orientamenti di una politica per la statistica negli anni '80* (Rey, 1981) – la quale fissa indirizzi organizzativi e linee programmatiche. Questo disegno trova poi un indiretto, ma autorevole ed esplicito sostegno nel parere di un *board* internazionale di altissimo prestigio, il [...] “Rapporto Moser”²⁰. Le valutazioni e le proposte della Commissione Moser vertono sui tre ampi settori sui quali le era stato chiesto di soffermarsi – conti nazionali, statistiche del settore pubblico, statistiche dei prezzi – ma in apertura toccano anche “problemi di carattere generale”. A questo riguardo, l'insieme delle indicazioni del rapporto Moser è in forte sintonia con gli indirizzi programmatici di Rey. Ciò vale, tra l'altro, per l'enfasi posta [...] su un “maggior coordinamento e integrazione dei dati, essenza di un buon sistema statistico”, su una maggiore “attenzione ai problemi di metodo”, sui progressi che è necessario compiere “nell'utilizzare i dati ammi-

²⁰ Si tratta del noto rapporto della Commissione statistica internazionale presieduta da Sir Klaus Moser, già *Head* dell'*UK Government Statistical Service*. Promossa nel corso del 1980 da Beniamino Andreatta, all'epoca Ministro senza portafoglio con incarichi speciali, in una situazione di evidente sfiducia dell'esecutivo nei confronti dell'Istat – la sua stessa attivazione è un segno della gravità degli screzi – la Commissione diventa operativa quando Rey è già stato nominato Presidente. Essa è poi formalmente costituita nel maggio 1981 e conclude i suoi lavori nel febbraio 1982. Lungi dall'aver intralci, essa è assecondata e «sostenuta fattivamente» da Rey e gode della «piena collaborazione dell'Istat a tutti i livelli». Le parole con cui si chiude l'introduzione del rapporto sono, poi, eloquenti: «Il Presidente prof. Rey, nella relazione (al convegno del 1981) ha delineato la sua visione del futuro. Essa merita il pieno appoggio del Governo italiano e del Paese» (MOSER C. *et AL.*, 1983, pp. 5 e 40).

nistrativi per fini statistici”, sulla necessità di un chiaro processo di programmazione e di definizione “delle priorità di *tutta* l’attività statistica svolta dall’Istat e dagli altri enti, centrali e regionali”».

Veniamo ora, rapidamente, alle innovazioni e alle esperienze che si realizzano negli oltre dodici anni della presidenza Rey. A questo fine torna utile una loro partizione, che distingue il riassetto organizzativo e istituzionale della statistica pubblica, la revisione delle stime della contabilità nazionale – e del metodo per ottenerle, il potenziamento delle indagini sui comportamenti individuali e familiari.

In via preliminare, va peraltro detto che la partizione è in buona parte di comodo, arbitraria. L’asse portante della presidenza Rey sta proprio nell’impegno per un maggior coordinamento e integrazione dei dati, detto altrimenti per la progressiva realizzazione di un “sistema statistico”. In questa prospettiva, per il tema di nostro interesse – *surveys* campionarie e/o dati amministrativi – le linee chiave, che attraversano e unificano gli ambiti appena detti sono a loro volta tre: (i) la forte modernizzazione delle modalità di trattamento dei dati, imperniata sulla “rivoluzione telematica”; (ii) il potenziamento nell’utilizzo sia delle *surveys* sia dei dati amministrativi, accantonando definitivamente la tentazione a contrapporli e rimarcando anzi la prospettiva di una loro crescente integrazione, anche per contenere l’onere dei rispondenti alle *surveys*; (iii) l’impegno alla misurazione adeguata dell’attività economica e dei processi sociali, con l’obiettivo ad un tempo di assicurare la cosiddetta “esaustività” delle stime di un processo economico che si è fatto variegato e sfuggente e di permettere di esplorare la forte eterogeneità dei comportamenti con dati disaggregati, in prospettiva con analisi condotte su basi di microdati.

3.2 *Gli indirizzi per l’assetto organizzativo e istituzionale della statistica ufficiale*

Sul piano organizzativo e istituzionale due sono i fatti, o meglio i processi, che contraddistinguono la presidenza Rey: la riorganizzazione dell’Istituto in senso decisamente più moderno; la riforma del sistema statistico nazionale, che col decreto legislativo del 1989 inizia il tormentato cammino di attuazione.

Il processo di riorganizzazione dell’Istat ha i suoi punti di forza nella pianificazione unitaria dell’attività dell’Istituto, anche con l’adozione di tecniche di *Business Planning System*; nella progressiva generalizzazione dell’impiego delle tecnologie telematiche per l’acquisizione e il trattamento dei dati; nell’utilizzo via via più intenso di archivi amministrativi, pur condizionato dai severi limiti di completezza e qualità che spesso essi presentano; nello sviluppo delle principali

surveys correnti e nell'ideazione di nuove indagini; nel potenziamento del controllo della qualità dei dati, segnatamente sotto l'aspetto metodologico; nella prospettiva di integrazione di dati da fonti diverse e di realizzazione di sistemi informativi²¹.

Il fatto che si affermi la linea dell'uso integrato di molteplici fonti, e si superi quindi la storica contrapposizione *surveys vs.* dati amministrativi (e la sua proiezione istituzionale: dati dell'Istat *vs.* dati delle altre amministrazioni), non significa ovviamente che il modo di operare dell'Istat cambi radicalmente, e in tempi brevi. A ben vedere, la statistica ufficiale come "sistema statistico" è ancora una meta, e non vicina: non soltanto perché la meta evolve nel tempo e assume una configurazione via via più avanzata; ma anche per vincoli, difficoltà, incertezze nel perseguirla.

L'esempio delle tematiche del lavoro si presta bene per illustrare questa nuova logica, innervata da un orizzonte di programmazione a medio termine, dal proposito di costruzione di sistemi informativi e dagli ostacoli con i quali questo disegno si scontra. Viene subito costituita una Commissione di studio, col mandato di «predisporre un progetto del sistema informativo del lavoro». La Commissione, presieduta da Alberto Zuliani, allora membro del Ccs, conclude i propri lavori nel 1984. Il disegno istituzionale e organizzativo che suggerisce – la costituzione di un sistema informativo sul lavoro imperniato sulla collaborazione fra Ministero del lavoro e Istat e articolato sul territorio – resta tuttavia lettera morta; e lo stato delle cose è ancor oggi tale, come vedremo nel seguito. La relazione finale delinea comunque alcuni degli assi portanti della successiva attività dell'Istituto nel settore: ridisegno coordinato del sub-sistema di rilevazioni sulle famiglie; sviluppo di indagini sul lavoro dal lato delle unità produttive, che poggi su un'anagrafe di tali unità; utilizzazione delle informazioni amministrative, segnatamente della «rilevazione effettuata dall'Inps [...] su tutte le unità produttive che occupino lavoro dipendente» (Istat, 1984, p. 62).

La Rilevazione sulle forze di lavoro (Rfl) è poi oggetto di un solido approfondimento da parte di un gruppo di ricerca di accademici e di statistici dell'Istat. La ricerca si caratterizza per una riflessione a tutto campo – insieme critica e pro-

²¹ Meno rilevante per la nostra riflessione è un altro aspetto, pur importante: la ridefinizione dell'organizzazione e dei compiti del personale, che sarà poi agevolata, e insieme condizionata, dall'inserimento dell'Istat nel «comparto degli enti di ricerca e sperimentazione» col Dpr. n. 68 del 1986. Tale inserimento troverà completamento nella riforma del 1989, che tra i compiti dell'Istat annovera «la ricerca e lo studio sui risultati dei censimenti e delle rilevazioni effettuate, nonché sulle statistiche riguardanti fenomeni d'interesse nazionale e inserite nel programma triennale».

positiva – sulla Rfl, e per utilizzazioni innovative dei microdati dell'indagine in chiave longitudinale (Trivellato, 1991).

Parecchi dei suggerimenti prospettati a conclusione della ricerca trovano attuazione nel diversificato itinerario di revisione della rilevazione che si realizza dal luglio 1990 all'ottobre 1992. Esso culmina con l'adozione di un nuovo questionario e di nuove definizioni coerenti con le direttive comunitarie, delle quali l'implicazione saliente è la sensibile riduzione del livello e del tasso di disoccupazione (Casavola e Sestito, 1994). Le innovazioni nella Rfl non sono peraltro gestite al meglio per quanto attiene alla comunicazione agli utilizzatori e soprattutto alle modalità di raccordo con le serie precedenti – ancor oggi vi è la cesura a fine 1992. Ma il contenuto informativo della nuova Rfl è decisamente più ricco. In una diversa prospettiva, l'intenso sfruttamento dei dati elementari della Rfl contribuisce non poco al decollo di ricerche su basi di microdati e, specificamente, allo sviluppo degli studi di taglio microeconomico.

L'altro tema di rilievo per l'assetto della statistica ufficiale è il suo ridisegno istituzionale. Inizialmente la riforma, che pure con l'avvento di Rey era parsa imminente, segna il passo. Bisognerà attendere il settembre 1989 perché, con il decreto legislativo n. 322, sia approvata la nuova disciplina sul sistema statistico nazionale e sulla riorganizzazione dell'Istituto nazionale (non più centrale) di statistica²².

Il disegno della riforma è per molti versi lungimirante. Basti dire che l'obiettivo del coordinamento "orizzontale" dell'Istat rispetto agli Uffici di Statistica delle amministrazioni centrali e dei grandi enti nazionali affronta l'annosa, cruciale questione del rapporto fra l'Istat e le amministrazioni dello Stato. E ne propone una risposta nuova, con l'assegnazione all'Istat della funzione, nelle intenzioni incisiva, di definizione delle regole e di coordinamento.

Ovviamente, con il decreto legislativo del 1989 la riforma non si conclude ma inizia, e non senza fatica, per almeno due ragioni. Innanzitutto, con i chiari di luna del bilancio dello Stato, la riforma è, come si suole dire, "a costo zero": espressione a dir poco equivoca, perché né pranzi di nozze né riforme si fanno coi fichi

²² L'approdo della riforma è possibile soltanto perché essa sfugge alle strette del normale processo legislativo, grazie ad una delega al Governo alla «riforma degli enti pubblici di informazione statistica» inserita nella legge n. 400 del 1988 sulla «Disciplina dell'attività di governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri». Nei fatti, la riforma è dunque attuata dall'esecutivo e perciò largamente sottratta alle tensioni e alle mediazioni parlamentari. Ciò ha due importanti conseguenze, tra l'altro connesse: nella riforma, comunque la si giudichi, si riconosce un'impostazione unitaria, sistematica; alla sua elaborazione contribuisce in maniera determinante il gruppo dirigente dell'Istat, e Rey in primo luogo.

secchi, ma espressiva della strettezza di risorse con cui il nascente sistema statistico nazionale si trova a fare i conti. In secondo luogo, il disegno di riforma rivelerà ben presto farraginosità e incoerenze, sicché non è improprio parlare di un suo “fallimento” – o, se si preferisce, di un non-evento – nel senso che il dettato della riforma non si è tradotto in realtà. Su questo aspetto, comunque, torneremo.

3.3 *L’“economia sommersa” e la revisione dei conti nazionali*

Veniamo ora agli orientamenti di merito. Agli inizi la priorità è decisamente assegnata al riordino delle statistiche economiche.

Il primo impegno è la realizzazione dei conti economici trimestrali. Essa avviene con l'essenziale collaborazione della Banca d'Italia – un suo dirigente, Renato Filosa, prende le redini dell'attività – e con la formazione in seno all'Istat di un gruppo di giovani statistici ed econometrici dai quali uscirà poi gran parte del futuro gruppo dirigente dell'Istat. La formazione di questo gruppo di giovani, che collabora e si misura con i ricercatori della Banca d'Italia – e in prospettiva si propone di esserne all'altezza – è un importante fattore di innovazione entro l'Istituto. Sul piano strettamente metodologico l'esperienza inoltre è terreno di coltura per un approccio di confronto e uso integrato, anche a mezzo di tecniche econometriche, di informazioni da fonti diverse. Naturalmente ciò porta con sé il rischio di affidarsi molto, forse troppo, a tecniche statistico-econometriche senza affrontare di petto carenze nei dati di base, anzi in qualche modo “tappandone i buchi”²³.

La revisione dei conti nazionali, incentrata sul miglioramento della capacità di misura dell'attività economica, occupa poi il posto centrale. Essa può essere assunta come emblematica degli indirizzi impressi da Rey all'Istat: per l'importanza sostanziale della questione; e perché per questa via si realizzano decisivi avanzamenti nell'apparato delle rilevazioni e nell'integrazione delle fonti.

Il problema si colloca in un contesto economico che, con le due crisi petrolifere, si è modificato profondamente. L'evoluzione dell'economia e della società ha smentito le illusioni positivistiche – vecchie di non più di qualche decennio – di uno sviluppo segnato dalla grande dimensione, da uniformità organizzative, da crescenti omogeneità, da prevedibilità. E vede la vicenda sociale connotata da un'articolata-

²³ In chiave storica, è interessante notare la consonanza di questa preoccupazione con alcuni dei commenti critici di Luigi Einaudi sui primi tentativi di calcoli del reddito nazionale (*A proposito di una memoria del prof. Di Fenizio*, scritto di L. Einaudi inviato a F. Di Fenizio, 25 luglio 1950), ampiamente citati in MISIANI S. (2010).

zione e da interrelazioni crescenti, dall'aumento dei tratti di eterogeneità degli agenti sociali e di turbolenza delle dinamiche. Le necessità conoscitive che l'informazione statistica ufficiale è chiamata a soddisfare si fanno più esigenti, proprio perché riferite a fenomeni ad un tempo più complessi, più diversificati e più dinamici. D'altra parte, non diversamente dagli istituti statistici degli altri paesi sviluppati, l'Istat è sottoposto a sollecitazioni altrettanto forti, che attengono all'assetto e agli strumenti della statistica ufficiale: gli strumenti di rilevazione e trattamento dei dati sono segnati dalla "rivoluzione telematica" e dal rinnovato interesse che rivestono i dati amministrativi; quanto all'assetto, anche in materia di rilevazioni statistiche assume un ruolo via via più incisivo l'Unione Europea e l'Istituto si trova a fare i conti con l'Eurostat e con gli organi di governo dell'Unione.

Il primo, importante terreno in cui queste problematiche si pongono è fornito dalla misura dell'attività economica e dalla stima, a questi fini, dell'occupazione e del volume di lavoro. La questione si pone con rilievo e urgenza ormai pressanti, di pari passo col crescere dell'"economia sommersa"; o meglio, e meno sbrigativamente, della diversificazione del processo produttivo, nel quale perdono progressivamente peso l'industria e la tipologia fordista, in favore dei servizi e di un tessuto assai variegato di imprese e di lavori.

Verso la metà degli anni '80 l'Istat affronta l'argomento con determinazione e con notevole impegno intellettuale. L'esito è la revisione dei conti nazionali del 1987. Due volumi degli "Annali" danno conto di questa attività: il secondo è una sintesi del primo, in inglese, mirata a comunicare l'esperienza italiana a una platea internazionale, e ha l'espressivo titolo *The underground economy in Italian economic accounts*²⁴. L'importanza della revisione dei conti nazionali non sta certo nel fatto che, a cavallo fra marzo e aprile del 1987, l'Italia si scopre più ricca²⁵. E forse neppure nella circostanza, pur rilevante, che l'intero quadro della struttura economica ne risulta sensibilmente modificato, con un'Italia che lavora di più, investe molto di più, ha un'economia parecchio più terziaria di quanto non si pensasse - o, comunque, di quanto non documentassero i dati precedenti.

²⁴ Vedi rispettivamente ISTAT (1990) e (1993a). Un precedente interessante di queste pubblicazioni, che, tra l'altro, dice del rilievo assegnato al tema da Rey e del suo impegno in prima persona, è in REY G.M. (1986). A revisione conclusa egli tornerà sull'argomento con un saggio di riflessione critica sulle caratteristiche della nostra economia, il cui titolo è significativo: «Il frutto proibito dell'economia italiana» (REY G.M., 1995).

²⁵ È questo l'aspetto appariscente colto dai mezzi di informazione dell'epoca, che indugiarono in particolare, con toni vagamente competitivi, a confronti coi paesi dell'Unione Europea. Nella graduatoria del reddito *pro-capite* ci si ritrovava, per la prima volta, davanti agli inglesi. Un segnale per ritenere, o illudersi, che vecchi complessi di inferiorità fossero finalmente esorcizzati?

L'importanza primaria è nel percorso compiuto, nell'affinamento degli strumenti di misura di una realtà multiforme, difficile da afferrare. Alla base dell'originale metodo messo a punto per stimare il volume di lavoro effettivamente prestato dagli individui occupati sta la distinzione fra *occupati presenti* ("le teste", di residenti e di non residenti), *posizioni lavorative* ("i lavori", siano regolari o meno, siano a tempo pieno o meno, facciano capo o meno a persone diverse – compresi quindi i secondi lavori) e *unità di lavoro* ("le unità equivalenti a tempo pieno", alle quali, con un processo di trasformazione, sono ricondotti i diversi "lavori"). Esso poggia poi sull'utilizzazione integrata di una varietà di fonti, alle quali si aggiungono procedure statistico-econometriche per estendere la stima a componenti non osservate, sfruttare i dati dei censimenti come *benchmark* e realizzare un'armonizzazione ragionata delle informazioni disponibili.

In questa realizzazione – vale la pena di ricordarlo – vi è il *drive* del gruppo di giovani statistici ed econometrici formati sui conti trimestrali, che si preoccupano anche di fornire una discreta, anche se non sempre completa, documentazione del complesso processo di stima.

L'approccio non è certo esente da margini di arbitrarietà (almeno in parte inevitabili, date le carenze nelle informazioni di base, non sempre adeguatamente potenziate), ma segna un notevole passo in avanti, perché delinea un persuasivo percorso metodologico, passibile di verifiche e di affinamenti. E quando, appena un paio d'anni dopo, il problema della misurazione dell'economia sommersa emerge come preoccupazione dell'intera Unione Europea, sia pure velata nell'asettica formulazione della *exhaustiveness and comparability of the GNP estimates given by the Member States' National Accounts Departments*²⁶, l'*Italian approach* è tra quelli presi in seria considerazione²⁷. Nell'ottica di questa nota – l'uso di dati di *surveys* e amministrativi – è evidente infatti come il nuovo approccio nella stima dei conti nazionali comportasse non solo l'utilizzo di entrambe le fonti – in base a quel che era in effetti disponibile – ma anche il loro sistematico confronto, al fine di tener conto del fatto che le indagini presso le famiglie meglio includono il lavoro irregolare mentre i dati amministrativi (e le indagini presso le imprese) meglio colgono i lavori regolari, incluso il doppio lavoro.

Beninteso, l'originalità e la risolutezza metodologica allora dimostrate non sono garanzia di soluzione duratura dei problemi conoscitivi posti, e di continuo

²⁶ Così si esprime la Direttiva del Consiglio del 13 febbraio 1989, nota come «Direttiva sul prodotto nazionale lordo» (vedi *Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee*, n. L049 del 21 febbraio 1989, pp. 26-28).

²⁷ Vedi CALZARONI M., GIOVANNINI E. e MADELIN V. (1996).

riproposti, dai cambiamenti strutturali che caratterizzano le economie moderne. L'ingegnosità dell'approccio di confronto tra fonti diverse mostrerà anzi sovente la corda, quando alla validazione dei metodi impiegati e alle precisione delle stime prodotte verrà a mancare il supporto di un sufficiente avanzamento nella completezza, coerenza e comparabilità delle diverse fonti elementari. Le difficoltà di stima del Pil poste da fenomeni quali il peso crescente dei servizi – in particolare di quelli “immateriali”, la produzione di beni e servizi sempre più complessi, i miglioramenti nella loro qualità, la stima dei servizi forniti dalla pubblica amministrazione, la sempre maggiore apertura internazionale – con *outsourcing*, delocalizzazione e investimenti stranieri diretti che rendono i confini della produzione interna meno netti – si sono del resto accresciute. Nel dibattito corrente le questioni di misurazione ricordate spesso sono collegate all'esigenza di andare al di là del Pil (*Beyond Gdp*) nella misura del benessere economico e sociale (Stiglitz, Sen e Fitoussi, 2009). Si tratta di una prospettiva rilevante. A nostro avviso peraltro, anche circoscrivendo l'attenzione al pur limitato concetto di Pil, che mantiene comunque il vantaggio di un ancoraggio “obiettivo” alla metrica degli scambi di mercato, è evidente che i fenomeni citati ne hanno sensibilmente acuito i problemi di misura. Restando all'Italia, vi è in particolare il sospetto che la dinamica del Pil degli ultimi 5-10 anni possa esser stata sottostimata (Brandolini e Bugamelli, 2008).

3.4 *Il potenziamento delle indagini sui comportamenti individuali e familiari: innovazioni nelle rilevazioni e riflessioni critiche*

Il ruolo emblematico assunto dalla revisione dei conti nazionali non deve indurre a trascurare importanti innovazioni che durante la presidenza Rey si realizzano sul fronte delle *surveys* campionarie. Della Rfl abbiamo già detto.

V'è da dire ancora, brevemente ma con il dovuto risalto, di un'indagine affatto nuova, lanciata in maniera stabile dall'Istat nel 1987, dopo l'esperienza di singole indagini di taglio monografico su aspetti sociali: l'“Indagine multiscopo sulle famiglie”, nota più semplicemente come “Multiscopo”. Essa muove dall'esigenza di disporre di un insieme di informazioni sociali, demografiche e sanitarie incentrato sulla famiglia. E si configura, in realtà, come una serie di *surveys* distribuite su un quinquennio, dal 1987 al 1991, con contenuti informativi in parte comuni a tutte le occasioni e in parte monografici, acquisiti in una sola occasione (Istat, 1993b). Si tratta di un'esperienza di rilievo non soltanto per gli aspetti di merito, evidenti, ma anche per le numerose novità dell'impianto. E con buone ragioni essa è continuata a lungo, con affinamenti ma con una sostanziale fedeltà al disegno originario.

Delle novità dell'impianto avviate con la "Multiscopo"²⁸ alla fine degli anni '80, due in particolare meritano di essere segnalate, perché anticipatrici di scelte che l'Istat adotterà nel seguito, con la presidenza di Alberto Zuliani: (i) l'attenzione dedicata alla rilevazione di informazioni retrospettive, che aprirà la strada al tema delle indagini longitudinali, il quale troverà una prima realizzazione nella partecipazione dell'Italia all'*European Community Household Panel*; (ii) l'introduzione di tecniche di rilevazione telefonica, che evolveranno poi nelle interviste *Computer Assisted*, Cati e Capi, sino alla scelta dell'Istituto di dotarsi per buona parte delle principali indagini correnti di un'autonoma rete di rilevatori, emancipandosi così dalla collaborazione incontrollata (o quasi) di personale dei Comuni²⁹.

Ancora sull'impianto riteniamo appropriati due rilievi che sono, invece, critici. L'integrazione fra i diversi moduli della "Multiscopo" al necessario livello individuale è scarsa; e nessuna integrazione vi è con la Rfl, che pure, con il suo disegno di rotazione, avrebbe potuto fornire correntemente il "quarto [del campione] uscente" come utilissima parte del campione della "Multiscopo". D'altra parte, l'Istat, dopo lunghe discussioni, decide di non dare al *core* della "Multiscopo" la dimensione longitudinale: una decisione che pesa ancor oggi, con l'Italia che, in esigua compagnia fra i grandi paesi europei, non dispone di una *multipurpose household panel survey* (o di un *multipurpose household panel* tratto da archivi amministrativi) di adeguata numerosità campionaria e di sufficiente lunghezza.

3.5 Il Rapporto Annuale

L'ultimo ciclo della presidenza Rey è contraddistinto da un ulteriore, forte elemento di novità: la produzione del *Rapporto Annuale* sulla situazione economica del Paese nell'anno precedente. Il primo Rapporto Annuale esce nel 1993, riferito al 1992. Esso diventa rapidamente «un appuntamento consolidato» e autorevole – che anticipa temporalmente un altro appuntamento tradizionale nel contesto italiano, la Relazione Annuale della Banca d'Italia – e che dal 1997 viene presentato correntemente nella Sala della Lupa della Camera dei Deputati – «per riflettere, in modo documentato, sulla situazione sociale ed economica del nostro Paese

²⁸ Anche la "Multiscopo" registra un forte interesse nella comunità dei ricercatori per la possibilità che offre di approfondimenti su molteplici aspetti dei comportamenti familiari e individuali, con la conseguente domanda di diffusione delle basi di microdati.

²⁹ Il problema dell'utilizzo di rilevatori comunali (poco controllato, e ben poco in linea con le indicazioni metodologiche per la conduzione di indagini campionarie) rimane invece per le rilevazioni correnti sui prezzi.

e per fornire uno strumento di servizio e conoscenza per le istituzioni, le imprese e i cittadini»³⁰.

Si tratta di un “prodotto” radicalmente nuovo. L’Istat non si limita a raccogliere e pubblicare dati ufficiali, corredati dei pertinenti metadati e accompagnati da essenziali note di presentazione. Una volta l’anno, si assume un compito diverso: «riflettere, in modo documentato, sulla situazione sociale ed economica del Paese». Certo, nello svolgere questo compito si basa sulle statistiche ufficiali; ma inevitabilmente le seleziona e le assembla alla luce di chiavi di lettura. L’Istat ne è legittimato dalla riforma del 1989, che annovera tra i suoi compiti «la ricerca e lo studio sui risultati dei censimenti e delle rilevazioni effettuate». In tal modo, d’altra parte, l’Istituto assume il ruolo di un centro studi, che propone la *sua* lettura e interpretazione della vicenda economica e sociale, più che di agenzia statistica nazionale.

Perché l’Istat compie questo passo? E alla luce di un’esperienza ormai prossima ai vent’anni che bilancio se ne può fare?

L’iniziativa, sostenuta dal presidente Rey, è riconducibile alla nuova generazione di ricercatori e dirigenti di cui abbiamo già detto. Le motivazioni sono verosimilmente due: si individua nel *Rapporto Annuale* l’occasione per una maggiore interazione e “integrazione” fra i diversi comparti dell’Istituto e le loro diverse “culture”; vi è la convinzione che l’Istat abbia ormai riacquisito capacità e autorevolezza nei confronti delle istituzioni e dell’opinione pubblica tali da osare un’esposizione più netta, qual è appunto quella di una lettura e riflessione sullo stato dell’economia e della società italiana.

Il giudizio sull’esperienza del *Rapporto Annuale* non può che essere articolato. Una prima ragione, ovvia, sta nel fatto che i singoli Rapporti sono spesso stati sensibilmente diversi, tra di loro e talvolta anche al loro interno – nel taglio, nei contenuti e nella qualità dei diversi capitoli. Una seconda – e più importante – ragione è che a noi parrebbe più consono al *core* delle funzioni dell’Istituto un taglio che prediliga la produzione e diffusione dell’informazione statistica pubblica rilevante; quindi Rapporti più aderenti alla sua attività corrente, meno proiettati su sintesi interpretative. Non vanno infatti sottaciuti i rischi di compromettere la «neutralità [...] l’imparzialità» di un’agenzia statistica nazionale conseguenti a scelte differenti³¹. Né va trascurato che la preparazione del *Rapporto Annuale*

³⁰ Così l’ISTAT lo caratterizza nel 2002, quando cioè il Rapporto compie dieci anni (http://www.istat.it/dati/catalogo/20020521_00/).

mobilità notevoli risorse intellettuali, forzatamente sottratte ad altri compiti in un contesto di sofferenza dell'Istat quanto a disponibilità di personale.

4. - Il seguito e l'oggi: tra qualche luce e parecchie ombre

Valutare quale sia lo stato odierno dell'utilizzo dei dati amministrativi e di *surveys* da parte della statistica ufficiale italiana non è semplice. Senz'altro l'ultimo trentennio ha visto l'accumularsi di significative esperienze e l'affermarsi di una visione che potremmo definire "laica": al superamento dei pregiudizi metodologici contrari alla teoria del campionamento si è affiancato l'abbandono della pretesa di dovere – e potere – usare solo dati di cui l'agenzia statistica fosse direttamente e interamente "proprietaria". La scelta tra uno strumento e l'altro è ormai operata, laicamente per l'appunto, in relazione ai loro rispettivi pregi e difetti, da soppesare alla luce della situazione di fatto e delle caratteristiche delle stime da produrre. Aspetti quali l'accessibilità dei dati (in termini di accesso *tout court*, di tempestività degli aggiornamenti, di frequenza e rilevanza delle revisioni, ecc.), la presenza di significati particolari nel dato amministrativo (un aspetto che può esser fonte di distorsioni sistematiche o di discontinuità – quando ad esempio mutino le definizioni o le regole amministrative che sottostanno certi dati – ma anche di vantaggi se il fenomeno di interesse coincide con quello amministrativo), le difficoltà nella rilevazione campionaria (in termini di costi della rilevazione, di sua precisione – anche in relazione al grado di dettaglio desiderato per talune variabili o per alcuni domini, ecc.) sono sempre più divenuti gli elementi concreti da considerare, al fine di scegliere, di volta in volta, in un senso o nell'altro.

Proprio per queste ragioni non è possibile discutere della questione dell'utilizzo di dati amministrativi e/o di *surveys* in generale, sulla base di un astratto insieme di criteri. D'altra parte, nell'economia di questa nota ci soffermeremo sugli indirizzi di fondo, strategici che sono (o non sono) stati adottati³². Lo faremo cercando di valutare la situazione italiana in un'ottica comparata e usando soprattutto (ma non esclusivamente) un'area, quella del lavoro, per esemplificazioni.

Anticipando le conclusioni, possiamo dire sin d'ora che, fatti salvi alcuni comparti ed esperienze, l'evidenza conduce a giudizi piuttosto severi e amari. Severi perché i ritardi, rispetto alle potenzialità offerte dalla "rivoluzione telematica" –

³¹ Sui rischi della statistica ufficiale stretta «tra neutralità e coinvolgimento», vedi REY G.M. (1989).

³² Non è, infatti, questa la sede per argomentare pro e contro singole scelte in specifici ambiti.

rese evidenti, tra l'altro, dalle esperienze di altri paesi sviluppati – sono consistenti. Amari perché i nodi del problema non stanno tanto all'interno dell'Istat, quanto piuttosto nell'arretratezza complessiva dei sistemi informativi delle amministrazioni pubbliche e nella debolezza istituzionale di cui l'Istat soffre nello svolgere, nei fatti, un'efficace azione di coordinamento.

A ben vedere il problema presenta una dimensione più generale. Essa consiste nella scarsa considerazione della domanda complessiva di informazione statistica che dovrebbe informare il disegno e le regole di utilizzo dei grandi archivi amministrativi: una domanda che dovrebbe essere espressa sì dal Governo e dalle singole amministrazioni pubbliche, ma anche dalla società nelle sue articolazioni – imprese, organizzazioni sociali, “mondo” della ricerca, pubblica opinione. A nostro avviso, il debolissimo rilievo della domanda sociale di informazione statistica concorre in maniera determinante al rischio che le difficoltà con cui l'Istat si misura nel rapporto con le singole amministrazioni degenerino in una sorta di diatriba tra potentati feudali. All'opposto, a fronte di un adeguato peso della domanda sociale di informazione statistica il confronto assumerebbe una connotazione parecchio diversa: l'agenzia statistica nazionale riuscirebbe rafforzata dall'essere espressione dell'intera comunità di utilizzatori e delle sue giuste pretese a buoni dati da poter utilizzare in maniera trasparente.

Prima di arrivare alle conclusioni, è però opportuno tracciare un sintetico, selettivo quadro della situazione attuale. Lo facciamo guardando a tre aspetti: lo stato dei grandi archivi sulle imprese e sulle persone; la situazione del Sistema statistico nazionale (Sistan) – la soluzione istituzionale delineata vent'anni fa per dare coerenza all'assetto della statistica ufficiale, la situazione della statistica nelle amministrazioni pubbliche, di settore e territoriali.

4.1 *Gli archivi sulle imprese e sulle persone*

I benefici dell'azione di rafforzamento tecnologico e organizzativo avviati dalla presidenza Rey e proseguiti poi sono ben visibili nell'area degli archivi delle imprese gestiti dall'Istat.

Quella di Asia, l'Archivio Statistico delle Imprese Attive, è senz'altro una storia di successo. Essa è significativa per le caratteristiche intrinseche del prodotto: un archivio tendenzialmente esaustivo, contraddistinto da un discreto grado di aggiornamento. Ma anche, e in misura non certo minore, per la filosofia sottostante la sua costruzione: l'uso incrociato di una congerie di archivi amministrativi di origine diversa. Esso ben rappresenta la filosofia dell'uso integrato di più fonti,

ognuna utilizzata per quel che può dare, che l'Istat adotta, consapevole dei vincoli che gli precludono un più incisivo coordinamento. L'Istituto rinuncia alla pretesa di concorrere a definire il disegno delle varie fonti amministrative – e per questa via di “possederle” – fissando le caratteristiche e le procedure di aggiornamento dei dati contenuti in ciascuna di esse. Si impegna invece ad acquisire l'*expertise* necessaria alla loro utilizzazione a fini statistici, anche in termini di conoscenza dei processi amministrativi che sottostanno i singoli archivi. Inoltre, Asia più che un semplice archivio di nomi di imprese – un registro da cui estrarre campioni e da utilizzare poi per il riporto all'universo dei dati campionari – è un *frame* che è di volta in volta arricchito, e vagliato, tramite le informazioni rilevate dalle stesse indagini campionarie, oltre che dai molteplici archivi amministrativi sorgente.

Al di là di limiti che tuttora sussistono in Asia, segnatamente in termini di *timing* dell'aggiornamento (dove miglioramenti sono peraltro in corso³³) e di completamento del parallelo archivio delle unità locali, vi è un aspetto critico di indole generale che merita una riflessione. Abbiamo detto che l'aver costruito Asia secondo una logica non “proprietaria”³⁴ bensì di integrazione segna un decisivo distacco, e un notevole passo in avanti, rispetto ai perduranti scontri tra agenzia statistica nazionale e amministrazioni settoriali, che toccarono il loro apice con Gini. Il fatto però che l'Istat si sia dovuto far carico di uno sforzo di tale fatta, operando a valle dell'esistente e con scarso potere di intervento sulla definizione dei contenuti dei singoli archivi³⁵, è una sorta di “peccato originale”. In contesti

³³ Gli attuali 15-18 mesi di ritardo rispettano i tempi fissati in sede Eurostat. Ma scendere almeno sotto la soglia dei 12 mesi sarebbe auspicabile e plausibilmente fattibile, alla luce della sperimentazione già avviata, tarata su una cadenza attorno ai 6 mesi.

³⁴ Una tale logica avrebbe naturalmente portato l'Istat a disporre di un archivio in competizione con – o comunque estraneo a – gli archivi delle singole amministrazioni.

³⁵ Già il decreto legislativo del 1989 sul Sistan conteneva disposizioni generali sui poteri di coordinamento dell'Istat rispetto ad archivi amministrativi. Successivamente, vari interventi legislativi hanno previsto poteri di intervento dell'Istat e/o di consessi atti ad esprimere le esigenze della statistica ufficiale nel disegno degli archivi amministrativi. A mero titolo di esempio, ricordiamo la legge n. 681 del 1996 (nell'articolo relativo all'effettuazione del cosiddetto “censimento intermedio”) e il decreto legislativo n. 276 del 2003 (di attuazione della cosiddetta “legge Biagi”). Da ultima, la legge finanziaria 2008, all'art. 3, commi 72 e 73 ribadisce il ruolo dell'Istat nei confronti dell'informazione statistica concernente l'insieme delle amministrazioni pubbliche. In particolare, il comma 73 stabilisce che «l'Istat eman[i] una circolare sul coordinamento dell'informazione statistica nelle pubbliche amministrazioni e sulla definizione di metodi per lo scambio e l'utilizzo in via telematica dell'informazione statistica e finanziaria.

./.

più evoluti – si pensi ai paesi scandinavi – un insieme di archivi amministrativi su imprese e persone ampio, integrato e correntemente aggiornato già esiste, compito della statistica ufficiale essendo quello di adattarne le caratteristiche alle proprie specifiche finalità ed esigenze³⁶. Dal processo di costruzione *a posteriori* a cui si è obbligati in Italia, e dall'assenza di un efficace ruolo dell'Istat nel disegno dei singoli archivi amministrativi, discendono molte delle imperfezioni e dei problemi concreti di Asia prima richiamati, nonché il persistere al suo interno di un notevole *noise*.

La mancanza di un archivio amministrativo unico delle imprese è tra l'altro paradossale, data l'esistenza in Italia, da tempo non breve, di codici univoci di tracciabilità fiscale (codice fiscale e partita Iva) e la crescente tendenza ad imporre obblighi di utilizzo di tali codici in molteplici occasioni e transazioni, per ovvi motivi di contrasto dell'evasione fiscale e contributiva. Ma, a ben vedere, ancora più paradossale, e rivelatore dell'assenza di un disegno unitario per la costruzione e l'interoperatività degli archivi amministrativi, è il fatto che il tema dei codici

[... Inoltre, il Comstat] definisce, in collaborazione con il Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (Cnipa) appositi *standard* per il rispetto dei principi di unicità del sistema informativo, raccolta condivisa delle informazioni e dei dati e accesso differenziato in base alle competenze istituzionali di ciascuna amministrazione.» Le previsioni normative di questo tenore sono rimaste tutte lettera morta. La nostra impressione è che sia mancata la forza istituzionale di – e il supporto politico a – chi avrebbe dovuto far valere i precetti normativi in questione. Sul secondo degli esempi richiamati è istruttivo vedere le considerazioni retrospettive in SESTITO P. (2009) e porle a confronto con le potenzialità prospettate in SESTITO P. (2005).

³⁶ L'esperienza danese è per molti versi paradigmatica. L'amministrazione pubblica gestisce i rapporti con i cittadini e gli stranieri presenti e con le imprese utilizzando un codice di identificazione individuale, che viene sempre riportato. Tale codice è obbligatoriamente utilizzato anche per i principali rapporti intercorrenti tra le persone e le imprese. In tal modo l'amministrazione pubblica è dotata di un insieme di archivi amministrativi, forniti di tale codice, nei quali resta traccia delle molteplici transazioni che caratterizzano i rapporti fra persone, pubblica amministrazione e imprese. Con cadenza tipicamente annuale, le informazioni contenute negli archivi amministrativi sono riversate in archivi statistici, mantenendo i codici individuali ed eliminando, invece, i dati nominativi. Gli archivi statistici così prodotti sono pertanto: (i) organizzati su base individuale; (ii) forniti di una chiave di identificazione univoca per ogni persona e impresa, tale da permetterne la totale connessione tramite abbinamento deterministico; (iii) garantiti dal punto di vista della loro qualità e completezza, anche per il fatto di essere stati strumenti gestionali, sottoposti alla verifica d'uso di utenti e amministratori. Per una concisa presentazione dell'esperienza danese vedi TRIVELLATO U. *et AL.* (1995, pp. 50-55 e 129-138).

identificativi, di imprese e di persone, sia stato affrontato senza avere come obiettivo la *tracciabilità generale*³⁷.

La situazione di Asia e degli archivi delle imprese, pur coi limiti e col “peccato originale” ora ricordati, è comunque soddisfacente, ben più avanzata di quella relativa agli archivi sulle persone. Anche su questo fronte non mancano esperienze interessanti, come ad esempio quella di abbinamento/integrazione dei dati dell'indagine EU-Silc con i dati fiscali. Nel caso del lavoro autonomo, nell'indagine si attribuisce all'individuo un reddito da lavoro pari al maggiore tra il dato dichiarato dal rispondente nell'indagine stessa e quello dichiarato al fisco. Un limite, e insieme una stranezza, è peraltro nel fatto che lo stesso tipo di confronto/integrazione dei dati rilevati presso individui e famiglie tramite l'indagine EU-Silc con quelli fiscali non venga effettuato per i redditi da trasferimenti, per i quali la discrepanza tra le due fonti quasi per definizione dovrebbe discendere esclusivamente da fenomeni di *recall bias* e non da intenti di evasione degli obblighi fiscali (che vengono assolti alla fonte). Nel caso dei redditi da trasferimenti un tale tipo di confronto consentirebbe non solo di migliorarne la stima nel campione EU-Silc, ma anche di identificare un modello di *recall bias* legato alla presenza di più fonti di reddito di importo singolarmente ridotto, modello poi adoperabile per evitare l'unilateralità della procedura di aggiustamento seguita nel caso dei redditi da lavoro autonomo e di impresa. Per quanto l'evasione fiscale sia in Italia pervasiva, la correzione della differenza tra quanto dichiarato nell'indagine e il dato dichiarato al fisco non ha, infatti, *a priori* segno univoco. La rilevazione, in una *survey*, dei redditi complessivi da lavoro autonomo, specie nel caso di soggetti con

³⁷ Buona parte degli aspetti critici anche in tema di tracciabilità fiscale discendono, infatti, dal fatto che la questione dei codici identificativi è sempre stata trattata senza un esplicito obiettivo di *tracciabilità universale*.

Nel caso delle imprese rimane così irrisolto il dualismo tra codice fiscale e partita Iva (anche se l'identificativo è il codice fiscale). Inoltre, ad oggi non esiste un modo agevole per ricostruire il complesso grafo che si viene a creare nella struttura delle imprese, anche in virtù di processi di fusione, cessione di rami di attività, ecc. (questione, questa, rispetto alla quale proprio l'esperienza di ASIA, pur con le sue finalità esclusivamente statistiche, è indubbiamente la più matura). In ogni caso andrebbe esclusa la riutilizzazione di un medesimo codice fiscale di impresa, cosa invece ancor oggi possibile.

Per quanto concerne gli individui, il codice fiscale è *a priori* meno problematico come identificativo. Esso presenta, tuttavia, debolezze almeno nei seguenti casi; (i) assegnazione di nuovi codici per attività di manutenzione della tabella dei codici catastali dei comuni (segnatamente nel caso di frazionamento o fusione di comuni); (ii) verifica della correttezza formale, spesso non sufficiente perché non gestisce le omocodie (che con gli stranieri saranno sempre più frequenti).

più attività di lavoro autonomo o per i quali queste attività siano comunque secondarie rispetto ad un'attività primaria di lavoro dipendente, può andare infatti incontro a difficoltà nella ricostruzione e aggregazione di molteplici fonti di reddito singolarmente di importo limitato, con errori nella fonte campionaria che potenzialmente sono anche per difetto³⁸.

Ma le criticità non sono certo nei margini di miglioramento che potrebbero sussistere in questa esperienza, positiva, di integrazione tra fonti. Le criticità sono piuttosto nel mancato sviluppo delle integrazioni tra fonti in tanti altri campi rilevanti. Tre casi ci paiono particolarmente significativi, anche per la loro importanza tematica: lo stato delle anagrafi comunali; gli archivi sui lavoratori attivi; l'anagrafe degli studenti, e più in generale i microdati sulla scuola.

Il primo caso riguarda i *segnali di deterioramento delle anagrafi comunali*, tanto più gravi alla vigilia del censimento della popolazione e tanto più rilevanti alla luce della crescente presenza di immigrati nel nostro paese, una presenza che rende importanti le basilari informazioni etno-demografiche (si pensi, ad esempio, al problema della concentrazione sul territorio dei diversi gruppi etnici). Sul piano più strettamente congiunturale in questo momento nulla sappiamo, ad esempio, degli effetti della crisi economica sulla presenza straniera: in che misura il calo dell'occupazione sta facendo flettere la presenza straniera? Per quanto ci è noto, i programmi di miglioramenti e integrazione delle anagrafi comunali posti all'ordine del giorno dopo il censimento del 2001 hanno avuto ben poco seguito.

Il secondo caso riguarda gli *archivi sui lavoratori attivi – occupati e disoccupati*. Passi in avanti si sono realizzati per quanto attiene la situazione dei pensionati. Il casellario dei pensionati, cogestito dall'Istat, consente di documentare la situazione nei confronti del sistema pensionistico di tutti i percettori dei trattamenti in questione, con informazioni di dettaglio relative a ciascun singolo trattamento (aspetto non trascurabile, perché il numero complessivo di trattamenti supera di circa il 30-40% il numero di percettori)³⁹. Per quanto riguarda gli attivi, la situa-

³⁸ Su tale questione vedi, ad esempio, le considerazioni in NERI A. e ZIZZA R. (2009), che confrontano i dati dell'indagine della Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie con quelli EU-Silc, integrati come detto con i dati fiscali.

³⁹ Il casellario dei pensionati peraltro, quantomeno nel suo utilizzo statistico, presenta tre gravi inconvenienti. Il primo discende dal fatto di considerare la situazione in maniera puntuale (il dicembre dell'anno), il che impedisce di ricostruire la situazione reddituale dell'intero anno – quantomeno dal punto di vista della percezione di trattamenti pensionistici (e tale situazione sarebbe poi collegabile coi dati reddituali complessivi, riferiti all'anno, misurati in indagini quali la citata EU-Silc). – Il secondo inconveniente attiene al fatto che l'archivio considera la sola situazione individuale e non consente di ricostruire la situazione familiare del pensionato,

zione è invece di ritardo ormai cronico, nonostante il profluvio di previsioni normative sul Sil (Sistema Informativo del Lavoro, istituito con la legge n. 196 del 1997 – il cosiddetto “pacchetto Treu” – e poi inserito all’interno della Borsa del Lavoro dal decreto n. 276 del 2003, di attuazione della cosiddetta “legge Biagi”) e sul casellario degli attivi (con la riforma Maroni del 2004, in attuazione peraltro di un indirizzo in tal senso risalente addirittura alla riforma Dini del 1995).

Senza entrare qui nei dettagli della vicenda⁴⁰, va detto che essa è riconducibile innanzitutto alle gelosie tra burocrazie diverse. Il nodo non è soltanto nei rapporti tra Istat e amministrazioni settoriali, ma anche in quelli tra diverse componenti di queste ultime. Le informazioni rilevanti sono gestite, in vario modo, in parte dagli istituti previdenziali centrali – che introitano contributi tratti dal costo del lavoro degli occupati e versano prestazioni temporanee di disoccupazione a parte dei disoccupati (al valere di date condizioni contributive) – e in parte da Regioni e Province, tramite i Centri per l’impiego – che registrano avviamenti al lavoro e presso i quali sono tenuti a registrarsi i disoccupati (indipendentemente dal diritto a eventuali sussidi), con un residuo potere di coordinamento in capo al Ministero del lavoro. Hanno perciò giocato un ruolo anche l’indeterminatezza e le oscillazioni delle finalità di politica del lavoro, ancor prima che statistiche, dei sistemi amministrativi via via ipotizzati e in vario modo denominati dal legislatore⁴¹. All’atto pratico, la statistica ufficiale non riesce oggi ad usare, se non in misura esigua, né i dati sui lavoratori, che stiano versando contributi in quanto occupati o che abbiano richiesto o stiano percependo trattamenti a sostegno del reddito, perché in Cig o disoccupati – dati che fanno tutti capo all’Inps a cui affluiscono mensilmente con modalità telematiche grazie alla procedura *e-mens*, né quelli sul

neppure quella rilevante ai fini previdenziali (si pensi alla presenza di integrazioni al trattamento pensionistico che sono dovute sulla base dei redditi sia dell’interessato che dell’eventuale coniuge). Il terzo inconveniente deriva dal fatto che nessuna informazione è inserita riguardo il passato lavorativo (montante dei contributi versati, anni di contribuzione, ecc.), il tutto benché nel momento del pensionamento una serie di dati relativi a quel passato lavorativo vengano per definizione ricostruiti e “certificati” al fine di definire l’ammontare del trattamento pensionistico, almeno per quanto concerne le pensioni da lavoro. (Il tema è più complesso per gli altri trattamenti pensionistici, di reversibilità e di invalidità, per i quali comunque il momento della definizione del trattamento implica anche la ricostruzione di parametri rilevanti del precedente implicito accumulo di diritti previdenziali).

⁴⁰ Sull’argomento vedi TRIVELLATO U. (2008). La sconsolante, preoccupante entità dei ritardi risalta con maggior evidenza, se si ricorda che i primi infelici (e costosi) tentativi di realizzare un “Teleporto del Lavoro” risalgono a circa trent’anni fa.

⁴¹ Su tali indeterminatezze ed oscillazioni, legate al modello di politiche del lavoro – attive e passive – da perseguire, vedi PIRRONE S. e SESTITO P. (2006).

turnover dei lavoratori – anch’essi dal 2008 affluenti per via telematica al Ministero del lavoro ed ai servizi regionali e provinciali competenti. Il tutto, si noti, nonostante le informazioni in questione siano, tutte, ormai gestite in maniera informatizzata e secondo *standard* sostanzialmente omogenei. La statistica ufficiale, oltre a non essere ancora giunta a sfruttare pienamente tali informazioni⁴² – situazione sperabilmente temporanea, legata in parte alla novità di alcune delle fonti in questione – non ha poi influenzato in maniera apprezzabile il disegno delle stesse, con conseguenze sgradevoli sulla loro complessiva portata conoscitiva: in nessuno di questi archivi è possibile, ad esempio, collegare retribuzione e titolo di studio.

Un’ultima considerazione rilevante in proposito è che i dati in questione solo in minima parte sono sostituibili grazie all’arricchimento o al migliore sfruttamento di dati di altra fonte, *in primis* quelli, pur essenziali, della Rfl, di cui abbiamo già detto. In molti casi, in particolare con riferimento all’utilizzo di determinate politiche del lavoro – il ricorso a specifiche forme contrattuali, la richiesta o l’ottenimento di determinati ammortizzatori sociali, ecc. – la fonte amministrativa è intrinsecamente insostituibile perché tarata proprio sulla politica in questione. Si pensi, a mero titolo di esempio, alle recenti polemiche sull’ammontare dei soggetti ammissibili a determinati ammortizzatori sociali oppure alle informazioni su provenienza e destinazione di chi transiti per un dato rapporto contrattuale a termine o utilizzi una determinata politica del lavoro. Inoltre, solo la grande dimensione degli archivi amministrativi può consentire di ricavare indicatori fini, con adeguato dettaglio territoriale, corrispondenti alle macroinformazioni sul mercato del lavoro desumibili da un’indagine quale la Rfl⁴³.

Il terzo caso settoriale sul quale, brevemente, ci soffermiamo riguarda la scuola. La cosiddetta *anagrafe degli studenti*, prevista per legge dal 2005 con finalità di contrasto dell’evasione dell’obbligo scolastico/formativo e della dispersione sco-

⁴² L’esempio più avanzato di utilizzo dei dati provenienti dagli archivi Inps rimane l’indagine Oros, che produce numeri indici relativi a occupati, retribuzioni e costo del lavoro a cadenza trimestrale sulla base dell’ormai defunto (perché in corso di assorbimento all’interno del già citato flusso mensile *e-mens*) modello DM10M, con informazioni sul complesso degli occupati mensili di ogni impresa. Anche in questo caso, peraltro, è da segnalare la presenza di notevoli difficoltà nell’uso corrente dei dati da parte dell’Istat. Su alcuni fenomeni – l’individuazione delle persone in Cig e la rilevazione del lavoro in somministrazione – l’Istat ha senz’altro incontrato ostacoli e si è scontrato con l’impossibilità di adoperare alcune informazioni presenti in altri archivi Inps, ai quali non gli viene consentito l’accesso.

⁴³ Su entrambi i benefici dell’integrazione di fonti amministrative con quelle campionarie classiche si ritornerà nel paragrafo conclusivo.

lastica⁴⁴, solo da ultimo e con difficoltà sta iniziando a veder la luce⁴⁵. Sono evidenti le opportunità di una simile anagrafe per ricostruire la carriera scolastica dei diversi individui: una carriera scolastica la cui pregnanza potrebbe divenire ben più rilevante di oggi man mano che si andasse consolidando il ricorso alle rilevazioni obiettive sugli apprendimenti degli alunni condotte dall'Invalsi⁴⁶. Ma va sottolineata anche la potenzialità dell'anagrafe degli studenti come *frame* per estrarre campioni per indagini *ad hoc*, sulla condizione giovanile o sulla transizione dalla scuola al lavoro. Ciò che soprattutto ci preme sottolineare, tuttavia, è come questi e svariati altri utilizzi siano impediti se tale archivio è progettato e gestito in maniera autosufficiente, "chiusa", senza possibilità di collegamenti con altri archivi. Come analizzare i legami tra famiglia di origine e successivo *iter* scolastico se l'anagrafe degli studenti non è collegabile con i dati amministrativi sulle famiglie di origine – identificate dalle stesse scuole in sede di iscrizione dello studente? Come analizzare gli esiti occupazionali degli studenti di un dato indirizzo di studio o di una data scuola se a tale anagrafe non sono in qualche modo associabili quelle sugli occupati, di cui abbiamo detto in precedenza?

Abbiamo citato questi casi perché alle mai sopite questioni che discendono dalle miopi, reciproche gelosie delle diverse burocrazie settoriali si sta oggi affiancando un ulteriore ostacolo. Esso viene dalla visione angusta, restrittiva che ispira la normativa sulla tutela della *privacy* e insieme la sua interpretazione. In base a questa normativa o comunque alla lettura che se ne dà – vi torneremo tra poco trattando dell'accesso e della diffusione dei dati – si rende impossibile la raccolta

⁴⁴ La denominazione che ne dà il Decreto legislativo n. 76 del 2005 è «sistema nazionale delle anagrafi degli studenti». Se mai fosse necessario precisarlo, ci riferiamo quindi all'anagrafe degli studenti in età di obbligo scolastico/formativo, non alla «anagrafe nazionale studenti», che ha lo scopo di censire correntemente tutti gli studenti universitari iscritti a corsi universitari istituiti a seguito del DM n. 509 del 1999.

⁴⁵ Ancora in tema di istruzione ci pare anche opportuno ricordare come gli archivi amministrativi relativi agli insegnanti, proprio perché fino a poco tempo fa mai utilizzati a fini statistici (per prime eccezioni vedi BARBIERI G., CIPOLLONE P. e SESTITO P., 2008), si sono sempre limitati a quanto strettamente necessario alla gestione amministrativa del personale. Pertanto, essi non contengono, ad esempio, informazioni sul passato scolastico (specifico corso di laurea, voto finale di laurea, ecc.) degli insegnanti: informazioni che nel nostro ben poco meritocratico sistema scolastico sono, evidentemente, irrilevanti per l'amministrazione!

⁴⁶ All'Invalsi – Istituto per la valutazione del sistema scolastico – già oggi fanno capo le prove nazionali incluse nell'esame di terza media. Esso conduce inoltre, a livello campionario e non sull'universo degli studenti, rilevazioni nazionali sugli apprendimenti in altri momenti dell'*iter* scolastico ed è responsabile delle rilevazioni campionarie internazionali su tali tematiche alle quali aderisce l'Italia.

di dati individuali che non siano strettamente necessari a livello amministrativo, o comunque esplicitamente previsti da un dettato legislativo.

Nel caso dell'anagrafe degli studenti, quindi, si tende ad esempio a negare la possibilità di inserire – o collegarvi – informazioni sulla famiglia di origine: il che a nostro avviso è tanto dannoso quanto illogico, stanti le finalità stesse dell'anagrafe delineate dalla normativa. È vero che l'azione di contrasto della dispersione scolastica deve avvenire indipendentemente dall'identità della famiglia di origine. È però altrettanto vero, e appena ovvio, che conoscere la composizione della famiglia d'origine, le sue caratteristiche etno-demografiche, le sue condizioni economiche e sociali, il grado d'istruzione dei genitori, ecc., è cruciale per disegnare concrete, credibili azioni di contrasto. Più in generale, ci pare che un approccio di tipo "proibizionista" alla tutela della *privacy*, in alternativa alla previsione di misure atte a evitare l'accesso indiscriminato ai dati personali e a sanzioni per chi li utilizzasse per scopi impropri, privi la società di preziose fonti statistiche a basso costo e ad alta precisione.

Dalla pur sommaria trattazione di questi casi ci pare di rilevare come i principali aspetti critici discendano da due questioni: la prima attiene alle relazioni tra Istat e amministrazioni settoriali; la seconda riguarda la considerazione della statistica all'interno delle stesse amministrazioni pubbliche, settoriali e territoriali. Ad esse dedichiamo le due sezioni che seguono.

4.2 *Il disegno istituzionale del Sistan*

Vent'anni or sono lo strumento individuato per dare risposta – una risposta unitaria, di "sistema" – ai problemi di potenziamento e integrazione dell'informazione statistica ufficiale è stato il Sistan. I criteri-guida della riforma sono stati la previsione di una pluralità di soggetti – l'Istat e gli Uffici di Statistica (US) delle amministrazioni centrali e degli enti territoriali, e contestualmente l'affidamento all'Istat delle funzioni, nelle intenzioni incisive, di definizione di standard metodologici e di coordinamento.

L'intendimento era palese: superare, in tal modo, vecchie diatribe su dove si dovesse incardinare la funzione statistica. E il disegno della riforma, già lo abbiamo segnalato, era in alcuni tratti lungimirante, soprattutto per la logica nuova con la quale ridefiniva il coordinamento "orizzontale" fra l'Istat e le amministrazioni dello Stato.

Ma il Sistan mostra oggi profonde, irreversibili crepe. Esse dipendono anche da alcuni tratti del disegno originario. Il decreto del 1989 mostra un'attenzione eccessiva per gli aspetti istituzionali, e invece una considerazione non adeguata per quelli

funzionali. I rischi che ciò comportava si sono accentuati poi nel corso del tempo per il concorso di vari fattori: l'erosione delle risorse umane e finanziarie dell'Istat; gli scialbi poteri di indirizzo e di coordinamento dei quali – al di là delle reiterate “grida” con le quali venivano affermati⁴⁷ – esso è stato di fatto dotato, del tutto inadeguati per ricondurre a “sistema” l'infrastruttura statistica e i suoi prodotti; le debolezze dei grandi archivi delle amministrazioni centrali e degli enti nazionali e le conseguenti difficoltà a utilizzarli per finalità statistiche; l'emergere di spinte centrifughe in connessione con la transizione verso assetti di tipo federalista.

Questi rischi erano già stati segnalati poco dopo la riforma in uno studio comparato sull'organizzazione statistica dei paesi dell'Unione Europea, e per l'attività statistica delle Regioni sono stati recentemente documentati da uno studio della Cogis⁴⁸. In sintesi, il disegno del Sistan, ridondante e farraginoso – un improbabile sistema di 8.500 US di peso specifico vistosamente diverso eppure posti su un piano di parità a meno dell'Istat – è in larga parte non attuato. Gli US non raggiungono i 3.500, hanno un numero medio di dipendenti addetti soltanto ad attività statistiche decisamente esiguo (0,5!), quelli ben funzionanti sono una frazione decisamente bassa. Tenuto conto anche dei deboli poteri di coordinamento dell'Istat, vi sono poi seri dubbi sulla rispondenza dell'attività degli US delle varie amministrazioni alla “logica di sistema”. E si fanno palesi, invece, i rischi di dipendenza di molti US da esigenze puntuali, talvolta occasionali delle singole amministrazioni, nonché di loro mediocre professionalità e di scarsa autonomia.

Occorre dunque riconoscere che il disegno del Sistan in larga parte è fallito, e per un altro verso è superato alla luce dei profondi mutamenti che si sono manifestati nella domanda di informazione statistica e nelle modalità per produrla e diffonderla, ai quali abbiamo stringatamente già accennato.

Per la riforma del Sistan si impone dunque una riflessione meditata e a tutto campo. Da dove prendere le mosse? A nostro avviso tre sono i nodi cruciali: l'interazione fra domanda e offerta dell'informazione statistica ufficiale, la centralità della dimensione scientifico-tecnica nella produzione dell'informazione statistica, l'importanza di una sua diffusione ampia e duttile.

Innanzitutto, occorre distinguere i momenti nei quali si articola il processo di generazione dell'informazione statistica ufficiale: cogliere le domande e tradurle

⁴⁷ Vedi precedentemente la nota 35.

⁴⁸ Vedi rispettivamente ALS G. (1993), che argomenta con pungente ironia, e COGIS (2008). Sull'argomento vedi anche TRIVELLATO U. (2009-2010), da cui traiamo alcune delle considerazioni che seguono.

in fabbisogni di informazione statistica; produrre l'informazione; diffondere l'informazione. La distinzione è ovvia, ma importante. Il primo e il terzo momento – saper cogliere le domande e saper diffondere l'informazione – poggiano, infatti, sui rapporti con gli utilizzatori: sul loro coinvolgimento nella definizione dei programmi statistici; sulle condizioni di accessibilità, per gli stessi, all'informazione prodotta. Per il secondo momento, invece, quello della produzione dell'informazione statistica, assumono un rilievo preminente esigenze funzionali, tecnico-scientifiche, attinenti alla qualità del processo produttivo.

Se si conviene con queste affermazioni, gli assi per la riflessione sulla riforma del sistema statistico discendono di conseguenza.

In primo luogo, serve una *governance* che assicuri forme incisive di partecipazione degli utilizzatori per la definizione della domanda e dei fabbisogni statistici. È a questo livello che occorre rafforzare il ruolo delle amministrazioni dello Stato e degli enti territoriali (e non certo a quello della realizzazione di micro-apparati statistici venati da incongrue pretese di autosufficienza, ed esposti a severi rischi di scarsa qualità dei prodotti statistici e di assenza di autonomia nei confronti di un "potere" troppo vicino). Da questo punto di vista, gli attuali US delle amministrazioni settoriali e degli enti territoriali non sempre esprimono la domanda delle amministrazioni e dei livelli di governo che pure formalmente rappresentano. Ma amministrazioni dello Stato ed enti territoriali non sono i soli soggetti che debbono assumere un rilievo forte nella formulazione della domanda di prodotti statistici. La statistica ufficiale è un bene pubblico, non un bene per il solo settore pubblico. È perciò essenziale il coinvolgimento anche di altri attori, fra i quali in particolare la comunità degli *analytical users*, che ha nelle università e negli istituti di ricerca i centri primari⁴⁹.

Muovendo da questo primo, essenziale tassello, occorre poi una *governance* dell'infrastruttura statistica che privilegi le esigenze funzionali. Ciò richiede il rafforzamento dell'autonomia della funzione statistica e il potenziamento del centro

⁴⁹ Tra le iniziative del Sistan è da citare l'orientamento, ormai consolidato, di orientare l'attività dei circoli di qualità (organi consultivi che si occupano di specifici ambiti tematici, e ai quali partecipano i soggetti del Sistan interessati) nella direzione di una sistematica ricognizione dei fabbisogni e della domanda statistica. Si tratta di un indirizzo e di una pratica a nostro avviso encomiabili. Occorre riconoscere, tuttavia, che essi forniscono una risposta parziale, strutturalmente inadeguata allo scopo. Anche se la prassi qualche volta si è spinta al di là degli stretti confini formali – con l'occasionale partecipazione a qualche circolo di qualità di "esperti" esterni – ai circoli di qualità in generale non possono partecipare che dipendenti dell'Istat e degli US del Sistan. Resta così esclusa dalla ricognizione della domanda di informazione statistica una parte cospicua degli utilizzatori.

nevralgico del sistema – l'Istat, in termini di risorse finanziarie, competenze professionali, reali poteri di coordinamento.

Infine, è necessario definire criteri e modi di rilascio dei/accesso ai prodotti statistici improntati a articolazione e flessibilità e a uno spirito liberale. Non si tratta soltanto di un'istanza generale, quale discende dal principio della libertà di ricerca costituzionalmente garantito – è già esso da solo basterebbe e avanzerebbe. Il fatto è che la forte eterogeneità dei comportamenti “individuali” – di persone, famiglie, imprese – comporta una domanda crescente di microdati, a fini sia di analisi che di disegno di politiche⁵⁰.

Questi assi sono importanti anche, anzi in particolare, nella prospettiva della riforma dello Stato in senso regionalista, o come usualmente si dice “federalista”. I criteri di sussidiarietà e di azione perequativa dello Stato che la connotano richiedono, infatti, che i dati sulle diverse regioni – così come quelli su altri paesi ed aree – siano pienamente confrontabili, quindi che la funzione statistica sia svolta in maniera unitaria per l'intero paese.

4.3 Amministrazioni pubbliche e informazione

Data la poco felice evoluzione del Sistan, e quindi della capacità dell'Istat di operare come efficace raccordo nel disegno e nell'utilizzo delle diverse fonti amministrative, cosa può dirsi delle esperienze compiute in singoli comparti delle amministrazioni pubbliche?

L'assenza di una logica di “sistema” non è stata, purtroppo, compensata dall'emergere di poli di eccellenza: poli che sarebbero magari stati problematici, perché assillati dalla ricerca di autonomia e quindi conflittuali con la logica di “sistema”, ma comunque in grado di produrre – sia pure in un ambito territorialmente e/o settorialmente limitato – buone statistiche ed un trasparente accesso ai dati. Singoli tentativi e singole esperienze significative ovviamente esistono: ci limitiamo qui a ricordare l'attività di Veneto Lavoro e l'avvio dell'utilizzo dei dati

⁵⁰ Gli studiosi e operatori che hanno rimarcato questa necessità sono innumerevoli. Di recente, così si è espresso il Governatore della Banca d'Italia: «Come sottolineato dalla letteratura recente, il comportamento desumibile statisticamente dalla osservazione di un aggregato di individui ritenuti identici nasconde spesso una forte eterogeneità di comportamenti individuali; questi ultimi risentono inoltre dell'influenza di vari fattori di natura extra-economica. Dobbiamo dunque scendere il più possibile a livello di microdati. Oltre alla media, è essenziale conoscere la distribuzione dei fenomeni, anche per prospettare gli interventi di politica economica» (DRAGHI M., 2009, pp. 4-5).

amministrativi sulla scuola⁵¹. Le amministrazioni in quanto tali, però, sono quasi sempre rimaste estranee, quando non ostili, a questi tentativi.

Nonostante gli sviluppi della tecnologia telematica⁵², che in astratto consentirebbe una estrema flessibilità nel disegno e nell'uso dei dati amministrativi ed un enorme potenziale di utilizzo a fini statistici delle "tracce" che anche la mera attività amministrativa di norma comporta, la produzione di statistiche prodotte dalle amministrazioni pubbliche è sovente progredita poco, talvolta regredita. Colpisce l'eterogeneità di situazioni, e colpiscono soprattutto esempi di ritardi oltre il clamoroso. Si pensi, ad esempio, alla situazione di un ente quale l'Inpdap: la situazione contributiva dei lavoratori che vi sono iscritti è ancora largamente non informatizzata, nonostante sia ormai da tempo noto che, quantomeno per i soggetti più giovani, i futuri trattamenti previdenziali dipenderanno dall'intera storia contributiva e non solo da quella in chiusura di carriera. (E, si noti, tale situazione non può poi non ripercuotersi sul progetto di costruzione del casellario dei lavoratori attivi di cui già abbiamo detto). Pur nella varietà di situazioni, quindi non sempre con la stessa intensità, a nostro avviso emergono tre tratti critici di rilievo generale.

Un primo tratto critico deriva dal progressivo indebolimento della capacità delle amministrazioni pubbliche di lettura ed interpretazione dei propri stessi dati. E, beninteso con eccezioni significative – *in primis* quelle già citate che evidenziano come vi siano "pezzi" di amministrazioni ove si annida intelligenza analitica oltre che voglia di fare bene, siamo propensi a leggere questo indebolimento come segno, e insieme frutto, del più generale degrado delle amministrazioni pubbliche italiane. L'indebolimento in questione ha un duplice aspetto. Alla ridotta conoscenza del proprio stesso comparto, quindi alla ridotta capacità di individuare e leggere *pattern* rilevanti nelle informazioni sottostanti una certa attività amministrativa, si abbina infatti una ridotta capacità di cogliere – e di trasformare in domande di informazione statistica – le esigenze conoscitive direttamente legate

⁵¹ Per la scuola vedi il già citato BARBIERI G., CIPOLLONE P. e SESTITO P. (2008) e, più in generale, le pubblicazioni del Ministero su "La scuola in cifre", nonché l'attività dell'Invalsi. Quanto a Veneto Lavoro, è da evidenziare, oltre all'attività di *reporting* corrente sul mercato del lavoro veneto, che annualmente confluisce in un Rapporto pubblicato da Franco Angeli, l'encomiabile iniziativa di costruzione, e messa a disposizione della comunità dei ricercatori, di un *database* (reso anonimo) sugli avviamenti/trasformazioni/cessazioni dei rapporti di lavoro registrati in regione, il cosiddetto "Giove".

⁵² Sul rilievo e la pervasività del nuovo paradigma tecnologico per l'intera economia, quindi in un'ottica che va al di là della statistica ufficiale e delle stessa pubblica amministrazione, vedi le riflessioni di ROSSI S. (2009, pp. 5-15 e 57-88).

agli aspetti gestionali della propria amministrazione e/o ai quesiti di *policy* del decisore. Paradossalmente, forse anche a causa dell'estemporaneità e conseguente apparente urgenza con cui spesso il *policy maker* formula quesiti conoscitivi con un'essenziale dimensione statistica, le amministrazioni pubbliche, anziché guardare pazientemente ai dati presenti nella propria "pancia", hanno fatto ricorso in misura crescente a sondaggi e indagini *ad hoc*, fortunatamente commissionate anche all'Istat che ha così potuto esercitare di fatto una qualche forma di indirizzo e di coordinamento. Beninteso, il nostro giudizio su molte di queste iniziative è positivo. Questa, ad esempio, è stata la modalità con cui l'Istat ha potuto finanziare molte delle rilevazioni incluse nel ciclo delle "Multiscopo". Per di più, in molti casi le indagini *ad hoc* erano e sono l'unico strumento conoscitivo disponibile. Quel che qui ci preme sottolineare è il paradosso di amministrazioni che in teoria dispongono di informazioni su certi fenomeni, come sottoprodotto della loro attività amministrativa, e per mera incapacità di progettazione (delle modalità di raccolta ed utilizzo di tali informazioni) e/o di lettura dei dati (che comunque devono essere non semplicemente conteggiati ma ricevere un "trattamento" statistico meno banale) commissionano a terzi iniziative *ad hoc*.

Un secondo tratto critico è connesso con il debole *status* della funzione statistica all'interno della maggior parte delle amministrazioni. La funzione statistica è spesso appiattita su quella della mera elaborazione dei dati – intesa in un'accezione essenzialmente informatica – e perde così gran parte della propria specificità e valenza. Oppure, all'opposto, mantiene un'apprezzabile indipendenza, ma a prezzo di una forte "separatezza" – o meglio isolamento – e di un elevato rischio di irrilevanza.

Il terzo e ultimo aspetto critico è per molti versi una conseguenza dei primi due, nel senso che proprio la debolezza intrinseca della funzione statistica all'interno di molte amministrazioni e le sue scarse capacità analitiche contribuiscono a spiegare il diffuso ricorso a logiche "proprietarie" nell'uso dei dati e nelle relazioni interne al Sistan. Riprendendo e interpolando quanto uno di noi ha scritto in passato: «Vi è una propensione a concentrarsi sugli aspetti istituzionali. E vi sono atteggiamenti che pongono l'accento sulla dimensione "patrimoniale" nell'acquisizione/uso dei dati (...), ad esempio nella costruzione di sistemi statistici regionali venati da pretese di autosufficienza (e insieme con capacità conoscitive esigue)» (Trivellato, 2003, p. 16-17/All.).

Quello appena ricordato in merito ai rischi a livello territoriale è forse un esempio estremo, che in parte discende dalla confusa transizione verso un assetto dello Stato in chiave regionalista, nell'ambito del quale da parte di alcuni si è ritenuto che anche la funzione statistica fosse da regionalizzare. Il paradosso è che, mentre

la fissazione di molte regole metodologiche e del cospicuo insieme minimo di statistiche da produrre sta sempre più collocandosi a livello dell'Unione Europea, il disegno e la produzione concreta delle statistiche sarebbero dovuti – e secondo alcuni dovrebbero – passare al livello regionale. Ben poco efficacemente, a ben vedere, se è vero che si giunge al caso della Regione Puglia, che ha istituito e disciplinato con propria legge regionale un Sistema Statistico Regionale e un US Regionale sin dal 2001, salvo però avere, nel 2008, un US Regionale senza una funzione dirigenziale per la statistica e con un solo addetto che neppure svolge soltanto attività statistica: in sostanza, un US Regionale «che di fatto non esiste» (Cogis, 2008, pp. 151-154)⁵³.

Questa tentazione (che speriamo non sia il prodromo di un'evoluzione) “neo-feudale” è tanto più paradossale alla luce della tecnologia telematica, che rende sempre più facile distribuire l'informazione statistica in maniera rapida e duttile, riducendone l'ancoraggio a una localizzazione fisica, così come il privilegio di un soggetto nell'utilizzarla⁵⁴.

A oltre dieci anni di distanza, restano dunque, purtroppo, pienamente attuali le conclusioni di Rey sull'allora auspicata, e irrealizzata, transizione a una pubblica amministrazione rinnovata: «Per definire la situazione attuale della pubblica amministrazione abbiamo usato due parole chiave: *feudo*, per identificare i rapporti di potere, e *parcellizzazione*, per spiegare l'organizzazione del lavoro. Anche per descrivere la pubblica amministrazione rinnovata sono state usate due parole chiave: *cooperazione*, per richiamare la visione della amministrazione pubblica come insieme di amministrazioni interagenti, e *interoperatività*, per definire i servizi di base che le risorse tecnologiche assicurano al nuovo modo di lavorare. È evidente che lo sforzo di innovazione di prodotto, di processo e di organizzazione nel settore pubblico non può essere avviato e gestito in modo episodico e richiede una visione unitaria, prima di tutto politica e poi strategica poiché la modernizzazione delle amministrazioni pubbliche non è solo un problema tecnologico» (Rey, 1999, pp. 166-167).

⁵³ Un'ulteriore osservazione, generale, ci pare rilevante. I sistemi statistici regionali prospettati hanno pochi elementi di originalità; assomigliano piuttosto a dei “Sistan in sedicesimo” (con i Comitati regionali di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica, i programmi statistici regionali triennali, in qualche caso le Conferenze regionali di statistica, e via dicendo). È un'evidenza che induce a riflettere. Da iniziative “dal basso”, espressive di genuini, specifici fabbisogni conoscitivi, parrebbe infatti ragionevole attendersi l'opposto: soluzioni innovative, diversificate.

⁵⁴ Un'esperienza di grande interesse è quella del *Microdata ON-line Access* svedese: vedi SÖDERBERG L.-J. (2005).

4.4 *Le vie d'uscita: uso dei dati gestionali e integrazione tra fonti*

A prendere alla lettera le considerazioni sinora sviluppate, null'altro che una rifondazione delle amministrazioni pubbliche, un più maturo e ordinato passaggio al regionalismo e una rivisitazione istituzionale del Sistan, incentrata sulle esigenze degli utilizzatori e sulle istanze di coordinamento centrale, potrebbero essere prospettate come soluzioni alle questioni discusse. Pur ritenendo tutte queste direttrici di marcia essenziali, riteniamo tuttavia che un illuministico esercizio di loro maggiore dettaglio sarebbe sterile (e, per un altro verso, ci chiamerebbe a incursioni su terreni ardui, a noi poco familiari). Preferiamo piuttosto prospettare alcuni orientamenti generali, sotto forma di una sorta di *vademecum*, per un migliore utilizzo dei dati amministrativi.

Il punto di partenza sta nella possibilità di usare i vantaggi e la duttilità insiti nella tecnologia telematica, al fine di sfruttare le potenzialità delle basi di microdati amministrativi, potenzialità che si riassumono in due loro proprietà: sono (tendenzialmente) riferite a tutta la popolazione pertinente; sono correntemente aggiornate. Si tratta quindi di generare corrispondenti archivi statistici, con vantaggi operativi in termini di riduzione dei costi e di eliminazione di ogni onere aggiuntivo per il rispondente; di ampliare l'offerta informativa soprattutto per stime riferite a piccoli dominî, nonché per analisi direttamente sui microdati attente all'eterogeneità degli agenti e, nel caso di dati longitudinali, alla microdinamica dei comportamenti.

Ovviamente si tratta di farlo avendo ben a mente le peculiarità dell'informazione di origine amministrativa. A ben vedere si tratta anzi, in termini ancor più generali, di definire una politica d'uso, da parte della statistica ufficiale, della miriade di dati gestionali che, a costi decrescenti grazie all'uso di internet e delle tecnologie informatiche, vengono incidentalmente prodotti nella vita economica e sociale di un paese, nei rapporti con le pubbliche amministrazioni e non solo⁵⁵. Per molti versi la categoria dei dati gestionali sussume infatti quella dei dati amministrativi, perché non tutti i dati in questione sono interni alla pubblica amministrazione e quindi costruiti sulla base di regole definite o comunque definibili *a priori*. I dati amministrativi classici sono infatti quelli detenuti dalla pubblica amministrazione (le anagrafi dei cittadini, dei lavoratori, degli studenti, ecc. prima

⁵⁵ Vi è chi ha parlato di un futuro che, grazie all'uso delle telecomunicazioni e di internet, soffrirà di abbondanza di dati, sicché la questione non sarà più quella della loro disponibilità, bensì quella della capacità di rendere i dati stessi intelligibili. Vedi in proposito l'insero di *The Economist* del 27 febbraio 2010 *Data, data everywhere. A special report on managing information*.

discusse), mentre anche nei contatti con la pubblica amministrazione – si pensi, ad esempio, ai contatti con il sito web di un’amministrazione – o prodotti dalle interazioni tra soggetti privati – ad esempio, le *queries* di *search* che transitano tramite *Google* – si produce una massa enorme di informazioni potenzialmente rilevanti a fini statistici.

Almeno due questioni si pongono rispetto ai dati gestionali. La prima attiene alla necessità di valutare le distorsioni insite nel peculiare processo che origina tali dati, cosa che in generale richiede di leggerli tramite “filtri”, innanzitutto concettuali e definitivi e che comunque tengano conto del *selection bias* insito nella natura per l’appunto gestionale delle osservazioni. Vi è poi un problema di accesso alla crescente mole di questi archivi di dati, alcuni dei quali con caratteristiche “proprietarie”. Al riguardo, a noi pare ragionevole definire uno *status* di “privilegio” dell’agenzia statistica ufficiale nell’accesso a tali archivi, privilegio a fronte del quale andrebbe configurato un obbligo di uso scientificamente rigoroso e “neutrale” degli stessi e di loro piena documentazione – con conseguente fornitura di metadati rilevanti a beneficio degli stessi proprietari-gestori dei dati. Per l’agenzia statistica ufficiale vi sarebbe così l’obbligo di definire logiche di *data warehouse* flessibili (e quindi mutevoli a seconda del contenuto e delle caratteristiche degli insiemi di archivi in questione), muovendo dalla conoscenza e sfruttando la ricchezza informativa dei dati amministrativi tradizionali nonché la capacità di collegarli a poche grandezze *benchmark*, per la definizione delle quali le *surveys* condotte dalla stessa agenzia statistica possono essere essenziali. Il privilegio dell’agenzia statistica ufficiale, proprio perché bilanciato da questi obblighi, non dovrebbe essere incompatibile con l’apertura ad una sana “competizione” con altri produttori di indicatori statistici, il cui intervento avverrebbe essenzialmente nelle fasi a valle del processo di produzione delle informazioni statistiche di base – archivi e *data warehouse*, usufruendo delle operazioni di “filtraggio” e di documentazione con metadati proprie della statistica ufficiale.

I “filtri” da utilizzare nella lettura dei dati gestionali in generale, e amministrativi in particolare, devono essere in grado di individuarne vantaggi e limiti. In alcuni casi il dato gestionale o amministrativo fornisce direttamente e correttamente la misura del fenomeno di interesse: banalmente, l’imponibile fiscale è quanto dichiarato al fisco, e se questa è la variabile di interesse l’informazione amministrativa lo rileva esattamente⁵⁶ (mentre ciò non vale, evidentemente, se la

⁵⁶ Salvi, banalmente, errori di *editing*, che nel caso dei dati amministrativi tendono peraltro a essere “rivelati”, e quindi corretti, dall’uso che dei dati stessi si fa per gli atti amministrativi riferiti ai singoli soggetti.

variabile di interesse è il reddito effettivo). In parecchi altri casi, invece, esso deve essere attentamente “filtrato” per approssimare il fenomeno che si intende misurare. Così, ad esempio, se si vuol indagare sulla natura temporanea o meno della relazione di lavoro tra una persona e un'impresa, l'informazione sulla natura giuridica dei diversi rapporti di lavoro che nel tempo intercorrono tra i due soggetti può essere insufficiente o addirittura fuorviante (perché può esservi un accordo implicito a mantenere una relazione duratura tramite una sequenza di contratti a termine oppure perché, al contrario, un rapporto formalmente a tempo indeterminato può nei fatti durare molto poco)⁵⁷.

Analogamente, andrà di volta in volta considerato se il fatto che un archivio amministrativo sia esaustivo per una data popolazione – quella pertinente del fenomeno amministrativo in questione – sia un vantaggio, perché comprende la popolazione di interesse ed ha una dimensione tale da consentirne una marcata disaggregazione per gruppi sociali e/o aree⁵⁸, oppure uno svantaggio perché la popolazione dell'archivio consta soltanto di una parte, selezionata, della più vasta popolazione di interesse. In questa seconda eventualità viene naturale orientarsi verso una *survey*, per la quale, peraltro, si devono usualmente pagare i prezzi di una sua dimensione campionaria contenuta – il che rende problematiche stime per piccoli dominî – e di minore precisione nella stima di date caratteristiche per la presenza, nell'arco delle fasi di disegno-rilevazione-*editing*, di molteplici fonti di errore non campionario⁵⁹.

Operare in tal modo, scegliere laicamente di rivolgersi alla fonte amministrativa così come a quella campionaria, richiede una forte capacità, intesa tanto come forza istituzionale – *poter fare* quanto è necessario – quanto come capacità tecnico-metodologica – *saper fare* quanto è appropriato. Da entrambi i punti di vista,

⁵⁷ Non sosteniamo che le fattispecie contrattuali siano ininfluenti; esse possono avere, e sovente hanno un effetto sulla forza contrattuale dei due attori. V'è da considerare, tuttavia, che alle volte la fattispecie può essere irrilevante – un sintomo ne è il fatto che sia ignota a uno dei contraenti – o fuorviante – perché induce a sopravvalutare gli effetti dell'evoluzione della normativa quando una “realtà” immutata tende a essere rappresentata con la fattispecie giuridica di volta in volta più conveniente in base alla normativa vigente. L'attenzione alla differenza fra la *law in the books* e la *law in action* è evidenziata, ad esempio, in DEL CONTE M. e LEBMAN S. (2004).

⁵⁸ È appena ovvio aggiungere che deve valere la condizione che gli attributi rilevanti per la disaggregazione siano presenti nell'archivio.

⁵⁹ Ciò vale in particolare nel caso in cui la caratteristica di interesse abbia un connotato “amministrativo” – ad esempio lo specifico rapporto di lavoro di un occupato – perché il rispondente tende a riportare in maniera più attendibile una condizione di fatto che non la fattispecie giuridica che la connota.

inoltre, si tratta non solo di poter accedere e saper “interpretare” gli archivi esistenti, ma anche – segnatamente nel caso degli archivi tradizionali delle pubbliche amministrazioni – di contribuire al disegno architettuale degli stessi e alla definizione dei loro principali contenuti (variabili, comprese quelle rilevanti a fini statistici e non strettamente amministrativi; classificazioni; regole per l’aggiornamento; ecc.).

La questione non è peraltro circoscritta ai dati amministrativi. Cambiato quel che si deve cambiare, essa vale anche per la conduzione delle grandi *surveys*. Per un adeguato controllo degli errori ai quali sono esposte, detto altrimenti per la loro qualità, un indirizzo ragionevole sta nel definitivo superamento del ruolo degli enti locali quali “terminali” delle rilevazioni.

Da quanto siamo venuti argomentando è palese, infine, che la frontiera va ormai collocata al di là dell’uso “laico” di fonti di origine diversa. Essa va individuata nell’uso integrato di molteplici fonti di origine diversa. Ciò ha sostanzialmente due implicazioni. Innanzitutto si tratta di programmare il ricorso a viste plurime degli stessi fenomeni – tratte da dati amministrativi e da *surveys* (anche se, evidentemente, ciò è possibile non sempre e non sistematicamente, perché altrimenti si perderebbero per definizione i vantaggi dell’uso di fonti amministrative) –. È da confronti di tale natura che si possono trarre indicazioni, aprire “finestre” sul significato profondo di certi fenomeni registrati nei dati amministrativi. Nell’esempio prima citato della relazione di lavoro tra un’impresa ed un lavoratore, si tratterà ad esempio di capire se una determinata successione di fattispecie contrattuali distinte sia o meno rivelatrice di mutamenti significativi negli aspetti sostanziali della relazione stessa: condizioni di lavoro, caratteristiche della prestazione lavorativa, costo del lavoro e reddito da lavoro, percezione del “tutto” che impresa e lavoratore possono avere.

Inoltre, nella prospettiva dell’uso integrato di fonti diverse è importante attrezzarsi per utilizzare al meglio alcune specificità dei dati amministrativi. Il primo utilizzo riguarda la possibilità di dettagliare, con riferimento a sub-aree o a gruppi socio-demografici, i risultati di *surveys* che abbiano una dimensione campionaria ridotta, di per sé insufficiente allo scopo. La stima del reddito e/o della povertà per piccole aree, integrando i dati da una *survey* con dati tendenzialmente esaustivi su variabili correlate, tipicamente di origine amministrativa, ne è un esempio pertinente⁶⁰.

Il secondo utilizzo consiste nella possibilità di sfruttare le caratteristiche dell’informazione longitudinale di molte fonti amministrative, ad alta frequenza e

⁶⁰ Un riferimento basilare è ELBERS C., LANJOUW J.O. e LANJOUW P. (2003).

con dimensione temporale prolungata, quale mai potranno avere molte *surveys* longitudinali, che soffrono inoltre, in diversa misura ma invariabilmente, di problemi di *attrition bias*. Un plausibile esempio viene da quanto già detto in tema di anagrafe degli studenti e di collegamento delle rilevazioni campionarie sugli apprendimenti degli studenti con le informazioni sul seguito lavorativo e retributivo degli stessi, registrato negli archivi dell'Inps (e talune esperienze fatte in Canada ci ricordano che non si tratta di fantascienza⁶¹).

Il terzo e ultimo utilizzo attiene alla possibilità di estrarre campioni, da indagare con *surveys ad hoc*, da popolazioni mirate identificate all'interno degli archivi amministrativi. Di nuovo, l'esperienza di vari paesi è in proposito incoraggiante. In quelli scandinavi, ad esempio, le stime per il modulo standard della Rfl vengono ottenute direttamente dalla base di microdati di origine amministrativa e le *surveys* campionarie sono limitate ai soli moduli *ad hoc*, con guadagni in termini di minori costi e maggiore precisione di molte informazioni.

Ancor più rilevante ci pare poi l'esempio di paesi come la Germania e la Francia, ove i soggetti inseriti in dati archivi amministrativi perché interessati da determinate politiche pubbliche sovente sono stati poi oggetto di indagini campionarie *ad hoc*, in particolare nel caso di innovazioni o sperimentazioni riguardanti tali politiche⁶². Il punto che di queste esperienze ci appare significativo è che tali indagini sono state finalizzate in primo luogo ad acquisire informazioni longitudinali atte a consentire una valutazione degli effetti di quelle (innovazioni nelle) politiche. In sostanza, l'esperienza statistica in questione è diventata parte di un più generale impegno a muovere verso una *evidence based* (o almeno *evidence informed*) *policy*.

⁶¹ Ci riferiamo alla canadese *Youth in Transition Survey* (vedi OECD, 2009). Una *survey* che segua longitudinalmente gli studenti 15enni coinvolti in PISA (il *Programme for International Student Assessment* dell'Oecd) è al momento in fase di test da parte dell'ISFOL. Collegarvi le informazioni provenienti dagli archivi INPS sarebbe un ovvio, importante arricchimento.

⁶² Sui molteplici studi di valutazione delle cosiddette "riforme Hartz" tedesche, vedi il contributo di sintesi di CALIENDO M. (2009). Per l'esperimento sociale su larga scala avviato nel dicembre 2007 in Francia, che ha coinvolto più di 200.000 disoccupati di lunga durata e si è proposto di valutare gli effetti di due diverse modalità intensive, rafforzate di avviamento al lavoro, vedi BEHAGHEL L. et AL. (2008).

BIBLIOGRAFIA

- ALS G., *Organization of Statistics in the Member Countries of the European Community*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 1993.
- BAFFIGI A., *Cultura statistica e cultura politica: l'Italia nei primi decenni unitari*, Quaderni dell'Ufficio Ricerche Storiche, n. 15, Roma, Banca d'Italia, 2007.
- BARBIERI G. - CIPOLLONE P. - SESTITO P., *Labour Market for Teachers: Demographic Characteristics and Allocative Mechanisms*, Temi di discussione, n. 672, Roma, Banca d'Italia, 2008.
- BEAUD J.P. - PRÉVOST J.G., «La forme est le fond: la structuration des appareils statistiques nationaux (1800-1945)», *Revue de Synthèse*, n. 118(4), 1997, 419-456.
- , «The Politics of Measurable Precision: The Emergence of Sampling Techniques in Canada's Dominion Bureau of Statistics», *Canadian Historical Review*, n. 79(4), 1998, pp. 691-725.
- BEHAGHEL L. - CRÉPON B. - GUITARD J. - GURGAND M., *Evaluation d'impact de l'accompagnement des demandeurs d'emploi par les Opérateurs Privés del Placement et le programme Cap vers l'Entreprise. Rapport intermédiaire*, Paris, CREST-INSEE, 2008.
- BODIO L., «Prime linee di una statistica delle condizioni di vita degli operai», *Transunti della Regia Accademia Nazionale dei Lincei*, Serie III, vol. VI, pp. 317-323, riedito in *Archivio di Statistica*, anno VII, fasc. I, 1882, pp. 135-144.
- BRANDOLINI A. - BUGAMELLI M. (a cura di), «Rapporto sulle tendenze nel sistema produttivo italiano», *Questioni di Economia e Finanza*, n. 45, Roma, Banca d'Italia, 2008.
- CALIENDO M., «Income Support Systems, Labor Market Policies and Labor Supply: The German Experience», *IZA DP*, n. 4665, Bonn, 2009.
- CALZARONI M. - GIOVANNINI E. - MADELIN V., *Exhaustiveness of GDP Measurement: French and Italian Approaches*, Paper presented at the 24th General Conference of the International Association for Research on Income and Wealth, Lillehammer (Norway), August 18-24, mimeo, 1996.
- CASAVOLA P. - SESTITO P., «L'indagine Istat sulle forze di lavoro», *Lavoro e Relazioni Industriali*, n. 1, 1994, pp. 179-195.
- COGIS, *Indagine sull'attività statistica delle Regioni*, vol. I, *Quadro normativo e analisi comparativa dei principali risultati*, Roma, 2008.
- D'AUTILIA M.L., *L'Istat tra amministrazione e politica negli anni del fascismo*, Quaderni di ricerca, Serie Ordinamento e amministrazione, n. 1, Roma, Istat, 1994.
- D'AUTILIA M.L. - MELIS G., «L'amministrazione della statistica ufficiale», in GERETTO P. (a cura di), *Statistica ufficiale e storia d'Italia. Gli "Annali di Statistica" dal 1871 al 1997*, Annali di Statistica, Serie X, vol. 21, Roma, Istat, 2000.
- DE CECCO M., *Tre episodi nella vita dell'Istat*, Relazione alla Terza Conferenza Nazionale di Statistica, Roma, 26-28 novembre 1996, mimeo, 1996.

- DEL CONTE M. - LEBMAN S., «I regimi di protezione dell'impiego nelle sintesi economiche: tre domande per avviare un dibattito», *Politica Economica*, n. 20(3), 2004, pp. 389-395.
- DE SANDRE P. - FAVERO G., «Demografia e statistica ufficiale prima della Repubblica», *Popolazione e Storia*, n. 4(1), 2003, pp. 19-61.
- DESROSIÈRES A., *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, Editions La découverte, 1993.
- DRAGHI M., «Conoscere per deliberare», Lezione magistrale in occasione del conferimento della Laurea *honoris causa* in Scienze Statistiche, Università degli Studi di Padova, 18 dicembre 2009, http://www.bancaditalia.it/interventi/integov/2009/181209/draghi_181209.pdf
- ELBERS C. - LANJOUW J.O. - LANJOUW P., «Micro-Level Estimation of Poverty and Inequality», *Econometrica*, n. 71(1), 2003, pp. 355-364.
- FAVERO G., *Le misure del Regno. Direzione statistica e municipi nell'Italia liberale*, Padova, Il Poligrafo, 2001.
- FAVERO G. - TRIVELLATO U., «Il lavoro attraverso gli "Annali": dalle preoccupazioni sociali alla misura della partecipazione e dei comportamenti nel mercato del lavoro», in GERETTO P. (a cura di), *Statistica ufficiale e storia d'Italia. Gli "Annali di Statistica" dal 1871 al 1997*, Annali di Statistica, Serie X, vol. 21, Roma, Istat, 2000.
- .-, -.-, «La statistica nell'Università di Padova prima della nascita della Facoltà», in AA.VV., *Una lunga storia giovane. La statistica a Padova fra 200 anni di storia e 40 anni della Facoltà*, Padova, Cleup, 2010, pp. 13-80.
- GERETTO P. (a cura di), *Statistica ufficiale e storia d'Italia. Gli "Annali di Statistica" dal 1871 al 1997*, Annali di Statistica, Serie X, vol. 21, Roma, Istat, 2000.
- GINI C. - GALVANI L., *Di un'applicazione del metodo rappresentativo all'ultimo censimento italiano della popolazione (1° dicembre 1921)*, Annali di Statistica, Serie VI, vol. 4, Roma, Istat, 1929.
- IPSEN C., *Demografia totalitaria*, Bologna, il Mulino, 1997.
- ISTAT, *Censimento industriale e commerciale 1937-1940*, Roma, Failli, 1950.
- .-, *Commissione di studio per un sistema informativo del lavoro. Rapporto conclusivo*, Roma, Istat, mimeo, 1984.
- .-, *Nuova contabilità nazionale*, Annali di Statistica, Serie IX, vol. 9, Roma, Istat, 1990.
- .-, *The Underground Economy in Italian Economic Accounts*, Annali di Statistica, Serie X, vol. 2, Roma, Istat, 1993a.
- .-, *Indagine multiscopo sulle famiglie. Anni 1987-91. 1: Obiettivi, disegno e metodologia dell'indagine*, Roma, Istat, 1993b.
- KIAËR A.N., *Observations and Experiences with Representative Surveys*, documento presentato al congresso di Berna dell'Istituto Internazionale di Statistica, 1895.
- LANARO S., *Nazione e lavoro. Saggio sulla cultura borghese in Italia 1870-1925*, Venezia, Marsilio Editori, 1979.

- LETI G., *L'Istat e il Consiglio Superiore di Statistica dal 1926 al 1945*, Annali di Statistica, Serie X, vol. 8, Roma, Istat, 1996.
- MALINVAUD E., *Production statistique et progrès de la connaissance*, in "Atti del convegno sull'informazione statistica e i processi decisionali", Roma, 11-12 dicembre 1986, Annali di Statistica, Serie IX, vol. 7, Roma, Istat, 1987, pp. 193-216.
- MARUCCO D., *L'amministrazione della statistica nell'Italia unita*, Roma-Bari, Laterza, 1996.
- MISIANI S., *I numeri e la politica. Statistica, programmazione e Mezzogiorno nell'impegno di Alessandro Molinari*, Bologna, il Mulino, 2007.
- .-, «Luci ed ombre della storia del reddito italiano», *Quaderni Storici*, n. 134, 2010.
- MOSER C. et AL., *Aspetti delle statistiche ufficiali italiane. Esame e proposte*, Annali di Statistica [volume non numerato e senza indicazione della serie], Roma, Istat, 1983.
- NERI A. - ZIZZA R., *Income Reporting Behaviour in the SHIW*, Banca d'Italia, Roma, mimeo, 2009.
- OECD, *Pathways to Success - How Knowledge and Skills at Age 15 Shape Future Lives in Canada*, Paris, 2009.
- PARENTI G., *L'attività del Consiglio Superiore di Statistica dal 1949 al 1989*, Annali di Statistica, Serie X, vol. 3, Roma, Istat, 1994.
- PATRIARCA S., *Numbers and Nationhood. Writing Statistics in Nineteenth-Century Italy*, Cambridge University Press, 1996.
- PIRRONE S. - SESTITO P., *Disoccupati in Italia*, Bologna, il Mulino, 2006.
- PORTER T.M., «Statistics and Statistical Methods,» in PORTER T.M. - ROSS D. (eds.), *The Cambridge History of Science*, vol. 7, *The Modern Social Sciences*, Cambridge University Press, 2003, pp. 238-250.
- REY G.M., *Orientamenti di una politica per la statistica degli anni '80*, in "Atti del 2° Convegno sull'informazione statistica in Italia", Roma 17-19 giugno 1981, Annali di Statistica, Serie IX, vol. 1, Roma, Istat, 1981, pp. 1-16.
- .-, «Influenza del sommerso sulla formazione del prodotto interno lordo», in AA. VV., *Il sommerso: realtà e influenza dell'economia irregolare nella società italiana*, Novara, Europa, 1986, pp. 41-79.
- .-, *Statistica ufficiale tra coinvolgimento e neutralità*, in Società Italiana di Statistica, "Atti del Convegno 'Statistica e Società'", Pisa, 9-10 ottobre 1989, Pisa, Pacini, 1989, pp. 385-409.
- .-, *Il frutto proibito dell'economia italiana*, in Università degli Studi di Padova - Facoltà di Scienze Statistiche. "Tre lauree honoris causa", Padova, Servizi Grafici Editoriali, 1995, pp. 31-79.
- REY G.M., «Informazione e politiche pubbliche: non è mai troppo tardi», in ACOCELLA N. - REY G.M. - TIBERI M. (a cura di), *Saggi di politica economica in onore di Federico Caffè*, vol. III, Milano, Franco Angeli, 1999, pp. 130-170.

- ROSSI S., *Controttempo. L'Italia nella crisi mondiale*, Roma-Bari, Laterza, 2009.
- SESTITO P., «Monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro: tra retorica e nuove prospettive», in OLIVELLI P. - TIRABOSCHI M. (a cura di), *Il Diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 663-680.
- .-, «Il monitoraggio e la valutazione delle politiche del lavoro in Italia: l'esperienza del gruppo di monitoraggio presso il Ministero del Lavoro», in CANTALUPI M. - DEMURTAS M. (a cura di), *Politiche attive del lavoro, servizi per l'impiego e valutazione*, Bologna, il Mulino, 2009, pp. 263-289.
- SOFIA F., *Una scienza per l'amministrazione: statistica e pubblici apparati tra età rivoluzionaria e restaurazione*, Bari, Carucci, 1988.
- STIGLITZ J.E. - SEN A. - FITOUSSI J.-P., «Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress», 2009, http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf
- SÖDERBERG L.-J., «MONA - Microdata ON-line Access at Statistics Sweden», *Working Paper*, n. 3, *Joint UNECE/Eurostat work session on statistical data confidentiality*, Geneva, Switzerland, 9-11 November 2005, <http://www.oecd.org/dataoecd/6/25/37502943.pdf>
- TRIVELLATO U. (a cura di), *Forze di lavoro: disegno dell'indagine e analisi strutturali*, Annali di Statistica, Serie IX, vol. 11, Roma, Istat, 1991.
- .- (a cura di), «Qualità dell'informazione statistica ufficiale e esigenze informative di regioni e città», *Giornale del Sistan*, n. 8(22), 2003, pages 10/All.-19/All.
- .- (a cura di), «SARA Lavoro: proposta per un Sistema di Archivi per Analisi sul Lavoro», Commissione di Indagine sul Lavoro, Rapporto n. 9, Roma, Cnel, 2008, http://www.portalecnel.it/Portale/IndLav_rapportiFinali.nsf/vwCapitoli?OpenView&Count=40.
- .-, «Il Sistan vent'anni dopo: quali punti di riferimento per la sua riforma?», *Giornale del Sistan*, n. 15(42-43), 2009-2010, pp. 16-17.
- TRIVELLATO U. - GHELLINI G. - MARTELLI C. - REGOLI A., *Prospettive per possibili analisi longitudinali nella statistica ufficiale italiana*, Rapporto di ricerca Cogis n. 95.09, Roma, Commissione per la Garanzia dell'Informazione Statistica, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 1995.

The US Political Brawl over the Causes of the Crisis. Comments and Additions

Giorgio Szegő*

University of Rome La Sapienza, Rome

The Final Report of the National Commission on the Causes of the Financial and Economic Crisis in the United States was released on January 27th, 2011. The strong political differences within the commission prevented the draft of a shared report. In addition to the majority report, two dissenting ones have been produced. I shall criticize some of their conclusions and point out some unreported facts.

[JEL Classification: A11; E6; F02; F43; H11; I38; N1; O17].

Keywords: world; globalization; development; transformation; crisis; recession; values; institutions; policie.

* <gsz.jbf@fastwebnet.it>. Professore emerito di Economia dei Mercati Finanziari “La Sapienza”, Università di Roma.

1. - Introduction

On January 27, 2011 the US National Commission on the Causes of the Financial and Economic Crisis released its inquiry report. The strong political differences within the commission prevented the draft of a shared document. In addition to the majority report, two dissenting ones have been produced.

This commission was installed by Congress in July 2009 with the statutory mission “to examine the causes, domestic and global of the current financial and economic crisis in the United States”.

The commission, composed by ten members (six democrats and four republicans), performed a long investigation and heard more than 700 testimonies. The Commission work lasted too long to be of any use in drafting the obese (848 pages) Dodd-Frank “Wall Street Reform and Consumer Protection Act” of July 21, 2011.

The commission work was characterized by strong conflicts among its members, mostly along party lines. Three different reports were released: a majority report (410 pages) signed by the six democrats and two dissenting reports drafted by the four republican members of the Commission. The first dissenting report (30 pages) is signed by three Committee members, the very interesting second minority report is due to Peter Wallison of the American Enterprise Institute in Washington.

The majority report falls short of the mission given to the commission and is essentially a summary of events without any attempt to pinpoint the causes of the crisis; the first dissenting opinion tries to prove that the crisis was not made in USA. The second minority report provides the only thorough, albeit incomplete, analysis of the causes of the crisis and attributes the main responsibility of the crisis to US government housing policy aimed at increasing home ownership among middle-low households, in particular among minority groups. This report is in total disagreement with the other two, and in particular with the majority report.

In the following pages, I shall critically compare the conclusions of the three reports and recall some additional relevant facts.

2. - A Summary of the Three Reports

The majority report has the aim of justifying the actions of past democratic administrations that might have caused or contributed to the crisis. It reaches the following ten conclusions:

1. The financial crisis was avoidable. The crisis was the result of human action and inaction.
2. Widespread failures in financial regulation and supervision proved devastating to the stability of the nation's financial markets.
3. Dramatic failures of corporate governance and risk management at many systemically important financial institutions were the key cause of this crisis.
4. A combination of excessive borrowing, risky investments, and lack of transparency put the financial system on a collision course with crisis.
5. The government was ill prepared for the crisis, and its inconsistent response added to the uncertainty and panic in the financial markets.
6. There was a systemic breakdown in accountability and ethics.
7. Collapsing mortgage lending standards and the mortgage securitization pipeline lit and spread the flame of contagion and crisis.
8. Over-the-counter derivatives contributed significantly to this crisis.
9. The failure of credit rating agencies were essential cogs in the wheel of final destruction.

Finally

10. The Community Reinvestment Act (CRA) was not a significant factor in subprime lending leading to the crisis. Many subprime lenders were not subject to the CRA.

This report presents many facts that have been reported in the hearings. It could be an interesting technical appendix to a conclusive document that unfortunately has not been produced. Let us comment the main "results". The first statement is obviously correct. It is a pity that the of "human actions and inactions" are not described, possibly because it would have been impossible to reach an agreement even among the majority group. Another example of the lack of any analysis is shown in the section on "Mortgage Fraud: Crime-facilitative Environment"¹ that presents a long detailed description of the extensive frauds connected with mortgages². It presents the summary of different testimonies, but not

¹ Chapter 9, pages 160-167.

² In the majority report it is reported that during the period 2005-2006 the monetary value of all mortgages obtained *via* false documentation reached \$ 1 trillion. The monetary value of the frauds, *i.e.* systems designed to obtain mortgages for amounts vastly superior to the value of the lien. The mortgagor then walks away and "leaves the keys" of the property to the careless mortgagee. The monetary amounts of these mortgage frauds during the same period reached \$ 160 bn. They caused net losses of \$ 120 bn. to the lenders. These results confirm the ones obtained by SZEGŐ G., (2009 and 2010), combining IMF and FBI data.

one single comment on the causes and the possible remedies³. Clearly, there was some reasons that justify the total lack of care of intermediaries (banks as well as mortgage brokers); for instance the possibility the mortgage contracts could immediately be resold either to financial institutions possibly after securitization, or to GSE (Fannie Mae, etc.). Another possibility that the loan officers' compensations depend from the number of mortgages issued, and not from their quality. The report does not analyze the consequences of frauds beside the large losses that at the end the US taxpayer had to cover, for instance fraud-induced delinquencies distort the profit and loss distribution of mortgages⁴ and damages its prediction power. Clearly, as pointed out in the second minority report, it is meant to provide some technical motivation to the anti-market obese Dodd-Frank Act of July 2010⁵. This law instead of simplifying the US baroque financial regulatory system proposes the creation of three new agencies⁶. Possibly this act wants to validate the statement made by Prof. Zingales⁷ that "each financial crisis led to the creation of a new agency"; possibly due to the harshness of the current crisis instead of just one three of them are envisaged.

I shall comment next the two dissenting opinions. They have the common aim to deny any responsibility of the Bush economic-monetary policy. The first one blames the rest of the world and in particular, the "nouveau riche", like China and the oil-producing countries; the second, in my opinion correctly⁸, accuses

³ The responsibility to investigate and prosecute mortgage frauds falls to local, state and federal law enforcement officials. No information is given about actions undertaken by the first two. Much space is given to FBI testimonies that claim that they were aware of the problem but it had low priority within the agency. Indeed the FBI published Mortgage Frauds reports in 2007, 2008 and 2009, and seems to have started a serious drive against these frauds from March 1, 2010. It also is reported that banks (Bank of America and Well Fargo, among others) did not report to the proper body (Financial Crime Enforcement Network of the Treasury Department) any suspicious case. A former fraud analyst at Well Fargo, told the commission "at least half the suspicious cases that she flagged for fraud were nevertheless funded over her objections".

⁴ Frauds affect the tail of the distribution and distorts its predictive precision. If the fraudulent delinquencies are not taken into account, the loss side of the tail becomes smaller and the situation less gloomy.

⁵ In view of the widespread frauds it would have been more precise, instead of "The Wall Street Reform and Consumer Protection Act" to label this law as "The Wall Street Reform and Protection from Consumer Act"!

⁶ The Financial Stability Oversight Council, the Office of Financial Research, and the Bureau of Consumer Financial Protection.

⁷ ZINGALES L. (2009).

⁸ See SZEGÖ G. (2011).

the US government policy of stimulating home ownership for middle-low income and minority households⁹.

The first dissenting opinion begins with some questions.

1. If the political influence of the financial sector in Washington was an essential cause of the crisis, how does that explain similar financial institution failures in the United Kingdom, Germany, Iceland, Belgium, the Netherlands, France, Spain, Switzerland, Ireland and Denmark?
2. How can the “runaway mortgage securitization train” detailed in the majority report explain housing bubbles in Spain, Australia and the United Kingdom, countries with mortgage finance systems vastly different from that in the United States?
3. How can the corporate and regulatory structures of investment banks explain the decisions of many US commercial banks, several large university endowments, and some state employee pension funds not to mention a number of large and midsize German banks to take on too much US housing risk?
4. How did former Fed Chairman Alan Greenspan “deregulatory strategy” also precipitate bank regulatory failures across Europe?

And offers many answers:

1. Credit bubble. China and other large developing countries and the big oil-producing countries built up large capital surpluses.
2. Housing bubble. Many factors contributed to the housing bubble, the bursting of which created enormous losses for home owners and investors.
3. Nontraditional mortgages. Fueled by cheap credit, mortgage broker firms originated a vast number of high-risk non-traditional mortgages.
4. (Imprecise) Credit rating and securitization transformed mortgages into toxic financial assets.
5. Financial Institutions concentrated correlated risk. Managers of many US financial institutions amassed enormous concentrations of highly correlated housing risk.
6. Leverage and liquidity risk. Managers of these financial institutions amplified this concentrated housing risk by holding too little capital relative to the risk. Most relied heavily on short-term financing in repo and commercial papers. They placed (wrong) solvency bets that their investments were solid and (wrong) liquidity bets that overnight money would always be available.

⁹ It started with the Community Reinvestment Act of 1977 introduced under the Carter presidency.

7. Risk of contagion. In some cases, the financial system was vulnerable because policymakers were afraid of a large firm sudden failure threatening their counterparties. The danger of contagion forced policymakers to intervene.
8. Common shock. Unrelated financial institutions failed from a common shock, like a decline of housing prices.
9. Financial shock and panic. The failure or near failure of ten firms in September 2008 spread panic.
10. Financial crisis causes economic crisis. The financial shock and panic caused a severe contraction in the real economy.

According to the second dissenting opinion the crisis was caused by US government housing policy, and in addition:

1. Low interest rates and flow of funds from abroad.
2. Deregulation or lax regulation.
3. The shadow banking business.
4. Failures of risk management.
5. Securitization and structured products.
6. Credit Default Swaps and other derivatives.
7. Predatory lending.

I shall start from the statement shared by the two dissenting reports about low interest rates and flow of funds from abroad in particular from China and other large developing countries and the big oil-producing countries that built up large capital surpluses. Clearly, this statement is connected with the housing bubble. It is the most *ad hoc* explanation that I have read during my life. Do these people mean that US have lost their monetary independence? How could they explain then the strong rise of interest rates from 2004 in face of unchanged flow of funds from abroad?¹⁰

I wish next to attack the questions posed at the beginning of the first dissenting opinion. These questions essentially challenge the responsibility of US monetary policy on the crisis, by arguing that the same developments took place elsewhere and in particular in Europe. The first question challenges the readers to explain financial institution failures in other countries similar to those that took place in US. Unfortunately, as shown in the next graphs and tables, US monetary decisions are followed by all currencies and in particular by Euro.

¹⁰ This is a typical example of the financial market version of the well known ice-cream theorem: the ice-cream man has reduced prices, the child eats more ice-creams, the child gets bellyache, the fault is of the ice-cream man!

GRAPH 1

FEDERAL FUNDS, 2000-2010

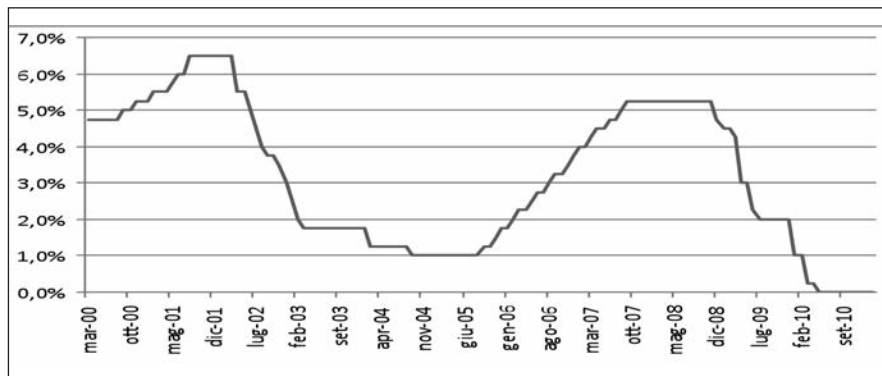


TABLE 1

FF RATES: MAIN TRENDS 2001-2011

Range	6,50% – 0,25%.
↓ Jan. 2001 - Dec. 2001	6,50% -1,85%
→ Jan. 2002 - June 2004	1,85% - 1%
↑ June 2004 - June 2006	1% - 5,25%
→ June 2006 - Sept. 2007	5,25%
↓ Sept. 2007 - Dec. 2008	5,25% - 0,25%
→ Dec. 2008 - Feb. 2011	0% - 0,25%

GRAPH 2

EONIA EUROPEAN OVERNIGHT INDEX AVERAGE 1999-2011

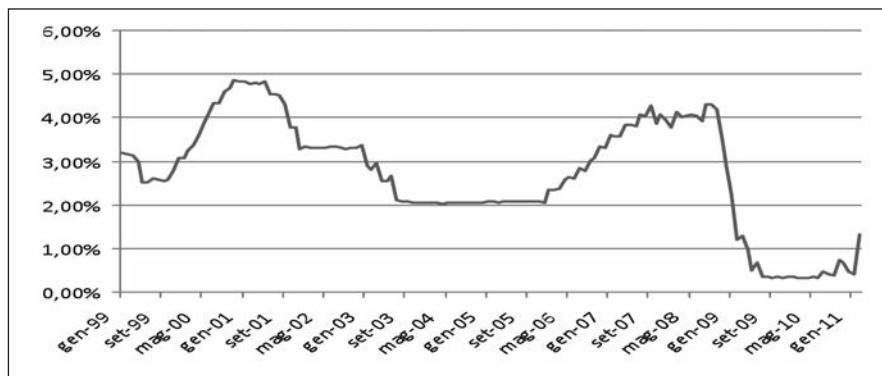


TABLE 2

EONIA RATES: MAIN TRENDS. 2001-2011

	Range	4,83% - 0,34%.
↓ Sept. 2001- Dec. 2001		4,30% - 3,30%
→ Jan. 2002 - Dec. 2002		3,35% - 2,35%
↑ Jan. 2006 - Sept. 2007		2,35% - 4,30%
→ Sept. 2007- Sept. 2008		4,30%
↓ Sept. 2008- July 2009		4,30% - 0,34%
→ July 2009 - Jan. 2011		0,34%

It is evident that the euro rates followed the \$ rates. In particular, in January 2001 the FED sharply decreased interest rates, with the political aim of supporting the US stock market that was hit by the end of the year 2000 scare. ECB followed this decision only in September 2001, after the World Traded Center destruction. Again, in June 2004 the Fed started to increase of interest rate until June 2006 the size of the increase was 4.25%, one of the major causes of the crisis. The ECB followed this move only in January 2006 when FF rates had already reached 5.25%. This “lagged correlation” between US and Euro monetary policy decisions is also evident for all other major currencies: C\$, Au\$, £St., and even Yen. All currencies seem to follow (reluctantly) the monetary decisions of the US. This can be explained by the impact of interest rates on rates of exchange and the role of exchange rates on international trade. All currencies of the main industrialized countries seem *de facto* to be pegged to the US \$. This fact provides a general answer to the four questions arisen in the first dissenting opinion about why the US behaviour was shared by many European countries. Unfortunately Euro and US \$ rates show a strong interdependence. It is not true that China decides US monetary policy, but that Washington decides the monetary policies of all industrialized countries!

Low interest rates caused the housing bubble¹¹. The low interest rates caused a strong search for yield, for profitable investments and a consequent risk appetite. The consequent real estate price bubble is, in my opinion, also motivated by the relative ease of investment decisions in the Real Estate sector with respect to the investment decisions regarding industrial projects. Indeed the investment rate of mature economies has declined significantly since the 1970s. The nominal in-

¹¹ See SZEGÖ G. (2010), where additional references can be found.

vestment rate as a percentage of GDP showed the strongest decline from 1989 (24.2%) to 1993 (22%), and then reached its lowest level in 2002 (21%)¹². While the Committee report throws the blame on the supply (China & Co), it forgot the decline of demand due to the de-industrialization of the mature countries, in particular US and UK.

The second question asks: how can the “runaway mortgage securitization train” detailed in the majority report explain housing bubbles in other countries? In other words, why foreign investors were very eager to buy MBS based on US junk mortgages? In addition to the previous arguments, regarding the currencies correlation, we must recall that structured investments were mostly packaged and sold by the US investment banks that had a *de facto* monopoly and a very solid reputation. This high reputation and the fact that the mortgage risk was well hidden among other assets and that it was supposed to be erased *via* swap operations, convinced non US financial institutions to purchase these obscure structured securities. These non US purchases, fuelled by the frantic search for yield that was motivated by the low interest rates and the declined demand of capital for industrial and infrastructural projects. The purchase of these obscure securities made by non US financial Institutions¹³ was minimal with respect to what took place in the US. There the losses were very so high that many historic players like Bear-Stearns, Lehman Brothers and Merrill-Lynch failed or were taken over¹⁴. The crisis of US investment banks is also caused by the change in the structure of the originate-to-distribute system: in the years 2007-2008 originators instead of distributing the AAA tranches of the packaged securities, started holding them to use them as collateral in repo operations. In the US the system from originate-to-distribute was transformed into originate-to-hold.¹⁵

Let me answer to the last two questions posed by the first dissenting opinion. Clearly, there does not exist any direct relationship between corporate governance of US investment banks, its deregulation and the limited non-US financial crisis. The crisis contaminated other countries by means of the forced correlation between interest rates and *via* the problems of the real economy.

All reports blame securitization and structures products. I am sure to spell a contrarian view by saying that I do not find anything wrong in the design and

¹² See MCKINSEY (2010), pages 17-18).

¹³ UBS.

¹⁴ Bear-Stearns was taken over by J.P. Morgan with a nice wedding present from the US taxpayer; Lehman Brothers went bankrupt, and Merrill-Lynch was taken over by Bank of America.

¹⁵ GORTON G. (2010).

operation of the system, the problems originated from its unchecked and unregulated growth¹⁶. Everybody seems to forget the advantages provided by Mortgage Backed Securities (MBS) – the building stones of securitization on housing economy. They provide liquidity to an illiquid credit, mortgage; existing mortgages become negotiable, thus the cost of mortgages decreases. This has a positive effect on housing costs, which decline while the demand of residential properties increases. This financial engineering success may have contributed to the housing bubble even without the decline of interest rates. As we shall argue in the next Section 3, the disaster was caused not by the system, but by the junk that political demagoguery forced into the system.

I shall next criticize point 6 of the first dissenting opinion according to which financial intermediaries held too little capital relative to the risk. Clearly, it is inconceivable to believe that any amount of capital may protect financial institutions holding trillion of dollars worth of structured securities.

Few comments on “Deregulation or lax regulation” (point 2 of the second dissenting opinion). According also to the fact presented in the majority report the problem does not lay in lack of regulation, but in the inefficient enforcement and supervision. The penalties for mortgage frauds are “up to 30 years in prison up to \$ 1 million fine or both”. Have these penalties ever been applied?

Let me next comment on points 6 and 9 of the first dissenting opinion regarding liquidity and the spread of panic. Indeed one of the consequences of the crisis was a sharp decline in the interbank market that declined from a monthly volume of € 580 bn to € 100 bn at the end of 2009.

This was caused by the loss of trust in counterparties caused by opacity of the assets portfolio, by the fact that each bank may not be in the position to know exactly the value and the risk of some of the more complex new assets (CDO, etc.), finally by the fact that banks want to be liquid to profit from possible assets fire-sales¹⁷.

My last comment deals with point 10 of the first dissenting opinion on the causes of economic crisis. The most obvious cause has been the interruption of the home equity extraction process in the US, *i.e.* the cash-in of the increase of value of mortgaged housing properties. This could be done either by negotiating an increase of the existing mortgage or by extinguishing the existent one and ob-

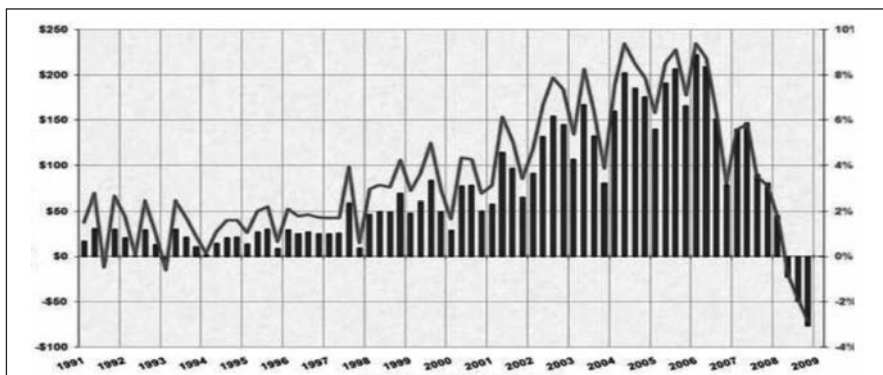
¹⁶ The outstanding CDS according to DONNELLY G. and EMBRECHTS P. (2010) reached the \$ 66 trillion level.

¹⁷ DIAMOND D.W. and RAJAN R.G. (2009, February).

taining a new larger loan. This scheme can be sustained only as long as the value of housing properties keeps increasing, it will stop even if the values remain constant. The funds so obtained in 2007 covered 9% of household disposable income and in the period 2001-2005, 3% of Personal Expenditures¹⁸. The hundreds billion US \$ so obtained (see Graph 3) on one side allowed middle class household to enjoy an undeserved standard of living, on the other side they have been extensively used by low-income and by NINJA “No Income, No Job, No Assets”. These families did not have any stable source of income. How could they meet their debt obligations? In 2004 the then Chairman of the Federal Reserve stated “your home is your credit card!”, encouraging mortgagors to borrow on the increased value of their homes; this activated a continuous *equity extraction*¹⁹. This Greenspan Ponzi scheme provided the solution. This process did not even need Greenspan’s encouragement: it started in earnest in 2001 with the sharp reduction of interest rates. The whole system collapsed when home prices contracted in all 2006. Mortgagors saw their disposable income decline by 9% and their Personal Expenditures cut by 3%²⁰. Due to the extremely high debt level of US homeowners (see Graph 4) many were unable to meet their obligations and saw their homes foreclosed and the reimbursed portion of the principal forfeited. This is the main transmission mechanism from financial crisis to the real economy.

GRAPH 3

EQUITY EXTRACTION PROCESS



Bars = US \$ billions

Line = Percentage of disposable income

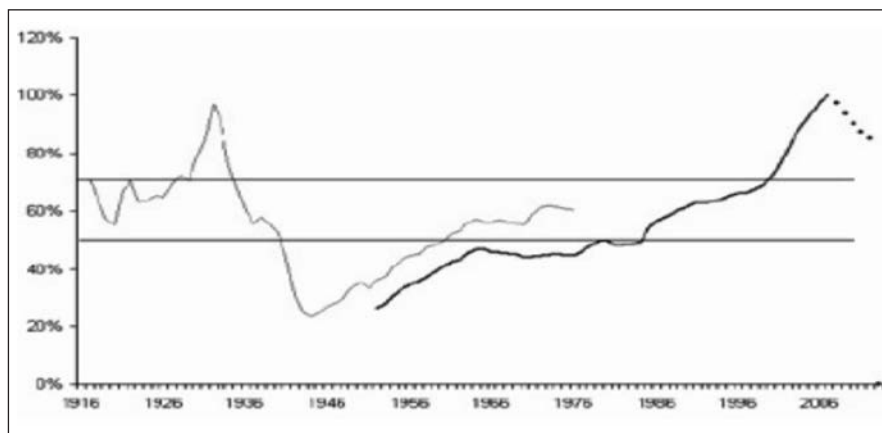
¹⁸ See GREENSPAN A. and KENNEDY J. (2007).

¹⁹ See GREENSPAN A. and KENNEDY J. (2007).

²⁰ See GREENSPAN A. and KENNEDY J. (2007).

GRAPH 4

HOUSEHOLD DEBT LEVEL AS PERCENTAGE OF GDP



3. - The Role of US Government Housing Policy, and in Particular of CRA

This is the main point of interest of the second dissenting opinion that was presented by Peter Wallison. I expressed practically identical views in Rome in June 2010.²¹ In the US, the impact of the 1977 CRA (strengthened in 1992 and in 1995) is the subject of heated political debate. This well-meaning rule, according to which banks should locally reinvest the amounts locally gathered, has become an incentive to grant mortgages to people with insufficient means.

The counter-argument, presented in the majority report, is that in the US mortgages are mostly originated by unregulated, profit-seeking mortgage brokers not constrained by CRA. The most important of these, like Ameriquest, Countrywide, New Century, Fieldstone and IndyMac were so large that were listed in US stock exchanges.²² Unfortunately, banks granted mortgages without requiring any down-payment, or documentation. This was caused by CRA and by the biased mortgage laws. An example of this behaviour is a mortgage offered by Bank of America, called the “Bank of America Neighbourhood Advantage Flex”, no documentation and practically no down payment was required. Clearly, banks’ behaviour forced mortgage brokers to adopt even more lax lending patterns.

²¹ SZEGŐ G. (2011).

²² Their shares value showed a drastic fall in March 2007. This can be regarded the starting date of the crisis. Most of these Mortgage Brokers went bankrupt: the best one, the California-based Countrywide was taken over by Bank of America in 2008.

One very interesting aspect of the second dissenting opinion concerns the role of securitization of US high risk mortgages and of the connected structured securities containing such mortgages *vs.* the role of the GSE (Freddie Mac and Fanny Mae) on the generation of the crisis. It cannot be denied that “Wall Street”, *i.e.* the financial institutions that managed the O-t-D²³ system and that the “securitisation train”, which between 1998 and 2008 has generated more credit than the traditional banking system²⁴, played an essential role in exporting the crisis from US to the rest of the world. The second minority report, contradicting the majority opinion, presents conclusive data, proving that GSE have been the main purchasers and insurers of junk mortgages, and therefore have heavy responsibilities in the creation of the housing bubble and on its downfall.

This provides a political argument against Dodd-Frank Act, punishing Wall Street and not the real cuprites: bipartisan demagogues.

«Owning a home lies at the heart of the American dream». So declared President Bush in 2002, introducing his “Homeownership Challenge” program a set of policy initiatives that were aimed at increasing homeownership, especially for minority groups. “As we know, homeownership builds stronger families, communities, and improves our quality of life. Through the expansion of minority homeownership, the Administration will advance housing equality in America.” In 1994, 13 years before the crash, President Clinton stated “For many potential homebuyers, the lack of cash available to accumulate the required down payment ... is the major impediment to purchasing a home. Other households do not have sufficient available income to make the monthly payments on mortgages financed at market interest rates. *Financing strategies*, fuelled by the creativity and resources of the private and public sectors, *should address* both of these financial barriers to home ownership”. So the Federal Ponzi scheme was activated! This bipartisan policy, based on the assumption that home-owners are better citizens than renters, was enacted by forcing GSEs to guarantee lower class mortgagors.²⁵ Indeed in 1999, under pressure from the Clinton administration, Fannie Mae, the nation’s largest home mortgage underwriter, relaxed credit requirements on its loans, (and on purchased loans from other banks and lenders), hoping that easing these restrictions would result in increased loan availability for Minority and low-income buyers.

²³ Called also Parallel or shadow credit system,

²⁴ In 2007 the O-t-D system produced \$ 13.5 trillion of credits, while the traditional banking system only \$ 9.5 trillion.

²⁵ See KRUGMAN P. (2008).

Fannie and Freddie then became the main players in the mortgage market and the primary purchasers of all AAA-rated subprime mortgages. When Fannie and Freddie could not make the market, they became the market. In September 2008 both GSEs had to be taken over by the Federal Government. At that time, Fannie alone owned or guaranteed more than \$388 billion of high-risk mortgage investments. Their large presence created an environment within which even mortgage-backed securities assembled by others could find a customer. With this system, no securitization or structured instruments are needed to disregard creditworthiness of mortgage applicants! Any request for relevant information was considered to be “not politically correct”. It is not surprising that in the years 2006-07 the dollar amount of criminal fraudulent unchecked mortgage applications reached more \$100 bn.²⁶

4. - Some Overlooked Factors

Even the most serious of the three reports, the second dissenting opinion, has ignored some relevant factors that I shall present in the following pages²⁷.

A. Foreclosure rules.

B. GSEs start insuring Adjustable Rate Mortgages (ARM) from 1981.

C. The Tax Reform Act of 1986 maintained tax-deductibility of interest rates on mortgages, while abolishing it on Credit Card Debts. This rule had an immediate impact on mortgage volumes (1985: \$ 250 bn, 1986: \$ 500 bn). Mortgages became cheaper than other debts!

D. Financial and accounting regulations.

A. In USA property laws (mortgages, etc.) are not matter for the Federal Government, but they are independently determined by each state. With some minor procedural differences, in the case of a default in payment by the borrower, the lender can sell the property and keep the proceeds.

In many cases if the sale does not bring in enough to pay the existing balance of principal and interest, the mortgagee can file claim for a deficiency judgement. On the other hand, the borrower cannot ask for a restitution of the percentage of the principal that he has already repaid. This system is biased in favour of the lenders: it is legalized robbery. It follows that, under stable housing market con-

²⁶ See SZEGÖ G. (2009*a* and 2010). See also Footnote 2.

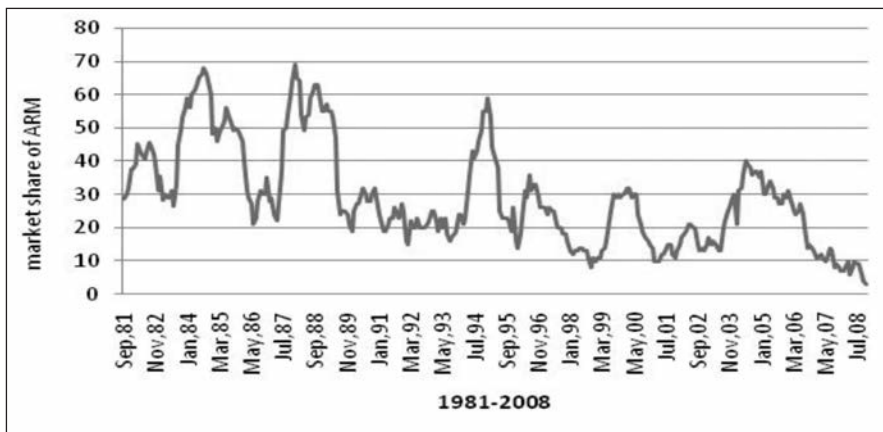
²⁷ These factors were pointed out by SZEGÖ G. (2011).

ditions, banks are encouraged to grant mortgages to applicants that are likely not to be in a position to service their obligations. However, in the case of declining housing market values, the increased number of foreclosures not only creates social distress, but it also further depresses the housing market and so worsens the financial situation of all lenders.

B. After ARMs were admitted by GSE of ARMs in 1981, the market share of ARM immediately increased. In 1982 it reached 64% of the total. As shown in the next Graph 5, this percentage has not been stable. On average it was almost 40% of the total.

GRAPH 5

MARKET SHARE OF ARM ON TOTAL



Note that the risk structure of ARM for the mortgagee is quite different from a fixed rate mortgage: the interest rate risk is decreased, but the counterparty risk much increased. Indeed the interest rate risk is transferred from the mortgagee to the mortgagor, but this is done at the cost of an increased counterparty risk. If we take into account the fact that the mortgagee, usually a financial intermediary, is much better technically equipped than the mortgagor, it follows that the overall risk has increased. In addition the widespread use of indexed debt has important macroeconomic consequences due to the enhanced sensitivity to interest rate increases. These dire consequences apparently were never taken into account by US policy-makers. If we consider the “roller-coaster” pattern of US interest rates (Graph 6), we note the following:

1. evident change in trend between 1954-1981 and 1981- 2010;
2. steep interest rate drop (from 6.5% to 1%) in 2001;

3. fast interest rate increase (from 1% to 5.05%) from 2003 to 2007.

Clearly, in 1981 there took place a dramatic event, which caused a change in the pattern of interest rates: from 1954 through 1981 average rates were increasing; then from 1981 until today average rates have been decreasing.

The downwards pattern in interest rates, evident in Graph 6, is documented also by the declining values of peaks and troughs shown in Table 3.

GRAPH 6

FEDERAL FUNDS RATES 1954-2010

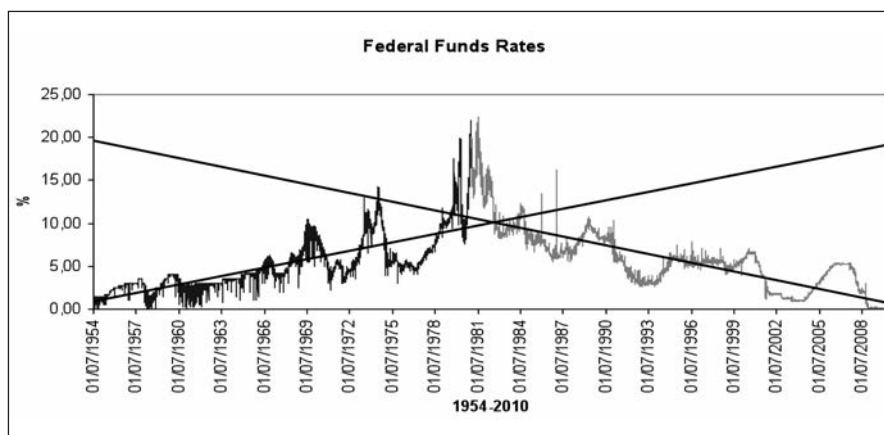


TABLE 3

DECREASE OF PEAK AND TROUGH VALUES SINCE 1981

Peaks:	May 1981:	20.00%;	Troughs:	Dec. 1982:	8.50%;
	Aug. 1984:	11.75%;		Nov. 1987:	6.25%;
	Febr. 1989:	9.85%;		May 1993:	3.00%;
	July 2000:	6.54%;		July 2003:	1.00%;
	June 2007:	5.24%.		Jan. 2009:	0.00%.

We should ask ourselves: what happened in the US in 1981? Comparing the situation *pre*-1981 with the one *post*-1981 an enhanced intolerance to interest rates increases appears to emerge. It is known from portfolio theory that any rise of interest rates, or its prediction, has a much greater impact on the market portfolio than an equal reduction (see Szegő, 1980, page 80). However, since 1981, this intolerance seems to have considerably grown. For instance, the increase of

interest rate of August 2003 was not much different from similar past decisions that took place in 1972, and 1977 (see Graph 6) but this time caused complete havoc. Why?

We explain this change of trend with the rapid growth from May of 1981 of the market share of Adjustable Rate Mortgages (ARM) (known also as Variable Rate or Floating Rate Mortgages). Such mortgages began then to be insured by the Federal Chartered Mortgage Institutions, Fannie Mae, etc. During the '80s ARM's market share became very large, reaching in some years 70% of the total. Its average value (1981-2010) is 38.6% of the total; its estimated outstanding value in 2008 reached \$ 5 tri. (See Taylor, 2007).

The main data are the mortgage originations on 1-4 family properties published by the MBA (Mortgage Bankers Association). Because the members of the association only provide these data, the real amounts could be higher. The Board of Governors of the Federal Reserve, in its Report to the President, publishes data on "mortgage outstanding" (Table B75). We have used them to estimate the mortgage value on all properties from the total value of all mortgages on 1-4 family houses. The average *ratio* between the two is 1.6. The ARM's market share is reported (ARM/Total Mortgages) in the quarterly data provided by the Federal Housing Finance Board while the yearly data are obtained from the Joint Center for Housing Studies of Harvard University (JCHS, 2007, Table A6). The quarterly data deal with "conventional home purchases", yearly data with "one family" houses. However, on a yearly basis, the graphs coincide.

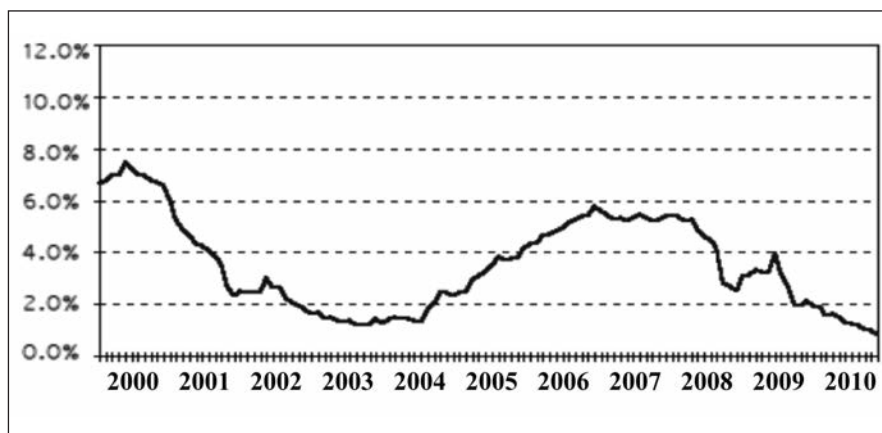
Our analysis is performed, however, by computing the payment due each year for the whole sequence of 30 years ARM from 1982. We cannot rule out that some ARMs may have been renegotiated in some form. We can estimate this percentage by comparing the FED data on ARM outstanding in any specific year with the sum of ARM which have been originated in the previous years. We can estimate the percentage of renegotiated ARMs to reach 10%. The ARM market share is quite unstable. The average ARM loan amounts became larger than the ones obtained via Fixed Rate Mortgages (FRM) since 1993, and the difference kept increasing until the market meltdown of May 2008. In the last ten years, the average loan amount of ARM exceeded \$ 240.000. This graph allows us to estimate that the current number of ARM-mortgagors is about 3 million. In computing the additional mortgage bill caused by the increase of interest rate of 2003, I consider only ARMs issued after 1982.

In the case of ARMs, any rise of interest rates triggers a rise in mortgage payment bills, thus enhancing the sensitivity to interest rate increases!

One can argue that mortgages are not indexed to Federal funds, but to LIBOR, but comparison of the data presented in Graph 6 with the next Graph 7 shows a very high correlation. The “bump” of 2008 was caused by the illiquidity of the interbank market.

GRAPH 7

1 YEAR LIBOR RATE



It seems that the interest rates reduction of 2001 that increased their volatility was motivated by an attempt to reinvigorate the US stock market, which had been suddenly depressed by the end of the year 2000 scare that created a bubble on information technology stocks .

The low level of interest rates reached in 2001 triggered a desperate search for yield and an associated increased risk appetite and eliminated “*due diligence*”.

This fuelled the:

- demand for structured financial products that promised returns 2-3 percentage point higher than similarly rated bonds,
- Obscure²⁸ CDO based on MBS were snatched away by investors. These instruments were bought on faith on the seller reputation and this gave rise to a seller market for structured products.
- real estate bubble.

²⁸ The “offering circulars” of MBS and derivatives were extremely long, opaque and designed to shelter originators from damage claims, not to enlighten potential buyers.

Coming back to the current crisis, note the monetary impact on the ARM mortgagors of the interest rate rise of 2003-2007. We shall proceed as follows.

TABLE 4

TOTAL COSTS DERIVED FROM THE INTEREST RATES INCREASE

Year	Libor current rates %	Total Adjustable Yearly Payments (bn \$)	Interest on TAYR at current rates	Interest on TAYR at 1,20%	Differences (bn \$)
2003	1.2	209.82	2.52	2.52	0.00
2004	1.8	245.44	4.42	2.95	1.57
2005	3.8	285.43	10.85	3.43	7.42
2006	5.4	396.59	21.42	4.75	16.67
2007	5.5	309.86	17.04	3.72	13.32
2008	2.8	305.23	8.55	3.66	4.89
Total			64.80	21.03	43.85

Total cost of LIBOR rate increase 2003-2008 on 1-4 Family Houses, \$ 43.85 bn

The first factor to compute is the part of the yearly payments due to interest, which is the portion of the bill that depends on the current interest rate. We compute this amount for each group of 30 years mortgages issued since 1982. For each group we then compute the connected payment at current interest rates and at the rate (1.20%) prevailing at the beginning of the rate increase (2003). The difference between the two results is the additional cost charged to the ARM Mortgagors because of the 2004 increase. The conversion factor, derived by comparison between 1-4 families and all properties outstanding mortgages (1.6), allows us to estimate the bill charged to ARM mortgage holders on all properties caused by the LIBOR rate increase 2003-2008. The estimated value is \$ 76 bn. Note that this sum was charged to the 3 millions ARM-mortgagors only, but, in particular, it penalized the “younger” mortgages. For comparison sake, in order to appreciate the economic impact of this sum, it may be useful to recall that the tax cut of 2003, spread over all US taxpayers, reached the amount of \$ 60.8 bn! This explains how, since 1981, ARMs caused intolerance to interest rate increases. Greenspan (2010) did not take into account this fact while deciding the too fast, too large disastrous increase in interest rates of 2003-2007, that forced people out of their homes. (See Taylor, 2007, and the very weak Greenspan defence of his actions, 2010).

C. The tax reform act of 1986 further enhanced the advantage of borrowing on own property instead of *via* credit cards or any other unsecured form: mortgage volumes doubled in one year (from \$ 250 bn. in 1985 to \$ 500 bn. in 1986).

D. Financial and accounting regulations enhanced the crisis. I shall briefly comment on the following events:

1. In 1984 at a House hearing, the Controller of the Currency presented a list of the banks that were regarded too-big-to fail.
2. In 1988 Basel Accord on mandatory Capital requirements, enacted in 1992 in EU and introduced the same year in USA via FDICIA.
3. Early 90s, Introduction of Mark-to-Market accounting.

1. This statement affected the stock value and behaviour of the 11 largest US banks that were officially labelled as “too-big-to-fail”. Since the Long-Term-Capital-Management FED-orchestrated rescue plan of 1998, the provision of being too-big-to fail has been extended to non-depository institutions, *i.e.* Large Complex Banking Organizations.
2. The introduction of mandatory “risk-adjusted” capital requirements on depository institutions was first proposed in the Basel Accord of 1988 and adopted in 1992 *via* the Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act. Note that the politically more powerful Investment banks were not subject to any such regulation. This market distortion caused regulatory arbitrage that led to the creation and growth of the “Originate-to-Distribute” parallel credit system. Allen *et al.* (2003); Berger *et al.* (1995); Blum (1999); Clerc *et al.* (2001); Danielsson (2001 and 2002); Hellwig (2009); Kashyap *et al.* (2008); Stiglitz (2008 and 2009); Szegö (1993, 2002, 2004 and 2010) pointed out the costs and the lack of any rationale for the system.
3. Mandatory capital requirements and Mark-to-Market accounting enhanced the consequences of the crisis.

Since early 1990s, Mark-to-Market (M-t-M) or Fair value accounting has been a part of the US Generally Accepted Accounting Principles (GAAP). This approach is currently part of the International Financial Reporting Standards (IFRS) of the International Accounting Standard Board (IASB). This system increased the accounted losses after the crisis when the M-t-M was applied to non-traded assets. (See Jenkins, 2008; Laux *et al.*, 2009; Plantin *et al.*, 2008; SEC, 2008). According to BIS (2008) and OECD (2008), the current M-t-M accounting sys-

tem overestimated losses by 62%. In order to satisfy mandatory capital requirements, banks were forced to a fire-sale of assets, further depressing market values. The M-to-M rule enhances pro-cyclicality of bank capital requirements. M-t-M cannot provide the true value of a multiple assets portfolio. Market pricing models cannot give a fair estimate in the presence of liquidity problems and panics. “The market value of MBS, based on the synthetic index ABX, published by the company Markit Group Ltd. overestimate of 62% probable losses. The estimates are consistent with a 0% recovery value. Using a more realistic recovery value of, OECD (2008) estimated the US mortgage market losses \$420 bln, instead of \$1200-1500 bln. The fire-sale of assets made by some financial institutions²⁹ cannot be considered a normal event, it cannot be use in price estimation, but it affected the price estimation of all similar assets.

5. - Conclusions

The politically inspired reports of this US commission are written following precise aims. 1) The majority (democratic) to try to justify the new anti-market Dodd-Frank Act and to deny any responsibility of past democratic governments. 2) The first minority report tries to justify the Greenspan acts during the Bush presidency blaming the rest of the world. 3) The third throws the blame on US housing policies and in particular the Community Reinvestment Act. Unfortunately, they all do not recognize that the problem is not a lack of rules, but the lack of enforcement.

²⁹ Like the sale of assets made by Merrill Lynch at less than 20% of the book value.

BIBLIOGRAPHY

- ACHARYA V.V. - COOLEY T. - RICHARDSON M. - INGO W., *Manufacturing Tail Risk: A Perspective on the Financial Crisis of 2007-09*, Foundations and Trends in Finance, no. 4, 2010.
- ALLEN F. - GALE D., «Capital Adequacy Regulation: In Search for a Rationale», in ARNOTT R. - GREENWALD B. - KANBUR R. - NALEBUFF B. (eds.), *Economics for an Imperfect World: Essays in Honour of Joseph Stiglitz*, Cambridge, MA, MIT Press, 2003.
- BANK OF INTERNATIONAL SETTLEMENTS, *Quarterly Review*, June, 2008.
- BERGER A. - HERRING R. - SZEGÖ G., «The Role of Capital in Financial Institutions», *Journal of Banking and Finance*, 19, 1995, pages 393-430.
- BLUM J., «Do Capital Requirements Reduce Risk in Banking?», *Journal of Banking and Finance*, no. 23, 1999, pages 755-772.
- BRUNNERMEIER M. - CROCKET A. - GOODHART C. - PERSAUD A. - SHIN H., «The Fundamental Principles of Financial Regulations», Geneva, *Reports on the World Economy*, no. 11, London, January, 2008.
- CLERC L. - DRUMETZ F. - JAUDOIN O., *To What Extent Are Prudential and Accounting Arrangements pro-or Countercyclical with Respect to Overall Financial Conditions*, BIS Autumn 2000, Central Bank Economists' Meeting on *Marrying the Micro and Macro-Prudential Dimensions of Financial Stability*, Published in the Proceedings, BIS, March, 2001.
- CALOMIRIS C.W., «Financial Innovation, Regulation, and Reform», *Cato Journal*, no. 29, 2009, pages 65-92.
- DANIÉLSSON J. - EMBRECHTS P. - GOODHART C. - KEATING C. - MENNICH F. - RENAULT O. - SONG SHIN H., «An Academic Response to Basel II», *Special Paper*, no. 130, FMG, LSE, London, 2001.
- DANIÉLSSON J., «The Emperor has no Clothes: Limits to Risk Modelling», *Journal of Banking and Finance*, no. 26, 2002, pages 1252-1272.
- DE LAROSIÈRE GROUP, *Report by the High-Level Group on Financial Supervision in the EU*, Chaired by Jacques de Larosière, February 25, 2009.
- DEMIRGUC-KUNT A. - DETRAGIACHE E., «Does Deposit Insurance Increase Bank Stability?», *Journal of Monetary Economics*, no. 49, 2002, pages 1373-1406.
- DHILLON U. - SHILLING J. - SIRMANS C.F., «Choosing between Fixed and Adjustable Rate Mortgages», *Journal of Money Credit and Banking*, no. 19, 1987, pages 260-267.
- DIAMOND D.W. - RAJAN R.G., «The Credit Crisis: Conjectures about Causes and Remedies», *NBER Working Paper*, no. 14739, February, Published in *American Economic Review*, American Economic Association, vol. 99(2), May, 2009, pages 606-610.
- DI NOIA C. - MICOSSI S., *Keep it Simple: Policy Responses to the Financial Crisis*, Bruxelles, CEPS, January, 2009.

- DONNELLY C. - EMBRECHTS P., *The Devil is in the Tail: Actuarial Mathematics and the Subprime Mortgage Crisis*, RiskLab, ETH, Zurich, January 4, 2010.
- FINANCIAL SERVICES AUTHORITY, *The Turner Review: A Regulatory Response to the Global Banking Crisis*, London, FSA March 18, 2009.
- G-20 FINANCE MINISTERS, *Global Plan for Recovery and Reform*, London, HMS, April 2, 2009.
- GOODHART C., *The Regulatory Response to the Financial Crisis*, London, FMG, LSE, memo, 2007.
- GORTON G., *The Panic of 2007*, Federal Reserve Bank of Kansas City, Jackson Hole Conference, August 4, 2008.
- , *Slapped in the Face by the Invisible Hand: Banking and the Panic of 2007*, Federal Reserve Bank of Atlanta, Financial Markets Conference, May 11-13, 2009.
- GREENSPAN A., *The Crisis*, Greenspan Associates, April 15, 2010.
- GREENSPAN A. - KENNEDY J., «Sources and Uses of Equity Extracted from Homes», FEDS, *Workin Paper*, no. 2007-20, Federal Reserve Board, Washington, DC, 2007, published in *Oxford Review of Economic Policy*, no. 24, 2008, pages 120-144.
- HARTMANN P., *Lessons from the Financial Market Turmoil*, Presented at the International Summer School on Risk Management and Control, Rome, June 30-July 4, 2008.
- HELLWIG M., «Systemic Risk in the Financial Sector: An Analysis of the Subprime-Mortgage Financial Crisis», Preprint of the Max Plank Institute, Bonn, November, 2008, *De Economist*, no. 157, 2009, pages 129-207.
- HM TREASURY, *Reforming Financial Markets*, London, The Stationery Office, July, 2009.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF), *Global Financial Stability Report*, Washington, DC, IMF, April, 2007.
- , *Global Financial Stability Report*, Washington, DC, IMF, October, 2007.
- , *Global Financial Stability Report*, Washington DC, October, 2008.
- JOINT CENTER FOR HOUSING STUDIES (JCHS), *The State of the National Housing 2006*, Cambridge, MA, Harvard University, 2007.
- JENKINS H., «Mark to Meltdown?», *The Wall Street Journal*, March 5, 2008,
- KASHYAP A. - RAJAN R. - STEIN J., *Rethinking Capital Regulation*, Federal Reserve Bank of Kansas City, Jackson Hole Conference, August, 2008.
- KING M., *Turmoil in Financial Markets: What Can Central Banks Do?*, London, Bank of England, September 12, 2007.
- KRUGMAN P., «Home Not-So-Sweet Home», *Economist's View*, June 12, 2008.
- LAUX C. - LEUX C., «Did Fair Value Accounting Contribute to the Financial Crisis?», Chicago Booth, *Research Paper*, no. 41, October 12, 2009.
- MCKINSEY & CO., *Farewell to Cheap Capital? The Implications of Long-Term Shifts in Global Investment and Saving*, MGI, December, 2010.

- ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD), *The Sub-Prime Crisis: Size, Deleveraging and Some Policy Options*, Paris, April, 2008.
- PLANTIN G. - SAPRA H. - SONG SHIN H., «Fair Value Accounting and Financial Stability», *Financial Stability Review*, Banque de France, October, 2008, pages 85-95.
- ROUBINI N., *Ten Fundamental Issues in Reforming Financial Regulation and Supervision in a World of Financial Innovation and Globalization*, RGE Monitor, 2008.
- SIMON R., «Banks Ramp up Foreclosures», *The Wall Street Journal*, April 15, 2009, page A1.
- STIGLITZ J.E., *Government Failure vs. Market Failure: Principles of Regulation*, Preliminary, September, 2008.
- .-, *Davos Economic Meeting 2009*, February, 2009.
- SZEGŐ G., *Portfolio Theory*, Academic Press, New York, 1980.
- .-, *Pseudo Risk-Adjusted Capital Requirements; Many Thorns, Little Flowers*, Harvard University, Boston, May 21, 1993.
- .-, *Il sistema finanziario*, Milano, McGraw-Hill, 1995.
- .-, «Measures of Risk», *Journal of Banking and Finance*, no. 26, 2002, pages 1253-1272.
- .- (ed.), *Risk Measures for the 21st Century*, Wiley, Chichester, 2004.
- .-, «The Crash Sonata in D Major», *Journal of Risk Management in Financial Institutions*, no. 3, 2009a, pages 31-45.
- .-, «Sulla crisi subprime», *Bancaria*, no. 7, 2009b, pages 56-68.
- .-, «Crash 08: A Regulatory Debacle to be Mended», *Special Paper*, no. 189, Financial Market Group, London School of Economics, March, 2010.
- .-, «Can a Flap of a Wing of a Butterfly in Brazil Destroy the Coliseum in Rome...after 30 Years», Presented at the International Summer School on Risk Measurement and Control, Rome, July 2010, Published in the Special Issue of *The Journal of Risk Management in Financial Institutions*, no. 4, 2011.
- TAYLOR J.B., *Housing and Monetary Policy*, Federal Reserve Bank of Kansas City, Jackson Hole Conference, September 2007.
- THE LONDON SUMMIT, *The Road to the London Summit: The Plan for Recovery*, London, HM Government, March, 2009.
- THE NATIONAL COMMISSION ON THE CAUSES OF THE FINANCIAL AND ECONOMIC CRISIS IN THE UNITED STATES, *The Financial Crisis Inquiry Report*, January 27, 2011.
- ZINGALES L., «A New Regulatory Framework», *Forbes*, March 31 and *City Journal*, Spring 2009, vol. 19, no. 2, 2009.

The Return to Fiscal Rectitude After the Recent Escapade*

Vito Tanzi**

International Institute of Public Finance, Munich

Most of the G20 countries have experienced large deteriorations in their fiscal accounts and large increases in their public debts. This deterioration was only partly the consequence of the financial and economic crisis. The countercyclical policies followed by many countries were not effective because of the poor starting fiscal position of most countries, and because the crisis was not a normal Keynesian crisis of declining aggregate demand but it was connected to large structural imbalances. These two conditions much reduced the potency of the stimulative policies. The paper warns that the financial crisis might become a fiscal crisis.

[JEL Classification: H3; H6; E4; E62].

Keywords: fiscal crisis; fiscal sustainability; public debt; exit strategies; business cycles; economic role of the state.

* Paper presented at the DG ECFIN's Annual Research Conference, Brussels, November 22-23, 2010.

** <vitotanzi@msn.com>. Honorary President, International Institute of Public Finance, Munich. Former Director, Fiscal Affairs Department at the IMF, and former Undersecretary for Economy and Finance in the Italian Government.

1. - The 2008-2009 Crisis and the Public Finances

The story that this paper tells is a simple one. It starts with the statement of some fairly objective “truths” and ends with a road map that it considers a safe one to follow, in the medium and long run, to return to fiscal sustainability. Let us start with the “truths”.

First, there is empirical evidence, from official sources, that indicates that the public finances of many, though not all, countries, from groups such as the G-7, G-20, OECD, and EMU, before the 2008-2009 crisis made its unwelcome visit, were already in significant disequilibria and required attention. See, for example, the IMF *Fiscal Monitor* of May 14, 2010, Tables 1 and 6. In many countries, the fiscal deficits were high and the public debts were high *and rising*, as shares of GDP, in spite of several years of relatively good, economic, growth rates. Instead of adjusting their fiscal accounts, as they were being asked by different international organizations and other observers and as they should have done, the EMU countries pushed for a relaxation of the Stability and Growth Pact, while other countries, including the United States, reduced their tax levels and/or increased their public spending.

Second, when ongoing demographic changes and their long-run impact on public spending were taken into account, the *current* policies of many countries, were seen to be clearly unsustainable *over the long run*. Estimates made using intergenerational accounting, or the “net worth of the public sector”, pointed to this conclusion. Over the long run, the impact of the demographic changes on the public finances will be added to the ongoing disequilibria. That impact is likely to be even more important than that of the recent crisis.

Third, there were pressures on the policymakers of several important countries to reduce tax rates and tax levels and some were responding to these pressures. Data provided by the OECD indicate that, unlike what had happened in earlier decades, the tax levels of many (though not all) OECD countries were reduced, or did not increase, in the current decade. See OECD (2010a). In most OECD countries, the highest share of taxes into GDP was reached in the decade of the 1990s or around the year 2000.

Fourth, and because of the above, even if the 2008-2009 crisis had never happened, many countries would have been forced (sooner or later) to adopt policies that would make their public finances sustainable. However, the longer they waited for these corrections, the larger the needed, future adjustments would have to be.

Fifth, because of political but also technical difficulties that many countries would encounter if they wanted to increase taxes significantly (tax competition from low tax countries, difficulties to tax non-physical products, role of “transfer prices”, increased tax avoidance, and so on), the needed policies would have to be directed predominantly toward reducing public spending. In past writings the author of this paper called attention to the existence of “fiscal termites”, obstacles that are making progressively more difficult for countries to maintain high tax levels.

Sixth, and perhaps more controversially at least in some countries, in the years before the crisis, the bubbles that had developed in some sectors (mainly the financial and the housing sectors) had temporarily inflated these countries’ national incomes *and* tax revenue, making the growth rate and the fiscal accounts look better than they would have been without the bubbles. Some recent literature has shown empirically the rather obvious point, that the *structure* of the national income, as distinguished from its *level*, influences tax revenue. See, for example, Sancak, Velloso and Xing, 2010. The same level of national income, and the same statutory tax system, can generate different tax revenue depending on how the national income is being distributed among sectors and among the population.¹ The bubbles had an effect, for the economic and fiscal performances of countries, similar to that of steroids for athletes. When the financial crisis came in 2008, soon followed by the “Great Recession”, some bubbles were deflated, at least temporarily, so that the real economy and the fiscal accounts lost the support of the bubbles.

The total deterioration of the public finances, that followed the advent of the crisis, was due to a large part on the *direct* or automatic effect of the fall in output and the change in its composition on both tax revenue and public spending. That deterioration, between 2007 and 2010, was very large. See IMF (2010, *loc. cit.*). The deterioration was due to the work of the built-in stabilizers and, to a lesser part, to the *discretionary* actions of the countries’ authorities that introduced so-called *stimulus programs*. Both effects combined to lead to large increases in the current measures of the fiscal deficits and public debts. Both were widely believed to help maintain aggregate demand during the crisis, although the fiscal stimuli attracted far more attention.²

¹ As the above paper says it, «A key implications of ... the paper is that ... particularly during major economic booms and sharp economic downturns – policymakers should ... look beyond long-run revenue elasticities...» page 18. This also means that the size of the multipliers may be affected by the structural changes created by the crises.

² Available estimates indicate that the *automatic* effect was empirically much larger than the *discretionary* effect. See, for example, SCHUKNECHT L. (2010), using EUROSTAT data.

Under *normal* economic recessions, that is recessions *not* connected with collapsing bubbles and previous significant economic imbalances, the direct, automatic effects of the larger fiscal deficits, due to the work of the built-in stabilizers, would be expected to reverse themselves, when the economy returned to its normal performance. This is the traditional, though often implicit, Keynesian assumption. The correction of the fiscal imbalances would not require explicit policy changes after the recession. However, the *discretionary* effects, those associated with fiscal stimulus packages, clearly need policy actions, unless the packages had sunset provisions not politically and successfully challenged by the beneficiaries of these packages when the provisions expired.

The 2008-2009 crisis was *not* a normal recession, similar to the recurrent ones assumed in economic textbooks. Those recessions largely ignore the role of structural imbalances in the economy and tend to attribute the slowdowns to the weakening of “animal spirits”, a weakening that, at some point in time, makes consumers consume less and or investors invest less.³ These negative changes presumably occur in economies that have been relatively well behaved, up to the moment when the “animal spirits” weaken them.

The 2008-2009 crisis was due to the bursting of bubbles associated with huge economic imbalances that could not be expected to continue without changes. The bursting of the bubbles led to problems especially for the financial and housing markets, the two markets that had benefited the most from the bubbles. The imbalances and the connected bubbles had been created by misguided (monetary, regulatory, and fiscal) policies and by private incentives, assisted by greed that had created monumental and unsustainable developments.⁴ Such a crisis, that bore similarity to the Japanese crisis of the late 1980s and 1990s, because of its structural nature, was not likely to respond well to traditional, Keynesian policies that aim at maintaining aggregate demand. While the automatic, built-in stabilizers that exist in all advanced economies, could still be assumed to provide some significant support to the economies, they could not correct for the existing imbalances. A case can be made that the *fiscal* support should not have gone beyond, or much beyond, the reliance on the automatic stabilizers that included unemployment compensation and effects on taxes; it should have focused on correcting the imbalances. This sup-

³ Some theories link cycles to the role of technological innovations that may create opportunities for new investments.

⁴ There is now an enormous literature on this. *Inter alia*, see: RAJAN R. (2010); REINHART C.M. and ROGOFF K.S. (2009); JOHNSON S. and KWAK J. (2010) and SINN H.-W. (2010). See also DE MELLO L. and PADOAN P.C. (2010).

port could have been combined with some special attention focused on the workers in the sectors directly affected by the bubbles, including retraining.⁵

The governments and the central banks of several countries, and especially of the United States, stimulated, or scared, by talks about a looming Great Depression, were pressured to add to the action of the automatic stabilizers with huge discretionary stimulus packages and unprecedented monetary actions. The fiscal packages that were introduced were much larger than those used in the past. The combination of the effect of automatic stabilizers and discretionary stimulus packages increased the size of *current* and *future* fiscal deficits. The packages were largely associated with the spending side of the budget, but included also some tax reductions in particular countries.

The fiscal stimulus packages contributed in varying proportions to the deterioration of the fiscal accounts, by sharply raising the *ratio* of public spending into GDP in many countries. In addition, they gave the impression that governments were “socializing the private economy”⁶. Especially in the United States these policies proved to be very controversial and unpopular. They attracted a lot of attention by the media and by economic commentators. The “tea party movement” in the United States may have been a direct outcome of the stimulus package.

The packages contributed to *raising economic uncertainty and opposition* to government policy from many quarters. They surely compromised the future policies. They raised questions about the medium and long run sustainability of the fiscal policy and stimulated lobbies and vested interest groups to push for programs that would benefit their clients or members. The stimulus packages contributed to the perception that the fiscal deterioration created by the crisis would not be cyclical but long lasting and would have major consequences for the role that governments would play in the economy in years to come.⁷

⁵ How monetary policy should have responded raises difficult questions that cannot be addressed fully in this paper. However, it should not have invaded the area traditionally occupied by fiscal policy, as it did. Its intervention gave preferential treatment to those operating in the financial market. This made the governmental intervention highly unpopular.

⁶ However, they were socializing losses while leaving many of the gains from the bubbles to those who had received them.

⁷ At the beginning of the crisis some international organizations pushed for, and applauded, these policies. For example an IMF paper, issued at the end of 2008, stated that «The optimal fiscal package should be *timely, large, [and], lasting...*» See SPILIMBERGO A., SYMANSKY S., BLANCHARD O. and COTTARELLI C. (2008) – Italics added. page 2 – In later papers the IMF became more cautious with its statements. More recently it has become clearly worried about about fiscal developments.

Frequent references to the Great Depression (see Spilimbergo *et al.*, page 2, and many columns by Krugman) did not recognize the huge differences that existed between the decades of the 1920s and 1930s and the current decade. These differences reduced, though of course did not eliminate, the possibility of a true “depression” developing after the 2008 crisis. Among the many differences, the following deserve mention:

- a) general government expenditures and tax levels were *very* low in *all* industrial countries before the Great Depression. In 1929 they were, normally around 10-15 percent of GDP. In the United States they were even lower. In the current decade they were 40 to 50 percent of GDP, or even higher in several European countries;
- b) because of the above, the automatic, fiscal stabilizers played almost no role at the time of the Great Depression. They played a very large role during the recent crisis;
- c) bank deposits were not insured at the time of the Great Depression so that runs on banks became a major problem;
- d) few people received fixed incomes from governments or from large enterprises. Now significant proportions of the populations receive them;
- e) in the 1930s, because of lack of coordination of policies among countries, and the non existence of international organizations that could assist in this task, fundamental errors, such as the closing of economies, were made.⁸ These errors were avoided during the 2008-2009 crisis;
- f) the money supply was allowed to shrink dramatically in the 1930s, leading to deflation, while it expanded significantly during the current crisis. Friedman and Schwartz, in their monumental work on the Great Depression (1963), attributed the Great Depression to this shrinking of the money supply.

During the 2008-2009 crisis, the central banks intervened with policies aimed at sharply reducing interest rates and, more controversially, at injecting large amounts of liquidity in the economy, by buying “toxic” assets from operators in the financial market, or even from the real market. For example the Fed bought more than a trillion dollars’ worth of mortgage-backed securities with freshly printed money.⁹

⁸ Some economists have argued that what made the depression of the 1930s “great” was this closing of the economies. See JAMES H. (2001).

⁹ Stiglitz defined this program as “cash for trash”. The Fed bought \$1,725 billions of assets during the 2008-2009 crisis. These assets were bought essentially by creating highly powered money. Between the end of 2007 and October 2010 the balance sheet of the US Federal Reserve Bank rose from 6.4 percent to 15.8 percent; that of the Bank of England rose from 7.3 percent to 16.7 percent and that of the Bank of Japan rose from 20.9 percent to 24.5 percent.

The so-called “Great Recession” of 2008-2009, and the governments’ and central banks’ reactions to it, obliterated the traditional and neat distinction that had existed between “fiscal” and “monetary” policies. Through their massive reduction of lending rates (essentially to close to zero or even to negative levels) and their controversial policies of “quantitative easing”, central banks took actions that were essentially fiscal in nature. These actions amounted to giving huge “fiscal subsidies” to specific sectors (financial sectors, housing, automobile, *etc.*) in the private market. Therefore, they assisted the traditional fiscal policy in the support of the economy. The central banks became *de facto* extensions, or branches, of public budgets. This made it far more difficult for observers to assess the true status of the total fiscal stimulus and of the fiscal situations of various countries. If the “fiscal subsidies” had been given directly through the budget, the fiscal packages would appear much larger.

Because of the above considerations, a lot of *uncertainty was injected in fiscal situations that had already been precarious to start with* and that had become even more so because of the *direct* effects of the “Great Recession” on the fiscal accounts. Future fiscal developments became difficult to predict, increasing uncertainty and risks in current actions by individuals and firms. Markets do not like uncertainty. It would be strange if these developments would not have had some negative effects on many of those operating in the private sector. In fact, it would require a “suspension of disbelief”.

Thus, one needs to compare the *expansionary* impact of the fiscal actions on the economy along Keynesian lines with the *contractionary* impact that the increased uncertainty and concerns about fiscal sustainability must have caused on the economy. While few would benefit from the fiscal expansion, many might be negatively impacted by the growing uncertainty and concerns.

To the above must be added the uncertainty about the *future* behavior of interest rates and of prices. It became very difficult to predict how the *current* fiscal and monetary actions would affect *future* medium and long-run outcomes. The absence of significant price and interest rates effects *at this time* (November 2010) tells us nothing about the future, because of factors that are influencing these variables at the moment. To assume that the future will simply be a continuation of the present would be *naïve*, but this is what many observers are assuming. The actions of both governments and central banks have also created large “contingent liabilities” and new “moral hazards” that make the future even more uncertain.

An additional point to make is that while the public budgets have been creating lots of investment opportunities in government securities for financial oper-

ators, growing uncertainty has been discouraging investment in the real economy. Many large enterprises have accumulated large amounts of cash but have not been making real investments, while loans to small enterprises are not being made because of the risks involved. Because of this, it is difficult to understand how changing interest rates by a few basis points, as additional “quantitative easing” would hope to do, can make a significant difference in investment behavior in the real economy. Investment opportunities in government securities have been preferred over investments in the real economy. Quantitative easing hopes, at the same time, to drive down long term interest rates while increasing inflationary expectations. Some may see an inconsistency in these objectives. The higher liquidity in the market has also been directed towards investments in commodities and in gold. The high price of commodities has added an additional burden to the activities of enterprises that use these commodities.

In conclusions, the policies that have sharply reduced interest rates (*a*) have made it easier to finance current government deficits; (*b*) have increased commodity prices; (*c*) are creating new asset bubbles; and (*d*) have reduced the incomes of creditors who may be aged individuals who tend to invest in financial instruments and who have high marginal propensity to consume. These incomes often depend on interest received. A reduction in them reduces spending.¹⁰

Some recent work has argued that the crisis has reduced the *potential* output of the affected countries, because it has reduced new investment and the size of the employable labor force and has also made some earlier investment valueless. This lowering of the potential output, through its effect on the present value of future tax revenue, will inevitably have a negative impact on the countries’ future public finances. Therefore, it must be taken into account in predicting future fiscal developments. It implies that the pre-crisis policies have become less sustainable than they were. The pre-crisis concerns, about the long-run sustainability of the public finances, must have grown. Some IMF work has concluded that this effect is likely to be empirically important.

The next section will return directly to the question of the relationship between structural imbalances and fiscal policy. The conclusion will be that, when a crisis is the consequence of the bursting of bubbles associated with structural imbalances in the economy, these imbalances *must be reduced and not financed*.

¹⁰ For the impact of low interest rates on the consumption habits of more aged individuals, see the article by Tanzi in the *IMF Survey* (1984) and, for a more technical version, see TANZI V. and SHESHINSKI E. (1989).

It will also argue that the role that fiscal policy can play in a recession is likely to depend on the initial conditions of the fiscal accounts and on the nature of the economic crisis. Section III will address some economic consequences of the crisis such as the relation between high public debt and growth and that between fiscal deficits and employment and prices. Section IV will outline briefly the policies necessary to bring the fiscal balances back to sustainability. Section V will provide a short summary of the main points and some concluding remarks.

2. - More on Structural Imbalances and Fiscal Policy

Keynesian countercyclical, discretionary fiscal policy is more likely to be effective when two conditions prevail:

before the fiscal policy action is contemplated, the fiscal balances must have been broadly in equilibrium; and,

the slowdown, or the recession, must have been caused by some weakening of “animal spirits”, a weakening that has led to an increase in personal saving (*i.e.*, to under consumption) and to a reduction in private investment (*i.e.*, to under investment). As a consequence, actual income has fallen below potential income.

When these two conditions prevail, there is a reasonable expectation that expansionary fiscal policy can play the Keynesian “balancing role”, by reducing taxes or by increasing public spending. However, doubts would remain about the government capacity to pursue fine tuning fiscal policy, because of lags and other considerations and because of asymmetry in the conduct of fiscal policy.¹¹ See Tanzi (2007a).

Doubts about the effectiveness of fiscal policy are raised (*a*) when before the slowdown has had any impact on the fiscal accounts, the latter were already in disequilibrium and were a cause for some concern, about their medium and long run sustainability; and (*b*) when the recession was promoted by major and unsustainable imbalances and was accompanied by the bursting of economically significant bubbles.

When these two conditions are present, it can be expected that they will reduce the potency and effectiveness of fiscal policy and raise questions about the measurement of potential income. They could even make the fiscal policy pro-cyclical, if it perpetuates the imbalances. It is easy to argue that both of these conditions

¹¹ Governments seem to be more willing to reduce taxes and increase public spending, than do the reverse.

were present before and during the 2008-2009 crisis. Recent work has shown that the multipliers can be different depending on the initial circumstances and that discretionary fiscal policy in countries with already high public debts and high government deficits tends to be procyclical. See, for example, Egers (2010). As Giavazzi (2010, page 3), has put it :«Empirical research on spending multipliers suggests that the response of private consumption to an increase in government spending depends on households' expectations about offsetting measures in the future». See also Golinelli and Momigliano (2008).

As indicated earlier, many of the advanced countries, in the years leading to the "Great Recession", had highly imbalanced fiscal accounts.¹² They had larger fiscal deficits than would have been justified in a relatively normal economic period. The public debts of several of the countries were high and growing, as shares of GDPs. Furthermore, the ongoing demographic changes were not being addressed. The latter made the long run outlook for several countries definitely worrisome. There were, thus, legitimate doubts about the long run sustainability of the current fiscal policy in many countries. As a recent IMF paper concluded: «For the EU 27 as a whole, the public sector's intertemporal net worth is negative, large, and worsening overtime, suggesting an unsustainable long-run position». See Velculescu (2010, page 23). In conclusion, the initial positions of many countries were not what would have been desired, to allow an intelligent and positive use of Keynesian policy, with some degree of confidence in its success.

The 2008-2009 crisis was not caused by a sudden large increase in personal saving; or by a sudden fall in the propensity to invest. On the contrary, the country at the center of the storm, the United States, until the bubbles burst and the recession took over, (a) had driven the saving rate of its population close to zero; (b) had a very large trade imbalance with the rest of the world, indicating huge overspending; (c) was investing too much in housing and in activities connected with it (appliances, furniture, construction material, *etc.*); and (d) was generating exceptional incomes for some individuals, accompanied by increasing income inequality.¹³ Similar comments could be made for the UK, Spain, Ireland, and several other countries.

The Great Recession was caused by the intersection of major structural imbalances that had been created by misguided policies and by questionable rules and incentives. See, especially, Rajan (2010); Johnson and Kwak (2010) and Sinn

¹² For the USA, see PAKKO M. (2009, January)

¹³ The share of personal income received by the top one percent had increased enormously over the years. This group had absorbed much of the economic gains of recent decades.

(2010). Some of these structural imbalances intersected to create a perfect storm. It must be reiterated that they were not sustainable. They needed to be corrected rather than sustained by expansionary fiscal and monetary policies.

In the United States and the United Kingdom the growth of incomes received by operators in the financial market and by the top one percent of the personal income distribution helped swell the tax revenue. In other countries, such as Spain and Ireland, it may have been the housing market to contribute exceptional tax windfalls. It can, thus, be argued that the growth rates and the fiscal accounts of these countries, in the years before the crisis, looked better than they really were. This implies that the current (2010 and 2011) growth rates may look worse, when compared to those before the crisis, than they actually are.

Traditional Keynesian fiscal policy assumes that, as the saying goes, a high tide, promoted by higher fiscal deficits, will lift *all* boats. The fiscal policy, that was followed during the crisis by several countries, and especially by the United States, was largely aimed at maintaining pre crisis incomes and, thus, implicitly accepting the continuation of the pre-crisis imbalances, including those in the foreign sector. It was directed at sustaining general spending and hopefully the activities of the sectors where bubbles had developed, especially the financial and the housing sectors, but also other sectors. This policy would delay the required structural adjustments and might create conditions for future bubbles and crises.

Those who have defended the large deficits that developed, or were created, in the past three years, and especially those who believed that even larger deficits would have been desirable, assume that such deficits are a *sine qua non* to maintain “aggregate demand” and employment and that they will not affect prices and interest rates. These economists tend to see the stimulative side of the fiscal deficits but tend to ignore or minimize the potential costs.

Large fiscal deficits created by discretionary fiscal policy, create: (a) economic distortions; (b) spending programs, or tax reductions, that may be difficult to undo when they are no longer needed; (c) larger public debts and future additional public spending, to service the debt; (d) they distort the activities of central banks, forcing them to reduce, at times excessively, the policy interest rates, or to engage in questionable policies such as “quantitative easing”; (e) they increase concerns about the sustainability of the ongoing fiscal policies; (f) create at least some “Ricardian reactions”, on the part of individuals and enterprises, encouraging them to become more prudent and to take less debt, while saving more and investing less. Finally, (g) they make investors more pessimistic about the future, convincing them that there is “value in waiting”, using the Avinah Dixit expression, to make real investments.

Large fiscal deficits also encourage individuals to play safe, by parking their excess financial balances in government bonds (the refuge investment), thus making it easier, in the short run, for governments to finance their fiscal deficits. The enormous attention that fiscal developments now receive from the media must inevitably have some effect on the “animal spirits” of individuals. Given all the above, it seems questionable whether only the positive side of fiscal deficits should be recognized.

The above arguments strengthen the conclusion that the growing public debt that accompanies large fiscal deficits, (especially in slow-growing economies and when the initial debt was high), should begin to be controlled, not when a country has returned to the growth rate and the unemployment rates that prevailed before the recession, but as soon as the economy has emerged from its worse period. In the next section we present some additional arguments in favor of this view.

In the USA, the recession officially ended in June 2009, even though the (positive) growth rate has not been as high as before the recession and the unemployment rate has remained higher. The policies followed by the US government and by the Fed, however, have not changed and remain in their very expansive mode hoping that somehow this will promote faster growth and faster job creation.¹⁴

In an article published in the *New York Times* of October 24, 2010, Christina Romer, the departed chairwoman of the US Council of Economic Advisers wrote: «...the question is not whether we need to reduce our [fiscal] deficit. Of course we do. The question is when». She added: “Now is not the time”. One cannot fail to ask when will be the right time. The Fed bought more assets and increased significantly its balance sheet. And there has been even some talk on the part of some economists of an other fiscal stimulus being needed.

It is high time for the countries affected by the crisis to concentrate their effort on (a) addressing the current deficits and planning to reduce the long run fiscal deficits; (b) correcting the existing large economic imbalances that continue to exist in various countries and in some sectors;¹⁵ (c) preventing the creation of new

¹⁴ On the other hand the policies of the British government and of some European countries are on the way to change, at least according to declared policies. Of course the changes will have a delayed impact on the economy because it will take time to be fully introduced. It might take several years.

¹⁵ It is remarkable that in the middle of a large recession, several countries, and especially the United States, continued to have an aggregate demand that generated large trade deficits, deficits that have not disappeared. If one believed that these trade deficits are not sustainable, how can one justify expansionary policies that tend to perpetuate them?

bubbles stimulated by very low interest rates; (d) promoting growth—promoting policies, by making their public spending and taxes more efficient, and by eliminating regulations that put sand in the growth mechanism of many countries. In most countries there are still too many such regulations. The removal of these growth-retarding regulations would have an output-stimulating effect similar to that attributed to a fiscal expansion in traditional recessions, but it would be an effect not associated with larger public debts and not associated exclusively with the demand side of the economy.

3. - A Digression On Some Economic Relationships

Given the large imbalances that continue to exist in several countries affected by the crisis, and given the growing concerns about the creation of new bubbles (in the junk bond market, in the gold market, in the commodities market, and so on) and about the sustainability of current fiscal policies, some issues merit to be addressed. These are the relations between current policies on one side and growth, unemployment, and inflation and interest rates. Romer would argue that the current fiscal policies are essential to reduce the unemployment rate and to promote economic growth and would dismiss concerns about the negative effects of current policies. A few comments on these issues may be appropriate.

Many observers attributed the 2008-2009 economic crisis to “market failure”. Some called for “less market and more government”. Whether more government meant more regulations or more spending was not always clear. To try to stabilize the economies and to increase employment, governments put their faith in extraordinary monetary and fiscal policies that sharply increased fiscal deficits and the share of current and future public debts into GDPs.¹⁶

Past experiences with similar policies, especially in Latin American countries, in the decades of the 1970s and the 1980s, generally led to high inflation. However, there was often a significant lag between the time when the expansionary policies were introduced and their effects on prices. But prices were affected. In Argentina, in the 1980s, attempts to fight a deep depression, (one that had reduced the country’s real income by an extraordinary 15 percent) with an expan-

¹⁶ J.C. Trichet has been reported to have estimated that the total bailouts for the world’s banks, corporations and governments by the US Treasury, the EU, the IMF and other institutions has been of the order of 25 percent of the total production of goods and services since 2008. See HOAGLAND J. (2010).

sionary fiscal policy, largely financed by the central bank, led to an inflation rate of 3,000 per year.¹⁷ See Tanzi, 2007. Whether high inflation will result, this time, in the advanced countries remains to be seen.¹⁸ For the moment, inflation remains relatively subdued in most countries. At the same time, there are signs that might be considered worrisome. These include the record price of gold and the high prices of most commodities, including food and energy. These signs may indicate that the lack of concern for inflation may be premature. It ought to be kept in mind that the relation between monetary expansion and prices still exists, but it is not instantaneous. The quantity theory of money, though weakened, has not been banned from the economics textbooks. See Teles and Uhlig (2010). The existence of lags can easily confuse policymakers and lead to wrong policies.

Given ongoing policies the probability of deflation seems far more remote than that of inflation, unless current policies have created situations similar to the one created in Japan in the 1990s.¹⁹ As Maasaki Shirakawa, the Governor of the Central Bank of Japan, warned, in his closing speech at the October 2010 IMF annual meeting, “We need to accept the fact that once a country experiences a bubble, it will take a fairly long time to rise up from the bottom in the aftermath of a burst”. This point has also been stressed by Reinhart and Rogoff (2009), in their recent work, and by others. The governor added that [if] “foreign countries mistakenly [assume that] the most crucial lesson from Japan’s experience is the necessity of short-term stimulative policy measures, they will face the risk of writing the wrong prescription”. Reported in *Emerging Markets*. On the Japanese experience in the 1990s, see also Tanzi (2008, pages 122-125).²⁰

The official forecasts of the impact of the crisis and of the policy responses to it on the public finances of most countries point to difficulties for the future.²¹

¹⁷ The Argentine crisis of the 1980s was one of the certified true “great depressions” of the 20th century.

¹⁸ Probably central banks would have the tools to prevent a high inflation.

¹⁹ There is now a tendency on the part of central banks to define deflation as an inflation rate of less than two percent, rather than one with actual, sustained declines in prices, as it should be defined.

²⁰ Some recent academic writing has made the same point as that made by the governor. See, for example, PHELPS E.S. (2010) and ZOEGA G. (2010). They both argue that financial crises are followed for a while by “jobless recoveries”. This is what happened in Finland, Sweden and some other countries in past crises.

²¹ We focus here on the difficulties for the public finances and largely ignore those for the central banks.

Between 2007-2010, there was a huge increase in the shares of public spending, fiscal deficits, and public debts into many countries' GDPs. See, for the data, IMF, May 14, 2010 and Cottarelli and Schoechter, September 1, 2010. By 2011 the debt to GDP *ratio*, for all the OECD countries combined (general government), is expected to reach 100 per cent and that for the G-20 109 percent of GDP. That for the major G-20 countries will be even higher.

The fiscal deterioration has been especially large in the United States, the United Kingdom, Japan, Spain, and several smaller countries. Major financing problems have become apparent in Greece, Spain, Ireland, Portugal, Hungary and other countries. The financing needs for the advanced countries' governments are huge. See Table 6, page 21, of IMF, 2010, May 14. What is more worrisome is that the fiscal deterioration, and especially the increase in the share of public debt into GDP, are expected to continue in future years, unless new policies are introduced soon. The deterioration will continue at a rapid pace if current policies are maintained.²²

An almost mechanical, or even mathematical scenario could be summarized as follows:

Fiscal imbalances before the crisis + Fiscal costs of the crisis + costs due to the reduction in potential output + increasing costs due to demographic changes + costs from increasing interest rates = fiscal crises in the future.

It would be *naïve* and imprudent to expect nominal interest rates to remain at the current, historically-low levels until the fiscal deficits pull the economies out of the slowdowns and until the high unemployment falls to the pre-crisis level. Nominal interest rates might remain at the current, historically low level *only* if the economies remained depressed, and inflation remained contained or was in fact followed by deflation. But this situation would create alternative problems for the public finances, and would lead to continually increasing shares of public debt into GDP. If this happened, it would parallel the Japanese experience of the past two decades, the one referred to by Governor Shirakawa. That experience saw Japan's share of public debt into GDP rise from being one of the lowest among OECD countries in 1990 to an expected 227 percent of GDP in 2010.

²² The third OECD *Borrowing Outlook* expects gross borrowing needs of OECD governments to reach \$17,500bn in 2010 and about \$19,000bn in 2011". See HANS BLOMMESTEIN's column in *Financial Times*, October 11, 2010.

Most countries are now *technically* no longer in recession and most have been growing for many months. As happened in other financial crises, they are growing at rates that are lower than those that prevailed in the years before the crisis. The countries' unemployment rates remain higher than before the crisis. Given the deteriorating conditions of the public finances and the signals that they send to investors and normal citizens, more fiscal stimulus at this time would be highly unlikely to raise the growth rates and to lower the unemployment rates. More fiscal stimulus would add to the fiscal difficulties and the concerns. In spite of doubts expressed by some economists, it can be argued that the announcement of believable exit strategies at this time could have more of a stimulative impact on the economies than the announcement of another stimulus package. The time has come to shift gears rather than to continue to wait for miracles to happen while administering dubious medicines. In economics miracles are even more rare than those that justify sainthood.²³

The relation between public debt and economic growth has attracted attention, especially recently. Casual observations indicate that countries with high public debts, such as Japan and Italy, do not grow much after they have acquired the high debts. Some literature has analyzed the connection between public debt and growth. An earlier paper, by Tanzi and Chalk (2000), described and tested empirically some of the channels through which public debts can reduce the growth rates of economies. It showed in particular that high debts reduced public investments. Other authors have attempted to establish more direct econometric links between the two variables. See Bruno and Easterly (1998). These direct links have been difficult to identify. One reason is that, as some recent papers have suggested, these links exist *only when the debt to GDP ratio reaches high levels*. When the *ratios* are lower than the critical threshold, as they have been in the past in most countries, the econometric tests do not reveal any strong, direct relation. There are also inevitable questions about the direction of the causation.

Two recent IMF studies, by Kumar and Woo (2010) and Baldacci and Kumar (2010) have concluded that an increase in the share of public debt into GDP of the order of 40 percentage points could reduce potential growth by half point and raise interest rates by two percentage points. The public debt has been estimated by the IMF to increase by that amount between 2007 and 2015 for the

²³ Fiscal policies generally require time to become operational. Thus, enacting the policies today does not imply that their impact will be felt by the economy today. But the psychological effect can be important.

G-7 countries. Another paper, prepared at the Bank of Italy, focused on a consolidation scenario for Italy, one of the high debt countries. See Forni *et al.* (2010). The paper analyzed the effect of simultaneous reductions in spending and taxes that would reduce public debt by ten percent of GDP over a five-year period. They estimated that such a debt reduction would lead to an increase in the steady-state growth rate of 5 to 7 percent. The proposed policies would not reduce private consumption and investment during the period of transition.

The recent work, related to financial crises and public debt, that has attracted most attention, because it is based on an enormous collection of relevant statistics over a long period of time, is that of Reinhard and Rogoff, 2009 and 2010. That work has concluded that while debt *ratios* of less than 90 percent of GDP are empirically not clearly linked with changes in growth rates, when the *ratios* exceed 90 percent of GDP, they do affect economic growth in a significant and negative way. If these authors are right, several advanced countries are now entering or have entered the danger zone. Because of this, policies that would reduce fiscal deficits and public debt in the near future acquire more urgency.²⁴

Finally, a few comments must be made about the relation between fiscal deficits and the unemployment rate. Large and continuing fiscal deficits are defended on grounds that they are necessary to reduce the unemployment rates. This view is especially strongly held by some US economists who are justifiably dissatisfied with an unemployment rate that has remained stubbornly high, in spite of the return of the economy to a positive though lower growth rate. In this area, once again, ignoring the existence of the lags in the response of employment mentioned by Phelps (2010); Zoega (2010) and others may encourage the continuation of bad policies.

The 2008-2009 crisis created large shocks to the economies and led to many jobs being lost in sectors such as housing and related industries, banking and other areas. The bursting of bubbles required a large reallocation of the workforce and of future investment. Those who lost their jobs are not likely to get those jobs back, or to get immediately comparable jobs in other geographical areas, or in other sectors. The reallocation will take time. The work of this year's winners of the Nobel Prize in Economics, Peter Diamond, Dale Mortensen, and Christopher Pissarides, supports the conclusion that when there are major economic shocks it may take a long time before the unemployment rate returns to its pre-

²⁴ For an earlier analysis of "Public Debt in Emerging Markets" see the IMF (2003).

shock level. That work explains why past financial crises led to long periods with high unemployment rates. Frictions in the job markets and the time to create and to search for new jobs make this unavoidable. Thus, once again, pressing on the fiscal accelerator to reduce rapidly the unemployment rate may be the wrong policy. It would be another example in which lags in responses lead to the continuation of bad policies.

To conclude, in the debate on whether: (a) the current expansionary fiscal and monetary policies should be continued, or even reinforced, until the unemployment rates fall to pre-crisis levels; or (b) whether time has come to enact meaningful exit strategies capable of stopping, first, and reversing, in the medium term, the rise in the share of public debt into GDP, this writer believes that the cost-benefit evaluation of the two alternatives favors the exit strategies. It recognized that fiscal policies require preparation and approval by parliaments. Thus, regardless of what decisions are made by governments today, the direct effects of those decisions on the fiscal accounts will not be felt for some time to come. However, the psychological effects may have an impact much earlier.²⁵

The next section discusses briefly exit strategies.

4. - On Exit Strategies

Past “exit strategies” from major fiscal imbalances followed essentially two different paths: (a) high or moderate inflation, especially when the interest rates on the public debt were low and large shares of the debt had long maturities; and (b) the promotion of high economic growth, through effective structural policies. After Second World War, the United States was able to reduce fairly rapidly the high public debt accumulated during the years of the Great Depression and the Second World War. This was done while it reduced rapidly taxes and public spending.²⁶ The debt had been acquired at rates that were significantly lower than the (moderate) inflation rates that prevailed after the war. It also had a long maturity.

In other cases, such as Germany after First World War, or Argentina in the early 1980s, high inflation wiped out the accumulated public debt in a relatively

²⁵ For a gloomy assessment of the future, see MORGAN STANLEY (2010).

²⁶ The share of gross federal debt into GDP rose from 50.4 percent in 1941 to a record of 121.7 percent in 1946. By 1960, it had fallen to 56.0 percent. See US Office of Management and Budget, *Historical Tables*, fiscal year 2010, page 127.

short time. In Chile, in the past couple decades, high economic growth, promoted by good economic policies, did the trick. There are some cases where surpluses in the primary balances have been the main factor to reduce the debt to GDP *ratio*. Canada and some European Nordic countries provide examples.

The “Great Recession” reduced investment and forced out of the labor force (some permanently) many workers. Furthermore it did not correct distortions and macroeconomic imbalances that continue to exist in many of the countries affected by the crisis. Major macroeconomic imbalances are especially those connected with the foreign sector. As argued earlier, the fiscal situation is likely to be having a negative impact on “animal spirits” and on the propensity to consume and to invest in the real economy. Many of the affected countries are not likely to become “growth champions” any time soon. The “new normal” rate of growth, for the next few years, is likely to be lower than in the years before the crisis. See also Phelps (2010).

Inflation remains a possibility, at least in the countries where the central banks have created large bank reserves that could support a lot of lending and higher spending. Because of the current, low capacity utilization that restrains immediate increases in prices, inflation may come with some lag. Of course, as mentioned earlier, the countries could fall into a “Japanese-style liquidity trap”, with high saving rates, high demand for liquidity, and with private savings channeled mainly toward the purchase of government bonds, or, for some countries, lent abroad. This would allow the public debt to GDP *ratio* to rise and reach very high levels. If inflation came, it would affect rapidly the nominal yield at which governments could sell their securities because it is not likely that it would come totally unexpected. Given the relatively short debt maturities that exist in many countries, (generally around five years), and the large gross financing needs, the inflationary escape route would not be an easy or efficient solution to the debt problem.²⁷

The above considerations leave as the most or only realistic “exit strategy” that of progressively increasing the primary *surplus* in the fiscal accounts of countries, by enough to create a virtuous trend leading to a declining public debt. In such a strategy, both the revenue side and the spending side of public budgets would have to play a role. However, for various reasons – the fact that taxes are already

²⁷ BLOMMESTEIN H., *loc. cit.*, has reported that the share of short-term issuance to total gross issuance has been around 70 percent recently. It should be added that adjusted for current inflation or for presumed deflation, the real rates on long run bonds, about 4 percent, have remained high.

very high in many countries and that increasing them may create stronger disincentive effects; the strong political opposition to higher tax rates; competitive considerations; the existence of “fiscal termites”, and so on – the revenue-raising possibilities are likely to be modest although they should not be dismissed, especially if they are associated with reductions in tax evasion and in tax breaks, at least for some of the countries.²⁸

The spending side of the budget would seem to provide more options and opportunities for reductions. It should be possible, especially for several European countries, to cut public spending enough to set their public finances on a sustainable trend over the medium run. It should be recalled that only 50 years ago the level of public spending in most European countries was about half of today’s level, as a share of GDP. Several recent studies have concluded that legitimate government objectives could be achieved in many countries with significantly lower public spending than they have now. See, *inter alia*, Afonso *et al.* (2005 and 2010); Forni *et al.* (2010); Angelopoulos *et al.* (2008). Tanzi and Schuknecht (2000), argued that public spending does not need to exceed 30-35 percent of GDP to satisfy all the legitimate social objectives. Moving toward that level would create a lot of “fiscal space” for many countries. If this level seems too low to some observers, they should look at countries such as Switzerland or Australia, that rank very high in world classifications of human development indexes, or in achieving very high socio-economic indicators. They do it with such levels of public spending. See Afonso *et al.* (2005) and Tanzi (2008*a*).

The real issue is not whether these reductions in public spending are socially desirable. One cannot fail to be impressed by the realization that, in the euro area, the countries in which increases in the relative compensation per government employees, with respect to private employees, in the decade before the crisis, were by far the largest were Greece, Ireland, Portugal and Spain. See Schuknecht (2010), based on Eurostat data. These are the countries with the major fiscal problems. The real issues are: first, whether the suggested reductions in public spending are *politically* possible; and second, whether the movement toward lower *ratios* of public spending to GDP could have significantly negative consequences for the countries’ economies, as some economists and policymakers continue to believe.

²⁸ Americans and Japanese are more allergic to high taxes than Europeans. Politics could prevent a tax increase in the USA and in Japan where taxes are relatively low. The possibility in the USA of introducing a value added tax would be a *technically* attractive but politically highly unlikely one, especially at this time.

The problems that the governments of France and other countries have had recently with a relatively modest attempt at making public pensions more sustainable, or that the government of Greece has been having at making larger cuts into its spending (and at reducing tax evasion) indicate that the political obstacles can be formidable. These obstacles are often stimulated by the vested interests of the affected groups, or simply by the vested interests of the mind. The government of Great Britain has announced its intention to introduce policies that would cut spending by a large amount over the next several years. Perhaps, if these reforms became more widespread, and the governments and the international organizations made a better job at explaining the needs for them, the opposition to them might become less intense. Clearly, the reductions in spending must follow ethical rules that make them fair. They cannot be carried out while the top one percent of the income distribution continues to get the lion's share of total income.

The other obstacle comes from convinced Keynesians, who believe that any reduction in public spending inevitably brings recessions or is associated with slow growth. Once again one could cite Christine Romer's categorical assertion that "tax increases and spending cuts [depress] demand, output and employment". (*Ibidem*). Of course, Romer is not the only major economist holding this view. In her article she cited the statement in the October 2010 IMF *World Economic Outlook* that "fiscal consolidation *typically* reduces growth *substantially*". (Italics added). This is clearly a controversial issue not easily settled by economic theory or by empirical evidence.

However the evidence that comes from several countries that, in the past, cut public spending by large shares of GDP *without suffering* negative *macroeconomic consequences* indicates that the above may be a misplaced concern. There is for example the US experience, after Second World War, when public spending was cut from 43.6 percent of GDP, in 1944, to 11.6 percent of GDP (*sic!*) in 1948, without plunging the country back into the Great Depression, as many Keynesian economists had feared at the time.²⁹ Several papers by Alesina and coauthors, and by Tanzi and coauthors have described some of these experiences. See, *inter alia*, Alesina and Andagna (1998); Alesina (2010); Schuknecht and Tanzi (2003 and 2005). A just published book by the author of this paper describes in detail the essential role of the state and how that role can be reduced significantly, if a greater effort is made to make the private market more efficient, Tanzi (2011).

²⁹ See US Office of Management and Budget, *Historical Tables*, page 24.

5. - Concluding Remarks

This paper has dealt with several controversial issues and, most importantly, with the question of how effective was the *discretionary* fiscal policy (as distinguished from the built-in stabilization) followed by several countries to fight the effects of the financial crisis that had morphed into a “Great Recession”. See on this for a more optimistic view the Congressional Budget Office USA (2010). The paper has also discussed whether the time has come to implement exit strategies aimed at reducing the fiscal deficit and at containing the growth of the public debt of countries before these cause major damages to the economies of countries.

The paper has briefly discussed some economic relations associated with high fiscal deficit and public debt. It has warned that lags, between developments in the fiscal area and developments in some important economic variables, such as growth, inflation, and interest rates, may lead to bad policies. It has concluded that it is high time to begin introducing policies that would restrain and reverse the fiscal deterioration and will set the countries on a road that in the medium run would bring fiscal sustainability. It has stressed that, even if the needed policies were decided now, their enactment and their impact would not be felt for some time. Therefore the decisions should not be delayed much longer.

The paper has also argued that the fiscal correction will have to come mostly, though not exclusively, from spending cuts.³⁰ The experience of countries that cut public spending by, some times, very large shares of GDP indicates that the result was not the destruction of social safety nets or the collapse of the economy, but rather a reinforcement of both over the longer run. It is important to reiterate that the slimming down of the public sector must follow clear criteria of efficiency and fairness and should not spare especially those who in recent decades had benefited the most from economic growth.

If this exit strategy will not be successful, the countries could face major fiscal problems and macroeconomic problems for a long time to come. The same might happen if these badly needed fiscal corrections are much delayed.

³⁰ Budget cuts planned for the 2010-2015 by European countries have been estimated by CE-SIFO. They are reported in MANASSE P. (2010).

BIBLIOGRAPHY

- AFONSO A. - SCHUKNECHT L. - TANZI V., «Public Sector Efficiency: An International Comparison», *Public Choice*, no. 123, 2005, pages 321-347.
- , «Public Sector Efficiency: Evidence for EU Member States and Emerging Markets», *Applied Economics*, no. 42, 2001.
- ALESINA A., *Fiscal Adjustments: Lessons From Recent History*, Paper Prepared for the Ecofin Meeting in Madrid, April 15, 2010.
- ALESINA A. - ARDAGNA S., «Tales of Fiscal Adjustment», *Economic Policy*, October, 1998, pages 489-545.
- BALDACCI E. - KUMAR M.S., «Fiscal Deficits, Debt and Interest Rates», *IMF Working Paper*, no. 10/184, 2010.
- BRUNO M. - EASTERLY W., «Inflation Crises and Long-Run Growth», *Journal of Monetary Economics*, no. 41(1), February, 1998, pages 3-26.
- CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE (US CONGRESS), *Estimated Impact of the American Recovery and Reinvestment Act on Employment and Economic Output from April 2010 through June 2010*, August, 2010.
- COTTARELLI C. - SCHAECHTER A., «Long-Term Trends in Public Finances in the G-7 Economies», *IMF Staff Position Note*, SPN/10/13, September 1, 2010.
- DE MELLO L. - PADOAN P.C., «Are Global Imbalances Sustainable? Post-Crisis Scenarios», OECD, *Eco Working Paper*, no. 52, July, 2010.
- EGERT B., «Fiscal Policy Reaction to the Cycle in the OECD: Pro-or Countercyclical?», OECD, *ECO Working Paper*, no. 763, May 19, 2010.
- FISCAL AFFAIRS DEPARTMENT (IMF), *From Stimulus to Consolidation: Revenue and Expenditure Policies in Advanced and Emerging Economies*, April, 2010a.
- , «Navigating the Fiscal Challenges Ahead», *Fiscal Monitor*, May 14, 2010b.
- FORNI L. - GERALI A. - PISANI M., «The Macroeconomics of Fiscal Consolidation in a Monetary Union: The Case of Italy», Banca d'Italia, *Working Papers*, no. 747, March, 2010.
- FRIEDMAN M. - SCHWARTZ A., *A Monetary History of the United States, 1867-1960*, Princeton University Press, 1963.
- GIAVAZZI F., «The “Stimulus Debate” and the Golden Rule of Mountain Climbing», *Vox*, July 22, 2010.
- GOLINELLI R. - MOMIGLIANO S., «The Cyclical Response of Fiscal Policies in the Euro Area. Why do Results of Empirical Research Differ so Strongly?», Banca d'Italia, *Working Papers*, no. 654, January, 2008.
- HOAGLAND J., «The G-20's Tough Task», *The Washington Post*, October 20, 2010, page A23.
- IMF, «Fund Study Suggests Answer to US Savings Puzzle», *IMF Survey*, November 24, 1984.

- IMF, *World Economic Outlook*, Chapter III, September, 2003.
- IRON J. - BIVENS J., «Government Debt and Economic Growth», *Economic Policy Institute, Briefing Paper*, no. 271, July, 2010.
- JAMES H., *The End of Globalization: Lessons from the Great Depression*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 2001.
- JOHNSON S. - KWAK J., *Bankers; The Wall Street Takeover and the Next Financial Meltdown*, New York, Pantheon Books, 2010, page 13.
- KUMAR M. - WOO J., «Public Debt and Growth», *IMF Working Paper*, WP/10/174, July, 2010.
- MANASSE P., «Budget Cuts Across Europe: Coordination or Diktat?», *Vox*, July 24, 2010.
- MORGAN STANLEY, *Sovereign Subjects: Ask Not Whether Governments Will Default, but How*, Morgan Stanley Research, Arnaud Maris, August 25, 2010.
- OECD, *Revenue Statistics of OECD Countries*, Paris, 2010a.
- .-, *OECD Economic Outlook*, Chapter 6, 2010b.
- PAKKO M., «Deficits, Debt and Looming Disaster», *The Regional Economist*, Federal Reserve Bank of St. Louis, vol. 17, no. 1, January, 2009, pages 4-9.
- PHELPS E.S., «The Slump, the Recovery and the “New Normal”», *Capitalism and Society*, vol. 5, issue 2, article 2, 2010.
- RAJAN R., *Fault Lines*, Princeton University Press, 2010.
- REINHART C.M. - ROGOFF K.S., *This Time is Different*, Princeton University Press, 2009.
- .-,-.-, «Growth in a Time of Debt», *American Economic Review*, May, 2010a.
- .-,-.-, «Debt and Growth Revisited», *Vox EU.org*, August 11, 2010b.
- ROMER C.D., «Now Isn't the Time to Cut the Deficit», *The New York Times*, Sunday, October 24, 2010 page 5.
- SANCAK C. - VELLOSO R. - XING J., «Tax Revenue Response to the Business Cycle», *IMF Working Paper*, WP/10/71, 2010.
- SCHUKNECHT L., *Fiscal Activism in Booms, Busts, and Beyond*, paper presented at the Perugia Workshop of the Banca d'Italia, 2010.
- SCHUKNECHT L. - TANZI V., *Public Finance and Economic Growth in European Countries*, in “Fostering Economic Growth in Europe”, 31st Economic Conference 2003, Oesterreichische Nationalbank, 2003.
- .-,-.-, «Reforming Public Expenditure in Industrialized Countries: Are there Trade-Offs?», in WIERTS P. et AL. (eds.), *Fiscal Policy Surveillance in Europe*, Palgrave, 2005.
- SINN H.-W., *Casino Capitalism*, Oxford University Press, 2010.
- SPLIMBERGO A. - SYMANSKY S. - BLANCHARD O. - COTTARELLI C., «Fiscal Policy for the Crisis», *IMF Staff Position Note*, SPN/08/01, December 29, 2008.
- TANZI V., «Fiscal Policy and Fiscal Rules in the European Union», in ASLUND A. - DABROWSKI M. (eds.), *Europe After Enlargement*, Cambridge University Press, 2007a, pages 50-64.

- TANZI V., *Argentina: an Economic Chronicle*, New York, Jorge Pinto Books, Inc., 2007*b*.
- ., «The Role of the State and Public Finance in the Next Generation», *OECD Journal for Budgeting*, June, 2008*a*.
- ., *Peoples, Places, and Policies: China, Japan and Southeast Asia*, New York, Jorge Pinto Books, Inc., 2008*b*.
- ., *Government versus Markets: The Changing Economic Role of the State*, Cambridge University Press, 2011.
- TANZI V. - CHALK N., «Impact of Large Public Debt on Growth in EU: A Discussion of Potential Channels», *European Economy*, no. 2, 2000.
- TANZI V. - SHESHINSKI E., «An Explanation of the Behavior of Personal Savings in the United States in Recent Years», *NBER Working Paper*, no. 3040, July, 1989; an earlier version of this paper, «Fund Study Suggests Answer to US Saving Puzzle», was published in *IMF Survey* of November 26, 1984.
- TELES P. - UHLIG H., «Is Quantity Theory Still Alive?», Center for Economic Policy Research, *Discussion Paper*, no. 8049, October, 2010.
- VELCULESCU D., «Some Uncomfortable Arithmetic Regarding Europe's Public Finance», *IMF Working Papers*, WP/10/177, July, 2010.
- YOKHALE J. - SMELTERS K., *Fiscal and Generational Imbalances*, Washington, The AEI Press, 2003.
- ZOEGA G., «The Financial Crisis: Joblessness and Investmentlessness», *Capitalism and Society*, vol. 5, issue 2, article 3, 2010.

SAGGI

Le principali recessioni italiane: un confronto retrospettivo

Antonio Bassanetti - Martina Cecioni - Andrea Nobili -
Giordano Zevi*

Banca d'Italia, Roma

This paper proposes a comparative analysis of the main macroeconomic aggregates (both real and credit aggregates) and the monetary policy response during the most severe recessions experienced by the Italian economy. This descriptive study focuses mainly on the last forty years, a period for which there is ample and detailed information available. In particular, the paper contrasts the data on the deep recession of 2008-09 with those in 1974-75 and 1992-93, during the oil crisis and the currency crisis respectively. For a selected list of variables, a comparison is made with the dynamics of the recession of the 1930s.

[JEL Classification: E20; E32; E50; N14].

Keywords: cyclical fluctuations; recessions; credit supply;
monetary policy.

* <antonio.bassanetti@bancaditalia.it>; <martina.cecioni@bancaditalia.it>; <andrea.nobili@bancaditalia.it>; <giordano.zevi@bancaditalia.it>. Banca d'Italia, Servizio Studi di Congiuntura e Politica Monetaria. Sebbene lo studio sia l'esito di un lavoro congiunto, la sezione 2 è attribuibile ad A. Bassanetti e G. Zevi, la sezione 3 a M. Cecioni e A. Nobili. Per i commenti a una versione preliminare del lavoro si ringraziano Paolo Del Giovane, Eugenio Gaiotti, Fabio Panetta, Giuseppe Parigi e, in particolare, Alberto Baffigi e Claire Giordano che hanno anche condiviso la loro approfondita conoscenza dei dati storici; siamo grati inoltre a due anonimi referees e ai partecipanti al seminario tenutosi presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze nel settembre 2009. I contenuti restano di responsabilità degli autori e non impegnano l'Istituto di appartenenza.

1. - Introduzione

La gravità eccezionale della recessione che l'economia mondiale ha attraversato nel biennio 2008-2009 ha stimolato l'interesse per le analogie e le specificità di questo episodio rispetto alle più profonde contrazioni produttive del passato.¹

Il presente lavoro propone per l'Italia un'analisi descrittiva comparata dell'andamento dei principali aggregati macroeconomici reali e creditizi, nonché dei tassi di interesse, durante le più acute fasi di contrazione economica. In questa sede non si intende indagare i nessi di causalità dei meccanismi di trasmissione e propagazione delle crisi e neppure stabilire parallelismi stretti fra episodi storici assai differenti. Un esame approfondito dell'evoluzione dei diversi assetti istituzionali e dei contesti internazionali nell'ambito dei quali si sono generate e inasprite le diverse recessioni esula dagli scopi di questo studio.

L'indagine si concentra sugli ultimi quarant'anni, per i quali il quadro informativo disponibile è ampio e dettagliato; in particolare, si è scelto di confrontare l'evidenza relativa alla profonda recessione del 2008-2009 con quelle registrate nel 1974-1975 e nel 1992-1993, in corrispondenza delle crisi petrolifera e valutaria.² Inoltre, per un numero ridotto di variabili si propone, in Appendice I, un raffronto con gli anni venti e trenta. Quest'ultimo esercizio deve essere valutato con cautela, anche in considerazione delle caratteristiche statistiche dei dati disponibili, che li rendono idonei all'esame delle tendenze di fondo più che delle dinamiche di breve periodo.

Il resto del lavoro è organizzato come segue. Nella sezione 2 viene analizzato l'andamento degli aggregati macroeconomici reali; la sezione 3 si concentra sugli indicatori creditizi, in modo particolarmente approfondito su quelli che segnalano la presenza di restrizioni dal lato dell'offerta di credito, nonché sugli strumenti di politica monetaria; nella sezione 4 si riassumono le principali conclusioni. Oltre alla già menzionata Appendice I, il lavoro è completato dall'Appendice II che tratteggia graficamente l'evoluzione del PIL e delle sue componenti in corrispondenza dei punti di svolta del ciclo economico aggregato secondo la datazione proposta dall'Isae.

¹ Si vedano, fra gli altri, FONDO MONETARIO INTERNAZIONALE (2009, 2010); REINHART C. - ROGOFF K. (2008, 2009a, 2009b).

² L'analisi si concentra sulle crisi passate più severe. I risultati relativi agli aggregati macroeconomici reali per gli episodi recessivi del 1977 e del 1980-1983 sono disponibili su richiesta presso gli autori.

2. - L'economia reale

In questa sezione viene analizzato l'andamento dei principali aggregati macroeconomici nell'intorno delle più gravi recessioni attraversate dall'economia italiana. Come già accennato nell'introduzione, oltre a quella del 2008-2009, si considerano le contrazioni del 1974-1975 e del 1992-1993. In Appendice I l'indagine viene brevemente estesa alla crisi dei primi anni trenta ricorrendo, data l'assenza di statistiche ufficiali, alla ricostruzione dei conti economici annuali proposta da Rossi *et al.* (1993).³

L'esposizione dei risultati deve essere preceduta da una nota di metodo: per una maggiore efficacia descrittiva, in questa sezione la datazione adottata per i punti di massimo ciclico che hanno preceduto l'avvio delle fasi recessive (riportata in legenda nei grafici) è specifica a ciascuna delle variabili considerate e può pertanto differire, seppur di un numero esiguo di trimestri, dalla datazione di riferimento valida per il complesso dell'economia italiana, regolarmente aggiornata dall'Isae.⁴ Per completezza, tuttavia, si riporta in Appendice II una breve descrizione dell'evoluzione delle stesse grandezze macroeconomiche anche in corrispondenza dei punti di svolta aggregati.

2.1 *Il PIL*

Nelle principali recessioni del dopoguerra il PIL si è contratto in media per 4,5 trimestri consecutivi (3 nel 1974-1975; 6 nel 1992-1993), con un recupero dei livelli del picco ciclico precedente le crisi nell'arco di circa 2 anni (Grafici 1 e 2; si veda anche la tavola in Appendice II). Sulla base dei dati al momento disponibili,⁵ la flessione più recente, iniziata nel secondo trimestre del 2008, ha avuto durata analoga (5 trimestri).

³ A fini di controllo, la robustezza dell'analisi proposta è stata verificata rispetto all'impiego di altre fonti storiche disponibili, richiamate nella stessa *APPENDICE I*.

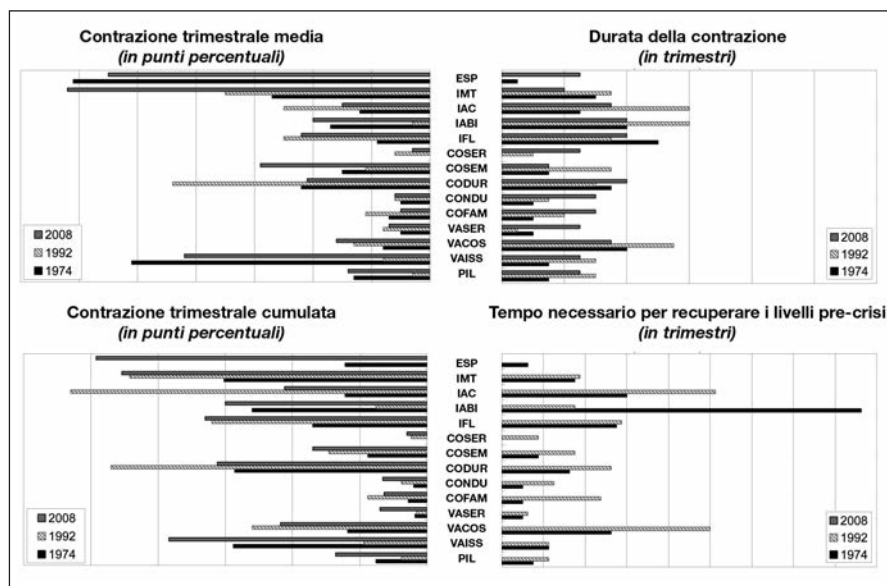
⁴ Allo scopo di evitare elementi di arbitrarietà nella selezione dei punti di svolta del ciclo economico, per ciascuna variabile presa in considerazione si è seguita la regola, consolidata in letteratura, che identifica una fase recessiva (espansiva) con la sequenza di almeno due cali (aumenti) significativi nei livelli. Sulla base di tale approccio, mentre per alcune grandezze la contrazione attualmente in corso ha preso avvio nella seconda metà del 2008, per altre ha origine più distante, nel 2007, in concomitanza con il primo manifestarsi delle tensioni sui mercati finanziari internazionali. Per la datazione del ciclo economico aggregato proposta dall'Isae si veda, ad esempio, il Rapporto ISAE *"Le previsioni per l'economia italiana"*, febbraio 2009.

⁵ L'articolo è stato redatto avendo a disposizione i dati di contabilità nazionale diffusi dall'Istat fino al quarto trimestre del 2009; tali statistiche sono soggette a possibili revisioni nell'arco degli anni successivi alla loro pubblicazione.

La perdita cumulata di prodotto registrata complessivamente (-6,7 per cento al secondo trimestre del 2009) è largamente superiore a quelle subite sia nel 1992-1993 sia nel 1974-1975 (-1,9 per cento e -3,8 per cento, rispettivamente; Grafico 1).⁶

GRAF. 1

INTENSITÀ E DURATA DELLE CRISI A CONFRONTO



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

Legenda. PIL: prodotto interno lordo; VAISS: valore aggiunto industria in senso stretto; VACOS: valore aggiunto costruzioni; VASER: valore aggiunto servizi; COFAM: consumi famiglie residenti; CONDU: consumi di beni non durevoli; CODUR: consumi di beni durevoli; COSEM: consumi di beni semidurevoli; COSEK: consumi di servizi; IFL: investimenti fissi lordi; IABI: investimenti in abitazioni; IAC: investimenti in altre costruzioni; IMT: investimenti in macchinari, attrezzature, mezzi di trasporto e beni immateriali; ESP: esportazioni.

Nota: per la recessione più recente i dati sono aggiornati al quarto trimestre del 2009 e non si è ancora in grado di indicare, nel grafico in basso a destra, il numero di trimestri necessari per recuperare i livelli pre-crisi. Per il resto dei grafici e per tutte le recessioni, laddove non appare l'istogramma di riferimento significa che per il corrispondente aggregato non si è registrata alcuna contrazione.

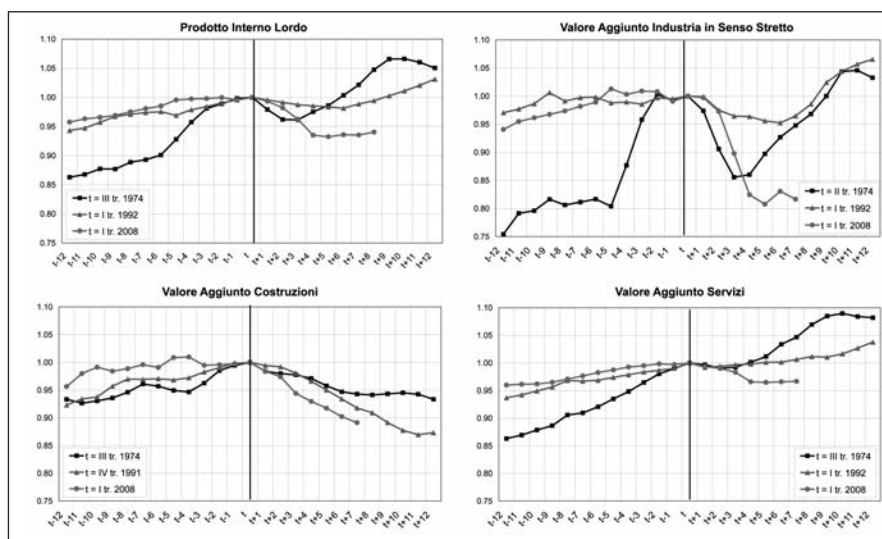
⁶ Le serie dei conti nazionali trimestrali attualmente pubblicate dall'Istat iniziano nel 1980; ai fini di questo articolo, la ricostruzione delle stesse a partire dal 1970 è stata effettuata sfruttando la dinamica degli ultimi conti diffusi con tale anno di avvio, rilasciati dall'istituto di statistica nel 2003 e relativi al periodo 1° trimestre 1970 - 4° trimestre 2002. L'unica eccezione riguarda la disaggregazione dei consumi in beni durevoli, semidurevoli, non durevoli e servizi (si veda il paragrafo 2.2), per i quali è stato necessario ricorrere ai dati relativi al 1° trimestre 1970 - 3° trimestre 1998, pubblicati nel 1999.

La flessione del PIL ha riflesso soprattutto quella dell'*industria in senso stretto*, che si è confermato il comparto a cui si trasmettono con maggior rapidità gli effetti degli *shock* negativi del ciclo economico. Fra il primo trimestre del 2008 e il secondo del 2009, il valore aggiunto del settore ha cumulato una contrazione del 19,2 per cento (Grafici 1 e 2), più marcata di quelle subite nel 1974-1975 (-14,4 per cento) e nel 1992-1993 (-4,7 per cento).

GRAF. 2

PIL E VALORE AGGIUNTO SETTORIALE

(Indici=1 nel trimestre *t* di picco ciclico; dati destagionalizzati a prezzi concatenati)



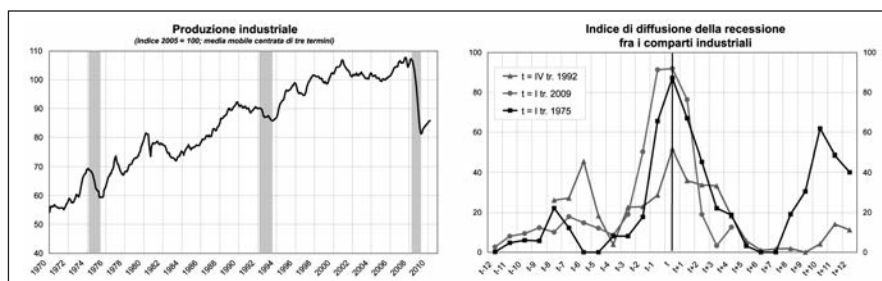
Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

Questa dinamica si è inserita, inasprendolo, nel quadro di progressivo indebolimento della nostra manifattura, ormai decennale: le quantità prodotte, misurate dall'indice della produzione industriale, sono scese nella primavera del 2009 sui livelli del 1987 (Grafico 3); in occasione della recessione del 1974-1975, anch'essa molto profonda, l'arretramento era stato alle quantità di soli due anni prima. Come in altri episodi caratterizzati, oltre che da un forte calo della domanda, da una marcata incertezza sulle prospettive della ripresa, l'attività produttiva ha in parte subito il freno del rapido processo di riduzione delle scorte di magazzino, attestatesi, secondo le inchieste elaborate dell'Isae e per l'intera durata della fase ciclica, al di sotto dei livelli abitualmente ritenuti normali.

Nel confronto storico, anche il *grado di diffusione della crisi* più recente risulta decisamente pronunciato: la quota dei settori industriali coinvolti nella fase flettente (oltre il 90 per cento nel primo trimestre del 2009) è stata maggiore di quelle rilevate sia nel 1974-1975 sia, soprattutto, nella recessione dei primi anni novanta (87 e 52 per cento, rispettivamente; Grafico 3).

GRAF. 3

INDICE DI PRODUZIONE INDUSTRIALE E GRADO DI DIFFUSIONE SETTORIALE DELLE CRISI



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

Note: le aree ombreggiate segnalano le tre fasi recessive esaminate. L'indice di diffusione misura la quota di comparti industriali in recessione (definita come almeno due trimestri di calo consecutivi), calcolata mensilmente sull'insieme delle serie settoriali di produzione a livello di due cifre Ateco (secondo la classificazione "Ateco 2002" per le crisi del 1974-1975 e del 1992-1993, "Ateco 2007" per la recessione del 2008-2009); il valore trimestrale è la media dell'indice nei tre mesi di riferimento.

L'esperienza passata indica nel comparto delle *costruzioni* la più elevata persistenza delle fasi recessive: le contrazioni del valore aggiunto settoriale avviate nel 1974 e nel 1992 si sono estese mediamente per più di due anni (-5,9 e -13,0 per cento in termini cumulati), il doppio che nell'industria (Grafici 1 e 2). Anche i tempi di recupero dei livelli antecedenti le crisi si sono rivelati particolarmente lunghi, pari rispettivamente a 5 e 10 anni, contro il biennio impiegato dal settore industriale. Sulla base dei dati disponibili fino al quarto trimestre del 2009, il calo più recente si è protratto oramai per 7 trimestri, con un ritmo medio (-1,6 per cento) lievemente più marcato di quelli registrati negli episodi della metà degli anni settanta e dei primi anni novanta (-0,8 e -1,3 per cento).

Il comparto dei *servizi* ha evidenziato il profilo ciclico più attenuato, come nelle altre recessioni. In queste ultime, tuttavia, gli effetti negativi si erano limitati a una pronunciata decelerazione del valore aggiunto; fra il secondo trimestre del 2008 e il primo del 2009 è stata invece rilevata una contrazione, seppur lieve, seguita da una sostanziale stazionarietà (Grafici 1 e 2).

2.2 I consumi

Nelle recessioni del passato, a fronte del progressivo deterioramento del quadro congiunturale e dell'acuirsi dell'incertezza sulle prospettive di reddito a medio termine, le famiglie hanno ridotto in misura marcata gli acquisti di beni che erogano flussi di servizio pluriennali (beni durevoli), posticipandone il rinnovo, mantenendo invece pressoché invariati, o ribassando solo marginalmente, i consumi volti al soddisfacimento dei bisogni più immediati (beni non durevoli e servizi). Nel 1974-1975 e nel 1992-1993 la spesa in *beni durevoli* è infatti diminuita rispettivamente di 14,3 e 23,5 punti percentuali, cumulati nell'arco di un anno e mezzo, con tempi di recupero dei livelli precedenti le crisi compresi fra i quattro e i cinque anni; si è aggiunta la flessione più contenuta dei consumi di *beni semidurevoli* (Grafici 1 e 4). La recessione del 2008-2009 ha nel complesso ripercorso tale regolarità (gli acquisti di beni durevoli sono calati del 15,6 per cento dalla primavera del 2007 a quella del 2009);⁷ tuttavia, qualche segnale di maggior debolezza rispetto agli episodi passati è giunto dai consumi di *beni non durevoli*. Nel 1974-1975 e nel 1992-1993 questi ultimi avevano registrato brevi e modeste contrazioni, nettamente superate, in durata e in misura, da quella recente (-3,3 punti percentuali cumulati fra l'inizio del 2008 e il terzo trimestre del 2009), che aggrava il graduale indebolimento in corso da circa un quinquennio (Grafico 4).

2.2.1 Il reddito disponibile e la ricchezza

Sulla fiacchezza dei consumi (complessivamente diminuiti del 3,2 per cento fra il terzo trimestre del 2007 e il primo del 2009; +0,6 in media d'anno dal 2001) incide il ristagno quasi ventennale del *reddito disponibile* che, verosimilmente, influenza ormai in modo permanente le percezioni delle famiglie.⁸ Fra il 1992 e il 2009 la crescita media annuale del potere d'acquisto è stata infatti pressoché nulla (0,1 per cento; -3,4 per cento nel complesso del biennio 2008-2009):⁹ la dinamica appare particolarmente tenue se confrontata con gli aumenti registrati nella media degli anni settanta e ottanta, pari rispettivamente al 3,9 e al 2,6 per cento (Grafico 4). Il pronunciato rallentamento riflette quello di tutte le principali componenti,

⁷ La contrazione dei semidurevoli, cumulata fra la primavera del 2008 e il primo trimestre del 2009, è stata del 9,5 per cento.

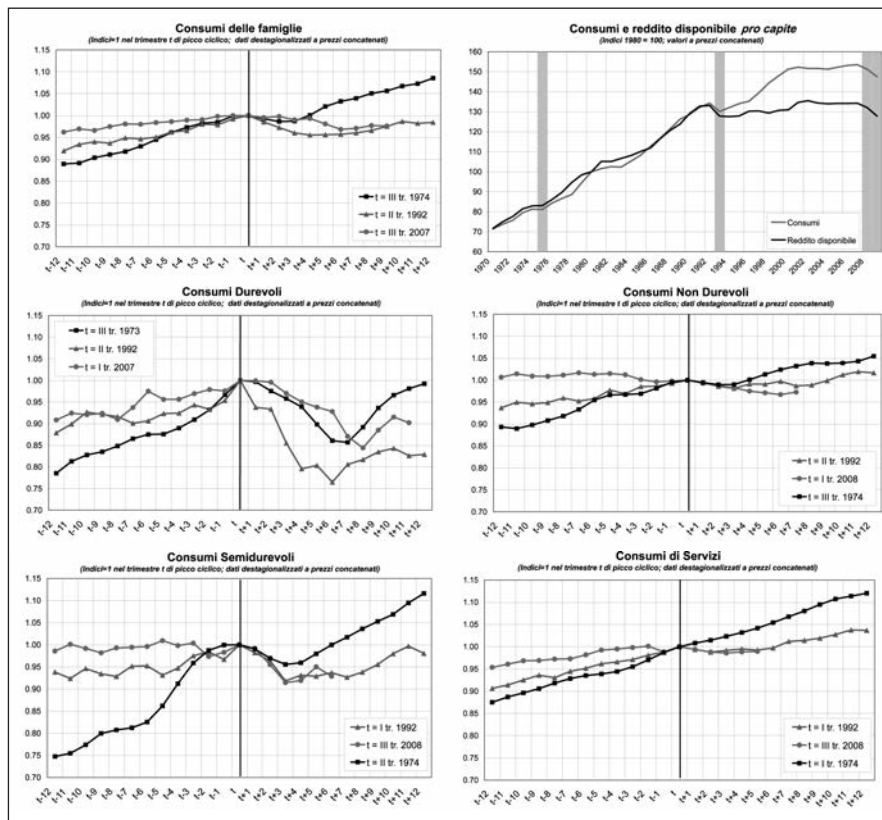
⁸ Al mutamento delle aspettative sull'evoluzione del reddito permanente delle famiglie avrebbero contribuito anche i cambiamenti istituzionali seguiti alla crisi dei primi anni novanta (si veda MINIACI R. - WEBER G., 1999).

⁹ In Germania e in Francia, nello stesso arco temporale, gli incrementi medi sono stati dell'1,0 e del 2,1 per cento, rispettivamente.

in particolare dei redditi da lavoro che, in termini reali e *pro capite*, sono rimasti pressoché invariati sui livelli dei primi anni novanta, sia per gli autonomi sia per i dipendenti.

GRAF. 4

CONSUMI E REDDITO DELLE FAMIGLIE



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

Nota: le aree ombreggiate segnalano le tre fasi recessive esaminate.

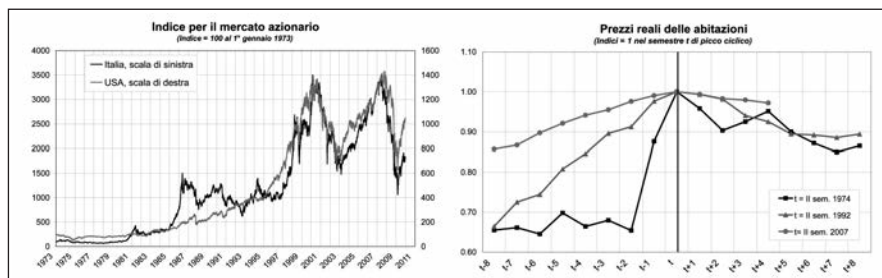
A fronte della sostanziale debolezza del potere d'acquisto delle famiglie, nel quindicennio che ha preceduto la recessione più recente la spesa per consumi ha potuto beneficiare dei cospicui guadagni in conto capitale sulla *ricchezza* detenuta, dapprima attraverso la componente finanziaria, favorita dall'ascesa dei corsi azionari negli anni novanta, poi tramite quella immobiliare, sulla scorta del vivace ritmo d'incremento

dei prezzi delle abitazioni dall'avvio del decennio in corso.¹⁰ Nel 2008-09 anche questo sostegno si è vanificato. Gli andamenti negativi dei mercati dei capitali si sono riflessi nella contrazione del valore delle attività finanziarie delle famiglie: la flessione degli *indici di borsa*, iniziata dall'estate del 2007 e proseguita fino alla primavera del 2009, non trova riscontro nelle recessioni del 1974-1975 e del 1992-1993 ed è risultata analoga, per profondità, a quella del 2001-2003 (Grafico 5).

Secondo gli ultimi dati disponibili, pure la ricchezza immobiliare, di cui si compone più della metà di quella complessiva, ha fortemente rallentato nel 2008. Vi ha contribuito, oltre al ristagno degli investimenti residenziali, il calo dei *prezzi delle abitazioni* in atto dal secondo semestre del 2007 e cumulativamente pari, alla fine del 2009, al 2,8 per cento in termini reali. In corrispondenza delle crisi del 1974-1975 e del 1992-1993 le quotazioni immobiliari avevano segnato un profilo flettente protrattosi per circa tre anni, con tempi di recupero dei livelli precedenti le recessioni pari a 6 e 10 anni, rispettivamente (Grafico 5).

GRAF. 5

PREZZI DELLE ATTIVITÀ



Fonte: elaborazioni su dati DATASTREAM e BANCA D'ITALIA.

Nota: le aree ombreggiate segnalano le tre fasi recessive esaminate.

Resta tuttavia ancora elevato, in un confronto sia storico sia internazionale, il valore della ricchezza complessivamente detenuta dalle famiglie italiane, che alla fine del 2008 ammontava a circa 8 volte il reddito disponibile (in discesa di tre decimi di punto rispetto al 2007); era nell'ordine del 5 agli inizi degli anni novanta, un livello solo di poco superiore a quello medio del decennio precedente.

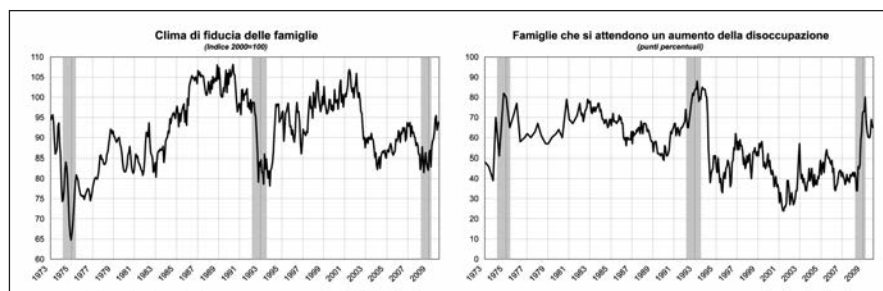
¹⁰ In Italia si stima una relazione di lungo periodo secondo cui, nell'aggregato, un innalzamento di 100 euro del valore della ricchezza si traduce in un aumento dei consumi di 6 euro nel caso della ricchezza finanziaria e di soli 1,5 nel caso di quella immobiliare; si veda BASSANETTI A. - ZOLLINO F. (2010). Per un'evidenza fondata sui micro dati si veda GUISSO L. et AL. (2006).

2.2.2 Il clima di fiducia delle famiglie, il risparmio e il mercato del lavoro

Nonostante la gravità della recessione, nel 2008-2009 la crisi di *fiducia delle famiglie* è stata meno profonda di quelle del 1992-1993 e, soprattutto, del 1974-1975 (Grafico 6): nelle valutazioni dei consumatori, gli effetti benefici sul bilancio familiare e sulla possibilità di risparmiare conseguenti alla netta riduzione del costo del denaro¹¹ e al rapido rientro delle tensioni inflative emerse fra l'ultimo trimestre del 2007 e il terzo del 2008 hanno parzialmente compensato le forti preoccupazioni sui riflessi occupazionali della marcata contrazione produttiva. Queste ultime sono risultate tuttavia estremamente diffuse: secondo le inchieste dell'Isae, nei primi mesi del 2009 la percentuale di famiglie che si attendeva un aumento del tasso di disoccupazione era salita fino all'80 per cento, più del doppio rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente (Grafico 6);¹² al picco storico dell'88 per cento, registrato all'inizio del 1993, si era giunti con un peggioramento più graduale e distribuito su un arco temporale di circa tre anni.

GRAF. 6

CLIMA DI FIDUCIA DELLE FAMIGLIE



Fonte: elaborazioni su dati ISAE.

Nota: le aree ombreggiate segnalano le tre fasi recessive esaminate.

Nonostante questi sviluppi abbiano indotto almeno in parte una maggiore cautela nei comportamenti di spesa, nella media del 2009 la netta contrazione del reddito disponibile ha comportato una riduzione al 10,8 per cento della *propensione a risparmiare* delle famiglie. Il calo si innesta in una tendenza al ribasso

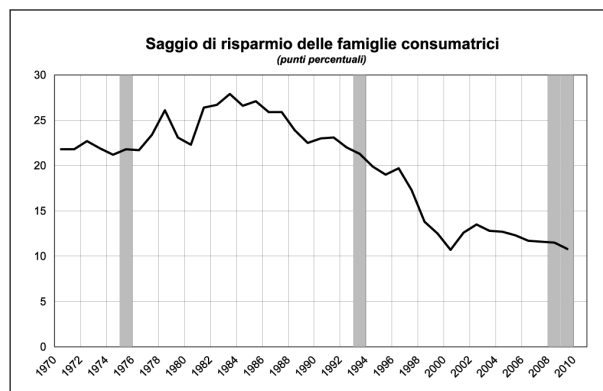
¹¹ La riduzione dei tassi ufficiali ha avuto avvio nell'autunno del 2008. I tassi medi sulle nuove erogazioni di mutui a tasso variabile per l'acquisto di abitazioni sono scesi dal 5,7 per cento alla fine dell'estate del 2008 al 2,2 per cento nel dicembre del 2009.

¹² La quota è calata nei mesi successivi, ma non è mai scesa al di sotto del 60 per cento nel corso del 2009.

più che ventennale: il saggio era intorno al 23 per cento all'inizio degli anni novanta e superiore al 25 alla metà degli anni ottanta (Grafico 7).¹³ Dalla fine dello scorso decennio la propensione al risparmio delle famiglie italiane, storicamente molto elevata, risulta inferiore a quelle rilevate in Francia e in Germania, sostanzialmente stabili intorno al 15 per cento dall'inizio degli anni novanta.

GRAF. 7

PROPENSIONE A RISPARMIARE



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

Nota: le aree ombreggiate segnalano le tre fasi recessive esaminate.

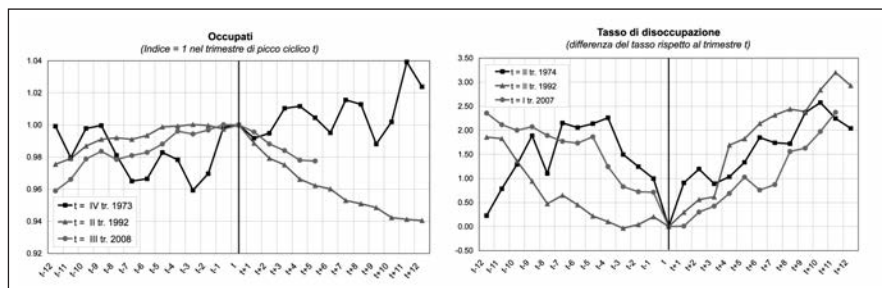
Sulle decisioni di spesa dei consumatori ha inciso la progressiva estensione della crisi al mercato del lavoro. I dati indicano che nel quarto trimestre del 2009 gli *occupati* erano inferiori di circa due punti percentuali rispetto al picco ciclico del terzo trimestre dell'anno precedente. Questo calo, particolarmente concentrato nell'industria, si confronta con la riduzione di oltre il 5 per cento registrata fra il 1992 e il 1995, interamente recuperata nei livelli solo nel corso del 2000; negli anni successivi al 1974 gli occupati avevano invece mantenuto una tendenza crescente (Grafico 8).¹⁴ Inoltre, dallo scorcio del 2008 anche il ricorso alla *Cassa Integrazione Guadagni* è fortemente aumentato, con un'accelerazione superiore a quelle del 1974-1975 e del 1992-1993.

¹³ La propensione al risparmio è calcolata sulla base del reddito lordo disponibile non corretto per la variazione dei diritti netti delle famiglie sulle riserve tecniche dei fondi pensione.

¹⁴ Per un'analisi più approfondita sugli andamenti del mercato del lavoro italiano nel biennio 2008-09 si veda CINGANO F. *et AL.* (2010).

GRAF. 8

TASSO DI DISOCCUPAZIONE E OCCUPATI



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT (Indagine sulle Forze di Lavoro).

Nel quarto trimestre del 2009 il *tasso di disoccupazione* è salito all'8,3 per cento, in aumento di quasi due punti percentuali e mezzo rispetto al minimo del primo trimestre del 2007, un peggioramento che è ancora relativamente contenuto nei confronti di quelli rilevati nel complesso delle crisi del 1974-1975 e del 1992-1993, pari rispettivamente a oltre 2,5 e 3 punti percentuali (al 7,2 e all'11,3 per cento; Grafico 8).¹⁵

2.3 Gli investimenti

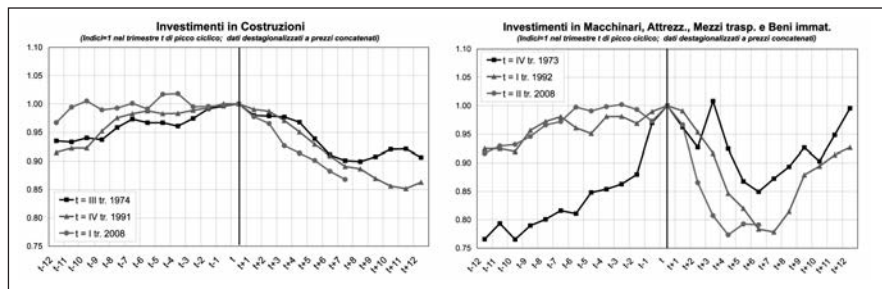
Gli *investimenti fissi lordi* hanno finora ripercorso il profilo tratteggiato nell'intorno delle altre principali recessioni del dopoguerra, con una flessione relativamente lenta e prolungata nelle costruzioni, soprattutto residenziali, più rapida negli altri beni (macchinari, attrezzature, mezzi di trasporto e beni immateriali; Grafico 9).

Per entrambe le componenti, la riduzione cumulata (-13,2 per cento per le costruzioni dal primo trimestre del 2008 al quarto del 2009; -22,7 per cento per i beni strumentali dal secondo trimestre del 2008 al secondo del 2009) supera quella subita nella crisi degli anni settanta (-10,1 e -15,1 per cento, rispettivamente) ed è analoga al calo segnato in quella dei primi anni novanta (-14,9 e 22,1 per cento, rispettivamente).

¹⁵ I livelli del tasso di disoccupazione precedenti le crisi furono recuperati nell'arco di, rispettivamente, sette e dieci anni.

GRAF. 9

INVESTIMENTI

(Indici=1 nel trimestre t di picco ciclico; dati destagionalizzati a prezzi concatenati)

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

Per l'aggregato degli investimenti fissi lordi, il ritmo medio di contrazione trimestrale (-2,2 per cento; Grafico 1) è risultato superiore rispetto a quello registrato nel 1974-1976 (-0,9 per cento) e simile a quello del 1992-1993 (-2,5 per cento). Vi hanno contribuito soprattutto le brusche cadute dell'ultimo trimestre del 2008 e del primo del 2009 (-6,4 e -5,2 per cento, rispettivamente), che hanno fatto seguito, oltre alle deteriorate condizioni dell'economia, all'acuita incertezza sulle prospettive internazionali dopo il dissesto della banca Lehman Brothers e alle crescenti difficoltà di finanziamento connesse alla situazione dei mercati finanziari.

Fra il 2008 e il 2009 la *propensione a investire*, misurata dal rapporto fra gli investimenti e il PIL, è scesa al 19,2 per cento, dopo che si era stabilizzata intorno al 21, in media, dall'inizio del decennio (Grafico 10). La flessione, pur marcata, è di entità più contenuta rispetto a quelle registrate nel 1975-1976 e nel 1993.

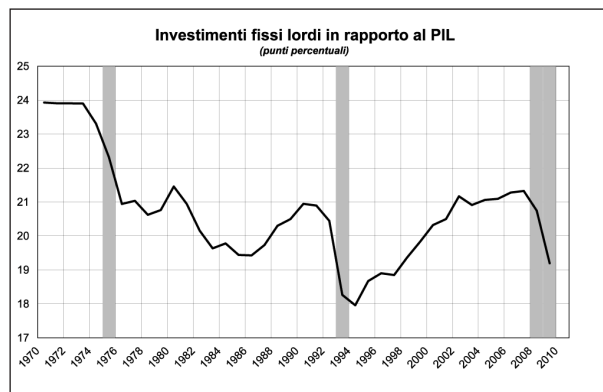
2.3.1 Il clima di fiducia delle imprese

L'attività di investimento ha risentito del peggioramento repentino che, durante la crisi, ha eroso il clima di *fiducia delle imprese industriali*. Dalla fine del 2008 e fino all'estate del 2009 l'indice si è collocato su valori più bassi di quelli rilevati a seguito della recessione del 1992-1993 e non distanti dal minimo storico del gennaio 1975 (Grafico 11).

Sul calo ha inciso la pronunciata flessione dell'attività e il pessimismo nelle attese di domanda: il grado di utilizzo della capacità produttiva è sceso a livelli che non hanno riscontro nella serie storica che ha inizio nel 1981 (Grafico 11); il fatturato e gli ordinativi hanno segnato, nei primi mesi del 2009, volumi inferiori del 24 e 31 per cento, rispettivamente, rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.

GRAF. 10

PROPENSIONE A INVESTIRE

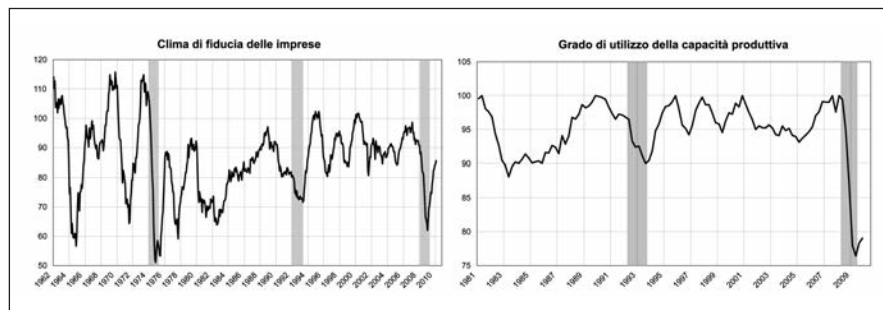


Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

Nota: le aree ombreggiate segnalano le tre fasi recessive esaminate.

GRAF. 11

CLIMA DI FIDUCIA DELLE IMPRESE E GRADO DI UTILIZZO
DELLA CAPACITÀ PRODUTTIVA
(Indice 2000 = 100)



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT e ISAE.

Nota: le aree ombreggiate segnalano le tre fasi recessive esaminate.

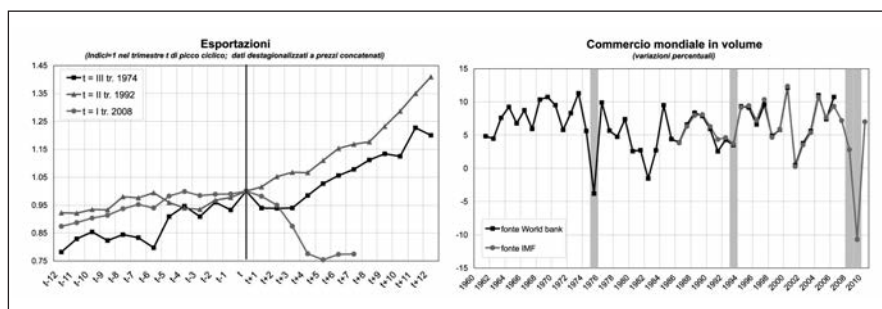
2.4 Le esportazioni

Il carattere globale della crisi finanziaria e la conseguente brusca diminuzione delle *esportazioni* sono, nel confronto storico, la più evidente peculiarità della fase ciclica presa in esame (Grafico 12). Negli altri principali episodi di recessione del dopoguerra le vendite all'estero si erano infatti mosse in controtendenza, espandendosi decisamente e contribuendo alla ripresa dell'economia: nel 1974-1975,

dopo una contrazione solo temporanea, erano state favorite dalla veloce e robusta accelerazione del commercio mondiale; nel 1992-1993 avevano beneficiato della svalutazione del cambio. Nel 2008-2009 si sono invece decisamente ridotte, con un marcato inasprimento soprattutto dall'ultimo trimestre del 2008, segnando un profilo simile a quello rilevato negli anni trenta e sottraendo all'economia italiana uno dei più importanti sostegni alla crescita (si veda l'Appendice I). In termini cumulati, la flessione delle esportazioni è ammontata, fra il primo trimestre del 2008 e il secondo del 2009, a 24,6 punti percentuali.

GRAF. 12

ESPORTAZIONI E COMMERCIO MONDIALE



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT, FONDO MONETARIO INTERNAZIONALE e BANCA MONDIALE.

Note: le aree ombreggiate segnalano le tre fasi recessive esaminate; la variazione del commercio mondiale per il 2010 è tratta da FONDO MONETARIO INTERNAZIONALE (2010).

La contrazione del 10,7 per cento subita dal commercio mondiale nel complesso del 2009 si confronta con la dinamica relativamente sostenuta (prossima al 4 per cento) rilevata nel periodo immediatamente successivo alla crisi dei primi anni novanta. È invece simile alla riduzione registrata nel 1975, alla quale tuttavia era seguito nel 1976 un pronto recupero, prossimo al 10 per cento e fra i più rilevanti in storia (Grafico 12).¹⁶

2.5 L'inflazione

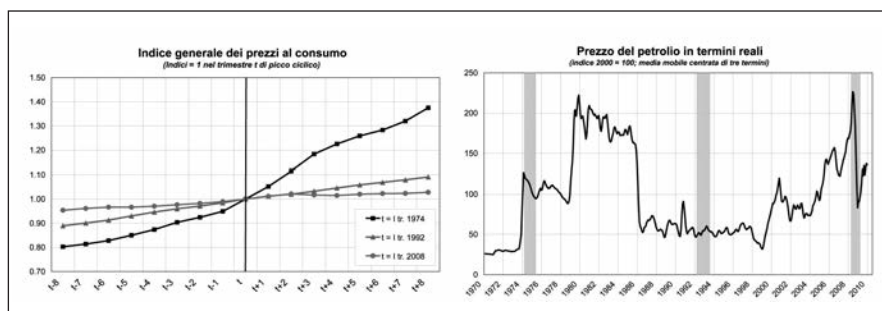
La recessione del 2008-2009 è stata caratterizzata da una pronunciata attenuazione dell'*inflazione*, che ha contribuito a contenere la flessione, comunque significativa, del potere d'acquisto delle famiglie (Grafico 13). Misurata dall'indice per l'intera collettività nazionale, la dinamica sui dodici mesi dei prezzi al consumo è

¹⁶ Per il 2010 il FONDO MONETARIO INTERNAZIONALE (2010) stima una crescita del commercio mondiale del 7 per cento.

scesa dal 4,2 per cento nell'agosto del 2008 al -0,1 per cento nel luglio del 2009, per poi risalire all'1,1 nel dicembre dello stesso anno. La decelerazione si confronta con l'inflazione più sostenuta registrata in occasione delle altre recessioni prese in considerazione, in particolare in quella del 1974, quando la crescita dei prezzi era salita da circa il 13 al 25 per cento fra l'inizio e la fine dell'anno.¹⁷ Vi aveva fortemente influito il marcato incremento dei corsi del petrolio (Grafico 13), la cui netta diminuzione è invece alla base del rapido rientro delle recenti tensioni inflattive, favorito anche dal rallentamento delle quotazioni dei beni alimentari.

GRAF. 13

INFLAZIONE E PREZZO DEL PETROLIO



Fonte: elaborazioni su dati DATASTREAM e ISTAT.

Note: le aree ombreggiate segnalano le tre fasi recessive esaminate; il prezzo del petrolio è stato deflazionato con l'indice dei prezzi al consumo in Italia.

3. - Il credito e i tassi d'interesse

In questa sezione si confronta l'evoluzione del credito bancario e dei tassi d'interesse osservata nella recessione del 2008-2009 con quelle che hanno caratterizzato i due episodi del 1974-1975 e del 1992-1993.¹⁸

Nell'analizzare l'andamento del credito si mira, in particolare, a valutare la rilevanza dei fattori di restrizione dal lato dell'offerta. Ciò è particolarmente importante in quanto vari studi empirici segnalano che situazioni di crisi finanziaria

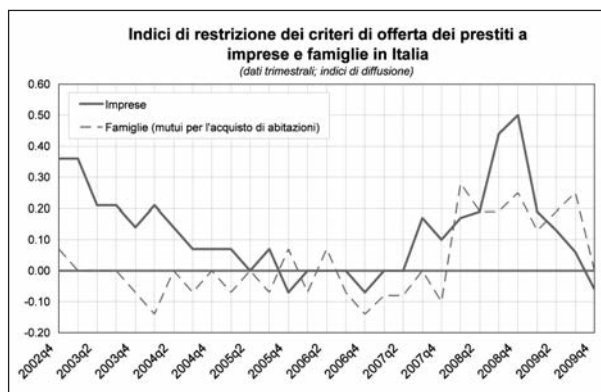
¹⁷ Nel 1992-1993 l'inflazione aveva segnato un lieve decremento, dal 5,3 al 4,6 per cento in media d'anno.

¹⁸ Dovendo raffrontare il comportamento delle principali variabili monetarie e creditizie nel corso delle più gravi fasi recessive dell'economia italiana nel suo complesso, in questa sezione si fa riferimento al loro andamento intorno ai punti di svolta del ciclo economico aggregato anziché, come fatto nella sezione precedente, al punto di svolta di ciascuna variabile esaminata. Le rispettive datazioni sono riportate nelle legende dei grafici.

e restrizione dei criteri di offerta dei prestiti determinano, storicamente, recessioni più profonde e più protratte (Reinhart - Rogoff, 2009a e 2009b; Claessens *et al.*, 2008; Fondo Monetario Internazionale, 2008).

Per il periodo recente, indicazioni di una significativa restrizione dell'offerta di credito in Italia sono desumibili dalle risposte fornite dalle banche italiane che partecipano alla *Bank Lending Survey*, l'indagine sul credito bancario nell'area dell'euro.¹⁹ I criteri adottati per l'erogazione dei finanziamenti ai diversi settori di attività economica hanno registrato un progressivo irrigidimento dalla seconda metà del 2007 raggiungendo un picco nel trimestre successivo al collasso di Lehman Brothers (terzo trimestre del 2008; Grafico 14). L'inasprimento delle condizioni di concessione dei prestiti alle imprese ha riguardato inizialmente soprattutto i margini, in concomitanza con un forte deterioramento del rischio percepito dalle banche, e successivamente anche le quantità erogate; è cresciuta, tra le determinanti dei comportamenti degli intermediari, la rilevanza dei costi di provvista e dei vincoli di bilancio connessi con la posizione patrimoniale della banca e la sua capacità di finanziarsi sul mercato.

GRAF. 14

RISULTATI DELLA *BANK LENDING SURVEY*

Fonte: elaborazioni su dati BANCA D'ITALIA.

Note: Uno spostamento verso l'alto degli indici segnala un irrigidimento dei criteri di offerta di credito. Gli indici di diffusione sono costruiti aggregando le risposte qualitative fornite dai gruppi partecipanti all'indagine sulla base del seguente schema di ponderazione: 1 = notevole irrigidimento; 0,5 = moderato irrigidimento; 0 = sostanziale stabilità; -0,5 = moderato allentamento; -1 = notevole allentamento.

¹⁹ DEL GIOVANE P. *et al.* (2010) trovano che gli indicatori di offerta e domanda desumibili dalla *Bank Lending Survey* (BLS) hanno un rilevante contenuto informativo riguardo alla dinamica del credito, soprattutto per i prestiti alle imprese.

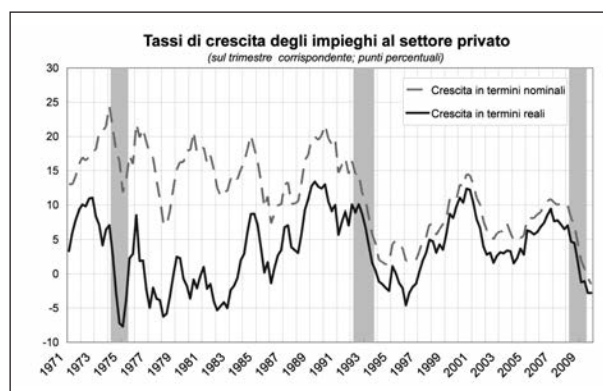
L'indagine è tuttavia disponibile solo dal 2002 e non è possibile effettuare un confronto con le recessioni passate. Nei paragrafi seguenti si esaminano pertanto gli indicatori quantitativi del mercato creditizio.

3.1 *Gli impieghi bancari*

In tutte e tre le recessioni del dopoguerra indagate in questo lavoro si è osservato un marcato rallentamento degli *impieghi bancari*, in termini nominali e reali (Grafico 15).

GRAF. 15

EVOLUZIONE DEGLI IMPIEGHI AL SETTORE PRIVATO



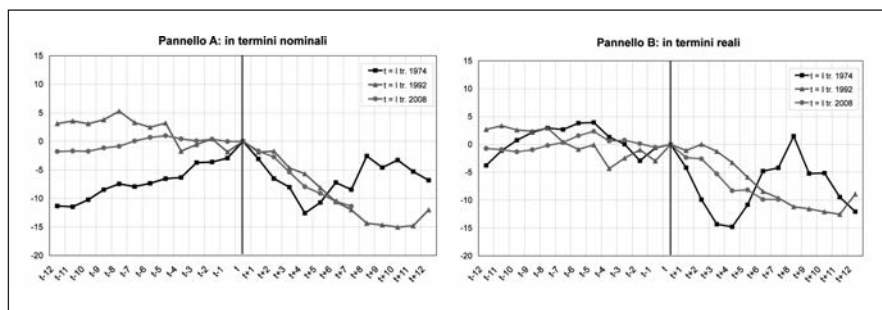
Fonte: elaborazioni su dati BANCA D'ITALIA.

Note: Gli impieghi al settore privato non includono le sofferenze, i prestiti della Cassa depositi e prestiti e i pronti contro termine attivi. La crescita degli impieghi in termini reali è ottenuta deflazionando lo stock degli impieghi in termini nominali con il deflatore del PIL. Le aree ombreggiate segnalano le tre fasi recessive esaminate.

Se misurato in termini nominali, il profilo registrato nel biennio 2008-09 appare in linea con i precedenti episodi, sia per la protratta e pronunciata espansione segnata nel periodo antecedente al picco ciclico dell'attività economica sia per il successivo forte rallentamento (Grafico 16, pannello A). Se valutata in termini reali, la decelerazione degli impieghi è stata più accentuata che nel 1992-93 (quando si era però estesa per una decina di trimestri), benché meno brusca, di circa un terzo, rispetto a quella del 1974 (Grafico 16, pannello B). Secondo le banche intervistate la restrizione creditizia avrebbe iniziato ad attenuarsi in misura significativa a partire dalla seconda metà del 2009.

GRAF. 16

IMPIEGHI AL SETTORE PRIVATO
(Tassi di crescita sul trimestre corrispondente; deviazioni rispetto
al valore del picco ciclico)



Fonte: elaborazioni su dati BANCA D'ITALIA.

Note: gli impieghi al settore privato non includono le sofferenze, i prestiti della Cassa depositi e prestiti e i pronti contro termine attivi. La crescita degli impieghi in termini reali è ottenuta deflazionando lo stock degli impieghi in termini nominali con il deflatore del PIL.

Il rapporto tra le consistenze degli impieghi e il PIL nominale, depurato dal suo trend di lungo periodo,²⁰ dopo aver raggiunto un picco agli inizi del 2008, ha registrato una netta diminuzione (Grafico 17, pannello A). Nel periodo antecedente l'inizio della recessione esso ha mostrato una crescita sostenuta e prolungata analogamente a quanto accaduto negli altri episodi presi in considerazione. L'inizio della flessione dell'indicatore ha coinciso con l'avvio della crisi, come nel 1974 e diversamente da quanto osservato nel 1992-93, quando essa è iniziata più tardi, ma si è protratta per quattro anni. Rispetto all'episodio degli anni settanta, il calo del periodo recente è stato meno accentuato (pari a circa la metà; Grafico 17, pannello B).²¹

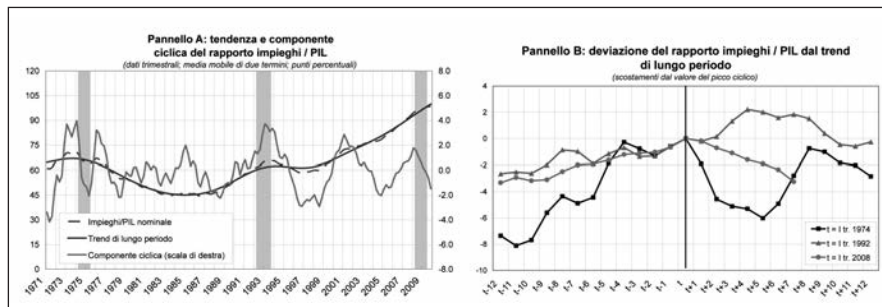
L'andamento del rapporto tra credito effettivamente utilizzato in conto corrente e quello accordato può fornire indicazioni per l'individuazione di una restrizione nell'offerta di prestiti. Un aumento del rapporto potrebbe segnalare la tendenza degli intermediari a contenere il credito accordato alla clientela, costringendo quest'ultima a un maggiore ricorso ai finanziamenti già disponibili. In tali frangenti si dovrebbe osservare una contrazione degli importi accordati o una loro

²⁰ Il trend di lungo periodo è stato stimato per mezzo di un filtro Hodrick-Prescott. Tale procedura è utilizzata anche in alcuni lavori recenti sulle crisi finanziarie. Si vedano ad esempio BORIO C. - DREHMAN M. (2009) e MENDOZA E. - TERRONES M. (2008).

²¹ In quegli anni la fortissima oscillazione del rapporto impieghi/PIL riflette l'inasprimento (aprile 1974) e la successiva eliminazione (novembre dello stesso anno) del massimale sugli impieghi.

GRAF. 17

RAPPORTO IMPIEGHI/PIL NOMINALE



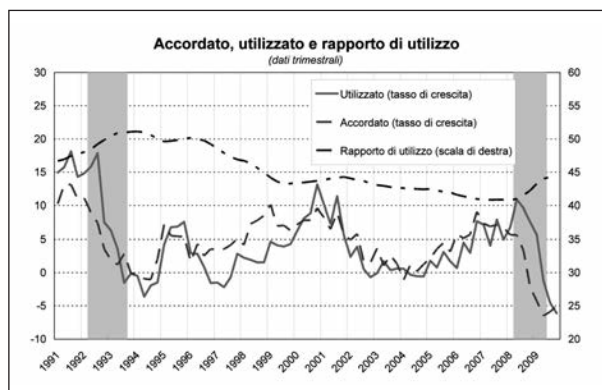
Fonte: elaborazioni su dati ISTAT e BANCA D'ITALIA.

Note: gli impieghi al settore privato non includono le sofferenze, i prestiti della Cassa depositi e prestiti e i pronti contro termine attivi. Il PIL nominale trimestrale è espresso in ragione d'anno utilizzando la somma mobile di quattro trimestri. Il trend di lungo periodo e la componente ciclica del rapporto impieghi/PIL nominale sono stimati attraverso un filtro Hodrick-Prescott con parametro di troncamento pari a 1600. Le aree ombreggiate segnalano le tre fasi recessive esaminate.

crescita inferiore a quella dell'utilizzato. Nella fase ciclica in analisi, il credito utilizzato ha continuato a crescere nel 2008 per poi contrarsi bruscamente nell'anno successivo, mentre quello accordato ha rallentato repentinamente sino a flettere in misura significativa dalla fine del 2008; il rapporto di utilizzo è di conseguenza aumentato come in occasione della recessione del 1992, sebbene su livelli inferiori (Grafico 18; i dati non sono disponibili per le crisi precedenti).

GRAF. 18

ACCORDATO E UTILIZZATO SULLE LINEE DI CREDITO



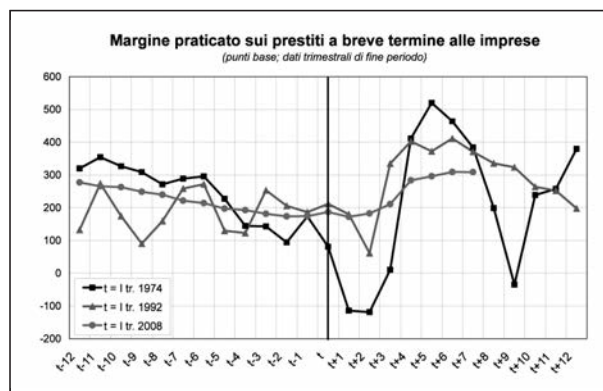
Fonte: elaborazioni su dati BANCA D'ITALIA.

Nota: fino a dicembre 2000 i dati escludono l'utilizzato e i margini relativi alle linee di credito salvo buon fine. Le aree ombreggiate segnalano le fasi recessive esaminate.

Segnali rilevanti possono giungere dai *differenziali tra i tassi sui prestiti bancari a breve termine alle imprese e quelli del mercato monetario a tre mesi*. Nel periodo recente tale *spread* ha segnato un incremento del tutto in linea con i consueti ritardi di aggiustamento dinamico alle variazioni dei tassi ufficiali (Grafico 19). Il confronto con le altre recessioni prese in considerazione è reso difficile dalla elevata volatilità dei dati per gli episodi passati. Va tuttavia evidenziato che, sia nel 1974-75 sia nel 1992-93, si è registrato, pur con un ritardo di alcuni trimestri, un più rapido aumento del margine.²²

GRAF. 19

MARGINE SUI PRESTITI ALLE IMPRESE



Fonte: elaborazioni su dati BANCA D'ITALIA.

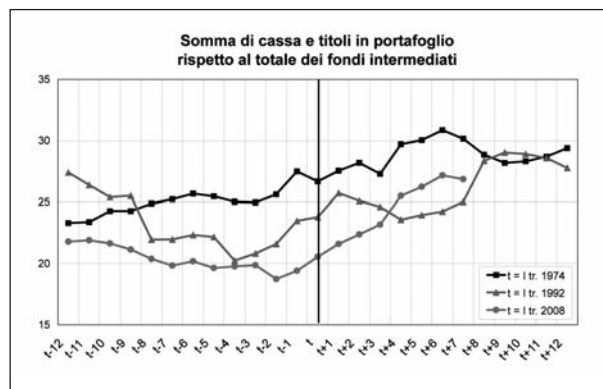
Un'indicazione di restrizione dell'offerta di credito può provenire da una ricomposizione dell'attivo bancario a favore di attività più liquide, meno rischiose. L'*indice di liquidità* – misurato dal rapporto tra la somma della cassa e dei titoli negoziabili in portafoglio e il valore complessivo dei fondi intermediati – è aumentato complessivamente di circa 9 punti percentuali fra l'inizio delle tensioni sui mercati finanziari nell'estate del 2007 e la fine del 2009 (Grafico 20). Tale andamento non sembra differire in modo sostanziale da quanto osservato durante le altre principali fasi recessive: negli anni settanta il grado di liquidità è cresciuto progressivamente per oltre quattro anni, di circa 6 punti percentuali, mentre nella

²² La dinamica dello *spread*, una misura del premio per il rischio di insolvenza, è coerente con quella del *tasso di ingresso in sofferenza* (rapporto tra il flusso di nuove sofferenze e lo stock di prestiti vivi all'inizio del periodo considerato, disponibile solo a partire dai primi anni novanta), cresciuto al 4,4 per cento durante il periodo 1992-93 e al 2,2 per cento nella fase recessiva recente.

crisi avviata nel 1992 l'incremento si è protratto per circa tre anni ed è stato pari a 9 punti percentuali.²³

GRAF. 20

INDICE DI LIQUIDITÀ DEGLI ATTIVI BANCARI



Fonte: elaborazioni su dati BANCA D'ITALIA.

Note: l'indice di liquidità è calcolato come rapporto tra la somma di cassa e titoli in portafoglio e il totale dei fondi intermediati. Per il 1974 tale indicatore è ottenuto dall'aggregazione dei bilanci delle aziende di credito e degli istituti di credito speciale.

Vincoli all'espansione degli impieghi possono provenire dall'indebolimento patrimoniale delle banche. Per dato *rapporto "desiderato" tra il totale dell'attivo e la somma del capitale e delle riserve (leverage)*, un deterioramento del capitale, nella misura in cui risulta difficile riportarlo al livello preesistente, come avviene tipicamente in fasi di crisi, obbliga le banche a diminuire le attività iscritte in bilancio. Ciò può dare origine a un circolo vizioso tra l'andamento dei mercati finanziari, il credito e l'attività economica (meccanismo dell'acceleratore finanziario). Il fenomeno è tanto più rilevante quanto maggiore è il *leverage* iniziale ed è esacerbato nel caso in cui il suo livello desiderato vari in maniera prociclica.²⁴ Il *leverage* delle banche nell'episodio più recente risulta molto simile a quello osservato nella recessione del 1992-93, ma assai inferiore a quello registrato nel 1974-75, per effetto

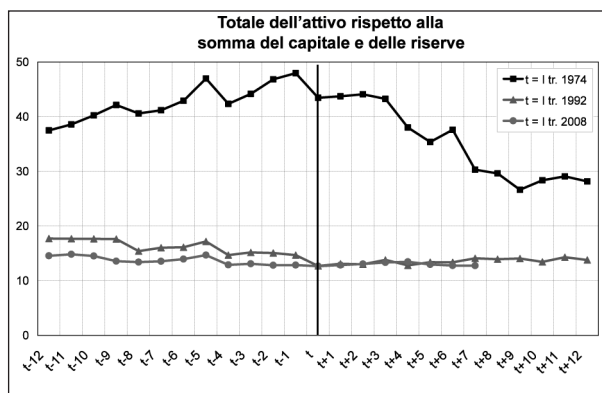
²³ Il diverso livello dell'indicatore osservato nel 2008 è frutto di una tendenza di lungo periodo connessa al processo di consolidamento del sistema bancario, che ha consentito un miglioramento dell'efficienza della gestione della liquidità.

²⁴ L'importanza di questi meccanismi con riferimento alla crisi più recente è stata analizzata da ADRIAN T. - SHIN H. S. (2008). Per una più ampia rassegna su queste tematiche si veda PANETTA F. et AL. (2009).

anche dell'introduzione nei primi anni novanta dei requisiti patrimoniali per gli intermediari creditizi (Grafico 21).²⁵

GRAF. 21

LEVERAGE DELLE BANCHE



Fonte: elaborazioni su dati BANCA D'ITALIA.

Note: il *leverage* è calcolato come rapporto tra totale dell'attivo e somma del capitale e delle riserve. Per il 1974 tale indicatore è ottenuto dall'aggregazione dei bilanci delle aziende di credito e degli istituti di credito speciale.

Nel complesso, l'intensità della restrizione relativa al biennio 2008-2009 appare elevata, ma inferiore a quella degli anni settanta e più simile a quanto osservato nel 1992, seppure in presenza delle differenze già evidenziate. Una valutazione più ampia si può evincere dall'estensione del confronto a tutte le fasi di forte rallentamento degli impieghi rilevate dagli anni settanta in poi distinguendo tra quelle caratterizzate, come l'attuale, da una contrazione dell'offerta di credito e quelle per le quali tali fattori non sembrano aver giocato un ruolo preminente.²⁶

I risultati sono presentati nella Tavola 1. Escludendo l'ultimo, è possibile identificare sette episodi di marcata decelerazione degli impieghi bancari, di cui quattro (compresi quelli del 1974 e del 1992) caratterizzati da restrizioni dal lato dell'offerta. Nella fase più recente il rallentamento del credito, pari a 12 punti percentuali cumulati nell'arco di 9 trimestri, è esattamente in linea con quello

²⁵ L'indicatore è basato su dati di bilancio non consolidati a livello di gruppo bancario (non riflette pertanto le attività delle controllate all'estero); considerando i dati consolidati, il *leverage* del sistema bancario italiano sarebbe pari a poco meno del doppio.

²⁶ L'individuazione dei periodi da esaminare, limitatamente agli episodi non già considerati in precedenza, si basa sulle indicazioni ricavabili da BONACCORSI E. *et AL.* (2003).

medio degli episodi caratterizzati da restrizioni dell'offerta, ma inferiore di un quinto se valutato in termini reali. Il calo della componente ciclica del rapporto impieghi/PIL risulta inferiore a quello registrato in media, sia per misura (di circa un terzo) sia per durata (di un trimestre).

TAV. 1

DURATA E INTENSITÀ DEGLI EPISODI DI RALLENTAMENTO
DEGLI IMPIEGHI BANCARI

Fasi di forte rallentamento degli impieghi bancari	Variatz. della crescita degli impieghi in termini nominali	Variatz. della crescita degli impieghi in termini reali (punti percentuali)	Variatz. del rapporto impieghi/PIL dal <i>trend</i>	Durata del rallentamento degli impieghi in termini nominali	Durata del rallentamento degli impieghi in termini reali (trimestri)	Durata del calo del rapporto impieghi/PIL dal <i>trend</i>	Restrizioni dal lato dell'offerta ¹
<i>1974-75</i>	-13	-15	-6	4	4	5	Sì
<i>1976-78</i>	-14	-15	-4	7	8	7	Sì
<i>1981-82</i>	-5	-6	-1	5	4	4	Sì
<i>1984-86</i>	-13	-10	-3	6	5	6	No
<i>1989-91</i>	-7	-8	0	4	7	1	No
<i>1992-94</i>	-15	-13	-7	10	11	15	Sì
<i>2001-02</i>	-9	-11	-2	7	8	7	No
<i>2007-09</i>	-12	-10	-3	9	10	7	Sì
	Valori medi						
Con restrizioni dell'offerta	-12	-12	-5	7	7	8	Sì
Senza restrizioni dell'offerta	-10	-9	-2	6	7	5	No

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT e BANCA D'ITALIA.

Note: (1) La metodologia utilizzata per l'individuazione delle restrizioni di offerta è basata sul lavoro di BONACCORSI E. *et al.* (2003) e su analisi degli autori su dati Banca d'Italia. In corsivo sono evidenziate le tre recessioni considerate nel resto dell'analisi presentata in questo studio. La durata e l'intensità del rallentamento sono calcolati rispetto al picco e al minimo ciclico di ciascuna delle variabili in esame.

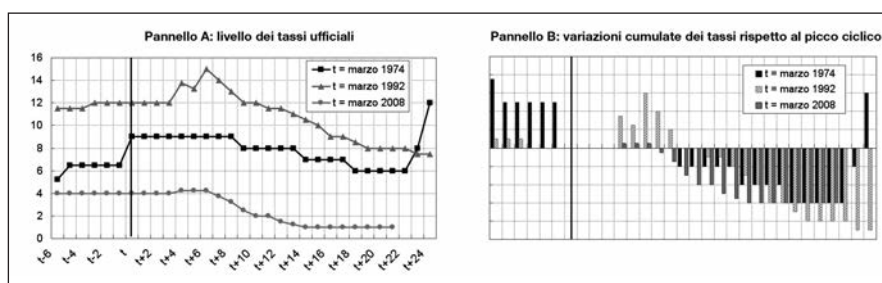
3.2 I tassi di interesse

In questo paragrafo si analizza il comportamento dei tassi ufficiali e di quelli reali a breve termine in corrispondenza delle fasi recessive prese in considerazione. Nel confronto con gli episodi degli anni settanta e novanta è necessario tenere conto del fatto che in passato la politica monetaria è stata condotta anche attraverso strumenti di controllo diretto degli aggregati monetari e creditizi; nella recessione in esame sono state adottate misure non convenzionali di espansione della liquidità che incidono sulla struttura e sulla dimensione del bilancio delle autorità monetarie.

Sia nel 1974 sia nell'episodio più recente le autorità monetarie hanno reagito alla contrazione dell'attività economica con forti riduzioni dei *tassi ufficiali*. Al contrario, all'avvio della recessione del 1992-93 ha corrisposto una restrizione di marcata entità in risposta alla crisi valutaria; solo successivamente all'uscita della lira dal meccanismo di cambio del Sistema Monetario Europeo (SME) le condizioni monetarie sono state allentate (Grafico 22).²⁷

GRAF. 22

TASSI UFFICIALI
(punti percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati BANCA D'ITALIA e BCE; mesi a partire dal picco ciclico (t).

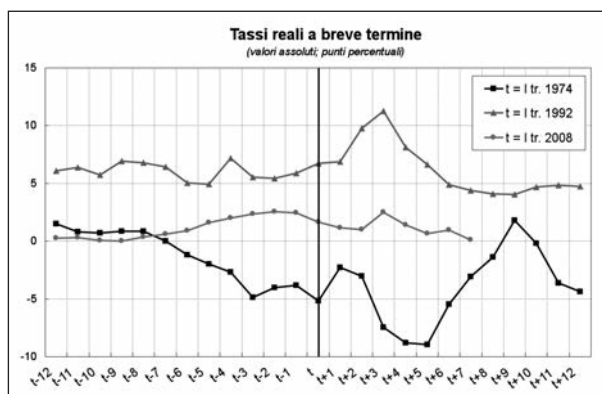
Nell'insieme dei venti mesi successivi all'inversione del ciclo, nell'episodio del 1974 le autorità monetarie diminuirono il tasso ufficiale di sconto di 300 punti base, dal 9 al 6 per cento. Durante la recessione del 1992-1993 il calo complessivo nello stesso orizzonte di tempo fu di 400 punti base, dal 12 all'8 per cento (dopo il temporaneo rialzo al 15 per cento all'apice della crisi valutaria). Da marzo 2008 a maggio 2009 il Consiglio direttivo della Banca Centrale Europea (BCE) ha ridotto il tasso minimo sulle operazioni di rifinanziamento principali (ORP) di 300 punti base, dal 4 all'1 per cento (l'allentamento ha preso avvio nell'ottobre 2008, dopo un incremento di 25 punti base deciso in luglio, in un contesto di brusco e marcato aumento dell'inflazione). I tassi ufficiali, raggiunto il livello più basso osservato dalla costituzione dell'area dell'euro, sono stati successivamente mantenuti invariati; per quanto rilevato finora, pertanto, la diminuzione nella recessione più recente è stata equivalente a quella registrata cumulativamente nel 1974-1975, ma assai più tempestiva e rapida.

²⁷ L'allentamento delle condizioni monetarie fu attuato in ritardo rispetto all'inversione del ciclo economico a causa delle necessità di contrastare gli attacchi speculativi alla lira e mantenere la parità con il marco tedesco prevista dal regime di cambi dello SME; tra giugno e settembre del 1992 la Banca d'Italia aumentò i tassi ufficiali di 300 punti base, al 15 per cento.

Nel confronto tra gli episodi in esame, importanti differenze si evidenziano nell'andamento dei *tassi reali*. Da un lato, nel 1992-93 essi si sono sistematicamente collocati su valori assai superiori a quelli più recenti, a loro volta molto contenuti già prima dell'inizio della recessione (Grafico 23). Dall'altro, il basso livello dell'inflazione durante la recessione del 2008-2009 e la vicinanza dei tassi allo zero hanno posto un limite alla manovra monetaria. Lo stesso basso livello dell'inflazione ha impedito alla politica monetaria di assumere immediatamente una connotazione così espansiva come accadde negli anni settanta, quando la sostenuta crescita dei prezzi seguita allo *shock* petrolifero del 1973 determinò valori fortemente negativi del tasso reale ben prima dell'inversione del ciclo economico. Nell'episodio più recente, la rapida riduzione del tasso minimo sulle ORP da parte della BCE ha impedito che il brusco rientro delle tensioni inflative nella seconda parte del 2008 si riflettesse sul tasso di interesse reale che, nonostante il lieve rialzo alla fine dello stesso anno, si è mantenuto su livelli contenuti, collocandosi poi su livelli appena positivi alla fine del 2009.

GRAF. 23

TASSI REALI



Fonte: elaborazioni su dati BANCA D'ITALIA, BCE e FONDO MONETARIO INTERNAZIONALE.

Nella valutazione della risposta della politica monetaria è peraltro importante tenere presenti gli *interventi di tipo quantitativo*. Nella prima parte del 1974, a causa dei forti aumenti dei corsi petroliferi dell'anno precedente, la Banca d'Italia, al fine di contrastare le pressioni inflazionistiche e riequilibrare il disavanzo della bilancia dei pagamenti, pose in essere l'inasprimento di vincoli amministrativi

sugli impieghi,²⁸ dettato dalla necessità di frenare l'espansione degli aggregati monetari; l'Istituto modificò il proprio orientamento soltanto alla fine del 1974 quando, in presenza di un rientro delle tensioni inflative per effetto della contrazione della domanda interna ed estera, rimosse i vincoli all'espansione del credito e diminuì i tassi ufficiali. Nella crisi dell'ultimo biennio, oltre a ridurre rapidamente i tassi ufficiali, l'Eurosistema ha messo in atto misure non convenzionali di politica monetaria miranti ad ovviare ai malfunzionamenti del mercato monetario e a sostenere, principalmente attraverso il sistema bancario, il credito all'economia. In particolare, sono state adottate procedure di asta a tasso fisso con piena aggiudicazione dell'importo richiesto; sono state allungate fino a dodici mesi le scadenze delle operazioni di rifinanziamento degli intermediari ed è stato deciso l'acquisto di obbligazioni garantite (*covered bonds*).²⁹

4. - Conclusioni

Sulla base di quanto descritto nel presente lavoro, la recessione che ha colpito l'economia italiana nel 2008-09 condivide con le gravi crisi del passato alcuni tratti essenziali, cui ne affianca di peculiari. Relativamente ai principali aggregati macroeconomici reali, essi si possono sintetizzare nei punti che seguono.

- La contrazione del PIL è risultata, escludendo i periodi bellici e le loro immediate prossimità, fra le più durature e profonde attraversate dall'Italia. La perdita cumulata, ben più grave di quelle del 1974-1975 e del 1992-1993, è stata di entità analoga a quella registrata negli anni trenta. La riduzione del prodotto ha risentito soprattutto del calo eccezionale osservato nel settore industriale, le cui quantità manufatte sono scese, nella primavera del 2009, su livelli prossimi a quelli rilevati più di vent'anni prima.

- Riflettendo la dimensione mondiale della crisi, è soprattutto venuto a mancare lo stimolo proveniente dalle esportazioni che, in presenza della persistente debolezza della domanda interna, avevano fornito un importante sostegno alla ripresa economica del 2005-2007. La flessione che le vendite all'estero hanno subito nel 2008-2009 non ha precedenti nelle crisi del 1974-1975 e del 1992-1993 quando, favorite rispettivamente dalla pronta ripresa del commercio internazionale e da una forte svalutazione del cambio, avevano rapidamente intrapreso un

²⁸ Inoltre, vi era un vincolo di portafoglio nei bilanci delle aziende di credito che implicava un obbligo all'acquisto di obbligazioni e una conseguente diminuzione della quota degli impieghi nei bilanci delle banche. Si veda BANCA D'ITALIA (1973, 1974).

²⁹ Le misure elencate comprendono quelle adottate entro la fine del 2009.

sentiero di crescita robusta. Durante la caduta, il profilo delle esportazioni è risultato simile a quello rilevato negli anni trenta.

- Fra le componenti interne di domanda, alla marcata contrazione dei consumi di beni durevoli, caratteristica anche di tutte le recessioni passate, si è aggiunta quella degli acquisti di beni non durevoli, che aggrava un indebolimento ormai quinquennale. Sul dato negativo, la cui misura pur relativamente contenuta non ha pari nel dopoguerra, ha inciso soprattutto il prolungato ristagno del reddito disponibile reale delle famiglie, in atto dai primi anni novanta e non riscontrabile nei decenni precedenti; si sono aggiunte le diffuse preoccupazioni sulle prospettive del mercato del lavoro, fortemente accresciutesi nel corso della recessione.

- Il forte calo degli investimenti registrato ripercorre il profilo flettente osservato nelle precedenti contrazioni: relativamente lento e prolungato nelle costruzioni, più rapido nei beni strumentali. La flessione cumulata è di molto superiore a quella segnata nella metà degli anni settanta e dello stesso ordine di quella dei primi anni novanta.

- Infine, il sentiero di sviluppo lungo cui si è giunti alla crisi corrente è stato decisamente meno sostenuto di quello che ha preceduto tutte le altre recessioni prese a confronto: nella media del quinquennio 2003-2007 il PIL è cresciuto a un tasso inferiore alla metà di quello degli anni 1988-1992 e pari a un quarto rispetto ai periodi 1970-1974 e 1925-1929.

Per quanto riguarda le variabili relative al credito e ai tassi di interesse, si possono trarre i seguenti elementi di sintesi.

- Sulla base di un insieme di indicatori di quantità e di prezzo, il profilo di restrizione creditizia rilevato nella recessione più recente appare simile a quello osservato nel 1992-1993, ma inferiore a quello degli anni settanta (quando, peraltro, erano in essere anche vincoli quantitativi agli impieghi).

- La riduzione nella crescita degli impieghi in termini reali risulta lievemente inferiore rispetto a quella registrata, in media, nelle altre quattro principali fasi di restrizione dell'offerta individuate dagli anni settanta, ma si è protratta per un numero superiore di trimestri; la flessione della componente ciclica del rapporto impieghi/PIL è stata inferiore di circa un terzo di quella osservata in media in quei periodi.

- Nella recessione più recente, la riduzione dei tassi ufficiali è stata più rapida rispetto a quelle del 1974-1975 e del 1992-1993. Sono state messe in atto, inoltre, misure di concessione della liquidità al sistema bancario di natura del tutto eccezionale.

- Sebbene il basso livello dell'inflazione durante la crisi del 2008-2009 abbia posto alla manovra monetaria un limite che non era presente negli altri due epi-

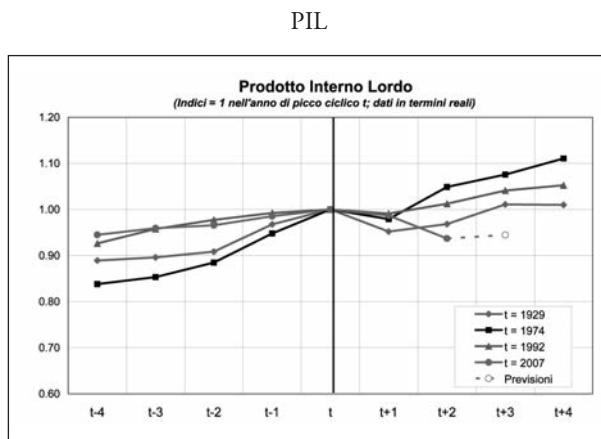
sodi presi in considerazione, nel complesso i tassi reali si sono mantenuti su valori molto contenuti, assai inferiori a quelli osservati nella recessione degli anni novanta. La *stance* monetaria aveva assunto toni molto più espansivi nel 1974-75 quando l'inflazione, in parte riconducibile allo *shock* petrolifero, aveva determinato una forte diminuzione dei tassi reali, su livelli negativi ancor prima dell'inizio della crisi.

APPENDICE I

Un cenno agli anni trenta

Sulla base delle serie storiche della contabilità nazionale annuale, che per il periodo antecedente il 1970 devono essere considerate con particolare prudenza a causa del carattere di ricostruzione storica non ufficiale dei dati disponibili, la flessione del PIL nel biennio 2008-2009 risulta, escludendo i cali rilevati nel corso o nell'immediata prossimità delle guerre mondiali, fra le più durature e profonde attraversate dall'economia italiana. La contrazione ha indotto infatti una perdita cumulata simile a quella stimata per la crisi successiva al 1929 (Grafico AI.1).³⁰

GRAF. AI.1



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT e ROSSI N. *et AL.*(1993); le previsioni per il 2010 sono tratte da FONDO MONETARIO INTERNAZIONALE (2010).

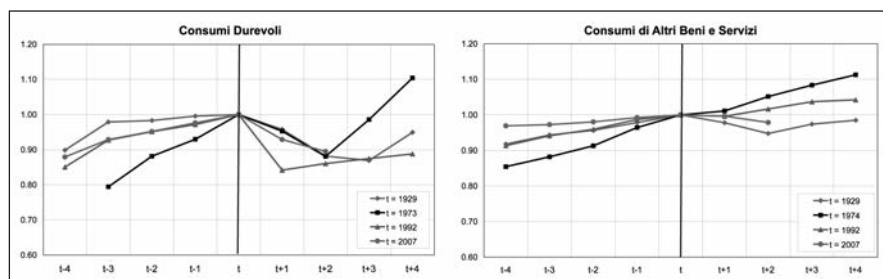
Alcuni dei tratti distintivi delle recessioni del dopoguerra riportati nei paragrafi del testo trovano riscontro anche in quella successiva al 1929. Fra le componenti

³⁰ La fonte di riferimento dei dati impiegati per l'analisi della recessione successiva al 1929 è ROSSI N. *et AL.*(1993), le cui serie storiche iniziano nel 1890. La misura della flessione produttiva dei primi anni trenta è sostanzialmente confermata anche da altre ricostruzioni storiche, come ISTAT (1957); REY G. (1991); MADDISON A. (1991); FUA G. - GALLEGATI M. (1993). Tuttavia, mentre ROSSI N. *et AL.*(1993) segnalano una contrazione limitata al 1930, le altre fonti la estendono al 1931.

di spesa delle famiglie, pure allora i *consumi di beni durevoli* subirono la riduzione più netta, protratta però su un arco temporale maggiore rispetto agli episodi recessivi recenti (Grafico AI.2). Diversamente da questi ultimi, inoltre, gli effetti della crisi si estesero ai *consumi di altri beni e servizi*, segnando una diminuzione significativa che si confronta con la breve decelerazione del 1974-75 e con il calo appena accennato del 1992-93 e del 2008-09 (Grafico AI.2). Depurando tale aggregato dalla componente di servizi, dunque limitando l'analisi ai soli *consumi di beni non durevoli*, la contrazione del 1930-1931 trova un'analogia nella flessione cumulata nel periodo 2007-2009 (-4,7 per cento).³¹

GRAF. AI.2

CONSUMI DELLE FAMIGLIE
(Indici=1 nell'anno di picco ciclico *t*; dati in termini reali)



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT e ROSSI N. *et AL.* (1993).

Nota: i consumi di altri beni e servizi includono la spesa per beni non durevoli, semidurevoli e per servizi.

Anche per gli investimenti fissi lordi il calo più profondo fu registrato durante la recessione dei primi anni trenta, con alcune peculiarità nei tempi di recupero dei livelli antecedenti la crisi.³² La netta contrazione della componente residenziale nel 1931-1932, relativamente breve rispetto a quanto rilevato negli episodi più

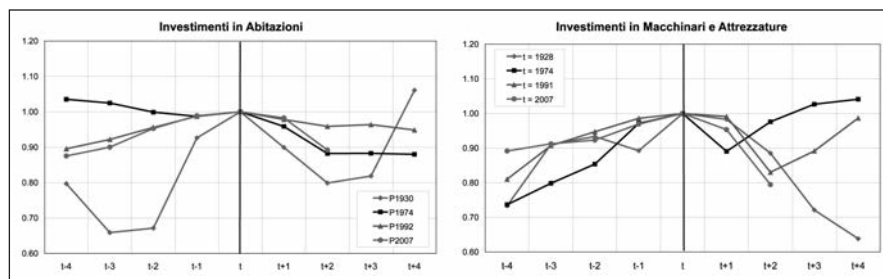
³¹ ROSSI N. *et AL.* (1993) non forniscono, diversamente dalla contabilità nazionale attualmente pubblicata dall'Istat, la voce dei "consumi di beni non durevoli". Per approssimarla utilizzando i dati disponibili, si sono sottratte dall'aggregato dei "consumi di beni non durevoli e servizi" le Spese sanitarie, quelle in Trasporti e comunicazioni, in Istruzione e spettacoli, in Altri beni e servizi. Le altre fonti storiche considerate (si veda la nota 38) non riportano le disaggregazioni per tipologia di spesa delle famiglie. Da REY G. (1991) è desumibile il totale dei consumi, che in occasione della crisi dei primi anni trenta ha un profilo sostanzialmente analogo a quello ricostruito da ROSSI N. *et AL.* (1993).

³² La più marcata flessione degli investimenti nella crisi successiva al 1929 rispetto agli episodi più recenti è confermata anche dai dati di REY G. (1991).

recenti, venne rapidamente annullata, nell'arco di soli 4 anni, un lasso temporale largamente inferiore ai 18 e ai 12 anni necessari per compensare le flessioni, pur di misura dimezzata, del 1975 e del 1993 (Grafico AI.3).

GRAF. AI.3

INVESTIMENTI
(Indici=1 nell'anno di picco ciclico t ; dati in termini reali)



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT e ROSSI N. *et al.* (1993).

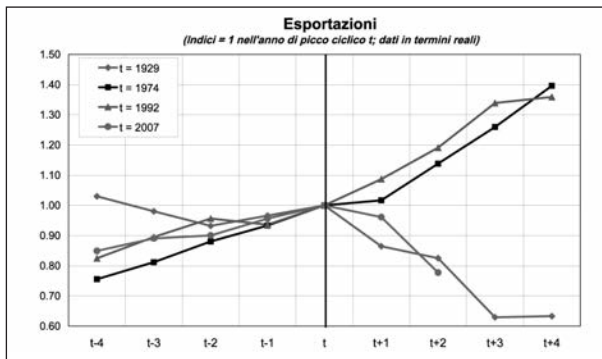
Nel caso degli investimenti in macchinari e attrezzature, che al contrario delle recessioni del dopoguerra si ridussero per lungo tempo, il recupero dei livelli richieste invece quasi un decennio, contro i 4 anni necessari nella media delle crisi degli anni settanta e novanta (Grafico AI.3). Per entrambe le componenti il peggioramento registrato nel 2008-09 è, nel confronto storico, ancora contenuto. La dimensione globale della Grande Depressione si è riflessa in misura marcata sulle *esportazioni* che, a partire dal 1930 e, successivamente, sulla scorta delle politiche di autarchia e degli effetti della guerra, hanno segnato una tendenza negativa protrattasi fino al 1945, recuperando solo nel 1949 i livelli raggiunti vent'anni prima. La forte contrazione delle vendite all'estero nel 2008 e nel 2009 (-3,9 e -19,1 per cento, rispettivamente) ha dimensioni inferiori, ma costituisce nondimeno uno degli elementi di maggiore gravità della recessione più recente (Grafico AI.4).

Infine, estendendo il confronto storico al credito bancario, la crisi iniziata alla fine degli anni venti è stata caratterizzata da una contrazione di entità molto superiore a quella osservata in tutte le recessioni del dopoguerra, compresa quella più recente (Grafico AI.5). Sulla base di dati annuali, la crescita degli impieghi diminuì di 20 punti percentuali in tre anni, portandosi su valori fortemente negativi. Tale indebolimento della dinamica risulta pari al doppio rispetto a quello registrato nel 2008-09, anche se misurato in termini reali.³³

³³ Il confronto storico su dati annuali fornisce indicazioni leggermente diverse da quelle desunte sulla base dei dati trimestrali nella misura in cui i picchi e i minimi ciclici non coincidono con la fine dell'anno.

GRAF. AI.4

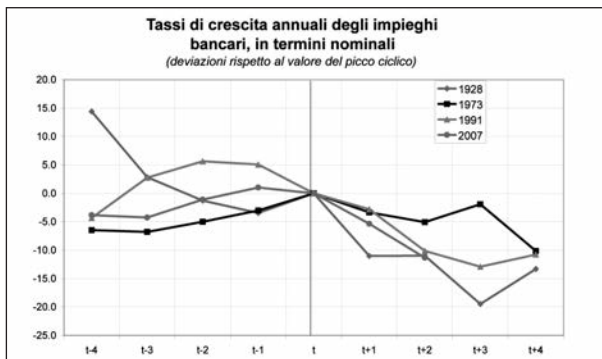
ESPORTAZIONI



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT e ROSSI N. et AL. (1993).

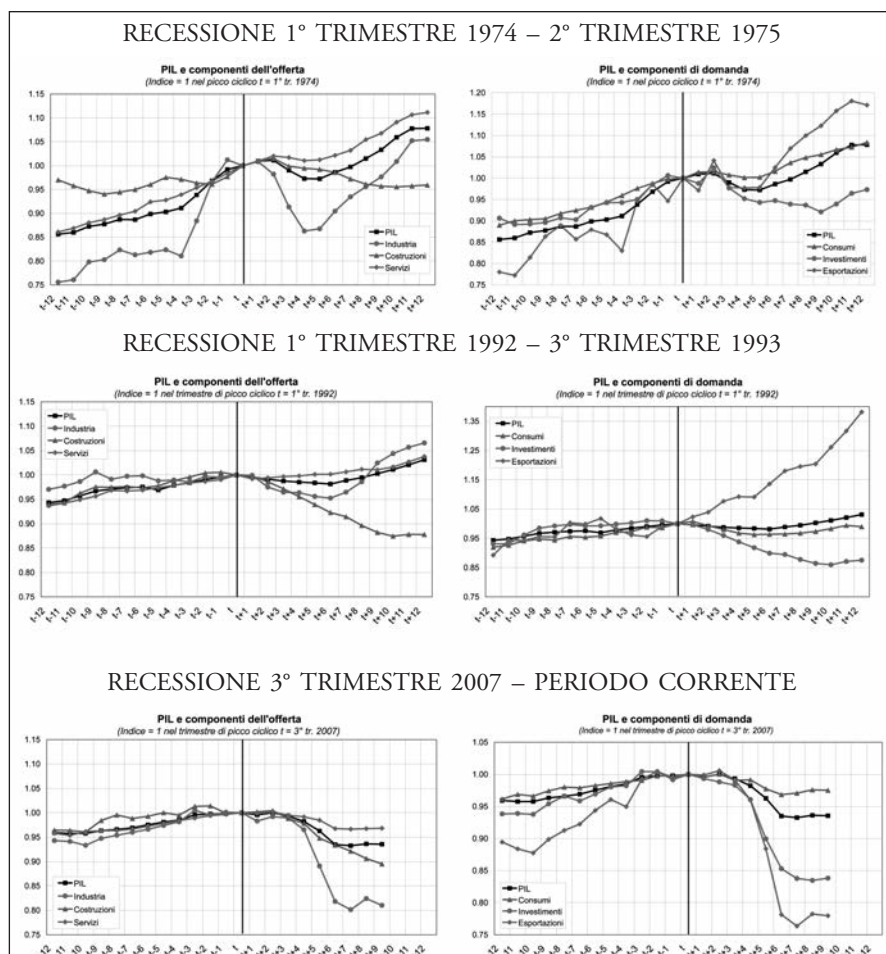
GRAF. AI.5

IMPIEGHI AL SETTORE PRIVATO



Fonte: elaborazioni su dati BANCA D'ITALIA e ROSSI N. et AL. (1993).

APPENDICE II

L'EVOLUZIONE DEL PIL E DELLE SUE COMPONENTI
IN CORRISPONDENZA DELLA DATAZIONE
DEL CICLO ECONOMICO ITALIANO ELABORATA DALL'ISAE

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

Nota: i grafici dal lato dell'offerta presentano la stessa scala, mentre quelli dal lato della domanda hanno scale differenti a causa del peculiare andamento delle esportazioni.

Dal lato dell'offerta (grafici di sinistra), il valore aggiunto generato dai principali settori dell'economia (industria, costruzioni, servizi) tratteggia andamenti sostanzialmente sincroni in prossimità dell'avvio delle fasi recessive; non emerge

una stabile caratterizzazione di alcuno di essi in termini di anticipo o di ritardo temporale rispetto al punto di massimo ciclico. Alle rapide contrazioni dell'industria e a quelle più gradualmente e prolungate delle costruzioni si affianca, come già rilevato nel testo dell'articolo, una maggiore resistenza del comparto terziario agli effetti delle crisi.

Anche dal lato della domanda (grafici di destra), le principali componenti hanno reagito con tempi pressoché sincroni agli *shock* negativi all'origine delle tre recessioni prese a confronto. A fronte della spiccata componente ciclica degli investimenti fissi lordi e di quella più contenuta della spesa per consumi, le esportazioni hanno registrato andamenti peculiari connessi a determinanti 'esogene': alla pronta ripresa del 1975, sospinta dal netto irrobustimento del commercio mondiale, e alla decisa accelerazione del 1992, favorita dalla svalutazione del cambio, si affianca la brusca contrazione attualmente in corso.

INTENSITÀ E DURATA DELLE CRISI A CONFRONTO

	Contrazione percentuale trimestrale media			Contrazione percentuale cumulata			Durata delle contrazioni in trimestri			Trimestri necessari per recuperare i livelli pre-crisi		
	Crisi del:			Crisi del:			Crisi del:			Crisi del:		
	1974-75	1992-93	2008-09 ¹	1974-75	1992-93	2008-09 ¹	1974-75	1992-93	2008-09 ¹	1974-75	1992-93	2008-09 ¹
Lato dell'offerta												
PIL	-1,3	-0,3	-1,4	-3,8	-1,9	-6,8	3 (4q, 74-2q, 75)	6 (2q, 92-3q, 93)	5 (2q, 08-2q, 09)	6	9	-
Val. agg. Ind. in senso stretto	-5,1	-0,8	-4,2	-14,4	-4,7	-19,2	3 (3q, 74-1q, 75)	6 (2q, 92-3q, 93)	5 (2q, 08-2q, 09)	9	9	-
Val. agg. Costruzioni	-0,8	-1,3	-1,6	-5,9	-13,0	10,9	8 (4q, 74-3q, 76)	11 (1q, 92-3q, 94)	7 (2q, 08-?)	21	40	-
Val. agg. Servizi	-0,4	-0,8	-0,7	-0,9	-0,8	-3,5	2 (4q, 74-1q, 75)	1 (2q, 92-2q, 92)	5 (2q, 08-2q, 09)	4	5	-
Lato della domanda												
Consumi delle famiglie	-0,7	-1,1	-0,5	-1,4	-4,4	-3,2	2 (4q, 74-1q, 75)	4 (3q, 92-2q, 93)	6 (4q, 07-1q, 09)	4	19	-
in beni non durevoli	-0,5	-0,6	-0,6	-1,0	-1,9	-3,3	2 (4q, 74-1q, 75)	3 (3q, 92-1q, 93)	6 (2q, 08-3q, 09)	4	10	-
in beni durevoli	-2,2	-4,4	-2,1	-14,3	-23,5	-15,6	7 (4q, 74-2q, 75)	6 (3q, 92-4q, 93)	8 (2q, 07-1q, 09)	13	21	-
in beni semidurevoli	-1,5	-1,1	-2,9	-4,4	-7,3	-8,5	3 (3q, 74-1q, 75)	7 (2q, 92-4q, 93)	3 (3q, 08-1q, 09)	7	14	-
in servizi	in crescita	-0,6	-0,3	in crescita	-1,2	-1,5	in crescita	2 (2q, 92-3q, 93)	5 (2q, 08-2q, 09)	in crescita	7	-
Investimenti fissi lordi												
in abitazioni	-0,9	-2,5	-2,2	-8,5	-16,0	-16,5	10 (1q, 74-2q, 76)	7 (2q, 92-4q, 93)	8 (4q, 07-3q, 09)	22	23	-
in altre costruzioni	-1,7	-0,3	-2,0	-13,0	-3,8	-15,0	8 (4q, 74-3q, 76)	12 (3q, 92-2q, 95)	8 (1q, 08-?)	69	14	-
in macc. attr. trap.	-1,2	-2,5	-1,5	-6,1	-26,5	-10,6	5 (3q, 75-3q, 76)	12 (4q, 91-3q, 94)	7 (1q, 08-3q, 09)	24	41	-
Esportazioni												
	-2,7	-3,5	-6,2	-15,1	-22,1	-22,7	6 (1q, 74-2q, 75)	7 (2q, 92-4q, 93)	7 (3q, 08-2q, 09)	14	15	-
	-6,1	in crescita	-5,5	-6,1	in crescita	-24,6	1 (4q, 74-1q, 75)	in crescita	5 (2q, 08-2q, 09)	5	-	-

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

Note: (1) Per la recessione più recente la durata e l'intensità delle contrazioni sono calcolate fino alla disponibilità dei dati al momento della redazione di questo articolo, al quarto trimestre del 2009; essendo per alcune variabili l'episodio ancora in corso, per esse non si è in grado di indicare la data finale e, per tutte, nemmeno il numero di trimestri necessari per recuperare i livelli pre-crisi.

BIBLIOGRAFIA

- ADRIAN T. - SHIN H. S., «Liquidity and Leverage», Federal Reserve Bank of New York, *Staff Report*, no. 328, 2008.
- BANCA D'ITALIA, *Relazione annuale sul 1973*, Assemblea ordinaria dei partecipanti, Roma, 1973.
- .-.-.-, *Relazione annuale sul 1974*, Assemblea ordinaria dei partecipanti, Roma, 1974.
- BASSANETTI A. - ZOLLINO F., «The Effects of Housing and Financial Wealth on Personal Consumption: Aggregate Evidence for Italian Households», in DE BANDT O. - KNETSCH T. - PEÑALOSA J. - ZOLLINO F. (eds.), *Housing Markets in Europe. A Macroeconomic Perspective*, Berlin, Springer, 2010, pages 307-336
- BONACCORSI DI PATTI E. - GAIOTTI E. - LOTTI F., *Rallentamento degli impieghi e condizioni del mercato del credito: una rassegna degli indicatori*, Roma, Banca d'Italia, mimeo, 2002.
- BORIO C. - DREHMAN M., «Assessing the Risk of Banking Crises-Revisited», *BIS Quarterly Review*, marzo, 2009, pages 29-46.
- CINGANO F. - TORRINI R. - VIVIANO E., «Il mercato del lavoro italiano durante la crisi», Roma, Banca d'Italia, *Questioni di Economia e Finanza*, no. 68, 2010.
- CLAESSENS S. - KOSE M. A. - TERRONES M. E., «What Happens During Recessions, Crunches and Busts?», Washington (DC), *IMF Working Paper*, no. 274, 2008.
- DEL GIOVANE P. - ERAMO G. - NOBILI A., «Disentangling Demand and Supply in Credit Developments: A Survey-Based Analysis for Italy», Roma, Banca d'Italia, *Temi di Discussione*, no. 764, 2010.
- FONDO MONETARIO INTERNAZIONALE, «Financial Stress and Economic Downturns», Washington (DC), *World Economic Outlook*, ottobre, 2008, pages 131-158.
- .-.-, «From Recession to Recovery: How Soon and How Strong?», Washington (DC), *World Economic Outlook*, aprile, 2009, pages 97-132.
- .-.-, *World Economic Outlook*, Washington (DC), aprile, 2010.
- FUÀ G. - GALLEGATI M., « Un indice a catena del prodotto "reale" dell'Italia, 1861-1989», *Rivista di Storia Economica*, ottobre, vol. 10, 1993, pages 281-306.
- GUIO L. - PAIELLA M. - VISCO I., «Do Capital Gains Affect Consumption? Estimates of Wealth from Italian Households Behaviour», in KLEIN L. (eds.), *Long Run Growth and Short Run Stabilization: Essays in Memory of Albert Ando (1929-2002)*, Cheltenham, Elgar Publisher, 2006.
- ISTAT, «Indagine statistica sullo sviluppo del reddito nazionale in Italia dal 1861 al 1956», *Annali di statistica*, vol. 9(8), 1957
- MADDISON A., *Dynamic Forces in Capitalist Development. A Long-Run Comparative Review*, Oxford University Press, 1991.

- MENDOZA E. - TERRONES M., «An Anatomy of Credit Booms: Evidence from Macro Aggregates and Micro Data», Cambridge (MA), *NBER Working Paper*, no. 14049, 2008.
- MINIACI R. - WEBER G., «The Italian Recession of 1993: Aggregate Implications of Microeconomic Evidence», *Review of Economics and Statistics*, no. 81(2), 1999, pages 237-249.
- PANETTA F. - ANGELINI P. *et AL.*, «Financial Sector Pro-Cyclicality - Lessons from the Crisis», Roma, Banca d'Italia, *Questioni di Economia e Finanza*, no. 44, 2009.
- REINHART C. - ROGOFF K., «Is the 2007 US Sub-prime Financial Crisis So Different? An International Historical Comparison», *American Economic Review*, maggio, no. 98 (2), 2008, pages 339-44.
- . -, -. -, «The Aftermath of Financial Crises», *American Economic Review*, maggio, no. 99(2), 2009a, pages 466-472.
- . -, -. -, *This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly*, Princeton University Press, 2009b.
- REY G., «I conti economici dell'Italia», in REY G. (a cura di), *I conti economici dell'Italia. I. Una sintesi delle fonti ufficiali 1890-1970*, Bari, Collana storica della Banca d'Italia - statistiche, Laterza, 1991.
- ROSSI N. - SORGATO A. - TONIOLO G., «I conti economici italiani: una ricostruzione statistica, 1890-1990», *Rivista di Storia Economica*, vol. 10, 1993, pages 1-47.

Direct Price Discrimination in the Hotelling Model: Competition and Collusion

Stefano Colombo*

Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano

This paper reviews the main contributions of the literature regarding the effects of direct price discrimination within the Hotelling model. Moreover, we introduce an asymmetric Hotelling model and we show that the assumption of spatial asymmetry between firms is likely to alter the implications of price discrimination.

[JEL Classification: D43; L11; L41].

Keywords: price discrimination; hotelling model; competition; collusion.

* <stefano.colombo@unicatt.it>, Istituto di Economia e Finanza, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milan. I'm indebted with Michele Grillo for his encouragement and suggestions.

1. - Introduction

Price discrimination is a widespread business practice: a firm is said to price discriminate when two similar or identical products are sold at prices that are in different *ratios* to their marginal costs (Stigler, 1987). Economists distinguish between *direct* and *indirect* price discrimination (Stole, 2007). Direct price discrimination occurs when the price offers (uniform prices, two-part tariffs, or other price menus) of a firm vary across consumers or groups of consumers according to verifiable characteristics. Conversely, indirect price discrimination arises when the consumers are still differentiated, but the firm cannot distinguish between them: self-selection mechanisms are required to discover “indirectly” such characteristics.

Inside the category of direct price discrimination one can distinguish between first-degree and third-degree price discrimination. If the price offers of a firm vary across each consumer and each unit purchased of the good, we refer to first-degree (or perfect) price discrimination. Instead, if the price offers of a firm vary across groups of consumers, but not within each group of consumers, we refer to third-degree price discrimination.¹

The focus of this paper is on direct price discrimination within the oligopolistic spatial model of Hotelling (1929). After reviewing the most relevant contributions about the implications of price discrimination within the Hotelling framework

¹ There are many examples of direct price discrimination practices. Young citizens receiving special discounts to visit museums, or teachers paying more than students for purchasing books, are third-degree price discrimination practices. Moreover, the development of the internet as a medium of commerce allows firms to identify individual consumers with great accuracy, allowing perfect price discrimination. For example, the books retailer Books.com has adopted in 1998 a strategy where different consumers paid different prices for the same item depending on their shopping behaviour (BAILEY J., 1998). Similarly, many firms send personalized coupons via e-mails, the face values of whom depend on each consumer's willingness to pay (ALLENBY G.M. - ROSSI P., 1999). Examples are the largest competitors in the North America long-distance telephone market (AT&T, MCI and Sprint) and direct marketing companies (Land's End and L.L. Bean). Financial services firms and banks like Citigroup engage in perfect price discrimination through personalized discounts on card fees (CHEN Y. - IYER G., 2002). The importance of personalized prices has increased also in Italy. A top manager of a travels' firm states: «E-mails are effective, cheap and fundamental to understand the willingness to pay of the consumer and to update the database. Using the information that customers provide about the satisfaction of their past experience, it is possible to provide by e-mail a series of proposals (for example, the hotels where to stay) on the basis of the consumer's profile» (*Italia Oggi*, 23-1-2008).

when firms compete (Section 2) or collude (Section 3), we extend the original Hotelling framework to allow for *asymmetric* firms (Section 4). While spatial asymmetry between firms has traditionally been neglected by scholars, it will be shown that spatial asymmetry is not without consequences both for competition and collusion between price discriminating firms. This suggests that the implications of price discrimination are likely to depend on how much firms are symmetrically located in the space.

2. - Competitive Price Discrimination in the Hotelling Model

The spatial competition literature begins with the introduction of the “linear market” by Hotelling (1929). The Hotelling linear market consists of a bounded segment over which consumers are distributed. Firms are horizontally differentiated as long as they do not locate at the same point. Hotelling (1929) considers the case of uniform pricing firms, and suggests that a location-price equilibrium exists where firms are located at the centre of the market (minimal differentiation). However, D’Aspremont *et al.* (1979) show that no location-price equilibrium exists under Hotelling’s hypothesis. Instead, with a slightly modified model (quadratic instead of linear transportation costs), firms are shown to be located at the endpoints of the market (maximal differentiation).

For about fifty years, spatial models have not been used to consider the implications of price discrimination. The first article that explicitly introduces price discrimination within a spatial model is Lederer and Hurter (1986). The authors show that a location – discriminatory prices equilibrium such that transportation costs are minimized always exists. Successively, Hamilton *et al.* (1989) introduce elastic demand functions instead of unit demand functions. Two different two-stage games are studied. In both games, the firms first choose the location. Then, in the first game, the firms choose which price to apply to each consumer, while in the second game the firms choose which quantity to deliver to each consumer.² The authors show that under quantity competition firms locate at the centre of the segment, while under price competition firms locate strictly between the first and the third quartile. Hamilton and Thisse (1992) consider the case of non-linear pricing. After choosing location, each firm offers to each consumer a person-

² Note that HAMILTON J. *et al.* (1989) consider a model of third-degree price discrimination: the price set by each firm varies across each consumer but not across each unit of the good bought by each consumer.

alized two-part tariff. As the price varies across each consumer and across each unit of the good purchased, firms perfectly price discriminate. The authors show that the two firms locate at $1/4$ and $3/4$, and total welfare is maximized. Together, the works by Hamilton *et al.* (1989) and Hamilton and Thisse (1992) show that only when price discrimination is perfect, welfare is maximized in equilibrium.

Thisse and Vives (1988) assume that each firm first chooses a pricing policy (price discrimination or uniform pricing), and then sets the price schedule. Maximal differentiation is assumed. The authors show that price discrimination arises in equilibrium. A Prisoner Dilemma occurs: firms would be better off setting uniform prices, but the dominant strategy of each firm induces the discriminatory equilibrium.

Ulph and Vulkan (2000) provide some insights on the role of transportation costs. When transportation costs are low, the prices are everywhere lower under price discrimination than under uniform price and profits are lower too. For intermediate transportation costs, the equilibrium discriminatory prices are higher than the equilibrium uniform price for the consumers nearer to the firms: however, profits are lower under price discrimination. Finally, when transportation costs are high, the higher profits that the firms are able to extract from the nearer consumers outweigh the losses from the other consumers: the result is that under price discrimination profits are higher than under uniform price.

More recently, Liu and Serfes (2004) show that the Prisoner Dilemma result of Thisse and Vives (1988) is valid also with imperfect price discrimination. In this model, firms are maximally differentiated and there exists an information technology that allows firms to partition the consumers into distinct groups (third-degree price discrimination). In the first stage of the game, the firms choose whether to buy the information technology, while in the second stage the price schedules are set. Profits under price discrimination are lower than under uniform pricing, but, again, the dominant strategy consists in buying the information technology, unless the information quality is very low. In a recent paper, Colombo (2011), building on Liu and Serfes (2004), allows for endogenous localization of firms. He considers two versions of a three-stage game. In the first, firms choose where to locate, successively choose the pricing policy, and finally set the price schedules. In the second version, the first two stages are reversed. It is shown that in the first version, the unique equilibrium is characterized by price discrimination (provided that price discrimination is precise enough). Instead, in the second version, the unique equilibrium is characterized by uniform pricing for any degree of imperfectness of price discrimination.

3. - Price Discrimination and Collusion in the Hotelling Model

An issue which has received considerable attention by economists is the relationship between collusion sustainability and the differentiation or distance between firms. The reason is that «since firm locations are an easily observable variable, any systematic link between locations and incentives to collude would be of potential use to antitrust regulators» (Gupta and Venkatu, 2002, page 50). Within the Hotelling framework, a first stream of literature has analysed this relationship under the assumption of uniform pricing. Chang (1991, 1992), Ross (1992) and Hackner (1995), assuming symmetrically located firms, find that the more the firms are near, the more collusion is difficult to sustain. More recently, a second stream of literature has investigated the relationship between firms' distance and the ability to collude by assuming price discrimination. Gupta and Venkatu (2002), with symmetric firms and a grim-trigger punishment, show, in contrast with the case of uniform price, that when firms are near collusion is easier to sustain. Matsumura and Matsushima (2005) find that when there are three firms the result of Gupta and Venkatu (2002) holds, but when there are four firms agglomeration is no more the most stabilizing location for the cartel. Miklòs-Thal (2008) shows that when the grim-trigger strategy is substituted by an optimal punishment mechanism, the result of Gupta and Venkatu (2002) is reverted.

Liu and Serfes (2007), building on Liu and Serfes (2004), focus on the relationship between the quality of information about consumers and the collusion sustainability with maximally differentiated firms. Three collusive schemes are studied: *i*) firms agree to buy the information technology and agree on the discriminatory prices; *ii*) firms agree not to buy the information technology and agree on the uniform price; *iii*) firms agree not to buy the information technology but do not agree on the uniform price. The authors show that, for any collusive scheme, collusion becomes more difficult to sustain when firms have better information. Colombo (2009, 2010) extends the analysis of Liu and Serfes (2007) to the general case of non-maximally differentiated firms, thus investigating how the differentiation degree alters collusion sustainability in the context of third-degree price discrimination. When firms collude on discriminatory prices, differentiation facilitates collusion. Instead, when price discriminating firms collude on a uniform price, differentiation reduces collusion sustainability (when the imperfectness of price discrimination is not too high). Finally, when firms collude not to price discriminate, collusion sustainability is invariant with differentiation, for any degree of imperfectness of price discrimination.

4. - Price Discrimination in the Asymmetric Hotelling Model

In this section, we propose a variation of the standard Hotelling model. While literature building on Hotelling usually assumes that firms are symmetric in the segment or that firms' locations are endogenously chosen, we assume that firms are asymmetrically localized in the space. The motivation for this assumption is double. First, from casual observations, it is immediate to note that firms are not symmetrically localized in the space. Some firms are located near to the centre of the market, while some others are localized near to the periphery. Second, the assumption of symmetric localization is based on the idea that firms choose simultaneously where to locate. In this case (provided that firms are equal in any aspects), it is clear that if an equilibrium exists, it must be symmetric. However, it is far from being obvious that firms start to operate at the same time. Some firms enter the market first, while some others start to operate after same time. When the assumption of a simultaneous start of firms is removed, the assumption of symmetric localisation is no more obvious (see on this point, for example, Aguirre *at al.*, 1998). In what follows, we do not investigate on the endogenous choice of localization when firms enter the market at different times, because this goes beyond the aim of the article. Instead, we assume that firms are asymmetrically localized in the Hotelling market. We ask whether the assumption of asymmetry alters the implications of price discrimination when firms try to collude. While doing this, we briefly discuss also the implications of price discrimination when firms compete.

4.1 *The Asymmetric Hotelling Model*

Suppose a bounded segment $[0,1]$. Consumers are uniformly distributed over the segment. Denote by $x \in [0,1]$ the location of each consumer. For a consumer positioned at x , the most preferred variety is represented by point x . Each consumer consumes no more than one unit of the good. Denote by v the maximum price that a consumer is willing to pay for buying his preferred variety.

There are two firms, A and B . Fixed and marginal costs of both firms are zero. Firm A is located at $s-d$, while firm B is located at $s+d$. As in Shaffer and Zhang (2002), we define firms' symmetry as a situation in which, provided that the firms set the same price, the share of the consumers that prefer firm A to firm B is equal to the share of the consumers that prefer firm B to firm A . This occurs when $s=1/2$. We restrict our attention to the case where firm B is weakly larger than firm A . Therefore, $s \in [0,1/2]$. Parameter s measures the degree of symmetry be-

tween firms: given d , the higher is s , the higher is symmetry. Parameter d measures the differentiation between firms: given s , the higher is d , the more the firms are differentiated (*i.e.* the more the firms are distant on the segment). Since no firm can be located outside the market, it must be: $d \in [0, s]$.

Denote by p_J^x the price charged by firm $J=A,B$ on consumer x . The utility of a consumer depends on v , on the price set by the firm from which he buys, and on the distance between his most preferred variety and the variety produced by the firm. Following D'Aspremont *et al.* (1979), we assume quadratic disutility costs. Therefore, the utility of a consumer located at x when he buys from firm A (resp: B) is given by: $u_A^x = v - p_A^x - t(x - s + d)^2$ (resp: $u_B^x = v - p_B^x - t(x - s - d)^2$). We assume $v \geq 2t$, which guarantees that the market is always covered.

4.2 Collusion on Discriminatory Prices

In this section, we consider the case of collusion on discriminatory prices among asymmetrically located firms. An infinitely repeated game is needed in order to assess the conditions for collusion as a sub-game perfect equilibrium. As in the literature reviewed, we focus on the role of firms' distance on collusion sustainability. Moreover, in order to maintain tractability, as in Gupta and Venkatu (2002) we consider only perfect collusion and we assume the grim-trigger strategy of Friedman (1971).³ Denote by Π_J^C , Π_J^D , and Π_J^N , respectively the one-shot collusive profits, the one-shot deviation profits and the one-shot punishment (or Nash) profits for firm $J=A,B$. Denote by δ the market discount factor, which is assumed to be exogenous and common for each firm. Collusion is sustainable as a sub-game perfect Nash equilibrium if and only if the discounted value of the profits that each firm obtains under collusion exceeds the discounted value of the profits that each firm obtains deviating from the agreement. Formally, the following incentive-compatibility constraint must be satisfied:

$$\sum_{t=0}^{\infty} \delta^t \Pi_J^C \geq \Pi_J^D + \sum_{t=1}^{\infty} \delta^t \Pi_J^N$$

³ The grim-trigger strategy is not optimal (ABREU D., 1986). However, «this is one of very realistic punishment strategies because of its simplicity», as argued by MATSUMURA T. - MATSUSHIMA N. (2005, page 263). The most part of the papers which study collusion sustainability in spatial models adopt the grim-trigger strategy. See for example, CHANG M.H. (1991, 1992); FRIEDMAN J. - THISSE J.-F. (1993); HACKNER J. (1994, 1995); MATSUMURA T. - MATSUSHIMA N. (2005) and COLOMBO S. (2010*b*). Exceptions are HACKNER J. (1996); LAMBERTINI *et al.* (2002) and MIKLÓS-THAL J. (2008), where optimal punishments are assumed.

for $J=A,B$. After rearranging, the condition for collusion as a sub-game perfect equilibrium of the super-game is:

$$\delta \geq \delta^* \equiv \max[\delta^{A*}, \delta^{B*}]$$

where $\delta^{A*} = (\Pi_A^D - \Pi_A^C) / (\Pi_A^D - \Pi_A^N)$, and $\delta^{B*} = (\Pi_B^D - \Pi_B^C) / (\Pi_B^D - \Pi_B^N)$. Define δ^* as the critical discount factor. If the market discount factor is greater than the critical discount factor, collusion is sustainable in equilibrium, otherwise it is not sustainable. Then, the critical discount factor measures the sustainability of the collusive agreement: the greater is δ^* the smaller is the set of market discount factors which support collusion.

Consider first the punishment (Nash) profits. We assume that if the utility of a consumer is the same when he buys from firm A and when he buys from firm B , the consumer buys from the nearer firm.⁴ The equilibrium prices are described in the following proposition:

PROPOSITION 1: when the firms compete, the equilibrium prices are:

$$p_A^N = \begin{cases} t(x-s-d)^2 - t(x-s+d)^2 & \text{if } x \leq s \\ 0 & \text{if } x \geq s \end{cases}$$

$$p_B^N = \begin{cases} 0 & \text{if } x \leq s \\ t(x-s+d)^2 - t(x-s-d)^2 & \text{if } x \geq s \end{cases}$$

PROOF: see the Appendix. ■

From Proposition (1), the profits follow:

$$(1) \quad \Pi_A^N = \int_0^s p_A^N dx = 2tds^2$$

⁴ This assumption is standard in spatial models and allows avoiding the technicality of ϵ -equilibria. For more details about this assumption, see LEDERER P.J. - HURTER A.P. (1986); THISSE J.-F. - VIVES X. (1988); HAMILTON J. *et al.* (1989) and HAMILTON J. - THISSE J.-F. (1992).

$$(2) \quad \Pi_B^N = \int_c^1 p_B^N dx = 2td(1-s)^2$$

Proposition (1) has two implications. The first is that the relative size of the two firms is not relevant with regard to the choice of using discriminatory prices in equilibrium: both the larger and smaller firm price discriminates when they can. The second is that price discrimination does not always lead to a Prisoner Dilemma. In fact, by standard calculations, it can be easily shown that when both firms set a uniform price, the equilibrium prices are $p_A^{UU} = 4td(1+s)/3$ and $p_B^{UU} = 4td(2-s)/3$, yielding equilibrium profits equal to $\Pi_A^{UU} = 4td(1+s)^2/9$ and $\Pi_B^{UU} = 4td(2-s)^2/9$. Comparing the equilibrium profits under discrimination with the equilibrium profits under uniform pricing, we observe that $\Pi_A^{DD*} < \Pi_A^{UU*}, \forall s, d$, and $\Pi_B^{DD*} \leq \Pi_B^{UU*}$ (resp: $\Pi_B^{DD*} \geq \Pi_B^{UU*}$) if and only if $s \geq \hat{s}$ (resp: $s \leq \hat{s}$), where $\hat{s} \equiv (5-3\sqrt{2})/7$. Therefore, when firms are sufficiently asymmetric in the space, the pricing policy equilibrium is not a Prisoner Dilemma, as the larger firm is better off when both firms price discriminate. This is due to the fact that, even if price discrimination increases competition for a subset of consumers, the larger firm more than compensates with the larger surplus it is able to extract from the consumers located near to it.^{5,6}

Consider now the collusive profits. As in Friedman and Thisse (1993), firms share the market proportionally to the competitive market share, and each firm serves its respective part of the market.⁷ The consumer located between the two firms is s . The collusive price schedules are set in such a way to extract the whole consumer surplus. Therefore, firm A (resp: B) serves the consumers located at $x \leq s$ (resp: $x \geq s$) using the following price schedule: $p_A^C = v - t(x-s+d)^2$ ($p_B^C = v - t(x-s-d)^2$).

Therefore, the collusive profits of each firm are:

$$(3) \quad \Pi_A^C = \int_0^s p_A^C dx = s[v - t(d^2 - ds + s^2/3)]$$

⁵ See also SHAFFER G. - ZHANG Z.J. (2002).

⁶ Interestingly, it can be shown that even in a two stage model where firms first decide the pricing policy and then set the price schedule, the unique equilibrium is characterized by both firms price discriminating. Therefore, the result of THISSE J.-F. - VIVES X. (1988) is valid for any couple of firms' locations, with no symmetry restriction. Details are available from the author upon request.

⁷ For a different collusive agreement between asymmetric firms, see for example HACKNER J. (1994).

$$(4) \quad \Pi_B^C = \int_s^1 p_B^C dx = (1-s)[v - t(d^2 - d(1-s) + (1-s)^2)]/3$$

Note that the smaller firm obtains lower collusive profits than the larger firm.

Finally, let us consider the deviation stage. Denote by p_J^D the deviation price of firm $J=A,B$. When the consumer is indifferent between the deviating firm and the colluding firm, he buys from the deviating firm.⁸ Suppose for the moment that the deviating firm serves the whole market. If the cheating firm is A , the deviation price schedule is obtained solving with respect to p_A^D the following indifference condition: $v - p_A^D - t(x - s + d)^2 = v - p_B^C - t(x - s - d)^2$. Then $p_A^D = v - t(x - s + d)^2$. If the cheating firm is B , the deviation price schedule is obtained solving with respect to the p_B^D following indifference condition: $v - p_A^C - t(x - s + d)^2 = v - p_B^D - t(x - s - d)^2$. Then: $p_B^D = v - t(x - s - d)^2$. The following lemma states that it is never optimal for the cheating firm to steal only a fraction of the competitor's customers.

LEMMA 1: the deviating firm serves the whole market.

PROOF: see the Appendix. ■

Deviation profits are therefore:

$$(5) \quad \Pi_A^D = \int_0^1 p_A^D dx = v - t[d^2 - s + s^2 + d(1 - 2s) + 1/3]$$

$$(6) \quad \Pi_B^D = \int_0^1 p_B^D dx = v - t[d^2 - s + s^2 + d(2s - 1) + 1/3]$$

Clearly, firm B has higher deviation profits than firm A , as firm B is better positioned in the market than firm A .

Inserting (1), (3) and (5) into δ^{A*} and (2), (4) and (6) into δ^{B*} , we get:

$$\delta^{A*} = \frac{(1-s)[3v - t(3d^2 + 3d(1-s) + (1-s)^2)]}{3v - t[1 + 3d^2 - 3s + 3s^2 + d(3 - 6s + 6s^2)]}$$

⁸ This assumption can be rationalized noting that the deviating firm can always offer to the consumer a utility level which is strictly larger than the utility level he receives from the colluding firm by setting a price equal to $p_J^D - \epsilon$, where ϵ is a positive small number and $J=A,B$.

$$\delta^{B*} = \frac{s[3v - t(3d^2 + 3ds + s^2)]}{3v - t[1 + 3d^2 - 3s + 3s^2 + d(3 - 6s + 6s^2)]}$$

Since the denominator of the critical discount factors is the same while the numerator of δ^{A*} is higher than the numerator of δ^{B*} , it follows that the critical discount factor is δ^{A*} . The reason is the following. The strength of punishment (*i.e.* the difference between the deviation profits and the punishment profits) is the same for both firms. In fact, the higher (lower) deviation profits of firm *B* (*A*) are perfectly compensated by the higher (lower) punishment profits of firm *B* (*A*). Instead, the gains from deviation (*i.e.* the difference between the deviation profits and the collusive profits) are higher for the smaller firm, since, even if the deviation profits of firm *A* are lower than the deviation profits of firm *B*, the collusive profits of firm *A* are more than proportionally lower than the collusive profits of firm *B*, and this makes firm *A* more prompt to deviate from the collusive agreement. As Motta (2004, page 165) notes: “*the incentive to deviate is higher for the small firm, which can capture a higher additional [market] share*”.

We can state the following proposition:

PROPOSITION 2: the critical discount factor weakly decreases with firms’ differentiation.

PROOF: the proof amounts to verify the following inequality:

$$\frac{\partial \delta^{A*}}{\partial d} = - \frac{3ts(1 - 3s + 2s^2)(3v + 2td + 3td^2 + ts - ts^2)}{[3v - t(1 + 3d^2 - 3s + 3s^2 + d(3 - 6s + 6s^2))]^2} \leq 0$$

In particular, the second term in the numerator of $\partial \delta^{A*} / \partial d$ is always positive, while the first term is positive when $s < 1/2$ and it is zero when $s = 1/2$. ■

Therefore, when any degree of spatial symmetry/asymmetry between firms is allowed, the relationship between firms’ differentiation and collusion sustainability is positive unless firms are symmetric: in this case the critical discount factor is equal to 1/2 whatever the degree of differentiation between firms (see also Colombo, 2010). The intuition of the result is the following. Recall that collusion sustainability increases with the collusive profits, while it decreases with the deviation and the punishment profits. The punishment profits increase with d , as

lower similarity between firms implies less fierce competition during the non-cooperative stage. The deviation profits decrease with d . This is due to the fact that when differentiation increases, each consumer is more “loyal” to the nearer firm, and it is more difficult for the cheating firm to steal consumers from the rival. The effect of d on the collusive profits instead is not monotonic and it can be positive or negative.⁹ In this model, the effect of the d on the deviation profits is the dominant effect, whatever is the sign of the relationship between d and the collusive profits. This determines the positive relationship between firms’ differentiation and collusion sustainability. Instead, in the case of perfect symmetry, the effects perfectly compensate, thus making collusion sustainability invariant with firm’s differentiation.

Moreover, we can state the following proposition:

PROPOSITION 3: the critical discount factor decreases with firms’ symmetry.

PROOF: see the Appendix. ■

Therefore, symmetry increases collusion sustainability. This completes the result by Motta (2004, page 164), which obtains that symmetry helps collusion when firms are not differentiated. With undifferentiated firms, the intuition is simple. Punishment profits are zero for both firms and deviation profits are also equal. Only collusive profits are different: the firm with a larger market share has larger collusive profits. It follows that the smaller firm has a greater incentive to deviate from the cartel, and that the more the smaller firm is similar to the larger firm the lower is its incentive to cheat. Things are less obvious when firms are differentiated: both punishment and deviation profits are different between firms, and their magnitude may depend on symmetry and differentiation. However, we show that there is a positive relationship between collusion sustainability and firms’ symmetry for any degree of spatial differentiation. This is due to the fact that, even when firms are differentiated, the incentive of firm A to deviate is driven from the fact that it has lower collusive profits than firm B . When s increases, the difference between the collusive profits of firm B and firm A decreases, thus making firm A more prompt to sustain the collusive agreement.

⁹ In particular, as long as d approximates to $1/4$, collusive profits increase with d , as $d=1/4$ allows each firm to minimize the transportation costs within its own market.

5. - Conclusions

In this paper, we considered the implications of direct price discrimination within the Hotelling model. First, we surveyed the main contributions of literature about the effects of price discrimination in the case of competing firms. The main results can be summarized as follows. Price discrimination tends to make competition between firms fiercer than in the case of uniform price, the reason being that each firm considers each consumer as a “single battleground”. At the same time, firms are usually trapped into a Prisoner Dilemma, as the dominant strategy for each firm is to price discriminate even if the equilibrium profits are lower than under uniform pricing. Successively, we considered the literature about the relationship between firms’ distance and collusion sustainability. While under uniform price firms’ distance increases collusion sustainability, under price discrimination the relationship between collusion sustainability and firms’ distance may be positive or negative depending on the collusive agreement firms are involved on. Finally, we developed an asymmetric Hotelling model, and we asked whether spatial asymmetry between firms alters the effects of price discrimination. The main result is that, for any degree of spatial asymmetry, higher distance between firms makes collusion easier to sustain: only when firms are perfectly symmetric, collusion sustainability is invariant with firms’ distance. Moreover, we showed that symmetry always improves collusion sustainability. Finally, when firms compete, we showed that price discrimination does not always lead to a Prisoner Dilemma: if firms are sufficiently asymmetric, the larger firm is better off in a situation where both firms price discriminate with respect to a situation where both firms set a uniform price.

Appendix

PROOF of PROPOSITION 1. Suppose that x is near to firm A , that is, $x < s$. Consider firm B . First, we show that $p_B^x > 0$ cannot be an equilibrium. When $p_B^x > 0$, the best-reply of firm A consists in setting $p_A^x = p_B^x + t(x - s - d)^2 - t(x - s + d)^2$: the consumer x obtains the same utility and buys from firm A . Firm B has the incentive to undercut firm A by setting a price equal to: $p_B^{x'} = p_B^x - \varepsilon$, where ε is a positive and infinitely small number. Since p_B^x is higher than 0 by hypothesis and ε is a positive and infinitely small number by definition, $p_B^{x'}$ is higher than 0. Therefore, $p_B^x = 0$ cannot be an equilibrium, because firm B would obtain higher profits by setting $p_B^{x'}$. We show that $p_B^x = 0$ is an equilibrium. The best-reply of firm A is: $p_A^x = t(x - s - d)^2 - t(x - s + d)^2$. With such a price firm B obtains zero profits from consumer x , which buys from firm A , but it has no incentive to change the price, because increasing the price it would continue to obtain zero profits, and setting a price lower than zero would entail a loss. It follows that $p_A^x = t(x - s - d)^2 - t(x - s + d)^2$ and $p_B^x = 0$ represents the (unique) price equilibrium. The proof for $x > s$ is symmetric. Finally, when the consumer is equally distant from the two firms ($x = s$), the standard Bertrand's result holds: both firms set a price equal to the marginal cost. ■

PROOF of LEMMA 1. Firm A serves the whole market during the deviation stage if it sets a non-negative price to the most distant consumer, which is $x = 1$. Then, it must be $p_A^D = v - t(s - d - 1)^2 \geq 0$, which is always true as $v \geq 2t$. Similarly, firm B serves the whole market during the deviation stage if it sets a non-negative price to the most distant consumer, which is $x = 0$. Then, it must be $p_B^D = v - t(s + d)^2 \geq 0$, which is always true as $v \geq 2t$. ■

PROOF of PROPOSITION 3. Consider $\partial^2 \delta^{A*} / \partial s^2$. We get:

$$\frac{\partial^2 \delta^{A*}}{\partial s^2} = \frac{6t(1+3d)(1-2s) \left[9t^2 d^4 + 6t^2 d^3(2+s-s^2) - 3td^2[6v-t(2+3s-3s^2)] + (3v-t)(3v-ts+ts^2) - td[6v(2+s-s^2) - t(1+5s-5s^2)] \right]}{[3v-t[1+3d^2-3s+3s^2+d(3-6s+6s^2)]]^3} \geq 0$$

It follows that $\partial \delta^{A*} / \partial s$ increases with s . Therefore, the maximum value of $\partial \delta^{A*} / \partial s$ is at $s = 1/2$. Inserting $s = 1/2$ in $\partial \delta^{A*} / \partial s$, we get:

$$\frac{\partial \delta^{A*}}{\partial s} \left(s = \frac{1}{2} \right) = - \frac{3[4v - t(1+2d)^2]}{12v - t - 6td - 12td^2} < 0.$$

As $\partial \delta^{A*} / \partial s$ is negative at the maximum, it must be negative everywhere. ■

BIBLIOGRAPHY

- ABREU D., «Extremal Equilibria of Oligopolistic Super-games», *Journal of Economic Theory*, vol. 39, no. 1, 1986, pages 191-225.
- AGUIRRE I. - ESPINOSA M.P. - MACHO-STADLER I., «Strategic Entry Deterrence through Spatial Price Discrimination», *Regional Science and Urban Economics*, vol. 28, no. 3, 1988, pages 297-314.
- ALLENBY G.M. - ROSSI P., «Marketing Models of Consumers' Heterogeneity», *Journal of Econometrics*, vol. 89, no. 1-2, 1999, pages 57-78.
- BAILEY J., «Internet Price Discrimination: Self Regulation, Public Policy and Global Electronic Commerce», The Robert H. Smith School of Business, University of Maryland, *Working Paper*, 1998.
- CHANG M.H., «The Effects of Product Differentiation on Collusive Pricing», *International Journal of Industrial Organization*, vol. 3, 1991, pages 453-470.
- .-, «Intertemporal Product Choice and its Effects on Collusive Firm Behaviour», *International Economic Review*, vol. 33, 1992, pages 773-793.
- CHEN Y. - IYER G., «Consumer Addressability and Customized Pricing», *Marketing Science*, vol. 21, no. 2, 2002, pages 197-208.
- COLOMBO S., «Sustainability of Collusion with Imperfect Price Discrimination and Inelastic Demand Functions», *Economics Bulletin*, vol. 29, no. 3, 2009, pages 1691-1698.
- .-, «Product Differentiation, Price Discrimination and Collusion», *Research in Economics*, vol. 64, no. 1, 2010, pages 18-27.
- .-, «Discriminatory Prices and the Prisoner Dilemma Problem», *Annals of Regional Science*, vol. 46, 2011, pages 397-416.
- D'ASPROMONT C. - GABSZEWICZ J.J. - THISSE J.F., «On Hotelling's Stability in Competition», *Econometrica*, vol. 47, no. 5, 1979, pages 1145-1150.
- FRIEDMAN J.W., «A Non-Cooperative Equilibrium for Super-games», *Review of Economic Studies*, vol. 38, no. 113, 1971, pages 1-12.
- FRIEDMAN J.W. - THISSE J.F., «Partial Collusion Fosters Minimum Product Differentiation», *RAND Journal of Economics*, vol. 24, no. 4, 1993, pages 631-645.
- GUPTA B. - VENKATU G., «Tacit Collusion in a Spatial Model with Delivered Pricing», *Journal of Economics*, vol. 76, no. 1, 2002, pages 49-64.
- HACKNER J., «Collusive Pricing in Markets for Vertically Differentiated Products», *International Journal of Industrial Organization*, vol. 12, no. 2, 1994, pages 155-177.
- .-, «Endogenous Product Design in an Infinitely Repeated Game», *International Journal of Industrial Organization*, vol. 13, no. 2, 1995, pages 277-299.
- .-, «Optimal Symmetric Punishments in a Bertrand Differentiated Products Duopoly», *International Journal of Industrial Organization*, vol. 14, no. 5, 1996, pages 611-630.

- HAMILTON J.H. - THISSE J.F., «Duopoly with Spatial and Quantity-Dependent Price Discrimination», *Regional Science and Urban Economics*, vol. 22, no. 2, 1992, pages 175-185.
- HAMILTON J.H. - THISSE J.F. - WESKAMP A., «Spatial Discrimination: Bertrand vs Cournot in a Model of Location Choice», *Regional Science and Urban Economics*, vol. 19, no. 1, 1989, pages 87-102.
- HOTELLING H., «Stability in Competition», *Economic Journal*, vol. 39, no. 153, 1929, pages 41-57.
- LAMBERTINI L. - PODDAR S. - SASAKI D., «Research Joint Ventures, Product Differentiation, and Price Collusion», *International Journal of Industrial Organization*, vol. 20, no. 6, 2002, pages 829-854.
- LEDERER P.J. - HURTER A.P., «Competition of Firms: Discriminatory Pricing and Location», *Econometrica*, vol. 54, no. 3, 1986, pages 623-640.
- LIU Q. - SERFES K., «Quality of Information and Oligopolistic Price Discrimination», *Journal of Economics and Management Strategy*, vol. 13, no. 4, 2004, pages 671-702.
- .-.-. «Market Segmentation and Collusive Behaviour», *International Journal of Industrial Organization*, vol. 25, no. 2, 2007, pages 353-378.
- MATSUMURA T. - MATSUSHIMA N., «Cartel Stability in a Delivered Pricing Oligopoly», *Journal of Economics*, vol. 86, no. 3, 2005, pages 259-292.
- MIKLOS-THAL J., «Delivered Pricing and the Impact of Spatial Differentiation on Cartel Stability», *International Journal of Industrial Organization*, vol. 26, no. 6, 2008, pages 1365-1380.
- MOTTA M., *Competition Policy: Theory and Practice*, Cambridge University Press, 2004.
- ROSS T.W., «Cartel Stability and Product Differentiation», *International Journal of Industrial Organization*, vol. 10, no. 1, 1992, pages 1-13.
- SHAFFER G. - ZHANG Z.J., «Competitive One-to-One Promotions», *Management Science*, vol. 48, no. 9, 2002, pages 1143-1160.
- STIGLER G., *Theory of Price*, Macmillan, New York, 1987.
- STOLE L., «Price Discrimination and Imperfect Competition», in ARMSTRONG M. - PORTER R. (eds.) *Handbook of Industrial Economics*, vol. 3, Amsterdam, North-Holland, 2007.
- THISSE J.-F. - VIVES X., «On the Strategic Choice of Spatial Price Policy», *American Economic Review*, vol. 78, n. 1, 1988, pages 122-137.
- ULPH D. - VULKAN N., «Electronic Commerce and Competitive First-Degree Price Discrimination», Economic and Social Research Council (ESRC) Centre, London, *Working Paper*, 2000.

“Silete, jurists” vs. “Silete, economists”. Towards an Integrated Economic and Legal Approach

Giuseppe Garofalo*
Tuscia University in Viterbo

This paper shows the links between the epistemological debate in Economics and in Law. In an evolutionary perspective we note phases in which each discipline seems “pure doctrine” and others in which there is greater coherence between theoretical patterns and the real economic and legal systems, and thus with forms of integration between economics and law. In the second part of the paper we discuss the question of both market and non-market failures and conclude that a mix between the two organizational structures is necessary and must be continually redefined.

[JEL Classification: A12; B41; D02; D60; H10; K00].

Keywords: epistemology in economics and law; market and non-market failures.

* <garofalo@unitus.it>. I am particularly grateful to my jurist colleagues Prof. Giulio Napolitano and Prof. Mario Savino for their suggestions on the first draft of this paper. I am also indebted to the two anonymous referees of the Journal. In both cases the usual disclaimers hold.

«A difficult intellectual meeting point between jurists and economists can be found by the recognition of two failures. As juridical inventiveness has not yet succeeded in harnessing the destabilizing complexity of the financial structures of mature capitalism (...); in the same way the technical-mathematical-econometric tools of economists are not sufficient to avoid the cumbersome accumulation of unsold stocks, even if hundreds of thousands of human lives are lost in the world through starvation. »

(CAFFÈ F., *In difesa del Welfare State*,
Rosemberg&Sellier, Torino, 1986, page 93)

1. - Introduction

In this paper we want to reflect on the possible forms of “contamination” between economics and law. Firstly, in section 2 the question is raised at an epistemological level and then section 3 will go into greater detail by referring to some conceptual categories. This is not intended to propose a generic interdisciplinarity, because terminology, technical instruments and research methods make the specificity of the disciplines inescapable. There is still the need, however, for both economists and jurists, to go beyond the confines of their disciplines and compare ideas with scholars from the other scientific field in what is a very useful and stimulating exchange.

But first two words of warning for the reader; the fact that there is no perfect balance between the different parts of the paper is because more space has been given to those concepts that seem to require greater explanation. Since the discourse refers to both economists and jurists, sometimes details are given which may seem obvious to one or the other of the parties concerned. In fact, this is because it is not all contributing to a dialogue that is already partly open, but one that still has to be constructed in many ways.

The heading of the paper bears the authoritative warning against any deductive claims which the jurist Alberico Gentili issued to theologians at the beginning of the 17th century; it was re-proposed by Carl Schmitt after World War II for jurists and more recently for economists during the financial crisis in the autumn of 2008 by the Italian Minister for the Economy. The meaning given here when addressing both jurists and economists is that we have to free ourselves of purely

logical-deductive frameworks in an attempt to build a line of thinking that can act as a guide for individual and collective action.

The quotation taken from a chapter of Federico Caffè's "*Law and economics: a difficult meeting*" is obviously very relevant and topical when he invites us at the end to "avoid the stubborn dangers of conventional wisdom".

2. - Epistemological Questions

The two disciplines are often noted for their coherent and converging methodology. We will try to identify the points they have in common during the discussion about economics and law below. The debate has been divided into four distinct phases to guide the reader.

2.1 *First Phase*

Taking the exact sciences as a model of reference and positivism as a basic inspiration, both economics and law have tried to present themselves as "pure doctrine" at a certain point in their development and consider their subject in terms of purely formal validity. Each has been presented as a construction firmly established on objective laws about a social structure with no history and with few applications in real life. The inspirational currents of thought are, in the one case, marginalism and, in the other, legal formalism.

The dominant characteristics of marginalism¹ in economics are the tendency to elaborate a general deductive theory starting from some axioms (scarce resources, the ordering of goals) and the presumption to reduce all economic problems to the pursuit of a maximum result with a given effort, or (in a dual aspect) of a given result with minimum effort. Even social relations are also reduced to this rule, so that, for example, income is just the prices of factors of production (labour and capital) determined, objectively, by the maximization of profits by firms (that demand them), depending on the technical function of production, and, subjectively, by the maximization of the utility function by families (who offer them), depending on their budget.

¹ The most coherent reference is to the models of general economic equilibrium, which is best expressed by the Arrow-Debreu model (based on the assumption of full markets for all possible present and future "states of the world" where intertemporal budget obligations are always satisfied), integrated for the financial part by the Modigliani-Miller theorem (the capital structure irrelevance principle under heroic hypotheses). In this paper we prefer to reason at a higher level of generalization.

The reference field of economics is limited to the study of «human behaviour as the relationship between ends [given and classifiable in order of importance] and the scarce means which have alternative uses» (Robbins, 1932): rationality of choice presupposes coherence in preferences, information and actions. An economic subject makes a series of choices (consumption, production, saving, investment, ...) in order to *maximize* the result subject to a given availability of resources or, what amounts to the same, to *minimize* the waste of resources to achieve a given result (the prototype is the castaway Robinson Crusoe, who tries to evaluate if the effort of fishing is compensated by the meal he has obtained).

For an agent i the choice variable a is obtained as a solution to the following equation:

$$(1) \quad \max_a \quad v(a, X_i)$$

$$(2) \quad s.t. \quad a \in A_i(X_i, P)$$

where $v(..)$ is for example a utility function and A_i is the set of choices, which depends on a set of the specific characteristics of the agent, X_i and on a set of parameters (technological, market, ...), P , present in condition (2).

From general assumptions we can deduce economic propositions elegantly and coherently. The aim is to make the discipline similar to the exact *hard* sciences, such as physics or mathematics, in their evaluation of natural states and rigorous definition of equilibrium conditions (without resorting to *ad hoc* hypotheses) and to distinguish it from the *soft* sciences, such as psychology and sociology, with their more approximate evaluations of human behaviour and social interaction.

The economic approach, based on this logic of human action as a kind of generalized cost-benefit analysis² that treats the individual as a calculating mechanism and a maximizing machine, can be applied to any action. As Becker (1976) points out, instead of remaining closed within the confines of the study of the allocation of scarce resources in a rarefied atmosphere, it offers a broad view of most aspects of human life (after all, time, energy and emotions are limited resources that can be applied to alternative uses!), even in areas that researchers had previously con-

² The term cost is to be understood in an economic sense as the sacrifice of the best alternative use of resources employed in a certain activity (opportunity cost) rather than in the accounting sense.

sidered to be dominated by habitual and often decidedly irrational behaviour, from education to racial discrimination, crime, demographic policies, changes in the roles within a family to dependency problems (drug, alcohol, etc.).

Rational choice can refer to (Hargreaves *et al.*, 1992):

- *individual* choices: the axiomatic approach is concerned with the need for coherence (Ramsey, 1931; Samuelson, 1947; von Neumann-Morgenstern, 1944; Savage, 1954), rather than the psychological motivation for individuals typical utilitarian actions;
- *interactive* choices: are modelled on the same standards of non-cooperative “games” between rational agents, who are aware of the rationality of their opponents (von Neumann-Morgenstern, 1944);
- *collective* choices: respect for cooperation is guaranteed by regulations or institutions; the State is the primary institutional structure for some notion of social well-being, but the approach is still individualistic (Arrow, 1963; Black, 1958). Though very briefly, it is worth explaining the first two types of choice³. As

³ Collective choice will be dealt with in this note. In the traditional approach it is presumed that policy-makers have a complete knowledge of the underlying economic system they try to stabilize (in particular, citizens’ preferences and the technical conditions of production). Their action is conceived as external to private agents who respond predictably to stimuli transmitted by public powers and behave parametrically in their utility maximization, given the limited resources available and an individual’s lack of influence on the equilibrium of the system. Within this framework the policy-maker, behaving rationally, maximizes intertemporally (the term denotes the process of dynamic optimization) an exogenous preference function for attainable objectives. It is a collective function of social well-being or a function of political well-being (TINBERGEN J., 1952; FRISH R., 1957), in view of its elusive definition (Arrow’s 1961 so-called “impossibility theorem”; that is, the difficulty of reaching a collective decision that respects individual preferences and prevents a political *elite* from becoming dictator). Alternatively, he could be seen to behave “as if” he were minimizing a cost function in relation to “evils”, just as unemployment and inflation can be for a government: maximization/minimization would depend on which instruments are available to the policy-maker and on the economic system that is supposed to be unchanging in relation to policy measures (PRESTON A.J. - PAGAN A.R., 1982; VAN VELTHOVEN B.C.J., 1990. See also STEVENSON A. *et al.*, 1988). This approach seems unsatisfactory because it clashes with important problems concerning information processes and does not take into consideration the power that individuals express in markets: with reference to the first point, the preferences of private agents can be known to policy-makers only if they can be drawn from past experience, but this contrasts with the principle of rationality that should guide their behaviour; as far as the other point is concerned, market power does not justify a parametric behaviour, but presupposes a strategic one.

far as the first is concerned, a preference order for the combinations of goods and services that fulfils the requisites of thoughtfulness, completeness and transitivity⁴ can be represented by a utility function (and therefore measured ordinally and not cardinally⁵) if the continuity condition is valid⁶: in other words, an individual who chooses rationally on the basis of a preference order behaves *as if* he were maximizing his utility function.

This happens under certainty, that is, if all the aspects of choice are known to the decision maker (each action corresponds to a single consequence). An important extension provides for a rational individual to act and choose in a way to maximize his *expected* utility under *uncertainty* (a very frequent condition in economic decisions). This is so if uncertainty can be described by a probability distribution defined on the basis of events (states of Nature) that determine the relationship between actions and consequences: uncertainty is in this sense reduced to quantifiable *risk*, though only in a probabilistic way. The probability can be defined (the frequentist approach) on the basis of a number of cases, compared to those possible, in which a given event occurs and can generally be repeated an infinite number of times (as in the case of the yield on a bond in the presence of a sufficiently long historical series), or, alternatively (the Bayesian approach), on the basis of the individual's degree of confidence that the event will actually occur, if this cannot be repeated (and this is the case of a firm that introduces new technology)⁷.

The hypothesis of "forward-looking" expectations was introduced in response to the first difficulty. It states that the behaviour of the private sector depends not only on the current state of the system and the current decisions of economic policy, but also their future levels. The second question can be posed in rigorous terms within game theory. In the presence of dynamic games, the effects of both a change in policy on the behaviour of private individuals and of variations in the behaviour of private individuals on government decisions can be considered simultaneously (PETIT M.L., 1991; CICCARONE G., 1997).

⁴ Whilst the first condition is included for purely formal reasons and the second allows the comparison and ordering of different baskets, the third requisite (whereby if *A* is preferred to *B* and *B* to *C*, then *A* must necessarily be preferred to *C*) precludes incoherent behaviour.

⁵ The absolute quantities of satisfaction are not measured, nor is a comparison of the satisfaction of different individuals made (as old utilitarianism pretended to do); here we only consider the relative value of a basket as compared to other possible options.

⁶ On this basis the individual is prepared to substitute a unit of one good for another, if the preference is the same.

⁷ For decision theories under uncertainty, intended as the decision-maker being aware of his own ignorance – as are all decisions taken in the economic field and also in law, among others (ANAND P., 1993) – see VERCELLI A. (1998).

The probability distribution is synthesized in the two approaches by the mean value (the expected value is the mean of the values weighted on the basis of their probabilities) and the variance (the dispersion of the values around the mean, as calculated above).

The criterion of the "expected value", however, gives rise to incoherent choices (the so-called St. Petersburg paradox⁸): Bernoulli's proposed solution to such incoherence in a work in 1713 consists in moving towards "expected utility" as a criterion for choice by the rational individual⁹. As the later debate showed, in conditions of uncertainty (or, rather, as mentioned above, risk) the requisites asked from the rational individual in expressing his preferences can be compared to those seen earlier, though they are more complex: the axioms of completeness and coherence, monotonicity, continuity, independence and reduction¹⁰. The expected utility function reflects, apart from preferences, the individual's propensity to risk. In a perfectly symmetrical way to what we saw earlier for the choices under certainty, an individ-

⁸ The paradox lies in the fact that the rational individual should be prepared to pay an infinite (nonsense) price to take part in the following game – in the sense that the price paid corresponds to the expected winnings: receiving a sum of 2^n euro depending on which of the n -sime tosses of a coin gives heads (2 euro if it is heads on the first toss, 4 on the second, ...). Sailors in St. Petersburg, who really used to play this game, showed that they were not willing to pay very high prices.

⁹ In this case the rational individual is prepared to pay a finite price, at which the utility of the paid sum that he gives up is equal to the sum that he expects to win: the so-called equivalent of game certainty.

¹⁰ It is worth dwelling on the third and fourth axioms. In the *continuity* axiom the individual is always able to identify an equivalent of certainty so that it makes no difference to him whether he obtains a given result with certainty or a probability distribution (lottery) in which he may obtain a better result with probability a or the worst result (the expected value of the lottery can therefore be calculated) with probability $1 - a$. As mentioned in the text, the attitude of the individual towards risk influences his choices (the individual averse to risk prefers a certain sum to the lottery which presents the same expected value, whilst the lottery is preferred by someone who loves risk. In the case of risk neutrality there is total indifference towards the two situations).

On the basis of the axiom of *independence* an individual can substitute a given probability distribution (lottery) with another equivalent: what is important are the final probabilities of obtaining specific results, independently of how these probabilities are calculated. The best known example of a violation of this axiom is the paradox of ALLAIS M. (1953): experiments carried out on people indicate that individuals who prefer a certain sum to the lottery, which still presents a higher expected value, and were faced later with a choice between two lotteries tend, irrationally, to prefer the riskier one, with the prospect of higher gains even with a lower degree of probability. If the axiom of independence falls, then there is less possibility of representing preferences and therefore expected utility through linear functions of probability.

ual who rationally chooses under uncertainty on the basis of an order of preferences behaves *as if* he were maximizing an expected utility function¹¹.

The second type of choice, interactive choices, are modelled on the game theory; in this case, non-cooperative games between rational agents, who are aware of the rationality of their opponents. Two aspects are worth considering, both of which can be attributed to Nash. The first concerns the problem of bargaining, that is the non-cooperative stage before a cooperative strategy is introduced and referred to as the “bargaining game”. Let us suppose that there are two players who have to agree on how to share out a certain sum, for example 500 euro (with the condition that they will not get anything if they do not come to an agreement). The utility functions are such that, for the “richer” of the two the level of satisfaction grows constantly as the amount of money obtained increases, whilst for the other, the “poorer” of the two, satisfaction increases greatly for the initial sums, but much less for the marginal increases (his behaviour depends on his aversion to risk and less utility of the *status quo*, in the case of disagreement). After having defined the possible results, Nash 1953 shows (the result relies on the maximization, for each negotiator, of the product of the utility of the sum received minus the utility in case of disagreement) that only one solution has the required property of coherence¹², that is, the agreement that gives the rich player 310 euro and the remaining 190 euro to the poorer one¹³.

Nash’s other contribution in his brief (27 pages) doctoral thesis of 1950 concerns the concept of equilibrium: an equilibrium solution is that each player takes for granted the strategy of the other and has no interest in changing his own. This is the result of the choice of a dominant strategy by both players that enables them to maximize their own gain independently of the strategies chosen by their opponents¹⁴. If no pure dominant strategy exists, the agent who cannot know his opponent’s choices will play a mixed strategy, that is, each time he will choose

¹¹ The notion of utility has more precise characteristics than the (purely ordinal) one observed earlier; even if absolute quantities of satisfaction are not measured nor the satisfaction of different individuals compared, the relationships between the differences in utility have to be maintained.

¹² The axioms are: individual choice that conforms to the theory of expected utility, without considering equity, and to Pareto optimality (the sum will be entirely divided); the independence of irrelevant alternatives; symmetry.

¹³ The sum will be shared equally if both are neutral towards risk and, consequently, have equal bargaining power.

¹⁴ This rests on Peano’s axiom of rationality: a rational agent will never choose a dominated strategy which results in a worse result independently of the strategies chosen by his opponents.

from a certain number of strategies in a probabilistic way, trying to maximize the expected value of his gain.

An important implication of this equilibrium is that the solution, by which each component of a group does what is best for himself, thus maximizing his payoff independently of his opponents' choices, is not necessarily the best for everyone. Some, or all, players could increase their payoffs if they all move away together from the equilibrium. In this sense Nash's equilibrium cannot be a Pareto optimal: other combinations of strategies may exist that improve the payoff of some, without reducing that of anybody, or even increase everybody's payoff. An emblematic case is the *prisoner's dilemma*¹⁵. The conditions necessary for solving this problem are as follows: that a binding agreement can be established between the players (under supervision) and a sanction for those who do not adhere to it so that no one finds it preferable to defect. The existence of temporal sequences (as in the case of repeated games) instead of simultaneous decisions (typical of one-shot games) broadens the range of behaviour making threats, promises, reputation and investment possible.

As mentioned in the preface, this approach can be compared with legal formalism (first and foremost Kelsen and his *Pure Theory of Law*, 1933¹⁶). He de-

¹⁵ It is best to recall the example, which is well-known to economists, in order to show the validity of the case for scholars of social sciences generally. It is easy to apply to real life, as it implies a type of interaction between either cooperative or non-cooperative agents. Two prisoners guilty of a series of crimes are put into two different non-communicating cells and have two strategies available: to talk and accuse the other or not to talk. The possible outcomes of the game are as follows:

- A. If neither talks, they will have a lighter punishment (because the police do not have proof of the more serious crimes);
- B. If both talk, accusing each other, they will have a heavier punishment
- C. If only one of the two talks (giving evidence of the guilt of the other), he will be released as a collaborator, whilst the other will have the maximum penalty without extenuating circumstances.

If the prisoners know the rules but do not come to an agreement, the choice that corresponds to a Nash equilibrium (2 dominant strategies) is for both to talk giving proof of the other's guilt, a result which is not optimal from the point of view of the group. The Pareto optimal, though rational from a collective point of view (if a solution exists which leads to an increase in someone's payoff without anyone losing out, it means there are resources that are unallocated and therefore lost), is not at all rational from an individual's point of view.

¹⁶ It is interesting to note that this work was published in Italy, edited by P. Treves, before it appeared in the German language; it was only a year later, in 1934, that it appeared in Austria (where Nazism had not yet come to power, though Kelsen would eventually be forced to move first to Geneva, then the USA). The Italian translation of the second German edition, edited by M.G. Losano, in 1966 has a very useful history of Kelsen's thought.

veloped legal neopositivism under the direct influence of the Vienna circle¹⁷ and in opposition to the traditional natural law theories which were guilty of a metaphysical approach¹⁸ with their reference to “natural” law (the ideal of justice) as the basis of “positive” law. This approach to law is purely descriptive and value-free, in the sense of being neutral and free of value judgements. In other words, it is concerned with “how the law is”, not “how it ought to be”. The law is made up of norms that express a connection between events which consists in a judgment in relation to an accusation: the legal rule is expressed by a hypothetical proposition which, according to the judgment that is itself hypothetical, states that if a person behaves in a particular way that differs from an imposed order or prohibition, he will receive a punishment; this procedure can be compared with what happens in scientific discourse, where cause *X* corresponds to effect *Y*.

The distinctive characteristics of Kelsen’s epistemological approach are as follows: the law corresponds to norms and the assumption that the legal system is complete (*legal formalism*); the source of fundamental legal concepts starting from an analysis of positive laws (*conceptual formalism*); the concept of jurisprudence as a purely declarative function and not also partially creative (*jurisprudential formalism*)¹⁹. In a legal system single laws are framed within a hierarchical system; in a kind of graded structure (*Stufenbau*), each law, starting from those concrete and individual laws (judgments, regulations, official documents, contracts), derives its authority from a higher level of laws that legitimize it in accordance with the principle of non-contradiction. At the top of the system is the *Grundnorm*, which can be defined as the constitution which represents the theoretical foundations of the system: it legitimizes the effectiveness of power.

We will not go any further into these questions as the discussion is still long and complicated.

¹⁷ Other points of references for Kelsen are neo-Kantism and Max Weber for the principle of value-free judgements.

¹⁸ Kelsen considered justice, the aspiration of “social happiness”, to be a non-rational ideal, but ideological.

¹⁹ Kelsen’s “opponents” are Schmitt and Hart (who was in favour of a conception of law as a system of social norms, including purely customary norms); in Italy Leoni and his liberal and individualist perspective, Romano and Capograssi with their idea that law is the fruit of social and historical evolution. The latter debate is particularly significant in the light of what will be discussed in the next section. Capograssi’s idea of law “as a composition of conflicts of interest” is especially interesting (CAPOGRASSI G., 1952, page 327).

2.2 Second Phase

In opposition to the type of methodology examined above, there is another type, in both economics and law, that rests on both the systematic and the empirical dimensions, considered also diachronically in the sense that it deals with real (and eminently dynamic) economic and legal systems within the complexity of the relationship between theory and practice and with the possibility to discuss “what ought to be” (economic policy and legal policy).

In economics the Keynesian school believes the subject matter to be a specific economic system in a specific historical period that has to be analysed by a discipline that is intrinsically a “moral science” (that is, a discipline of decisions and possibilities, not natural laws). For Keynes there is no guarantee that the market, left to itself, is capable of expressing a full employment demand (for consumer goods by households and investment goods by firms), so it will be necessary for the State in certain circumstances to stimulate demand. Another function has been added in time²⁰, that of guaranteeing some basic rights of citizenship and the well-being of citizens through the Welfare system, which has succeeded in providing a network of social security, but has also met with serious limitations, starting from the so-called fiscal crisis of the State²¹ (growth of public deficit and the vicious circle of deficit-public debt) and the failures of the State administrator, which we will discuss in Section 3.

Here we will consider other aspects of Keynesian epistemology developed by the so-called IKE (*Imperfect Knowledge Economics*), whose main proponents are von Hayek, Knight, Keynes, Phelps, Kahneman, Frydman-Goldberg. According to their interpretation economics is a social science that is largely interpretative: economists can make only qualitative forecasts in certain fields; prices can vary a lot and over time, which brings systematic risks that need to be controlled.

Drawing on Skidelsky’s analysis²², whose conclusions offer a good explanation of the roots of the 2008 financial crisis, the most pertinent example of Keynesian epistemology²³ is his description of an apple with “human” characteristics. Newtonian physics, which states that an apple will fall to the ground at a speed that

²⁰ This refers obviously to Lord Beveridge.

²¹ See, among others, O’CONNOR J. (1973).

²² *Lectio magistralis* on receiving an honorary degree at the Roma Tre University, February 16th, 2010.

²³ Since the late 1980s the “rediscovery” of *Treatise on Probability* (1921) has thrown new light on uncertainty which characterised *General Theory*: see, among others, CARABELLI A. (1995) and O’DONNELL R.M. (1989).

is determined by the force exercised on it divided by its mass cannot be applied: “It is as though the fall of an apple to the ground depended on the apple’s motives, on whether it is worth while falling to the ground, and whether the ground wanted the apple to fall, and on mistaken calculations on the part of the apple as to how far it was from the centre of the earth”²⁴. A part of the uncertainty about the speed of the fall can be attributed to mathematical errors by the apple (“mistaken calculations”) which can generally be corrected. However, the main ‘human’ characteristics which Keynes attributes to his apple are “motivations” and “intentions”: these break the connection between economics and physics and make economics a “moral”, not a “natural” science.

The principal technique adopted to deal with an uncertain future is to suppose that risk can be calculated by using a version of the Bayesian theory to transform subjective bets into objective probability. Doing this gives us the confidence we need for investments. But it is a false sense of security because there are no data available on past economic events that can help us come close to the real probability that these events may occur in the future, because the future will certainly be different from the past. We can use mathematics to invent a world of calculable probability which we then compare with the real world.

The technique for transforming uncertainty into calculable risk is based on the convention that “the existing state of affairs will continue indefinitely, except in so far as we have specific reasons to expect a change ... We are assuming, in effect, that the existing market valuation, however arrived at, is uniquely correct in relation to our existing knowledge of the facts which will influence the yield of the investment, and that it will only change in proportion to changes in this knowledge”. This convention is helped by the tendency to see the long term as a succession of very short periods, generating the illusion that at any time the investor has all the information available about the future course of share prices. According to Keynes, through this convention, “an investor can legitimately encourage himself with the idea that the only risk he runs is that of a genuine change in the news over the near future” which is unlikely to be very big. “Thus investment becomes reasonably ‘safe’ for the individual investor over short periods, and hence over a succession of short periods however many, if he can fairly rely on there being no breakdown in the convention”²⁵.

²⁴ KEYNES J.M. (1971-1989, vol. XIV, page 300). The quote is from a letter to R.F. Harrod of 16 July 1938.

²⁵ KEYNES J.M. (1971-1989, vol. VII, pages 152-153). The quote is from the *General Theory*, chapter 12.

Keynes believed that uncertainty forced professional investment to become speculation, because no-one could afford to be left with a currency that was valueless at the end of the game. “Speculators may do no harm as bubbles on a steady stream of enterprise. But the position is serious when enterprise becomes the bubble on a whirlpool of speculation. When the capital development of a country becomes a by-product of the activities of a casino, the job is likely to be ill-done” (page 159). Any view of the future based on “such fragile foundations” is subject to “sudden and violent changes” as soon as the news changes, because there is no basis of real knowledge to keep it stable. “The market will be subject to waves of optimistic and pessimistic sentiment, which are unreasoning and yet in a sense legitimate where no solid basis exists for a reasonable calculation” (page 154).

Suddenly everyone begins to review their bets: “The practice of calmness and immobility, of certainty and security, suddenly breaks down. New fears and hopes will, without warning, take charge of human conduct. The forces of disillusion may suddenly impose a new conventional basis of valuation. All these pretty, polite techniques, made for a well-panelled board room and a nicely regulated market, are liable to collapse”²⁶.

In legal disciplines the so-called legal realism in the US (Roscoe Pound is one of its most recent exponents) and in Scandinavia (at Uppsala with Ross) challenges Kelsen’s formalism: the bases of the new approach are firstly American pragmatism, and secondly logical neopositivism and analytical philosophy, whilst a common influence is Max Weber’s *Economics and Society*.

Here, however, we want to discuss constructivism, which supposes that the interpreter (jurist or judge) is anchored to existing laws on the one hand and, on the other, influences laws, or their future interpretation and application, when interpreting the legal norms for theoretical or practical reasons. The jurist (or judge) creates while he interprets, not in an arbitrary way, but because he is always strongly bound by the historical, cultural and legal context in which he works. Finally, law is, according to constructivism, a dynamic fact, an interpretative social practice, in which legal norms and their interpretation constantly interact²⁷.

One of the most representative authors for the philosophical depth of his position is Dworkin²⁸. In *A Matter of Principle* (1985), he draws an analogy between

²⁶ KEYNES J.M. (1971-1989, vol. XIV, pages 114-115). The quote is from the *Quarterly Journal of Economics*, February 1937.

²⁷ FALLON R.H. (1987).

²⁸ In MACKIE J. (1983) Dworkin’s position was defined as “constitutionalist”, a third “genus” in relation to positivism and natural law. It is well to remember that Dworkin was a pupil of Hart.

“legal interpretation” and “artistic interpretation” (pages 149-162): in both cases interpretation implies the – constructive – identification of (legal and aesthetic) values; interpretation means scholars need to elaborate what he calls normative theories, that is, conceptions that provide a reconstruction of the fundamental values to which the practices aspire. In his works on equality Dworkin states that individuals have to be considered “as equals” and that legal and political institutions have to be perceived as organs which guarantee the right of each person to *equal concern and respect* (<http://www.filosofico.net/dworkin.htm>). The liberalism to which he aspires, in contrast with the models of legal positivism *à la* Kelsen and traditional utilitarianism, both enemies of the “ancient idea of individual human rights”, is a theory of rights “taken seriously” (as suggested by the title of one of his works *Taking Rights Seriously*, 1977). It is therefore a theory that should consist in constitutive morality and its legal order. Individuals are holders of rights connected with principles which are based on ethics (above all, “equal consideration and respect”) and, therefore, pre-existing their positive codification and concrete political and legal choices. For Dworkin, guaranteeing equality does not mean guaranteeing the same wealth to everyone, otherwise it would lead to a world in which “people who choose not to work, as they are in a position to do so, are rewarded with the fruit of work done by other industrious people”. In his interpretation liberalism cannot go so far as to decree a model of equal well-being for all men, as in Welfare State models, but has to limit itself to guaranteeing equal portions of resources and opportunities. In any case, liberalism is never freedom to do anything and everything, but rather freedom to do anything you want in respect of the legitimate rights of other individuals. For this reason, a coherent liberal theory (and not liberist) must never lose sight of the double guiding light of the principles of “equal importance” (each person has to be in a position to realize his own ambitions) and “own responsibility” (each person is responsible for the choices he makes when he tries to realize his ambitions). The two principles require the government to adopt laws and policies capable of guaranteeing that the fate of its citizens does not depend on their economic situation, sex, race, etc. and to act so that the fate of its citizens depends on the choices they have made. As a consequence, a new kind of liberalism is created, a kind of “third way” as opposed to the other two which are considered obsolete: the conservative Right and egalitarian Left (the latter ignores individual responsibilities, which the former recognizes, whilst ignoring collective responsibilities). The third way foresees both equality and responsibility.

Whilst Dworkin initially recognized the heart of liberalism in its neutrality towards theories of good, he has since pinpointed the essence of liberalism in the

so-called theory of "liberal equality" (see his work *I fondamenti del liberalismo*, 2008, with Maffettone), in which freedom, equality and community, far from being three virtues in perennial conflict among themselves, are "complementary aspects of a single political vision". On the strength of this new reading of liberalism, Dworkin works through a rich series of political philosophical positions, discussing each one in turn. Berlin was wrong to understand freedom and equality as competing political values; so was the hyper-liberal Nozick, who viewed the Police State as just, when it watches as the market remains totally indifferent to the inequalities of resources and opportunities. Those who exalt the community are also wrong, if they forget the freedom and responsibilities of the individual. But, according to Dworkin, Rawls²⁹ makes the biggest mistake when he separates politics from ethics. In contrast, he is convinced that "liberalism has to have ethical foundations" (*Sovereign virtue: the theory and practice of equality*, 2000). It should not adopt a model of impact, which means a "good life" consists in what it produces, or its consequences for the rest of the world, but it should rather incorporate a model of challenge, which means a "good life" depends on its own

²⁹ The central point of Rawls's reasoning is based on the choice of a "veil of ignorance" and therefore on justice as impartiality, which can be summarized (as Massarenti did in a book review of Maffettone's *Introduzione a Rawls* in *Il Sole 24 ore* on 26 September 2010) by recalling the famous play *Filumena Marturano* by Eduardo De Filippo, where the protagonist convinces Don Mimì to marry her without revealing which of her three children is his child.

In the debate on equal distribution Dworkin challenges directly both J. Rawls and A. Sen. An example taken from the latter can help to explain the substance of the reasoning. A lady who was looking for a gardener had three possible candidates for the job, all of whom were equal as far as the care of the garden was concerned and all would be paid the same wage. The first candidate was the poorest of the three: following the criterion of income from an economic perspective, it would be *right* to choose him and thus help "the poorest of the poor". The second candidate, though not so poor as the others, had fallen onto hard times recently and was therefore unhappier than the others, who were used to being poor for a long time. Reasoning in terms of happiness or utility (as indeed utilitarianists would), it would seem right to favour him. The third candidate, though not so poor, was ill: if he had this job, he could get treatment at last and significantly improve his "quality of life". Sen believes that this man is the ideal candidate, preferring the view based on the capability of individuals to choose the type of life that they would appreciate.

Dworkin reasons in terms of equality of "resources", with the idea that each person must be given the opportunity to follow different objectives without any obligation to adapt one's own preferences to circumstances or to "make the best of a bad job". Once certain differences determined by the different natural fortunes of the individuals are eliminated, it will be possible to justify those inequalities that originate simply from the different use that individuals freely make of resources that they are given, thus introducing a strong element of responsibility into their choices. Rawls and Sen also insist on pluralism as a persistent characteristic of democratic

./.

inherent value so that events, achievements and experiences can have an ethical value, even if they do not produce any external impact. In an attempt to safeguard freedom, equality and community Dworkin favours the community over an individual, thus obscuring the need to harmonize two ethical principles that would appear to be in contrast, namely, the ideal of personal projects and attachments, which dominate our private life and concern the responsibility we believe we have towards those who are close to us in some way; and the ideal of equal political consideration for others, which dominates our political life and has to do with equal consideration for all. According to Dworkin only in such societies with an equal distribution of resources can both principles be reconciled and thus be expressed fully.

2.3 *Third Phase*

Recently, both in economics and law, there has been a return to pure doctrine, combined, paradoxically, with a position of “justifying” what exists. This hybrid is fraught with danger, as recent episodes linked to the financial and economic crisis have illustrated. This perspective will be outlined very briefly because we are more interested in discussing the direction and the reason why the return to the past concerns the processes explained in section 2.1.

In economics the so-called *REH* (Rational Expectations Hypothesis) was introduced by Muth in 1961 in an article in *Econometrica*; it is a hypothesis that underlies Lucas and Sargent’s Neo-classical macroeconomics (NCM) which developed in a climate of strong anti-Keynesianism³⁰. Rational expectations exist when operators make forecasts on the future trend of economic variables, using all the information available and in the best possible way (it is assumed that agents have a good knowledge of how the system functions and of economic policy models). *REH* can be understood as an extension of the traditional hypothesis of *homo oeconomicus*. Markets naturally fix prices at their “real” fundamental value and the only shocks that can make them diverge from this equilibrium are “exogenous” (such as intervention by policy makers). In this way, however, everything that is endogenous is ignored.

In its applications to finance (the reference is particularly relevant nowadays) *REH* measures the risk of securities on standard values of price volatility, linked

societies and on the question of freedom. We are truly faced with a «noble competition between theories that are happily engaged in dialogue and are closely intertwined amongst themselves» (<http://www.swif.uniba.it/lei/rassegna/021027f.htm>).

³⁰ For a synthesis see, among others, RODANO G. (1996).

to small, more or less predictable deviations (*VaR*, Value at Risk). This is combined with the *EMH* (Efficient Market Hypothesis), by which the present price of each security not only totally reflects all the relative information, but also summarizes all the forecasts on future prices and, as such, is the best estimate of future price³¹. The so-called FIT (*Flexible Inflation Targeting*) completes the picture which gives fairly simple and "automatic" rules of behaviour for monetary policy: the purpose is to increase price stability, while goods (and employment) stability is a secondary objective.

In contemporary philosophy of law there is an attempt to recover the "old myths, like those of the prescriptiveness of law or the purity of the legal method"³², and to "subordinate" legal analysis to economic analysis in a kind of contamination³³. *Economic analysis of law* (Posner, 1973 and the Chicago and Virginia Schools of Law) refers to the theoretical framework of marginalist thought which was discussed in section 2.1.

The defence of the *status quo* is derived from an approach that is still essentially utilitarian, so that the law should be formulated in a way as to produce the best results, but with the risk of making them the simple sum of individual utilities and sacrificing the interests of individuals on the altar of Society (of the majority). The application of the principles of cost-benefit analysis to law, on the other hand, threatens the inevitability of the law: a "no parking" sign would no longer be interpreted simply as "don't park your vehicle here", but as "please park here if you are prepared to pay a parking fine".

2.4 Fourth Phase

The picture, however, is not so straightforward in either economics or the law. An interesting aspect is that there is now a new wind of change coming from attempts to combine the two approaches in a synergetic way and to look for "rules that are not simply declamatory, but are really capable of guiding the behaviour

³¹ Supporters of inefficiency say that the efficient market hypothesis is the "biggest intellectual mistake in the history of economic thought" and wonder what kind of information reached the market between 9 in the morning and 4 in the afternoon of October 19th, 1987 to make rational investors reduce the long-term value of the whole American economy by 22% (SZEGO G., 1995). In contrast, supporters of efficiency claim that, if markets were inefficient, investors who use information that is not used by others, would be able to obtain higher profits than those in equilibrium.

³² NAPOLITANO G. (2009). A deeper reflection can be found in NAPOLITANO G. and ABRESCIA M. (2009). See also MINDA G. (2001).

³³ This process, which at times goes so far as to "commercialize" the law, can in part be explained by the fact that many independent institutions have not fulfilled their duties recently, partly because knowledgeable consultants were paid by the parties involved.

of economic actors and safeguarding collective goods and values". These analyses move within the field of *Law and Economics* along various strains (next to the famous Schools of Law of Chicago and Virginia, there is the Yale Law School, whose Dean was Calabresi between 1985 and 1994) and a number of reappraisals have occurred on the way, as for example when Posner challenged the foundations of the Chicago school in his 2009 paper³⁴.

The neo-institutional approach which won the Nobel prize for Economics for Williamson and Ostrom can help us to understand the sense of an integration between the legal and economic fields. The roots of the analysis of the first author can be traced to Coase who stressed the role of "transaction costs" (quantifiable or not, both in the phase preceding the signing of an agreement, and the transaction, or *ex post*)³⁵ for the behaviour of a firm on the one hand and the optimal allocation of resources in the presence of "externalities" with the allocation of property rights (Coase's theorem) on the other³⁶.

In finance the *Law and finance view* (La Porta, Lopez-de-Silanes, Schleifer, Vishny, 1998) insists on the effects of institutional factors (*rule of law, law enforcement, ...*) on the *performance* of financial systems. They are obviously referring to the type of legal system (namely, the two models of *Civil law*, characteristic of continental Europe with its origins in Roman law and the Napoleonic Code, and the *Common law* system of English-speaking countries based on precedents of case law rather than on written laws) which is of consequence for economic growth³⁷.

3. - Market vs. State, Regulation vs. Deregulation and Relative Failures

As Pagano notes in *Economia e diritto* (1995, pages 291-315), the inevitable complexity of the economic system is simplified by mainstream economic theory which researches the equilibrium conditions that determine when individuals ex-

³⁴ On this question see GAROFALO G. - FETONI P. (2011).

³⁵ There are three causes: limited rationality, asymmetric information, moral hazard.

³⁶ As can be seen in MEDEMA S.G.- SAMUELS W.J. (1997) the effect of Coase's work has been to "open up, within neoclassical orthodoxy, the black boxes of "firm", "market", "law" and "rights"» (pages 3-4).

³⁷ In general the Common law system is considered better for private transactions. However, on the basis of a statistical analysis which is undoubtedly biased (it was made by Italian notaries, though using data from the University of Ottawa for 2003), the number of disputes over legal documents registered in Europe amounts to 2 per thousand, whilst in the USA the *litigation index* is 50 times higher; furthermore, the cost of *litigation* in the US amounts to 2.5% of the GDP, whilst it varies between 0.5 and 1.4% in Civil Law countries.

change their rights over resources: since neither the costs of defining rights nor the signing and application of exchange contracts are considered, the theory inevitably ends up by singing the praises of the market. «An "economic Nirvana" with whole markets in equilibrium has been made possible by the existence of a "legal Nirvana", which makes the costs of using the market exogenous for the purposes of economic analysis. *Vice versa*, a "legal Nirvana" in which the State creates a complete legal equilibrium at a centralised level is made possible by an "economic Nirvana" in which it is assumed that institutions do not cost anything». In this sense the complete "economic decentralisation" that the market hypothesizes is combined with total "legal centralisation" based on the State³⁸.

We will discuss these two apparently contrasting points in this section. Firstly, however, two very preliminary points need to be made about the two models of economic organisation and social interaction, the *market* and the *State*. Although these points are already well-known, they are often forgotten. When we talk about the market, we think either explicitly or implicitly of the model of "perfect competition", a regime whose existence requires a set of conditions on both the demand and supply side,³⁹ which cannot actually be found in real markets. On the other hand, the State, in Keynes's sense, is something quite different from the "planned" system, even though it is correct to say that the public operator, like firms, has to plan objectives and policy instruments, as well as keep an economic check on the costs and benefits of the measures adopted in order to function efficiently and efficaciously⁴⁰.

Market and State are not, in fact, alternatives, but are complementary in the same way that two other concepts are often seen in a trade-off, though not always correctly: *efficiency*, which essentially means acting without waste⁴¹, and *equity*, that is conformity to principles of justice for individuals or groups in similar conditions (for

³⁸ It is also true, however, that one of the most important legal-institutional tendencies at the moment is the multiplication of the levels of economic regulation (as for example the European Union and the global networks of regulators) with a consequent erosion of State centralism.

³⁹ Very briefly it concerns the homogeneity of the goods exchanged, a large number of operators, the absence of agreements or cartels, freedom of entry and exit from the market, perfect information. This guarantees that the system of relative prices allows consumers to maximize their satisfaction, that all production factors are rewarded on the bases of marginal productivity (therefore for their contribution to the production process) in the absence of extra-profits and that the first theorem of Welfare economics can be applied (Pareto optimal allocation).

⁴⁰ It is undeniable that the Cost-benefit analysis, without exaggerating its heuristic ability, can help public choices, especially in terms of transparency.

⁴¹ The concept of technical-operative efficiency is being favoured here as opposed to the other meanings of allocative efficiency (Pareto optimal), valuative efficiency, efficiency of information, dynamic efficiency (adaptive and innovative).

example, same compensation for same effort; the so-called “horizontal” equity) or in different conditions (for example, higher compensation for greater effort; the so-called “vertical” equity). Equity is a problem that is especially important in economics and the distribution of income and/or wealth, the so-called distribution equity. The criterion of equity deeply influences the definition of the objectives of governments’ economic policies. The classical liberalism of the 19th century produced the idea of the equity of “process”, which sees the task of government to guarantee that economic competition takes place in a correct manner (for example, preventing the formation of monopolies and the concentration of economic power)⁴². Later reformist and social-democratic positions introduced further and broader criteria for public intervention, as for example equality of starting positions so that everyone is in a better situation to participate in economic competition and redistribution policies, when the lower levels are socially unacceptable or detrimental to human dignity.

Okun’s metaphors (1975) of the pie and the leaky bucket are well-known: «Any insistence on carving the pie into equal slices could shrink the size of the pie ... The money must be carried from the rich to the poor in a leaky bucket. Some of it will simply disappear in the transit».

Less well-known, but no less relevant is the observation that, if it is true that public intervention, and specifically the Welfare State, contributes positively to economic growth up to a threshold level, above which negative effects prevail, it is equally true that the increase in inequality can be counterproductive for growth and slow it down⁴³.

A third pair of concepts to be considered, after the market *vs.* State and efficiency *vs.* equity, concerns the types of public intervention: *regulation* and its opposite, *deregulation*⁴⁴, with its corollaries of liberalisation (rare in real life experience) and privatisations⁴⁵.

In the study of these pairs, the theoretical references are, on the one hand, Welfare economics, which deals with the choice of objectives (starting from the identification of preferences) and the optimal social choices within the framework

⁴² This is the approach followed by Nozick who proposed a purely procedural criterion for just distribution (respect for rights and equal opportunities), otherwise leaving the market free to act as a *spontaneous order*, since there is no intentionality and, therefore, responsibility for the outcomes of market processes.

⁴³ See FRANZINI M. - MILONE L. (1999) on these points.

⁴⁴ The success of deregulation has not been without the so-called “regulatory capture”, which infringes upon the rights of consumers, a recurring phenomenon in Italy.

⁴⁵ The so-called neoliberal stream incorporates the idea of a neutral monetary policy, a fiscal policy based on the principle of zero-budget together with regressive tax rates, flexible exchange rates and limited international coordination of policy-makers.

of the Keynesian model from a macroeconomic point of view; and, on the other, the Chicago school (in economics M. Friedman and the above mentioned R. Lucas, and *Economic analysis of law* in law) combined with the methodological approach of the Austrian school, which was very influential in the United States after the emigration of Ludwig von Mises and Friedrich von Hayek⁴⁶.

The main question to be raised is that "failures" concerning both the market and the State ("non market")⁴⁷ have to be taken into consideration. In the first case, efficiency will not be guaranteed so that individualism and the price system will fail to organise individual actions in social welfare in: *i.*) the absence of competition (especially when faced with the market power of some agents, economies of scale, price discrimination policies); *ii.*) the presence of positive and negative externalities in both production and consumption (in some cases there is a spillover effect); *iii.*) the presence of public goods, which are non-rival in consumption and non-excludable in consumption, as well as merit goods; *iv.*) the presence of marked inequalities in the distribution of wealth; *v.*) the lack of a definition of property rights; *vi.*) the presence of information asymmetries and problems of "adverse selection" in the pre-contractual stage, "moral hazard" in the post-contractual stage and "agency" between the principal and the agent.

In addition, the inability of the market system to achieve full employment, a situation at the heart of Keynes's interests, has also to be considered in the macroeconomic area.

On the other hand, the intervention of a policy-maker who aims to overcome the limitations indicated above and to improve equity, will fail because of⁴⁸: *i.*) a distortion in market forces; *ii.*) an increase in costs as a result of democracy; *iii.*) the power of rent seekers present in both the private sector (lobbies, cartels, corporations, trade unions) and government bureaucracy; *iv.*) lack of information and agency relations between electors, politicians and bureaucrats; *v.* the imperfect functioning of democratic competition; *vi.*) X-inefficiency; *vii.*) problems with incentives; *viii.*) a lack of rules limiting discretion.

This section must inevitably conclude with a "compromise": since both the market and the State are known to move towards more or less inevitable failures,

⁴⁶ von Hayek's position cannot be reduced to simple subjectivism, given the importance placed on the institutions which form the social order of decentralized economic systems, in which the market is only one possibility: see ZAPPIA C. (1998). For a reinterpretation see O'DRISCOLL G.P. - RIZZO M.J. (1985).

⁴⁷ The term "State failure" can be traced to WOLF C.J. (1979).

⁴⁸ J. Buchanan's school of Public choice emphasizes these aspects.

a mix has to be chosen, a choice which must not be ideological and necessarily has to be continually redefined⁴⁹.

As Franzini (2008) points out, “in political debates – but also in research – the tendency is to use reciprocal failures – and, above all, the State’s failures – to propose a solution considered *a priori* to be preferable, often in an uncritical way. In this light there is a real risk of a regression, rather than an improvement in the quality of institutions. In particular, the risk is that a solution given to some State failures is far from being the best possible; above all, it will not guarantee the best among all the possible improvements, perhaps by acting on the mechanisms of public functions rather than on their solution” (page 67).

4. - Conclusions

In a work of collaboration on the delicate subject of competition, a jurist, Lipari, and an economist, Musu, described the relations between the two disciplines as a “reciprocal ideology of omnipotence”: “on the one hand, the jurist is convinced that the legislative rule is in itself sufficient to govern and guide social and particularly economic events, on the other the economist is used to viewing the law as just one of the elements to be kept in mind when assessing a cost-benefit relationship, though still taking into consideration a reform of the legal framework and even the possible violation of the rule in the case of the efficient use of resources. In any case, the perspective of the law, which remains the guiding light of any legal analysis ... does not seem easily reconcilable with the criterion of efficiency which represents the goal on which the economist is used to basing the verifiability of his analyses” (pages V-VI).

The spirit of this paper is that it is possible to overcome these difficulties by analysing the institutions in their economic and legal complexity. For this to happen, however, it is necessary to go beyond the traditional approach based on the key concept that, synthetically speaking, implications from “microeconomics”

⁴⁹ The debate does not focus only on principles and it is becoming increasingly concerned with practical applications: see, among others, PETRETTO A. (2008). On the other hand, the debate has also gone beyond academic circles and takes place in newspapers too: see the editorials of MONTI M. («Stato e mercato, oltre la crisi») and SALVATI M. («Stato, mercato e idee confuse») in *Corriere della Sera*, 21 and 27 September 2008 respectively. The former recalls one of his own articles written during the Thatcher era («Più mercato o più Stato», *Corriere della Sera*, 11 June 1979), whilst the latter proposes the thesis that «politics has failed... polluted by its very close ties to big private interests».

can only be useful for “private law”. In fact, the difficulties originating from the accumulative effects of the interaction between individuals on the one hand and between individuals and institutions on the other cannot be captured in this way. It is, therefore, necessary to work on the overall economic and legal approaches as well as, and above all, on their overlapping areas.

BIBLIOGRAPHY⁵⁰

- ABRAVANEL R. - D'AGNESE L., *Regole*, Milano, Garzanti, 2010.
- ACEMOGLU D. - KREMER M. - MIAN A., «Incentives in Markets, Firms and Governments», *Journal of Law, Economics and Organization*, no. 24, 2007, pages 273-306.
- ALLAIS M., «Le comportement de l'homme rationnel devant le risque: Critique des postulats et axiomes de l'école américaine», *Econometrica*, no. 21, 1953, pages 503-546.
- ANAND P., *Foundations of Rational Choice under Risk*, Oxford, Clarendon Press, 1993.
- ARCURI A. - VAN DEN BERGH R., «Metodologie di valutazione dell'impatto della regolamentazione: il ruolo dell'analisi costi-benefici», *Mercato, Concorrenza, Regole*, n. 2, 2001.
- ARROW K.J., *Social Choice and Individual Values*, New York, Wiley, 1961.
- BECKER G.S., *The Economic Approach to Human Behavior*, Chicago University Press, 1976.
- BUCHANAN J.M. - TULLOCK G., *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1962.
- CAFAGGI F. - NICITA A. - PAGANO U. (eds.), *Legal Orderings and Economic Institutions*, London, Routledge, 2007.
- CALABRESI G., «Some Thoughts on Risk Distribution and the Law of Torts», *Yale Law Journal*, no. 70, 1961, pages 499 ss.
- CALABRESI G. - MELAMED A.D., «Property Rules, Liability Rules and Inalienability: One View of the Cathedral», *Harvard Law Review*, no. 85, 1972, page 1089 ss.
- CAPOGRASSI G., «Impressioni su Kelsen tradotto», 1952, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 4, ora in ID., *Opere*, Milano, Giuffrè, 1959, vol. V
- CARABELLI A., «Uncertainty and Measurement in Keynes: Probability and Organises», in DOW S. - HILLARD J. (eds.), *Keynes, Knowledge and Uncertainty*, Aldershot, Elgar, 1995.
- CASSESE E., «Introduzione all'analisi economica del diritto e alla teoria della regolazione amministrativa», http://www.estig.ipbeja.pt/-ac_direito/TeoriaRegolazione.pdf
- CASSIDY J., *How Markets Fail: the Logic of Economic Calamities*, London, Allen Lane, 2010.
- CICCARONE G., *Fondamenti teorici della politica economica*, Roma-Bari, Laterza, 1997.
- COASE R., «The Nature of the Firm», *Economica*, vol. 4, no. 16, 1937, pages 386-405.
- DWORKIN R., *Taking Rights Seriously*, Cambridge Mass., Harvard University Press, 1977.
- . -, *A Matter of Principle*, Cambridge Mass., Harvard University Press, 1985.
- DWORKIN R. - MAFFETTONE S., *I fondamenti del liberalismo*, Bari, Laterza, 1996.
- FALLON R.H. JR., «A Constructivist Coherence Theory of Constitutional Interpretation», *Harvard Law Review*, vol. 100, no. 6, 1987, pages 1189-1286.

⁵⁰ To keep the Bibliography to a reasonable length, the references quoted in the text have been omitted, as they have been considered clear or easily accessible.

- FEDUZI A., «Incertezza knightiana, fallimenti di mercato e Stato sociale», *Economia pubblica*, vol. 36, no. 3-4, 2006, pages 31-52,
- FRANZINI M., «Fallimenti del mercato e dello Stato. Problemi reali e vizi ideologici», in AA.VV., *Esternalizzazioni e privatizzazioni. I fallimenti dello Stato e del mercato*, Roma, Effepi, 2008.
- FRANZINI M. - MILONE L., «I dilemmi del Welfare State nell'epoca della globalizzazione», in ACOCELLA N. (ed.), *Globalizzazione e Stato sociale*, Bologna, il Mulino, 1999.
- FRISCH R., *Numerical Determination of a Quadratic Reference Function for Use in Macroeconomic Programming*, in "Memorandum from the Institute of the Economics at the University of Oslo", no. 14, 1957.
- FRYDMAN R. - GOLDBERG M.D., *Imperfect Knowledge Economics: Exchange Rates and Risk*, with a foreword by E.S. Phelps, Princeton University Press, 2007.
- GAROFALO G. - FETONI P., «The Cicago School after the Crisis of the New Millenium», *Quality & Quantity*, 2011, Doi: 10.1007/s11135-011-9539-5.
- GREMBI V., «Guido Calabresi e l'analisi economica del diritto», Siena, *Memos and Papers in Law and Economics* (Simple), no. 41, 2005.
- HACKNEY J.R. JUNIOR, *Under Cover of Science: American Legal-Economic Theory and the Quest for Objectivity*, Durham, Duke University Press, 2007.
- HAHN R.W. - LITAN R.E., «Counting Regulatory Benefits and Costs: Lessons for the US and Europe», *Journal of International Economic Law*, vol. 8, no. 2, 2005, pages 473-508.
- HARGREAVES H.S. - HOLLIS M. - LYONS B. - SUDGEN R. - WEALE A., *The Theory of Choice. A Critical Guide*, Cambridge, Mass., Blackwell, 1992.
- KAHNEMAN D. - TVERSKY A., «Prospect Theory: An Analysis of Decision Under Risk», *Econometrica*, vol. 47, no. 2, 1979, pages 263-291.
- KEYNES J.M., *Collected Writings*, London, Macmillan, 1971-1989.
- KIRMAN A., *Complex Economics: Individual and Collective Rationality*, London-New York, Routledge, 2011.
- LA PORTA R. - LOPEZ-DE-SILANES F. - SHLEIFER A. - VISHNY R.W., «Law and Finance», *Journal of Political Economy*, no. 106, 1998, pages 1113-1155.
- LIPARI N. - MUSU I. (eds.), *La concorrenza tra economia e diritto*, Roma-Bari, Cariplo-Laterza, 2000.
- MACKIE J., «The Third Theory of Law», in COHEN M. (ed.), *Ronald Dworkin and Contemporary Jurisprudence*, London, Duckworth, 1983.
- MASCIANDARO D., «Lezioni americane per la regolamentazione finanziaria: più mercato, meno politica», 2008, http://www.nelmerito.com/index.php?option=com_content&task=view&id=347&Itemid=1
- MEDEMA S.G. - SAMUELS W.J., «Ronald Coase and Coasean Economics: Some Questions, Conjectures and Implications», in MEDEMA S.G. - SAMUELS W.J. - SCHMID A.A. (eds.), *The Economy as a Process of Valuation*, Aldershot, E. Elgar, 1997.

- MICCÙ R., «Lost in translation: diritto ed economia in alcuni itinerari teorici», *Diritto e cultura*, vol. XV, no. 1-2, 2005.
- MINDA G., *Teorie postmoderne del diritto*, Bologna, il Mulino, 2001.
- NAPOLITANO G., «La rivincita degli stati e della politica», *Il Sole 24Ore*, 13 giugno 2009.
- NAPOLITANO G. - ABRESCIA M., *Analisi economica del diritto pubblico: teorie, applicazioni e limiti*, Bologna, il Mulino, 2009.
- NASH J.F., «Non-cooperative Games», *Annals of Mathematics*, vol. 54, no. 2, 1951, pages 286-295.
- . , «Two-Person Cooperative Games», *Econometrica*, no. 21, 1953, pages 128-140.
- O'CONNOR J., *The Fiscal Crisis of the State*, New York, St. Martin's Press, 1973, reissued by Transaction Publishers, 2002.
- O'DONNELL R.M., *Keynes: Philosophy, Economics and Politics*, London, Macmillan, 1989.
- O'DRISCOLL G.P. JR. - RIZZO M.J., *The Economics of Time and Ignorance*, Oxford - New York, Blackwell, 1985, reissued by Routledge, 1996.
- OKUN A.M., *Equality and Efficiency: The Big Trade-off*, Washington, Brookings Institution, 1975.
- OSTROM E., *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, 1990.
- PAGANO U., «Economia e diritto», in BOITANI A. - RODANO G. (eds.), *Relazioni pericolose. L'avventura dell'economia nel pensiero contemporaneo*, Roma-Bari, Laterza, 1995.
- PARDONESI R. - BELLANTUONO G., «Law and Economics in Italy», in BOUCKAERT B. - DE GEEST G. (eds.), *Encyclopedia of Law and Economics*, vol. I, Cheltenham, Elgar, 2000, pages 244-261.
- PETIT M.L., *Control Theory and Dynamic Games in Economic Policy Analysis*, Cambridge University Press, 1991.
- PETRETTO A., «La riforma della Pubblica amministrazione in Italia secondo un approccio Industrial Organization», *Mercato, Concorrenza, Regole*, no. 1, 2008.
- PIGOU A.C., *The Economics of Welfare*, London, Macmillan, 1920.
- POSNER R.A., *Economic Analysis of Law*, Boston, Little Brown (1st ed.), Aspen (7th ed.), 1973.
- . , *A Failure of Capitalism. The Crisis of '08 and the Descent to Depression*, Harvard University Press, 2009.
- PRESTON A.J. - PAGAN A.R., *The Theory of Economic Policy*, Cambridge University Press, 1982.
- PULITINI F., «Quante analisi economiche del diritto? Riflessioni su Yale e Chicago», *Mercato, Concorrenza, Regole*, no. 1, 2003.
- ROBBINS L., *Essay on the Nature and Significance of Economic Science*, London, MacMillan, 1932.

- RODANO G., «Tendenze del pensiero economico contemporaneo», in GEYMONAT L. (ed.), *Storia del pensiero filosofico e scientifico*, vol. IX - *Il Novecento*, cap. XI, Milano, Garzanti, 1996.
- ROSE-ACKERMAN S., «Reforming Public Bureaucracy through Economic Incentives?», *Journal of Law, Economics and Organization*, no. 2, 1986, pages 131-161
- ., , *Rethinking the Progressive Agenda: The Reform of the American Regulatory State*, New York, The Free Press, 1992.
- SCARPA C. - BIANCHI P. - BORTOLOTTI B. - PELLIZZOLA L., *Comuni spa: il capitalismo municipale in Italia*, Bologna, il Mulino, 2010.
- SHLEIFER A., *Legal Foundation of Corporate Governance and Market Regulation*, Rome, Banca d'Italia, Lezioni Paolo Baffi di Moneta e finanza, 2008.
- SIMON H.A., *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*, (4th ed.) 1997, New York, The Free Press, 1947.
- STEVENSON A. - MUSCATELLI V. - GREGORY M., *Macroeconomic Theory and Stabilization Policy*, London, Philip Allan, 1988.
- STIGLITZ J., *Economics of the Public Sector*, New York-London, W.W. Norton & Co., 1986-2000.
- TINBERGEN J., *On the Theory of Economic Policy*, Amsterdam, North Holland, 1952.
- TIROLE J., «The Internal Organization of Government», *Oxford Economic Papers*, vol. 46, no. 1, 1994, pages 1-29.
- TOMASSI F., «Equità sociale ed efficienza economica: un confronto internazionale basato sulla spesa sociale totale netta», *Stato e Mercato*, no. 87, 2009, pages 301-326.
- TVERSKY A. - KAHNEMAN D., «Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases», *Science*, vol. 185, no. 4157, 1981, pages 1124-1131.
- VAN VELTHOVEN B.C.J., «The Applicability of the Traditional Theory of Economic Policy», *Journal of Economic Surveys*, no. 4, 1990.
- VERCELLI A. (ed.), *Incertezza, razionalità e decisioni economiche*, Bologna, il Mulino, 1998.
- WILLIAMSON O.E., «The Economics of Governance», *American Economic Review*, no. 95(2), 2005.
- WOLF C.J., «A Theory of Nonmarket Failure», *Journal of Law and Economics*, no. 22, 1979, pages 107-139.
- ZAPPÀ C., «Il problema della conoscenza in Hayek», in VERCELLI A. (ed.), *Incertezza, razionalità e decisioni economiche*, 1998.

Volontariato, beni relazionali e benessere soggettivo

Nunzia Nappo - Melania Verde*

Università degli Studi "Federico II", Napoli

The paper analyzes the determinants of subjective well-being using data on the Cooperative Sociali Italiane Survey 2007. Aim of the work is to verify whether the genuine relationships among people and participation in activities with high social content may be qualified as essential components of happiness. Confirming the theoretical hypothesis, the empirical analysis shows that between the voluntary activity, to which is linked the production and the consumption of relational goods, and the level of subjective well-being there is a positive association. [JEL Classification: A12; D12; D64; L3].

Keywords: volontariato; beni relazionali; felicità.

* <nunappo@unina.it>; <melania.verde@sp.unipmn.it>, Università degli Studi di Napoli "Federico II" - Dipartimento di Analisi delle Dinamiche Territoriali e Ambientali. Il lavoro è frutto di numerose discussioni e del confronto tra i due autori, tuttavia, nella stesura finale, Melania Verde ha curato i paragrafi 1.1, 2. e 2.1; Nunzia Nappo i paragrafi 1.2, 2.2, 2.2.1. Introduzione e conclusioni sono state curate da entrambi gli autori.

Per i consigli e per gli stimoli ad intraprendere questa linea di ricerca gli autori desiderano ringraziare Marco Musella, il cui contributo si è rivelato quanto mai prezioso nel consentire di perfezionare un percorso di riflessione congiunta sul tema. Vale la formula di rito per eventuali errori ed omissioni.

Il lavoro è stato presentato al convegno "Il dono. Le sue ambivalenze e i suoi paradossi. Un dialogo interdisciplinare", presso l'Università degli Studi di Milano-Bicocca, 18-19 settembre 2008. Inoltre, costituisce un ulteriore sviluppo di "Volontariato e benessere soggettivo: quale relazione?" presentato al Colloquio Scientifico Annuale sull'Impresa Sociale, seconda edizione, presso l'Università degli Studi di Bari, 23-24 maggio 2008.

*“Molti, forse la maggioranza,
dei piaceri della vita non hanno prezzo,
non sono in vendita, e quindi
non passano attraverso il mercato”*

(LANE R., 2000, p. 59).

“Non vi è felicità senza gli altri”

(TODOROV T., 1998, p. 179).

1. - Introduzione

La distinzione sostanziale tra “bisogni materiali”, che possono essere soddisfatti soltanto attraverso “attività private” e “bisogni relazionali”, la cui soddisfazione implica necessariamente il “rapporto uomo-uomo”, in termini di relazioni sociali significative, è centrale nel processo di determinazione dei fattori che influenzano il “benessere soggettivo” inteso in senso ampio.

Benché le scienze sociali abbiano da tempo riconosciuto che il benessere¹ degli individui deriva non solo dalla soddisfazione di bisogni materiali, ma anche dalla soddisfazione di bisogni relazionali, solo di recente la teoria economica ha iniziato a focalizzare l’attenzione anche sugli aspetti relazionali delle interazioni tra gli agenti e ad attribuire rilevanza alla dimensione interpersonale dell’agire umano.

In particolare, solo dalla seconda metà del secolo scorso, la letteratura economica sulla felicità ha iniziato a mettere in discussione l’assunto in base al quale più alti livelli di benessere economico si associano a più alti livelli di benessere individuale e collettivo.

I risultati del lavoro seminale di Easterlin (1974) dimostrano che alla maggiore disponibilità di beni materiali non corrisponde una maggiore soddisfazione per la vita così come ipotizzato dal paradigma neoclassico ortodosso. Ciò accade in quanto, una volta soddisfatti i bisogni materiali, si tende a dare maggiore importanza ad altri aspetti della vita, tra questi le relazioni interpersonali.

¹ La definizione di benessere che si adotterà in questo lavoro è ampia: volendo esprimerla ricorrendo alla terminologia anglosassone si può dire che si farà riferimento al concetto di *well-being*. Le espressioni “benessere soggettivo”, “felicità”, “soddisfazione per la vita” e “*well-being*” saranno usate indifferentemente attribuendo ad esse la stessa accezione.

Secondo il filone della letteratura (Oswald, 1997; Frank, 1999; Wright, 2000; Lane, 2000, *op. cit.*; Blanchflower e Oswald, 2004, *op. cit.*) che prende la mosse da Easterlin (1974, *op. cit.*) e che studia il così detto “paradosso della felicità”, il “benessere economico” non coincide con il “benessere soggettivo”². La crescita economica – pur favorendo una migliore soddisfazione dei bisogni materiali, poiché non influenza il grado di soddisfazione dei bisogni relazionali, il cui appagamento richiede il coinvolgimento degli altri individui – non sempre, infatti, ha implicazioni positive in termini di felicità³.

Tuttavia, se la ricchezza possa comprare o meno la felicità è questione ancora controversa in letteratura.

L’evidenza empirica prodotta da un filone parallelo della letteratura suggerisce, infatti, che la ricchezza conta ai fini della felicità.

In particolare, Hagerty e Veenhoven (2003) evidenziano che le conclusioni di Easterlin sono state erroneamente recepite come un dato certo. Nel lavoro significativamente intitolato *Wealth and happiness revisited: growing national income does go with greater happiness*, i due autori individuano una correlazione positiva tra crescita economica e felicità.

Come riportato da Clark *et al.* (2008), è possibile individuare in questo filone della letteratura tre fatti stilizzati:

- 1) la regressione della felicità sul reddito stimata con dati *cross-section* relativi a singoli paesi generalmente produce un coefficiente del reddito positivo. Questo vale sia per i paesi sviluppati (Blanchflower e Oswald, 2004; Shields e Wheatley Price, 2005) che per quelli in via di sviluppo (Graham e Pettinato, 2002; Lelkes, 2006);
- 2) lavori recenti condotti su dati *panel*, per controllare per gli effetti fissi individuali inosservati (per esempio le caratteristiche della personalità), concludono che le variazioni del reddito reale sono correlate a cambiamenti nella felicità (Winkelmann e Winkelmann, 1998; Ravallion e Lokshin, 2002; Ferrer-i-

² Questo filone di letteratura, anche se indipendente rispetto a quello che analizza le motivazioni delle azioni dell’agente economico in una prospettiva che va al di là del paradigma dell’*homo oeconomicus* volto, come è noto, alla massimizzazione razionale della propria utilità, ben si coniuga con esso. In effetti, questi due filoni di letteratura sembrano porsi in rapporto di complementarietà tra loro: entrambi, infatti, ipotizzano che alcuni beni che influenzano in misura significativa il benessere soggettivo non passano attraverso il mercato e, pertanto, la moneta non ne consente agli agenti economici l’acquisizione.

³ Nel noto *capability approach* di Sen si rivaluta l’importanza del denaro per la felicità (*well-being*). In particolare, la rilevanza che SEN A. (2006) attribuisce al reddito è connessa ai vantaggi da esso estraibili in termini di libertà e di benessere.

Carbonell e Frijters, 2004; Senik, 2004; Ferrer-i-Carbonell, 2005; Clark *et al.*, 2005). Altri lavori, che utilizzano variazioni esogene del reddito per verificarne l'effetto causale sulla felicità (Gardner e Oswald, 2007; Frijters *et al.*, 2004*a*, 2004*b*), concludono che le variazioni del reddito hanno sulla felicità un effetto maggiore nei paesi in via di sviluppo rispetto ai paesi sviluppati;

- 3) recenti analisi macroeconomiche della felicità, usando campioni molto numerosi e modelli *cross-time* e *cross-country*, dimostrano che la felicità si muove con alcune variabili economiche quali il PIL, la crescita del PIL e l'inflazione (Di Tella *et al.*, 2003; Helliwell, 2003; Alesina *et al.*, 2004).

Il dibattito relativo agli effetti degli incrementi di reddito in termini di felicità, pertanto, è ancora aperto.

Ciò premesso, punti di partenza di questo lavoro sono la letteratura sul “paradosso della felicità” e quella sperimentale sulle preferenze sociali, secondo cui gli agenti economici non perseguono esclusivamente la massimizzazione del proprio interesse egoistico, congiuntamente alla letteratura sulle determinanti del volontariato.

Recenti ricerche empiriche hanno dimostrato che gli individui che fanno volontariato sono molto più soddisfatti della propria vita rispetto a coloro che non fanno volontariato (Meir e Stutzer, 2004; Bruni e Stanca, 2008). Altre hanno dimostrato che la scarsa produzione di beni relazionali rappresenta una delle principali cause della diminuzione della felicità nelle democrazie di mercato (Lane, 2000, *op. cit.*).

Prendendo le mosse dai risultati di queste ricerche empiriche, l'obiettivo principale del lavoro è analizzare il ruolo del volontariato come opportunità di produzione e di consumo di beni relazionali a cui sembra essere strettamente connesso il benessere soggettivo. In particolare, si vuole indagare sul nesso tra volontariato, beni relazionali e felicità, partendo dall'assunto che l'incremento di benessere soggettivo che deriva dall'attività di volontariato, che, in un certo senso, può essa stessa essere assimilata ad un bene relazionale, in quanto implica interazione a vari livelli (sia tra volontari che tra volontari e destinatari della attività di volontariato), passa attraverso la produzione di beni relazionali⁴.

Di fatto, la rilevanza dell'altruismo in termini di incidenza positiva sul benessere soggettivo era stata già messa in evidenza da Adam Smith nell'*incipit* della sua *Theory of Moral Sentiments* (Smith, 1995).

⁴ I volontari traggono dalla propria esperienza motivi di arricchimento sul piano interiore e sul piano delle abilità relazionali (Carta dei Valori del Volontariato Fivol).

Secondo Smith “per quanto l’uomo possa essere considerato egoista nella sua natura ci sono chiaramente alcuni principi che lo fanno interessare alla sorte degli altri, e che gli rendono necessaria l’altrui felicità” (*ibidem*)⁵. È evidente l’importanza attribuita alle virtù civiche, alla natura socievole dell’essere umano, il quale, nell’ottica smithiana, è felice, o meglio raggiunge il più alto livello di benessere, “aiutando l’altro” (*ibidem*).

In questo scritto si prova a dimostrare che il livello di felicità raggiunto dall’*homo oeconomicus* (soggetto asociale e con preferenze materialiste), che persegue la propria felicità o il proprio *self-interest*, è inferiore rispetto a quello raggiunto dall’*homo reciprocans*⁶ (soggetto pro-sociale e reciprocante) che persegue la felicità degli altri. In altri termini, l’idea di fondo su cui si regge l’impalcatura teorica del lavoro è la seguente: «l’approccio *individualista* (corsivo aggiunto) in economia è insoddisfacente sotto il profilo teorico e controproducente sotto il profilo politico. Facendoci credere che l’unico canone di razionalità economica sia quello della scelta razionale e quindi che un comportamento economico che si ispirasse ad un certo canone condurrebbe al disastro» (Bruni e Zamagni, 2004, p. 160).

Nello specifico, il lavoro si articola in due sezioni.

Nella prima sezione si analizzano, in una chiave di lettura meramente strumentale, la letteratura sul paradosso della felicità, la letteratura sulle preferenze sociali e, infine, quella sulle determinanti del volontariato.

In particolare, si focalizza l’attenzione sui beni relazionali e sulle loro peculiarità per comprendere in che termini, da un punto di vista teorico, l’attività di volontariato, dando luogo alla produzione e al consumo di beni tanto particolari, può accrescere il livello di benessere soggettivo.

Nella seconda sezione si fornisce, prima, un’analisi di statistica descrittiva relativa ad alcune caratteristiche demografiche e socio-economiche degli individui che costituiscono il campione di analisi; poi, si stima l’incidenza che alcune determinanti del benessere soggettivo hanno sul livello di soddisfazione per la vita. A tal fine si utilizzano i dati resi disponibili dall’Indagine sulle Cooperative Sociali Italiane (ICSI, 2007)⁷. Obiettivo dell’Indagine ICSI è approfondire la conoscenza delle cooperative sociali, sia di tipo A (che erogano servizi socio-sanitari ed educativi) che di tipo B (che si occupano dell’inserimento lavorativo di soggetti svan-

⁵ La principale componente relazionale del sistema smithiano è la *sympathy*; seppur ancora oggi si continua a discutere su cosa Smith intendesse realmente con questo termine, possiamo definirla come la capacità che l’uomo ha di immedesimarsi con l’altro.

⁶ Per approfondimenti sulla figura dell’*homo reciprocans* si rinvia a ZAMAGNI S. (2006).

⁷ Per un’approfondita presentazione dell’indagine ICSI si rinvia a CARPITA M. (2007).

taggiati), nonché delle persone che vi prestano la propria attività lavorativa e di volontariato.

1.1 *L'importanza della "relazionalità" nella felicità degli esseri umani*

Come è noto, gli economisti hanno, tradizionalmente, analizzato un solo tipo di socialità: quella strumentale e individualista. La scienza economica ha assunto il "torna conto personale" (*self-interest*) come motivazione generale delle azioni economiche e l'anonimato come caratteristica normale dei mercati, delegando ad altre scienze (la sociologia, la psicologia, l'antropologia, etc.) lo studio delle più complesse dinamiche relazionali.

Il discorso sulla socialità non può prescindere dai recenti sviluppi di quel filone della letteratura che pone in relazione la felicità con le variabili economiche⁸. Le ormai ampie ricerche attorno al fenomeno che la scienza economica ha ribattezzato come "paradosso della felicità"⁹ (per tale si intende, come è noto, l'inesistente o molto piccola correlazione tra reddito e benessere delle persone, o tra benessere economico e benessere generale) sembrano concentrarsi su una determinante ben precisa dell'auto-valutazione del benessere soggettivo delle persone: la *quantità* e la *qualità dei rapporti personali genuini*¹⁰ (Becchetti *et al.*, 2006; Bruni, 2002).

Se è vero, dunque, che la felicità, intesa *senianamente* come "fioritura umana", cioè come auto-realizzazione della persona, ha bisogno di relazioni genuine, ovvero di relazioni intersoggettive non strumentali, è anche vero che gli individui hanno tanto bisogni materiali quanto bisogni "relazionali"¹¹. Questi ultimi sono stati definiti, da Keynes, nel saggio "Prospettive economiche per i nostri nipoti", bisogni "relativi", ossia derivanti da interazioni sociali. «È ben vero che i bisogni degli esseri umani possono apparire inesauribili. Essi, tuttavia, rientrano in due categorie: i *bisogni assoluti*, nel senso che li sentiamo quali che siano le condizioni

⁸ La storia del rapporto tra "economia e felicità" ha avuto inizio nella seconda metà del 1700. A questo periodo risale, infatti, l'affermazione del grande economista del Regno di Napoli, Antonio Genovesi: l'economia ha la finalità della "felicità pubblica" GENOVESI A. (1765). Successivamente, il tema è stato ripreso dal tedesco MICHELS R. (1918). Più di recente un quadro rappresentativo del dibattito sulla felicità in economia è offerto dai due volumi a cura di BRUNI L. e PORTA P.L. (2004, 2006).

⁹ Sul paradosso della felicità esiste una letteratura molto ampia. Cfr., il lavoro pionieristico di EASTERLIN R.A. (1974, *op. cit.*); FRANK R. (1997); DIXON H.D. (1997); EASTERLIN R.A. (2001); FREY B.S., STUTZER S. (2002).

¹⁰ Sul nesso beni relazionali - felicità, cfr. BECCHETTI L. *et al.* (2007).

¹¹ Per la WORLD BANK (2003) il benessere degli individui è alimentato non solo dal consumo di beni materiali ma anche dalla fruizione di beni ambientali, relazionali e risorse umane.

degli esseri umani nostri simili, e quelli *relativi*, nel senso che esistono solo in quanto la soddisfazione di essi ci eleva, ci fa sentire superiori ai nostri simili. I bisogni della seconda categoria, quelli che soddisfano il desiderio di superiorità, possono davvero essere inesauribili poiché diventano tanto maggiori quanto più alto è il livello generale. Il che non è altrettanto vero dei bisogni assoluti: qui potremmo raggiungere presto, forse molto più presto di quanto crediamo, il momento in cui questi bisogni risultano soddisfatti nel senso che preferiamo dedicare le restanti energie a scopi non economici» (Keynes, 1994, p. 278).

L'affermazione dei bisogni relativi "prevista" da Keynes è oggi più che mai sentita. Occorre precisare però che – nella visione keynesiana – se, da una parte, si recupera l'importanza dei rapporti con gli altri, dall'altra, la socialità continua ad essere intesa in termini di "rivalità", di "competizione". Per tale motivo, il bisogno relativo di cui parlava Keynes poteva essere soddisfatto solo attraverso i beni "posizionali"¹², così definiti, come è noto, perché conferiscono un'utilità per il solo *status* che creano, per la sola posizione che nella scala sociale il loro consumo consente di occupare. Keynes era dunque molto lontano dal considerare le relazioni sociali in termini di reciprocità, di cooperazione, in quanto, nella sua visione, la soddisfazione del bisogno relativo (relazionale) non comportava automaticamente l'aumento dell'"utilità" di tutti i soggetti coinvolti nella relazione. È evidente, dunque, che nella visione keynesiana non c'è posto per la socialità "genuina" (non strumentale), che presuppone che le relazioni abbiano un valore intrinseco agli occhi dei soggetti in esse coinvolti, in cui l'altro non è un rivale, ma all'opposto è un amico.

È proprio sulla socialità genuina che si indaga in questo contributo, in quanto chiama in causa una nuova categoria economica, l'unica in grado di soddisfare i bisogni relazionali non strumentali. Più specificamente: il *bene relazionale*¹³, bene cioè la cui utilità per il soggetto che ne fruisce dipende, oltre che dalle sue caratteristiche intrinseche e oggettive, dalle modalità di fruizione con gli altri soggetti.

¹² Per un approfondimento sulla distinzione tra beni di *comfort* (posizionali) e beni di creatività (relazionali), cfr. SCITOVSKY T. (1976).

¹³ Si sono occupati dei *beni relazionali* anche filosofi e sociologi, tra cui NUSSBAUM M. (1986) e DONATI P. (1986).

Il bene relazionale è un *terzo genus* rispetto ai tradizionali beni economici, classificati in “pubblici” e “privati”. È stato introdotto nel dibattito teorico, quasi contemporaneamente, dagli economisti Benedetto Gui e Carole Uhlaner¹⁴.

In particolare, Uhlaner considera i beni relazionali come «beni che possono essere posseduti solo attraverso intese reciproche che vengono in essere dopo appropriate azioni congiunte intraprese da una persona e da altre non arbitrarie» (Uhlaner, 1989, p. 254). Gui, nel suo contributo pionieristico sul tema, si colloca sulla stessa lunghezza d'onda, definendo i beni relazionali come «beni non materiali, i quali non dipendono dai servizi che si consumano individualmente, piuttosto sono legati alle relazioni interpersonali» (Gui, 1987, p. 37).

Nell'ottica di Gui, il bene relazionale *non* coincide dunque con la relazione¹⁵ è piuttosto il prodotto della relazione. In altre parole, l'esistenza di un rapporto non implica necessariamente l'esistenza del bene relazionale, poiché questa ultima è legata alla presenza di particolari *output*. In particolare, Gui propone di analizzare ogni forma di interazione, sia essa economica o non, come un particolare processo produttivo che definisce “incontro”. In un incontro «tra venditore e potenziale acquirente, tra un medico e un paziente, tra due colleghi di lavoro, anche tra due clienti di uno stesso negozio» (Gui, 2002, p. 27), oltre ai tradizionali *output* (la fornitura di un servizio, lo svolgimento di un compito produttivo) vengono prodotti anche altri particolari *output* intangibili, di natura relazionale¹⁶.

Gui e Sugden (2005, p. 3, *op. cit.*) definiscono il bene relazionale come «le componenti affettive delle relazioni interpersonali che sono generalmente percepite come aventi valore attraverso la loro sincerità e genuinità». In altri termini, si tratta di quelle dimensioni relazionali che non possono essere né prodotte né

¹⁴ L'idea di bene relazionale, sviluppata da GUI B. (1987, *op. cit.*) e UHLANER C. (1989, *op. cit.*), di bene cioè che si produce e si consuma attraverso le interazioni, ma che non deve con esse essere confuso, risulterà fondamentale in questo lavoro, in quanto evidenzia come il bene relazionale (*output* immateriale e gratuito) possa essere prodotto sì in molti ambienti ma, allo stesso tempo, solo alcuni di essi sembrano essere più congeniali. Nello specifico, nelle sezioni successive si mette in evidenza che l'attività di volontariato è particolarmente propizia per la produzione e il consumo di beni relazionali come specificato da GUI B. (2000); BEN-NER A. (2002) e PROUTEAU L. e WOLFF F.C. (2003).

¹⁵ Secondo NUSSBAUM M. (1986, *op. cit.*), invece, il bene relazionale *coincide* con la relazione. In altri termini, il bene relazionale non può essere considerato una realtà indipendente dalla relazione stessa, poiché è il rapporto in sé a costituire il bene economico.

¹⁶ Questa idea è centrale nel lavoro di BORZAGA C. e MUSELLA M. (2003) e MUSELLA M. e TROISI R. (2008).

consumate da un solo individuo, perché dipendono dalle modalità delle interazioni con gli altri e possono essere goduti solo se condivisi nella reciprocità¹⁷.

Lane (2000, *op. cit.*) attribuisce ai beni relazionali il ruolo di determinanti della felicità. Partendo dalle analisi empiriche sulla felicità e, in particolare, dalla constatazione della diminuzione di felicità nelle democrazie di mercato, Lane prova a dare la sua interpretazione al paradosso della felicità. Nello specifico, egli lega esplicitamente la “perdita di felicità” delle economie avanzate, in cui è risolto il problema della sussistenza, alla “diminuzione di rapporti interpersonali genuini” e considera la *companionship* la variabile chiave: «noi otteniamo felicità primariamente dalla gente; è il loro affetto o non gradimento, l’opinione buona o cattiva che essi hanno di noi, la loro accoglienza o rifiuto che più influenza i nostri umori. Il reddito è soprattutto visto al servizio di queste forme di stima sociale» (Lane, 2000, p. 6, *op. cit.*).

Sulla stessa scia Bruni e Stanca (2008, *op. cit.*), i quali, utilizzando il *database* della *World Values Survey* (264.778 osservazioni provenienti da 80 paesi, circa l’85% della popolazione mondiale), hanno indagato sul nesso *relational good - individual well-being*. Nello specifico, la loro indagine dimostra, da un lato, che il consumo di beni relazionali *autentici* ha effetti positivi sul benessere soggettivo, dall’altro, che, nelle società opulente, è proprio la scarsa diffusione di questi beni (“trappola della povertà relazionale”) – dovuta al fenomeno dilagante “guardare la televisione” (“pseudo bene relazionale”)¹⁸ – la causa dell’infelicità degli individui.

Anche gli studi psicologici e sperimentali condotti dall’israeliano, psicologo e premio Nobel per l’economia nel 2002, Kahneman¹⁹, pongono l’accento sul valore della vita relazionale come fonte di felicità. Da uno studio, svolto su 900 donne texane, è emerso che in quattordici attività su quindici poste in essere in una giornata (cioè in tutte le attività tranne la preghiera) le donne intervistate riportavano un’auto-valutazione del proprio benessere maggiore quando le attività erano svolte in compagnia di altre persone (Kahneman *et al.*, 2004).

Che le componenti relazionali genuine rivestano un ruolo decisivo nella *life satisfaction* è oramai un dato acquisito ed è proprio sulla base di tale constatazione

¹⁷ Una riflessione originale ed attenta sul tema della reciprocità, come realtà multidimensionale e plurale, è offerta da BRUNI L. (2006). In particolare, egli insiste sull’importanza di attivare più forme di reciprocità affinché la convivenza civile possa fiorire e durare nel tempo.

¹⁸ In BRUNI L. e ZARRI L. (2007) si analizzano, da una parte, i beni posizionali e quelli *pseudo*-posizionali, dall’altra, i beni relazionali e quelli *pseudo*-relazionali.

¹⁹ A KAHNEMAN D. (2003) si deve la nascita dell’*economia cognitiva*, nuovo campo disciplinare che integra conquiste della ricerca psicologica entro la scienza economica, la quale viene concepita come studio di “relazioni tra soggetti”.

che ci si chiede: *come recuperare la dimensione relazionale?* E nello specifico, *in che modo o meglio in quali ambiti è possibile fruire di beni relazionali?*

Un primo centro di produzione dei beni relazionali “primari” e, quindi, della felicità è, senza dubbio, la “famiglia”.

I dati (e l’esperienza) mostrano, infatti, che dedicare risorse alla vita familiare risulta determinante per la felicità²⁰. Nonostante ciò, il ruolo di “centro di relazionalità” che, da sempre, viene attribuito alla famiglia sembra che, nel corso del tempo, si stia affievolendo. Questo aspetto è messo ben in evidenza dall’indagine di Putnam (2000), il quale ha riscontrato negli Usa, a partire dal 1965, il venir meno dei luoghi di aggregazione più “tradizionali” e di conseguenza un forte declino, in tali ambiti, delle relazioni sociali. L’indagine del politologo statunitense dimostra che, di anno in anno, gli americani sono sempre meno in relazione tra loro: non hanno più legami con i propri vicini o con gli amici, pranzano fuori casa, non organizzano picnic, non cenano insieme in famiglia²¹.

L’analisi di Putnam è importante ai fini di questo lavoro perché offre spunti di riflessione interessanti sul tema della felicità e, in particolare, sul nesso volontariato - felicità che sarà indagato partendo dal presupposto che l’azione ispirata alla gratuità è per sua natura relazionale. Sembra esistere un *fil rouge* che collega il volontariato ai beni relazionali²² e questi ultimi alla felicità. Tale nesso sarà discusso nelle sezioni successive.

1.2 *Volontariato, beni relazionali e benessere soggettivo*

La partecipazione ad attività sociali, prima tra tutte il volontariato, crea interazioni positive tra gli individui (Prouteau e Wolff, 2006) e, favorendo il superamento dell’egoismo individuale, tende ad accrescere il livello di soddisfazione per la vita (Putnam, 2000, *op. cit.*; Meir e Stutzer, 2004, *op. cit.*; Frey e Stutzer, 2002, *op. cit.*; Phelps, 2001; Antoci *et al.*, 2002). Inoltre, quando le motivazioni che inducono gli individui alla partecipazione sociale non sono neutre, ma connesse alla condivisione di una cultura specifica all’interno di un gruppo, la partecipazione consente di godere di beni relazionali (Antoci *et al.*, 2002, *op. cit.*).

Alcune ricerche empiriche mettono in evidenza che il benessere che deriva a livello individuale dal volontariato, in parte, tende ad essere mediato dalla pro-

²⁰ Sul punto cfr. BRUNI L. e STANCA L. (2007); LAYARD R. (2005).

²¹ Il titolo del famoso libro di PUTNAM R.D., *Bowling Alone* (2000, *op. cit.*), sta ad evidenziare la crescente tendenza americana (e non solo) all’individualismo.

²² Sulla dimensione relazionale nelle organizzazioni di volontariato si rinvia a GUI B. (1997) e ZAMAGNI S. (2005).

duzione e dal consumo dei beni relazionali che scaturiscono dall'attività di volontariato (Bruni e Stanca, 2008, *op. cit.*).

Altri lavori empirici (Meier e Stutzer, 2004, *op. cit.*), pur non prestando attenzione all'aspetto relazionale dell'attività di volontariato, giungono alla conclusione che coloro che fanno volontariato sono più soddisfatti della vita rispetto a coloro che non si dedicano a questa attività.

I motivi per i quali il volontariato paga in termini di maggiore soddisfazione per la vita possono essere plurimi e vanno ricercati soprattutto nelle motivazioni che inducono gli individui a spendere il loro tempo a fare volontariato, piuttosto che ad impegnarsi in attività remunerate o di svago.

In quanto segue si analizzano prima le determinanti del volontariato, così come classificate dalla letteratura economica, e poi la relazione volontariato-felicità.

Per lavoro volontario si intende la prestazione di un'attività positiva, in termini di contributo alla produzione, in assenza di una concreta remunerazione monetaria. Dal punto di vista del risultato concreto, l'attività di volontariato è assimilabile ad un'effettiva attività lavorativa; l'unica discriminante, peraltro assai rilevante, tra le due sembra essere la gratuità della prima²³.

All'interno dello schema neoclassico, in cui si assume che gli operatori economici, in quanto soggetti razionali, ben informati e volti alla massimizzazione dell'utilità, interagiscono tra loro solo per trarne vantaggio, il comportamento di individui che liberamente scelgono di prestare la propria attività lavorativa, senza ricevere in cambio un compenso monetario, sembra essere insensato e contraddittorio.

Tuttavia, a partire dagli anni '70 del secolo scorso, anche in reazione alla critica al paradigma dell'interesse personale avanzata tra gli altri da Sen (1977), per il quale l'ipotesi di individui razionali ed egoisti non solo non trova riscontro nella realtà, ma può portare anche a risultati fuorvianti, si è iniziato ad abbandonare questa ipotesi. In particolare, in alcuni lavori, si assume che certi individui sono, anche se solo in parte, altruisti. In altri, si parte dal presupposto che mentre la maggioranza degli individui è egoista, alcuni hanno tendenze altruistiche (Becker, 1974, 1976; Haltiwanger e Waldman, 1993; Guttman, 2001).

La letteratura sulle determinanti del volontariato individua due tipologie di motivazioni a partire dalle quali è possibile individuare due diverse categorie di volontari²⁴.

²³ La gratuità implica assenza di guadagno economico, libertà da ogni forma di potere e rinuncia ai vantaggi diretti ed indiretti.

²⁴ Per una rassegna sulle determinanti del volontariato si rimanda a NAPPO N. (2007).

a. Motivazione intrinseca - Un individuo è intrinsecamente motivato a svolgere una qualunque attività quando apparentemente non riceve nessun compenso effettivo per l'attività svolta, se non l'attività stessa (Deci, 1971). In questo caso, l'agire è dettato da motivi etici e morali che sono parte delle preferenze dell'individuo. Quindi, il volontario intrinsecamente motivato trae utilità diretta dall'atto stesso di fare volontariato. Solo nel caso in cui l'attività di volontariato è mossa da motivazione intrinseca si può parlare di azione gratuita (Bruni, 2004), in quanto si tratta di comportamenti che non sono volti al conseguimento di un obiettivo specifico.

È possibile distinguere tre sottocategorie di volontari intrinsecamente motivati (Meier e Stutzer, 2004, *op. cit.*):

- 1) coloro che sono interessati all'utilità che traggono dalla prestazione volontaria i destinatari della stessa attività di volontariato (Argyle, 1999);
- 2) coloro che traggono beneficio dalla attività di volontariato a prescindere dal risultato della stessa (Deci e Ryan, 2000);
- 3) coloro che traggono utilità dall'attività di volontariato semplicemente perché li gratifica aiutare gli altri. In tal caso, l'utilità deriva dalla consapevolezza di fare una buona azione (Andreoni, 1990).

b. Motivazione estrinseca - La motivazione estrinseca è strettamente connessa ad un effettivo compenso; in altre parole, in generale, l'individuo estrinsecamente motivato chiede un esplicito compenso monetario in cambio della attività prestata.

Nel caso specifico del volontariato, l'individuo estrinsecamente motivato fa volontariato in via strumentale, nella prospettiva di migliorare la propria posizione sul mercato del lavoro: l'attività di volontariato consente, infatti, di investire in capitale umano (Menchik e Weisbrod, 1987) e, allo stesso tempo, favorisce l'ampliamento della rete di relazioni sociali di cui il volontario fa parte (Glaeser *et al.* 2002).

Ciò premesso, ci si chiede se l'attività di volontariato accresce il livello di benessere soggettivo a prescindere dall'obiettivo perseguito dal volontario. In altre parole, la natura intrinseca o estrinseca della motivazione a fare volontariato condiziona la relazione volontariato-felicità?

Meier e Stutzer (2004, *op. cit.*) sostengono che, probabilmente, per la maggior parte degli individui, i benefici, in termini di soddisfazione per la vita, connessi al volontariato, dipendono dalla concomitanza di tutti i risvolti positivi che derivano dal volontariato (punti *a* e *b*). Più precisamente, i risultati a cui Meier e Stutzer (*ibidem*) pervengono possono essere riassunti come segue²⁵:

²⁵ MEIER S. e STUTZER A. (*ibidem*) utilizzano la banca dati del *panel* socio-economico tedesco (SOEP), relativa al periodo compreso tra il 1985 e il 1999.

- 1) coloro che attribuiscono maggiore importanza agli obiettivi estrinseci rispetto a quelli intrinseci sono meno soddisfatti;
- 2) in media, i volontari considerano gli obiettivi intrinseci più importanti di quelli estrinseci;
- 3) coloro che sono orientati al conseguimento di obiettivi estrinseci beneficiano dell'attività di volontariato meno di coloro che attribuiscono più importanza agli obiettivi intrinseci (Musella e Nappo, 2008): più le persone sono estrinsecamente orientate, meno sono soddisfatte della propria vita.

In sintesi, l'analisi della relazione tra il perseguimento di specifici obiettivi e gli effetti del volontariato sulla soddisfazione per la vita mette in evidenza che i volontari intrinsecamente motivati traggono dal volontariato maggiori benefici rispetto ai volontari estrinsecamente motivati. In altre parole, chi è intrinsecamente motivato ottiene dall'aiutare gli altri un più alto compenso psicologico rispetto a chi fa volontariato strumentalmente. Tuttavia, di fatto, potrebbe anche accadere che soggetti con motivazioni diverse scelgano attività diverse: per esempio, il volontario intrinsecamente motivato sarebbe più portato a scegliere di lavorare in una casa di cura per anziani, mentre quello estrinsecamente motivato potrebbe preferire fare volontariato presso un'associazione politica.

In ogni caso, l'attività di volontariato implica interazione tra il volontario e chi interagisce, a vari livelli, con lui (Prouteau e Wolff, 2006, *op. cit.*). Pertanto, a prescindere dalla natura intrinseca o estrinseca della motivazione, il volontario oltre che contribuire alla produzione di determinati beni²⁶, allo stesso tempo, produce e consuma beni relazionali.

In particolare, una parte della letteratura sulle determinanti del volontariato (Clotfelter, 1985; Prouteau e Wolff, 2003 e 2006, *op. cit.*; Schiff, 1990) considera, all'interno del "modello di consumo", l'interazione con gli altri uno dei motivi che può indurre a fare volontariato e pertanto, i beni relazionali (i quali possono essere goduti solo all'interno di una relazione in cui l'identità dell'altro conta) come potenziali *output* dell'attività di volontariato. Secondo questo filone della letteratura, nonostante i rapporti interpersonali siano spesso considerati strumen-

²⁶ In realtà, i volontari contribuiscono alla produzione di beni che, almeno in parte, hanno le caratteristiche dei beni pubblici. In particolare, secondo SUGDEN R. (1984, p. 772) «i beni e servizi prodotti nel settore del volontariato sono allocati tra i consumatori, il fatto che una persona abbia contribuito alle spese non gli conferisce alcun diritto o priorità. Così il contributo di una persona arreca beneficio ad un gruppo di persone. In questo senso, i servizi forniti dal settore del volontariato sono beni pubblici, anche se, come nel caso di trasfusioni di sangue e di salvataggio marittimo, l'escludibilità si configura tecnicamente».

tali, le relazioni contano di per sé e possono essere oggetto di scelta (Kolm, 2000; Gui, 2000, *op. cit.*) tanto che il “*motivo relazionale*” può rappresentare una determinante del volontariato (Prouteau e Wolff, 2003 e 2006, *op. cit.*). Di fatto, il volontariato rappresenta un’occasione di produzione e di consumo di beni relazionali, in quanto, generalmente, si pratica in gruppi la cui frequentazione rafforza la motivazione e i legami non solo tra quanti fanno parte del gruppo, ma anche tra i volontari e chi beneficia della loro attività (Becchetti *et al.*, 2006, *op. cit.*).

La fruizione di beni relazionali cui, anche non intenzionalmente, dà luogo l’attività di volontariato incide positivamente sul livello di soddisfazione della vita di coloro che fanno volontariato (del nesso beni relazionali/soddisfazione per la vita si discute nella sezione 1.1). In altre parole, si ritiene che, a prescindere dalla determinante del volontariato e, pertanto, a prescindere dal perseguimento di un preciso obiettivo, tra coloro che fanno e coloro che non fanno volontariato sussista un differenziale di felicità connesso anche alla possibilità che i primi hanno di fruire, attraverso l’attività di volontariato, di beni relazionali il cui scarso consumo, come si è detto, può contribuire a ridurre il potenziale impatto positivo che più alti livelli di reddito possono avere sulla soddisfazione per la vita. In questa ottica, il “volontariato” si pone come momento decisivo nel processo che *dovrebbe* consentire il superamento del “paradosso della felicità”, sia in quanto luogo privilegiato in cui l’individuo si arricchisce in termini di esperienze e di relazioni, sia in quanto attività che favorisce la promozione dell’incontro e dello scambio tra gli individui.

Tuttavia, il valore dei beni relazionali è arricchito dalla profondità e dalla genuinità delle esperienze vissute insieme, oltre che dalla non strumentalità delle interazioni che si instaurano tra le parti (Bruni e Stanca, 2008, *op. cit.*). Pertanto, la motivazione del volontario potrebbe compromettere, in termini di valore, la qualità dei beni relazionali che scaturiscono dall’attività di volontariato. Più precisamente, la motivazione estrinseca, poiché strumentale al perseguimento di un obiettivo che va oltre l’attività di volontariato, potrebbe, indirettamente, incidere sulla qualità dei beni relazionali che ne derivano, finanche a depauperarli nelle caratteristiche primarie. In tal caso, assunto che l’impatto positivo del volontariato sul benessere soggettivo passa attraverso i beni relazionali, una alterazione del loro valore e della loro qualità, imputabile alla natura della motivazione dell’attività volontaria, potrebbe ripercuotersi sul benessere soggettivo.

2. - Descrizione del campione

I dati dell'Indagine sulle Cooperative Sociali Italiane (ICSI) del 2007, da cui è stato ricavato il campione oggetto di analisi, sono stati raccolti tramite questionari strutturati, somministrati ad un campione di 312 cooperative sociali e ad un corrispondente campione di 289 volontari e di 4.134 lavoratori retribuiti. L'indagine (ICSI, 2007) è volta ad approfondire la conoscenza delle cooperative sociali, sia quelle di tipo A (che erogano servizi socio-sanitari ed educativi) che quelle di tipo B (che si occupano dell'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati), nonché delle persone che vi prestano la propria attività lavorativa e di volontariato.

Il campione analizzato è quello dei *lavoratori remunerati* dell'Indagine sulle Cooperative Sociali Italiane del 2007 (ICSI, 2007).

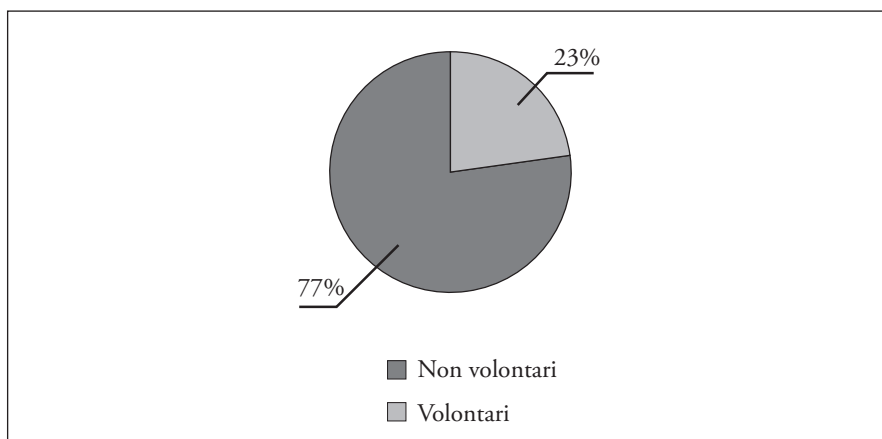
In particolare, l'indagine empirica non si basa sull'intero campione dei *lavoratori remunerati*, costituito da 4.134 osservazioni, bensì su un sottocampione (2.189 osservazioni) di cui non fanno parte né quei lavoratori che hanno svolto attività di volontariato, in passato, nella cooperativa nella quale lavoravano al momento della compilazione del questionario, né coloro che hanno svolto attività di volontariato, in passato, in altra organizzazione.

Ciò premesso, il campione oggetto di analisi è costituito da:

- 1) i lavoratori che svolgevano attività di volontariato (*volontari*) al momento della compilazione del questionario;
- 2) i lavoratori che non hanno mai svolto attività di volontariato (*non volontari*) (Graf. 1).

GRAF. 1

COMPOSIZIONE PERCENTUALE DEL CAMPIONE



Nota: Elaborazioni su dati ICSI (2007).

2.1 Caratteristiche socio-demografiche e socio-economiche dei volontari e dei non volontari

In quanto segue viene brevemente presentata la statistica descrittiva relativa ad alcune caratteristiche socio-demografiche e socio-economiche dei lavoratori oggetto del campione di indagine. Nello specifico, le peculiarità dei *volontari* sono messe a confronto con quelle dei *non volontari* (Tav. 1).

TAV. 1

Variabili Socio-Demografiche e Socio-Economiche	Tutto il campione (Oss 2.189)	Volontari	Non volontari (valori %)
Sesso			
donna	74,80	67,10	76,90
uomo	25,17	32,30	23,10
<i>Missing</i>	0,03	0,60	0,00
Totale	100,00	100,00	100,00
Nazionalità			
italiana	94,60	96,80	94,00
non italiana	5,40	3,20	6,00
<i>Missing</i>	0,00	0,00	0,00
Totale	100,00	100,00	100,00
Classi di età			
da 15 a 25	4,93	6,60	4,40
da 26 a 36	34,50	42,80	32,00
da 37 a 47	31,50	32,50	38,90
da 48 a 58	17,60	13,60	18,70
da 59 a 69	2,10	2,01	2,20
da 70 a 80	0,10	0,20	0,10
<i>Missing</i>	9,27	2,29	3,70
Totale	100,00	100,00	100,00
Livello di scolarizzazione (anni)			
basso	26,80	10,60	31,60
medio	49,50	54,80	47,90
alto	21,90	32,70	18,70
<i>Missing</i>	1,80	1,90	1,80
Totale	100,00	100,00	100,00
Tipologia contrattuale			
contratto di lavoro a tempo determinato	19,70	18,50	19,57
contratto di lavoro a tempo indeterminato	80,30	80,70	80,13
<i>Missing</i>	0,00	0,80	0,30
Totale	100,00	100,00	100,00

SEGUE TAV. 1

contratto di lavoro tempo pieno	53,80	51,80	54,41
contratto di lavoro a tempo parziale	46,20	48,20	45,59
<i>Missing</i>	0,00	0,00	0,00
Totale	100,00	100,00	100,00
Presenza di familiari a carico	26,40	23,90	27,40
Assenza di bambini (da 0 a 14 anni)	63,20	66,70	62,33
Vivere con coniuge/figli o altro	78,90	70,90	80,60
Presenza di familiari retribuiti	73,60	76,90	72,68
Classi di reddito mensile netto			
da 100 a 600	19,00	20,10	18,75
da 601 a 1.100	60,40	54,80	62,09
da 1.101 a 1.600	9,80	14,30	8,46
da 1.601 a 2.100	1,00	1,40	0,89
da 2.101 a 6.500	0,10	0,00	0,08
<i>Missing</i>	9,70	9,40	9,73
Totale	100,00	100,00	100,00
Livello di soddisfazione per la retribuzione netta mensile			
basso	22,70	24,90	22,00
medio	57,60	56,80	57,90
alto	18,20	16,90	18,60
<i>Missing</i>	1,50	1,40	1,50
Totale	100,00	100,00	100,00
Livello di soddisfazione per la vita			
basso	38,10	18,30	38,20
alto	59,70	68,90	57,00
<i>Missing</i>	2,20	12,80	4,80
Totale	100,00	100,00	100,00
Livello di soddisfazione per le relazioni interne/esterne al lavoro			
basso	31,50	34,10	48,80
alto	51,00	50,40	51,20
<i>Missing</i>	17,50	15,50	0,00
Totale	100,00	100,00	100,00
Quantità di tempo investito in relazioni esterne al lavoro			
scarsa	33,50	18,30	33,20
media	36,40	41,20	34,90
alta	30,10	38,50	27,60
<i>Missing</i>	0,00	2,00	4,30
Totale	100,00	100,00	100,00
Quantità di tempo investito in relazioni interne al lavoro			
scarsa	22,60	15,30	24,70
media	41,40	42,20	41,20
alta	29,30	37,90	26,70
<i>Missing</i>	6,70	4,60	7,40
Totale	100,00	100,00	100,00

Nota: Elaborazioni su dati ICST (2007).

Dall'analisi di statistica descrittiva si rileva, da una parte, un'alta presenza *femminile*, ben il 74,8% del campione è costituito da donne, dall'altra, la quasi totalità di soggetti di *nazionalità italiana* (il 94,6%).

Per quanto riguarda l'*età*, suddivisa in sei differenti classi, la maggior parte dei volontari (il 42,8%) rientra nella classe di età "da 26 a 36 anni"; mentre, la maggior parte (il 38,9%) dei non volontari rientra nella classe di età "da 37 a 47 anni".

Il *livello di scolarizzazione* è stato, invece, rilevato sulla base degli anni di studio. Più nel dettaglio, il 49,5% degli appartenenti al campione ha un livello "medio" di scolarizzazione, in quanto possiede una qualifica professionale o la licenza media superiore. "Più istruiti" risultano essere i volontari; circa il 32% dichiara di essere in possesso di una laurea o un diploma universitario. All'opposto, "meno istruiti" risultano essere i non volontari avendo conseguito la sola licenza media inferiore o, seppur in casi limitati, nessun titolo di studio (31,6%).

Dal confronto tra i volontari e i non volontari non emergono differenze significative in merito né alla presenza/assenza nel nucleo familiare di *familiari a carico*, di *bambini* (di età inferiore ai 14 anni) e di *lavoratori retribuiti*, né in merito alla *tipologia contrattuale* con cui sono inquadrati all'interno della cooperativa in cui prestano la propria attività lavorativa (dipendente a tempo determinato/indeterminato; contratto di lavoro a tempo parziale/pieno). In particolare, il 26,4% degli appartenenti al campione ha familiari a carico; il 63,2% non vive con bambini e il 73,6% vive con familiari retribuiti.

Per quanto riguarda, invece, la *tipologia contrattuale*, l'80,3% dell'intero campione è titolare di un contratto di lavoro a tempo indeterminato, mentre il 53,8% di un contratto di lavoro a tempo pieno.

La *situazione reddituale mensile netta* degli appartenenti al campione è valutata sulla base di cinque differenti classi di reddito. In particolare, dai dati emerge che il 60% dei lavoratori remunerati, siano essi volontari o non, dispone di un reddito "medio-basso" (da 601 a 1.100 euro), seguono poi coloro che dispongono di un reddito "basso" (da 100 a 600 euro) (19%). La situazione reddituale è più o meno la stessa per i due sottogruppi del campione.

2.2 Metodologia

In questa sezione si sottopone a verifica empirica l'ipotesi in base alla quale il volontariato e la produzione e il consumo di beni relazionali incidono positivamente sulla soddisfazione per la vita ricorrendo ad un modello *Probit* standard che valuta l'influenza delle variabili esplicative sulla probabilità che un individuo sia soddisfatto per la vita.

Nell'equazione (1) la *dummy* della soddisfazione della vita è regredita contro il vettore dei controlli.

$$(1) \quad \text{prob}(V_i = 1) = \Phi(\beta'X_i + \gamma R)$$

Dove $i=1\dots N$ indica gli individui, V_i è la *dummy* della soddisfazione della vita, X_i il vettore dei fattori demografici, socio-economici e di *status*, con l'associato vettore dei coefficienti di controllo β . R rappresenta il vettore delle *dummy* regionali con associato il vettore dei coefficienti γ , infine Φ è la funzione di densità cumulativa normale standard. La stima dei coefficienti β è finalizzata ad ottenere una conferma delle determinanti della soddisfazione per la vita.

2.2.1 Risultati econometrici

Prima di discutere i risultati dell'analisi econometrica è opportuno sottolineare che, come messo in evidenza da una vasta letteratura (si veda per esempio Becchetti *et al.*, 2009), il nesso tra vita relazionale e soddisfazione per la vita presenta rilevanti problemi di endogeneità di non semplice soluzione.

Numerosi lavori empirici dimostrano che i beni relazionali sono positivamente associati alla soddisfazione per la vita. Tuttavia, va sottolineato che associazione non significa causazione: uno dei problemi non ancora risolti da questa letteratura è quello della causalità biunivoca. In altre parole, sono le relazioni sociali che influenzano la soddisfazione per la vita o, viceversa, è l'elevato livello di soddisfazione per la vita che favorisce buone relazioni sociali. Inoltre, va evidenziato che quasi tutte le variabili introdotte come regressori²⁷ nelle equazioni della soddisfazione per la vita possono esserne sia la causa che da essa stessa essere causate.

Un rimedio ai problemi di endogeneità è la stima su dati *panel*, non disponibili tuttavia ai fini della presente analisi. Le caratteristiche dei dati (*cross-section*) oggetto di analisi non consentono di risolvere i problemi di endogeneità e di causalità inversa neanche attraverso l'introduzione di variabili strumentali. Pertanto, l'obiettivo di questo lavoro non è tanto stabilire il nesso di causalità, quanto piuttosto individuare l'associazione tra soddisfazione per la vita e beni relazionali. La stima (pur con i limiti esposti) evidenzia una associazione positiva tra soddisfazione per la vita e volontariato, tra soddisfazione per la vita e beni relazionali. Si ritiene che questo risultato rappresenti un non trascurabile punto di forza del lavoro.

²⁷ Le covariate utilizzate sono piuttosto numerose. In altre parole, si hanno molti controlli. Ciò dovrebbe ridurre il grado di preoccupazione riguardo a quelle inosservate.

Ciò premesso, i risultati dell'analisi econometrica sono riportati nella Tavola 2.

Le stime dei coefficienti delle covariate sono coefficienti *Probit* marginali, mentre gli errori *standard* sono corretti per l'eteroschedasticità ed il *clustering* dei residui a livello regionale.

TABELLA 2

STIME *PROBIT* DELLA PROBABILITÀ DI ESSERE SODDISFATTI PER LA VITA

regressori	dy/dx	Std. Err.
età al quadrato	-8.19e-08	.00000
età	-.0008304	.00092
donna	-.0036264	.02302
anni di studio	.1183938*	.03181
log retribuzione netta mensile	.0770614*	.03584
vive con coniuge e/o figlio	.0783343*	.03007
vive con lavoratori retribuiti	.1004485*	.02831
soddisfazione relazioni familiari	.1509087*	.00727
fa volontariato	.0963355*	.04491
tempo relazioni interne	.0000136*	.00001
tempo relazioni esterne	.0780537*	.02603
soddisfazione relazioni interne/esterne	.0743191*	.0196
<i>Dummy</i> regionali	sì	
osservazioni	1.849	
Pseudo R^2	0.1550	
Log <i>likelihood</i>	-1025.8163	

La variabile dipendente è uguale a 1 se l'individuo è soddisfatto in generale della sua vita, uguale a 0 nel caso contrario. Gli errori *standard* sono corretti per l'eteroschedasticità e per il *clustering* dei residui a livello regionale. Il simbolo * denota che il coefficiente è statisticamente differente da zero a livello del 5 per cento²⁸.

²⁸ È stato effettuato un *test* di corretta specificazione del modello (DAVIDSON R., MACKINNON J.C., 1993) i cui risultati sono di seguito riportati. Il simbolo * denota che il coefficiente è statisticamente differente da zero a livello del 5 per cento.

soddisfatti	Coef.	Std. Err.
_hat	.9760394*	.0553532
_hatsq	.2073722*	.0585657
_cons	-.0825887	.0441891
osservazioni	1.849	
Pseudo R^2	0.1600	
Log <i>likelihood</i>	-1019.7588	

I coefficienti dell'età, inserita anche al quadrato (Alesina *et al.*, 2000; Becchetti *et al.*, 2006, *op. cit.*; Frey *et al.*, 2000), indicano una relazione negativa ma non significativa tra l'età e la probabilità di essere soddisfatti in generale per la vita. Questo risultato non è conforme alla letteratura (Alesina *et al.*, 2000, *op. cit.*; Becchetti *et al.*, 2006, *op. cit.*; Frey *et al.*, 2000, *op. cit.*) che individua una relazione a forma di U invertita tra la soddisfazione in generale per la vita e l'età.

L'essere femmina riduce la probabilità di essere soddisfatto in generale per la vita: questo risultato non è significativo e, inoltre, non è in linea con la letteratura (Alesina *et al.*, 2000, *op. cit.*; Becchetti *et al.*, 2006, *op. cit.*; Frey *et al.*, 2000, *op. cit.*).

Come nella maggior parte della letteratura empirica (Alesina *et al.*, 2000, *op. cit.*), gli anni di studio influenzano positivamente la probabilità di essere soddisfatti in generale per la vita. L'importanza dell'*education* ai fini della soddisfazione per la vita dipende non solo dal rendimento, in termini di reddito, dell'investimento in capitale umano; la scolarizzazione è anche un bene che gratifica di per sé in quanto migliora le *capability* e le *functionality* individuali (Sen, 1993). In altri termini, usando il linguaggio di Sen, la soddisfazione per la vita è strettamente connessa alle cose buone che una persona riesce oggettivamente a fare, a quello che viene definito come l'insieme delle combinazioni alternative degli stati di essere o di fare (funzionamenti) che un individuo è in grado di raggiungere a partire dal complesso dei beni in suo possesso, dalle caratteristiche fisiche, dalle condizioni esterne, dal *capability set*²⁹.

Si riscontra una relazione positiva tra la probabilità di essere soddisfatto in generale per la vita e la retribuzione mensile netta (valore medio 770,00 euro). In particolare, trattandosi della forma logaritmica del reddito, ad incrementi di reddito si associa un'utilità marginale via via decrescente.

In letteratura, la relazione negativa tra ricchezza e felicità è stata spiegata in vari modi:

- la *teoria del treadmill* (Easterlin, 1974, *op. cit.*). Il fatto che l'aumento del reddito non sia sempre accompagnato da un aumento della soddisfazione per la vita può dipendere: 1) dal fatto che l'incremento del reddito spinge verso l'alto anche il livello delle aspirazioni (*satisfaction treadmill*); 2) dal fatto che il livello di benessere soggettivo dopo un miglioramento temporaneo, dovuto appunto all'aumento di reddito, ritorna rapidamente al livello precedente (*hedonic treadmill*);

²⁹ Alcuni esempi di *capacitazioni* di base: «la libertà di essere nutrito, ben protetto e in buona salute, la capacità di evitare epidemie e mortalità prematura, la capacità di muoversi liberamente, la possibilità di partecipare alla vita della comunità ecc.». SEN A. (2006, *op. cit.*).

- la *teoria del reddito relativo* (Frank, 1999, *op. cit.*). Gli individui non traggono soddisfazione tanto dal livello assoluto di beni di consumo di cui possono disporre, quanto dal livello di consumo relativo al proprio gruppo di riferimento. Detto in altri termini, il benessere soggettivo aumenterebbe solo quando il livello di consumo individuale aumenta relativamente di più rispetto a quello di coloro con cui ci si confronta (*positional treadmill*);
- la *teoria relazionale della felicità* (Gui, 2002; Bruni e Zamagni, 2004, *op. cit.*). Il benessere soggettivo è, in gran parte, influenzato dai rapporti interpersonali: maggiore è il tempo che si “spende” nei rapporti umani non strumentali, maggiore è il livello di felicità che si raggiunge. Più precisamente, secondo la teoria relazionale della felicità, la felicità è funzione sia del reddito individuale (inteso come mezzi materiali) che dei beni relazionali fruiti dall’individuo. In particolare, variazioni positive di reddito sembrano avere un *duplice* impatto sulla felicità:

- 1) *positivo e diretto*, per “bassi” livelli di reddito. Al di sotto di una certa soglia, una variazione positiva di reddito consente, infatti, a chi è povero sia di soddisfare le esigenze primarie che di curare meglio i rapporti interpersonali: il miglioramento dei rapporti con gli altri consente di raggiungere un più alto livello di soddisfazione;
- 2) *negativo e indiretto*, per “elevati” livelli di reddito. Oltre una certa soglia, invece, una variazione positiva di reddito determina, in parte, una riduzione del livello di soddisfazione per la vita. Dopo il così detto punto critico, guadagnare di più vuol dire anche lavorare molto di più e di conseguenza non avere tempo per gli altri. Pertanto, l’aumento del reddito tende a non produrre effetti positivi in termini di felicità per le conseguenze negative che indirettamente produce sulle relazioni intersoggettive non strumentali³⁰.

Vivere con il *partner* (coniuge o convivente) e/o con uno o più figli aumenta la probabilità di essere soddisfatto in generale per la vita. Si riscontra, inoltre, una relazione positiva e significativa tra la probabilità di essere soddisfatto in generale per la vita e la presenza tra coloro con cui si vive di lavoratori retribuiti. Ancora, al crescere della soddisfazione dei rapporti con i familiari³¹, cresce la probabilità di essere soddisfatto in generale per la vita.

In linea con la letteratura (Bruni e Stanca, 2008, *op. cit.*; Meier e Stutzer, 2004,

³⁰ Un aumento di reddito comporta un aumento del “costo opportunità” del tempo investito nelle relazioni.

³¹ La soddisfazione dei rapporti con i familiari è espressa in una scala di valori da 1 (molto insoddisfatto) a 7 (molto soddisfatto).

op. cit.), il coefficiente della *dummy* del volontariato indica una relazione lineare tra il fare volontariato e la probabilità di essere soddisfatto in generale per la vita: le persone che fanno volontariato sono significativamente più soddisfatte in generale per la vita rispetto a quelle che non fanno volontariato. Tuttavia, come si è detto, non potendo stabilire la direzione del nesso di causalità tra volontariato e soddisfazione per la vita³², questo risultato esprime semplicemente un'associazione tra le due variabili.

Il tempo dedicato alle relazioni viene considerato una *proxy* della *quantità* di bene relazionale³³ (Becchetti *et al.*, 2006, *op. cit.*). I risultati mostrano una relazione positiva e significativa tra il tempo dedicato, durante l'attività lavorativa, alle relazioni interne³⁴ e/o esterne³⁵ al gruppo di lavoro, e la probabilità di essere soddisfatto in generale per la vita. Anche in questo caso, si tratta di una semplice associazione tra soddisfazione per la vita e tempo dedicato alle relazioni.

Infine, la probabilità di essere soddisfatto in generale per la vita aumenta con la soddisfazione media rispetto alle relazioni interne ed esterne al gruppo di lavoro³⁶. La soddisfazione rispetto alle relazioni viene considerata una *proxy* della *qualità* delle relazioni (Becchetti, 2007). Pertanto, si può supporre che al crescere della qualità delle relazioni, cresca la soddisfazione in generale per la vita. Ancora una volta, è il caso di sottolineare che si sta semplicemente misurando un'associazione tra le due variabili non potendo stabilire il nesso di causalità.

³² MEIER S. e STUTZER A. (2004, *op. cit.*), indagando sul nesso di causalità tra volontariato e felicità, riscontrano la reversibilità del nesso di causalità. Questo risultato, ritenuto non contraddittorio, viene interpretato come indicatore di un processo che si autoalimenta: *Volunteering increases happiness, which in turn increases the likelihood of volunteering (ibidem; p. 20)*.

³³ Indicatore utilizzato per misurare l'intensità delle relazioni (ANTOCI A. *et al.*, 2002, *op. cit.*; BECCHETTI L. *et al.*, 2006, *op. cit.*).

³⁴ Indicatore medio del tempo dedicato alle relazioni interne all'ambiente di lavoro, cioè alle relazioni con i colleghi, i superiori, i volontari e il gruppo di lavoro. Alla domanda: «Nel suo lavoro abituale, quanto tempo dedica alle relazioni con...» si poteva rispondere: mai, raramente, talvolta, spesso, sempre. A ciascuna risposta è stato attribuito un valore numerico crescente da 1 a 5. Si è poi proceduto al calcolo della media.

³⁵ Indicatore medio del tempo dedicato alle relazioni esterne all'ambiente di lavoro, cioè alle relazioni con gli utenti e i loro familiari e gli enti e le persone esterne. Alla domanda: «Nel suo lavoro abituale, quanto tempo dedica alle relazioni con...» si poteva rispondere: mai, raramente, talvolta, spesso, sempre. A ciascuna risposta è stato attribuito un valore numerico crescente da 1 a 5. Si è poi proceduto al calcolo della media.

³⁶ Indicatore medio della soddisfazione rispetto alle relazioni interne (con i colleghi, i superiori, i volontari e il gruppo di lavoro) ed esterne (con gli utenti e i loro familiari e gli enti e le persone esterne). Alla domanda: «Quanto si ritiene complessivamente soddisfatto rispetto a...» si poteva rispondere con valori compresi in una scala da 1 a 7.

3. - Conclusioni

La riflessione proposta in questo lavoro nasce dal confronto tra due filoni eterodossi di letteratura economica: da una parte, gli studi sulla “felicità”, dall’altra, gli studi sul “volontariato”. In particolare, importante punto di partenza sono stati i risultati di alcuni lavori empirici volti ad individuare le determinanti del benessere soggettivo.

Nello specifico, si è concentrata l’attenzione su due fattori-chiave:

- il “contesto relazionale” (produzione e consumo di beni relazionali);
- la “partecipazione ad attività ad alto contenuto sociale” (attività di volontariato).

Più nel dettaglio, nella prima sezione, si è analizzato, prima, il “ruolo” delle relazioni intersoggettive e del volontariato nel processo che dovrebbe consentire il raggiungimento di un più alto livello di benessere soggettivo; poi, le “determinanti” del volontariato per comprenderne le implicazioni in termini di soddisfazione per la vita.

Nella seconda sezione del lavoro, utilizzando il *dataset* dell’Indagine sulle Cooperative Sociali Italiane del 2007, sono state verificate empiricamente le ipotesi teoriche specificate nella prima sezione. In particolare, l’evidenza econometrica, seppur non esente da limiti, mostra che coloro che fanno volontariato sono più soddisfatti per la vita rispetto ai non volontari. Tuttavia, non potendo stabilire il nesso di causalità, quello che si riesce a misurare è solo un’associazione tra volontariato e soddisfazione per la vita. In altri termini, i risultati ottenuti non consentono di affermare che “fare volontariato rende felici”, ma semplicemente che esiste un differenziale di felicità tra coloro che fanno e coloro che non fanno volontariato. Inoltre, l’analisi empirica evidenzia un’associazione positiva tra la quantità e la qualità del tempo investito in relazioni, interne e/o esterne al gruppo di lavoro e soddisfazione per la vita.

Pur nella consapevolezza che la felicità è da sempre, in economia, una questione ricorrente e mai risolta, i risultati dell’analisi consentono di supporre che la partecipazione al volontariato e la fruizione di beni relazionali siano tra le determinanti essenziali del benessere individuale.

BIBLIOGRAFIA

- ALESINA A. - DI TELLA R. - MACCULLOH R., «Inequality and Happiness: Are Europeans and Americans Different?», *Journal of Public Economics*, vol. 88, 2004, pages 2009-2042.
- .-, -.-, -.-, «Inequality and Happiness: Are Europeans and Americans Different?», Cambridge, MA, *NBER, Working Paper*, n. 8198, 2000.
- ANDREONI J., «Impure Altruism and Donations to Public goods: A Theory of Warm Glow Giving», *Economic Journal*, n. 100, 1990, pages 45-52.
- ANTOCI A. - SACCO P.L. - VANIN P., *Il rischio dell'impoverimento sociale nelle economie avanzate*, il Mulino, Bologna, 2002.
- ARGYLE M., «Causes and Correlates of Happiness», in KAHNEMAN D. - DINIER E. - SCHWARZ (eds.), *Well-Being: The Foundations of Hedonic Psychology*, New York, Russell-Saga, 1999.
- BECCHETTI L., *Il denaro fa la felicità?*, Editore Laterza, Bari, 2007.
- BECCHETTI L. - LONDONI BEYOTA D.A. - TROVATO G., «Income, Relational Good e Happiness», Tor Vergata, *CEIS, Working Paper*, n. 227, 2006.
- BECCHETTI L. - PELLONI A. - ROSSETTI F., «Sociability and Happiness», Forlì, Aiccon, *Working Paper*, n. 44, 2007.
- BECCHETTI L. - RICCA G. - PELLONI A., «The 60es Turnaround as a Test on the Causal Relationship between Sociability and Happiness», *Econometrica, Working Paper*, no. 07, 2009.
- BECKER G.S., «A Theory of Social Interaction», *Journal of Political Economy*, no. 82, 1974, pages 1063-1093.
- BEN-NER A., «The Shifting Boundaries of the Mixed Economy and the Future of the Non-Profit Sector», *Annals of Public and Cooperative Economics*, n. 73, 2002, pages 5-40.
- BLANCHFLOWER D.G. - OSWALD A.J., «Well-Being over Time in Britain and the USA», *Journal of Public Economics*, vol. 88, 2004, pages 1359-1386.
- BORZAGA C. - MUSELLA M. (a cura di), *Produttività ed efficienza nelle organizzazioni non profit, il ruolo dei lavoratori e delle relazioni di lavoro*, Edizioni 31, Trento, 2003.
- BRUNI L., *Reciprocità*, Bruno Mondadori, Milano, 2006.
- .-, *L'economia e la felicità degli altri*, Città Nuova, Roma, 2004.
- .-, «L'economia e i paradossi della felicità», in SACCO P.L. - ZAMAGNI S., *Complessità relazionale e comportamento economico, materiali per un nuovo paradigma della relazionalità*, Bologna, il Mulino, 2002.
- BRUNI L. - PORTA P.L., (a cura di), *Felicità e libertà*, Guerrini e Associati, Milano, 2006.
- .-, -.-, (a cura di), *Felicità ed economia*, Guerrini e Associati, Milano, 2004.
- BRUNI L. - STANCA L., «Watching Alone: Relational Goods, Television and Happiness», *Journal of Economic Behavior & Organization*, n. 65, 2008, pages 506-528.
- .-, -.-, «Famiglia e felicità: un'analisi del rapporto tra condizioni, valori, relazioni familiari e benessere individuale», in DONATI P. (a cura di), *Ri-conoscere la famiglia: quale valore aggiunto per la persona e la società?*, Torino, S. Paolo, 2007.

- BRUNI L. - ZAMAGNI S., *Economia civile*, il Mulino, Bologna, 2004.
- BRUNI L. - ZARRI L., «La grande illusione. False relazioni e felicità nelle economie di mercato contemporanee», Forlì, Aiccon, *Working Paper*, n. 39, 2007.
- CARPITA M., «L'indagine sulle cooperative sociali italiane 2007: organizzazione della ricerca e caratteristiche del campione», *Impresa Sociale*, n. 3, 2007, pp. 33-52.
- CLARK A.E. - FRIJTERS P. - SHILDS M.A., «Relative Income, Happiness, and Utility: An Explanation for the Easterlin Paradox and Other Puzzles», *Journal of Economic Literature*, vol. 46, n. 1, March 2008, pages 95-144.
- CLARK A. E. - ETILÉ F. - POSTEL-VINAY F. - SENIK C. - VAN DER STRAETEN K., «Heterogeneity in Reported Well-Being: Evidence from Twelve European Countries», *Economic Journal*, vol. 115, 2005, pages C118-C132.
- CLOTFELTER C.T., *Federal Tax Policy and Charitable Giving*, Chicago, University of Chicago Press, 1985.
- COLEMAN J.S., «Social Capital in the Creation of Human Capital», *American Journal of Sociology*, vol. 94, 1988, pages 95-120.
- DAVIDSON R. - MACKINNON J.G., *Estimation and Inference in Econometrics*, New York, Oxford University Press, 1993.
- DECI E.L., «Effects of Externally Mediated Rewards on Intrinsic Motivation», *Journal of Personality and Social Psychology*, n. 18, 1971, pages 105-115.
- DECI E.L. - RYAN R.M., «The “What” and The “Why” of Goal Pursuits: Human Needs and The Self-Determinations of Behavior», *Psychological Inquiry*, n. 11, 2000, pages 227-268.
- DIXON H.D., «Controversy. Economic and Happiness, Editorial Note», *Economic Journal*, n. 107, 1997, pages 1912-1814.
- DI TELLA R. - MACCULLOCH R. - OSWALD A.J., «The Macroeconomics of Happiness», *Review of Economics and Statistics*, vol. 85, 2003, pages 809-827.
- DONATI P., *Introduzione alla sociologia relazionale*, Angeli, Milano, 1986.
- EASTERLIN R.A., «Income and Happiness: Towards a Unified Theory», *Economic Journal*, n. 111, 2001, pages 465-484.
- ,-, *Income and Happiness: Towards a Unified Theory*, Oxford, mimeo, 2000.
- ,-, «Does Empirical Growth Improve the Human Lot? Some Empirical Evidence», in DAVID P.A. - REDER M.W. (eds.), *Nations and Households in Economic Growth: Essays in Honor of Moses Abramovith*, New York, Academic Press, 1974.
- FERRER-I-CARBONELL A., «Income and Well-Being: An Empirical Analysis of the Comparison Income Effect», *Journal of Public Economics*, vol. 89, 2005, pages 997-1019.
- FERRER-I-CARBONELL A. - FRIJTERS P., «How Important is Methodology for the Estimates of the Determinants of Happiness?», *Economic Journal*, vol. 114, 2004, pages 641-659.
- FRANK R., *Luxury Fever*, Free Press, New York, 1999.
- ,-, «The Frame of Reference as a Public Good», *Economic Journal*, n. 107, 1997, pages 1832-1847.
- FREY B.S. - STUTZER A., *Happiness in Economics*, Princeton University Press, 2002.
- FREY B.S. - STUTZER A., «Happiness, Economy and Institutions», *Economic Journal*, n. 110, 2002, pages 918-938.

- FRIJTERS P. - SHIELDS M.A. - HAIKEN-DENEW J.P., «Money does Matter! Evidence from Increasing Real Incomes in East Germany Following Reunification», *American Economic Review*, vol. 94, 2004a, pages 730-741.
- ,-,-,-,-, «Changes in the Pattern and Determinants of Life Satisfaction in Germany Following Reunification», *Journal of Human Resources*, vol. 39, 2004b, pages 649-674.
- GARDNER J. - OSWALD A.J., «Money and Mental Well-Being: A Longitudinal Study of Medium-Sized Lottery Weins», *Journal of Health Economics*, vol. 26, 2007, pages 49-60.
- GENOVESI A., *Lezioni di commercio o sia di economia civile*, Società Tipografica dei Classici Italiani, Milano, Prima edizione 1765-1767, Napoli, 1924.
- GLAESER E. L. - LAIBSON D. - SACERDOTE B., «An Economic Approach to Social Capital», *Economic Journal*, n. 112, 2002, pages F437-F458.
- GRAHAM C. - PETTINATO S., *Happiness and Hardship: Opportunity and Insecurity in New Market Economies*, Washington, DC, The Brookings Institution Press, 2002.
- GUI B., «Più che scambi incontri. La teoria economica alle prese con i fenomeni relazionali», in SACCO P.L. - ZAMAGNI S. (a cura di), *Complessità relazionale e comportamento economico, materiali per un nuovo paradigma della relazionalità*, Bologna, il Mulino, 2002.
- ,-, «Behind Transaction: On Interpersonal Dimension of Economic Reality», *Annals of Public and Cooperative Economics*, n. 71, 2000, pages 139-169.
- ,-, «Il ruolo del Terzo Settore: aspetti economici ed etici», in GUI B. (a cura di), *Il Terzo Settore tra economicità e valori*, Fondazione Lanza, Gregoriana Libreria Editrice, Padova, 1997.
- ,-, *Eléments pour une définition d'économie communautaire*, Notes et Documents, 1987.
- GUI B. - SUGDEN R., *Economics and Social Interactions*, Cambridge University Press, 2005.
- GUTTMAN J.M., «Self Enforcing Reciprocity Norms and Intergenerational Transfers: Theory and Evidence», *Journal of Public Economics*, n. 81, 2001, pages 117-151.
- HALTIWANGER J. - WALDMAN M., «The Role of Altruism in Economic Interactions», *Journal of Economic Behavior and Organizations*, n. 21, 1993, pages 1-15.
- HAGERTY M. - VEENHOVEN R., «Wealth and Happiness Revisited», *Social Indicators Research*, n. 64, 2003, pages 1-27.
- HELLIWELL J.F., «How's Life? Combining Individual and National Variables to Explain Subjective Well-Being», *Economic Modelling*, vol. 20, 2003, pages 331-60.
- KAHNEMAN D., «A Psychological Perspective on Economics», *American Economic Review*, n. 93, 2003, pages 162-168.
- KAHNEMAN D. ET AL., «Toward National Well-Being Accounts», *American Economic Review*, 2004, pages 429-434.
- KEYNES J.M., *Prospettive economiche per i nostri nipoti*, 1930.

- KOLM S.C., «The Theory of Reciprocity», in GERARD VARET L.A. - KOLM S.C. - MERCIER YTHEIR J. (eds.), *The Economics of Reciprocity, Giving and Altruism*, London, MacMillan Press, 2000.
- LANE R., *The Loss of Happiness in the Market Democracies*, Yale University Press, Yale, 2000.
- LAYARD R., *Happiness: Lessons from a New Science*, Allen Lane, London, 2005.
- LELKES O., «Tasting Freedom: Happiness, Religion and Economic Transition», *Journal of Economic Behavior and Organization*, vol. 59, 2006, pages 173-194.
- MEIER S. - STUZER A., «Is Volunteering Rewarding in Itself?», Zurich, Institute for Empirical Research in Economics, *Working Paper*, no. 180, 2004.
- MENCHIK P.L. - WEISBROD B.A., «Volunteer Labor Supply», *Journal of Public Economics*, n. 32, 1987, pages 159-83.
- MICHELS R., «Economia e felicità», Milano, Vallardi, *NBER Working Paper*, Series (US), 1918.
- MUSELLA M. - NAPPO N., «Volunteering and Reciprocity: A Normative Approach», *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, n. 1, 2008, pages 77-97.
- MUSELLA M. - TROISI R., «La relazione tra azione, motivazione e sistema di ricompense nelle cooperative sociali ovvero note su domanda e offerta di lavoro nelle cooperative sociali», *Economia dei Servizi*, n. 3, 2008.
- NAPPO N., «Le determinanti del volontariato: una rassegna della letteratura empirica», *Non Profit*, n. 3, 2007, pp. 659-685.
- NUSSBAUM M., *La fragilità del bene. Fortuna ed etica nella tragedia e nella filosofia greca*, il Mulino, Bologna, 1986.
- OSWALD A., «Happiness And Economic Performance», *Economic Journal*, n. 107, 1997, pages 1815-1831.
- PHELPS C., «A Clue to the Paradox of Happiness», *Journal of Economic Behavior and Organization*, n. 45, 2001, pages 293-300.
- PROTEAU L. - WOLFF F.C., «Does Voluntary Work Pay off in The Labour Market?», *Journal of Socio Economic*, n. 35, 2006, pages 992-1013.
- , -, -, «Relational Goods and Associational Participation», *Annals of Public and Cooperative Economics*, n. 75, 2003, pages 431-463.
- PUTNAM R.D., *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Touchstone Books, New York, 2000.
- RAVALLION M. - LOKSHIN M., «Self-Rated Economic Welfare in Russia», *European-Economic Review*, vol. 46, 2002, pages 1453-1473.
- SABATINI F., «*Social Capital as Social Networks. A New Framework for Measurement*», *Working Paper*, n. 83, Department of public Economics University of Rome, Rome, 2005.
- SCHIFF J., *Charitable Giving and Government Policy. An Economic Analysis*, Greenwood Press, New York, 1990.
- SCITOVSKY T., *The Joyless Economy, An Inquiry into Human Satisfaction and Consumer Dissatisfaction*, Oxford University Press, 1976.

- SEN A.K., «La felicità è importante ma altre cose lo sono di più», in BRUNI L. - PORTA P.L., *Felicità e libertà*, Milano, Guerrini e Associati, 2006.
- .-, *Capability and Well-Being*, in *The Quality of Life*, Oxford Clarendon Press, Oxford, 1993.
- .-, «Rational Fools: A Critique of The Behavioural Foundations of Economic Theory», *Journal of Philosophy and Public Affairs*, n. 6, 1977, pages 317-344.
- SENIK C., «When Information Dominates Comparison: A Panel Data Analysis Using Russian Subjective Data», *Journal of Public Economics*, vol. 88, 2004, pages 2099-2123.
- SHIELDS M.A. - WHEATLEY PRICE S., «Exploring the Economic and Social Determinants of Psychological Well-Being and Perceived Social Support in England», *Journal of the Royal Statistical Society, Series A*, vol. 168, 2005, pages 513-538.
- SMITH A., *Teoria dei sentimenti morali*, Rizzoli, Milano, (ed. Or. 1759), 1995.
- SUGDEN S., «Reciprocity: The Supply of Public Goods Through Voluntary Contributions», *Economic Journal*, n. 94, 1984, pages 772-787.
- TODOROV T., *La vita in comune*, Nuova Pratiche Editrice, Milano, 1998.
- UHLANER C., «Relational Goods and Participation: Incorporating Sociability into a Theory of Rational Action», *Public Choice*, n. 62, 1989, pages 253-285.
- WINKELMANN L. - WINKELMANN R., «Why Are the Unemployed so Unhappy? Evidence from Panel Data», *Economica*, vol. 65, 1998, pages 1-15.
- WORLD BANK, *World Development Report 2003. Sustainable Development in a Dynamic World*, 2003.
- WRIGHT R., *Nonzero: The Logic of Human Destiny*, New York, Pantheon Books, 2000.
- ZAMAGNI S., «L'economia come se la persona contasse: verso una teoria economica relazionale», Forlì, Aiccon, *Working Paper*, n. 32, 2006.
- .-, «Gratuità e agire economico: il senso del volontariato», Forlì, Aiccon, *Working Paper*, n. 9, 2005.

The Monetary Instrument in a Unionised Economy: Flexible Inflation Targeting *versus* Fixed Money Growth *

Marcelo Sánchez**

European Central Bank, Frankfurt am Main, Germany

This paper finds mixed results about the relative performance of the two alternative monetary targeting arrangements here considered (unconditional and conditional). Unconditional monetary targeting (given by fixed money growth) may have an advantage in disciplining unions and thus reducing labour market distortions, and may be perceived to be more transparent. Conditional monetary targeting, which relies on a policy rule that responds to shocks, may be an especially attractive regime when unpredictable events introduce too much macroeconomic variability and when the unconditional approach fails to elicit the best response from the private sector (in terms of collective bargaining and/or transparency perceptions).

[JEL Classification: E52; E42; J51].

Keywords: monetary targeting; optimal monetary policy; collective bargaining.

* I gratefully acknowledge comments received at a presentation at the European Central Bank, and from an anonymous referee. Views expressed do not necessarily reflect those of the European Central Bank. The usual disclaimer applies.

** <marcelo.sanchez@ecb.int>. Corresponding author. European Central Bank, Frankfurt am Main, Germany.

1. - Introduction

The international experience has shown that many economies have implemented monetary targeting (MT) strategies over the years. Developed countries did so for a long period of time following Second World War (Laubach - Posen, 1997; Mishkin, 2001; Gerlach - Svensson, 2003). The impressive inflation-fighting record shown by the Bundesbank and the Swiss National Bank has sometimes been attributed to their adherence to a MT regime. The degree to which these central banks have actually adopted in practice a strict form of MT rules, or instead have followed a more pragmatic orientation, remains open to discussion. Some small open economies including Australia, Canada, and New Zealand, have in the past also resorted to MT strategies (Collins - Siklos, 2004). These countries started moving to inflation targeting in the late 1980s as a result of MT facing problems owing to money demand shifts arising from financial innovation.¹ The Eurosystem currently follows a monetary policy strategy that attaches an important role to monetary aggregates, even if this does not imply adherence to an MT framework (see European Central Bank, 1999).

Over the years there has been a large diversity of experiences with MT strategies among emerging market countries. China, which is at present the biggest economy within this group, has adopted some form of MT regime (Koivu *et al.*, 2008). South Korea, the second largest emerging economy in Asia, used MT for many years approximately covering the period 1973-1995 (Dueker - Kim, 1999).² Indonesia adhered to MT prior to switching to IT in 2002, at a time when money demand's instability was creating increasing difficulties for monetary management (McLeod R., 2003). Over the last two decades or so, in South Eastern Europe and Turkey there have also been some experiences with MT strategies (Oesterreichische Nationalbank, 2004; Berument - Taçi, 2003; Sánchez, 2010*a*).

Despite the move over the last decade or so to monetary policy regimes using interest rates as a monetary instrument, in advanced economies there continues to be an interest in debating the macroeconomic role of money in general and the properties of schemes using the money supply as the alternative policy instrument in particular. As an illustration of this continued interest, two recent debates on monetary policy have been collected in issues of the St. Louis Fed Review (Au-

¹ See GUTTMANN S. (2005) for the case of Australia.

² Since 1999 the Bank of Korea has endorsed price stability as the main objective for the country's inflation targeting framework (SÁNCHEZ M., 2010*b*).

gust 2005) and the *Journal of Money, Credit and Banking* (JMCB) (December 2008). In addition to analyses of historical MT regimes, the *St. Louis Fed Review*'s issue has an article by King - Lin (2005), which uncovers one monetarist result in the fact that all interest rate rules considered are found to induce excess longer-term variability in inflation and nominal interest rates. The *St. Louis Fed Review*'s issue also includes a discussion between McCallum - Nelson (2005) and Svensson (2005) about the former authors' claim that, depending on the problem at hand, a simple instrument rule can be superior to a targeting rule derived from the policymaker's optimisation problem, as well as being able to be used to approximate the latter as closely as desired. Although this discussion is carried out in the context of interest rate rules, the exchange also involves views concerning the status of Friedman's k -percent rule for money supply, which is considered to be an instrument rule by McCallum - Nelson (2005; Commentary to Svensson) and a targeting rule for Svensson (2005). Regarding the JMCB issue, Woodford (2008) employs a standard New Keynesian framework to show that money cannot play any role in the conduct of monetary policy. McCallum (2008) responds by saying that, in a monetary economy, there must be a consistency between the inflation target and the growth rate of money supply in the long run; the author adds that his earlier work points to the use of a money base instrument as implying more policy effectiveness than targeting interest rates. Also in contrast with Woodford (2008), using a model with financial frictions Canzoneri *et al.* (2008) find that various monetary indicators - including, among others, M2 growth and M2 velocity - are useful in forecasting inflation.

The present paper compares two types of MT regimes, namely, a fixed money growth rule and a flexible inflation targeting strategy. Both are optimised by allowing them to reflect, constrained by the nature of each regime's specific approach, society's preferences for inflation stability and unemployment stability. In so doing, we extend Ruta's (1999) study which, like ours, is conducted in a wage bargaining environment. There are two differences between our approach and that of Ruta's (1999). First, Ruta (1999) compares a fixed money growth rule with a strict - as opposed to a flexible - inflation targeting regime. Such a comparison biases the conclusion in favour of the fixed money growth rule because the strict inflation targeting regime misses the role that (as we show here) unemployment concerns play when policymakers adopt a flexible inflation targeting strategy. Second, Ruta's (1999) model is set up in a deterministic framework, while we allow for demand and supply shocks to impinge on the economy. Our decision is based on the notion that a flexible inflation targeting strategy

would only make sense if authorities are in a position to react to disturbances driving goal variables.

As with Ruta (1999), the present paper belongs to the broader literature on imperfect labour markets and monetary policy.³ We consider a single, or monopoly, trade union – the supply side of our approach thus being nested in Cukierman - Lippi's (2001) analysis. We deviate from the latter study in having not only a supply side of the economy but also a demand side, with money supply as the central bank's policy instrument.⁴ We share with Ruta (1999) the use of optimisation to derive monetary policy rules, as opposed to the practice – sometimes employed in the related literature – of imposing *ad-hoc* rules. The macroeconomic equilibrium is characterised by a negative relation between real wages and unemployment rates that is connected via real money balances. More concretely, higher real money balances induce a higher demand for goods (and thus labour), which – in light of decreasing returns to labour in production – must be associated with lower real wages.⁵

2. - Monetary Targeting under a Fixed Money Growth Rule

This section aims at formally characterising the MT strategy under a fixed money growth rule. We label this regime “unconditional” monetary targeting (UMT), which simply sets money growth to a constant. This variant of MT differs from “conditional” monetary targeting (CMT), which is the alternative case that we leave for section 3. CMT involves a policy rule whereby the authorities react to any shocks hitting the economy. For both MT strategies considered in this paper, the money supply is controlled by the authorities and acts as the monetary policy instrument. Throughout our analysis, we follow Ruta (1999) in explicitly allowing for the presence of centralised wage bargaining.

³ For a relevant survey of the literature on monetary policymaking under imperfect labour market competition, see CUKIERMAN A. (2004). ACOCELLA N. *et AL.* (2008) analyse the effect of various institutional configurations on the model results obtained.

⁴ Another difference with respect to CUKIERMAN A. - LIPPI F. (2001) is that the latter authors are interested in comparing the same class of monetary policy rules under two different country configurations (monetary autonomy and monetary union). Instead, we compare two (MT) regimes for a given country.

⁵ This is also true of CORICELLI F. *et AL.* (2004; 2006), who derive this transmission channel from an explicit microfoundation – one involving the characterisation of firms as being monopolistically competitive while also facing a demand that increases with aggregate real money balances.

Before developing the aspects of the model that are specific to UMT, we formulate the key equations that apply generally to both UMT and CMT. The economy in question comprises one single labour union. The latter's preferences are described by the loss function

$$(1) \quad \Omega = -2w^r + Au^2 + B\pi^2$$

where $w^r \equiv w - \pi$ denotes the (log of the) real wage,⁶ w is the (log of the) nominal wage, and u and π are, respectively, the unemployment rate and inflation rate. Equation (1) means that, in negotiating on behalf of its members, the union favours a higher real wage as well as disliking fluctuations in both unemployment and inflation.

We follow Ruta (1999) in assuming that social welfare is given by

$$(2) \quad \Gamma = u^2 + \chi\pi^2$$

where χ is the society's weight on inflation aversion relative to unemployment stabilisation. Loss function (2) posits that society's losses rise with higher variability in either unemployment or inflation. Socially optimal values for both output and inflation are set to zero.

The production function (in levels) linking output (Y) to the labour input (L) is $Y=L^bX$, where X is the level of labour-augmenting technology, and b a parameter between 0 and 1. Moreover, let $w^{rc} \equiv d-1/\alpha$ be the (log of the) competitive real wage at which the national labour market clears in the absence of shocks (*i.e.* $u=0$ and $X=1$), and $\phi \equiv w^r - w^{rc}$ be the real wage premium (over the competitive real wage).

Overall labour supply is L , which is assumed to be supplied inelastically at $L=1$. The union faces a labour demand function that varies inversely with the real wage:

$$(3) \quad L^d = \alpha(d - w^r + x)$$

where $\alpha \equiv 1/(1-b) \in (1, \infty)$ is the elasticity of labour demand (with respect to the real wage), d is a constant and x denotes a supply shock. The latter is assumed to

⁶ Note that we normalise the previous-period price level to 1 (0 in logs).

have a zero mean and a constant variance, σ_x^2 . From (3) the unemployment rate equals

$$(4) \quad u \equiv \frac{L - L^d}{L} = \alpha(\Phi - x)$$

Moreover, the production function and (3) lead to the expression (in logs)⁷

$$(5) \quad y = -(\alpha - 1)\Phi + \alpha x$$

Regarding the real demand for output, we postulate the equation

$$(6) \quad y = m - p + v$$

where v is a real demand shock term, which has a zero mean and a constant variance, σ_v^2 .

From (5) and (6), the output market clears when

$$(7) \quad \pi = \frac{1}{\alpha} [(\alpha - 1)(w - w^{rc}) + m] + \left(\frac{v}{\alpha} - x \right)$$

With regard to the timing of decisions, the present model consists of a two-stage game that we solve by backward induction, focusing on discretionary policy. For the case of UMT analysed in this section, in the second stage the central bank sets the money base m to a constant, that is, $m = \bar{m}$. In the first stage the union chooses the nominal wage to minimise the expected value of (1), that is, $E\Omega$, subject to inflation expression (7), under perfect target credibility (*i.e.* $m = \bar{m} = E \bar{m}$). Here we assume that the operator E denotes rational expectations. The union's optimisation problem yields the equilibrium nominal wage

$$(8) \quad w = w^{rc} + \frac{\alpha}{(\alpha - 1)^2 B + \alpha^2 A} + \left[\frac{\alpha^2 A - (\alpha - 1)B}{(\alpha - 1)^2 B + \alpha^2 A} \right] \bar{m}$$

⁷ This uses the following first-order approximation (around a "flexible price" equilibrium value of 1 for L^d): $\ln L^d = L^d - 1$, where \ln is the log of L^d .

The sign of the third term on the RHS of (8) is ambiguous, as can be seen from the numerator of the expression within square brackets. The reason is that a higher money supply (that is, a higher value of \bar{m}) may raise or lower wages depending on the relative strength of two effects. The first one, which contributes to raising wages, relates to the higher economic activity (and, in particular, lower unemployment) associated with monetary injection. The second one, which exerts downward pressure on wages, concerns the higher inflation associated with monetary injection; the inflationary consequences induce an inflation-averse trade union to moderate its wage demands.

From (8), and using (4) and (5), we derive the equilibrium values of the endogenous variables that influence social welfare, namely, inflation and unemployment:

$$(9) \quad \pi = \frac{\alpha - 1}{(\alpha - 1)^2 B + \alpha^2 A} + \left[\frac{\alpha^2 A}{(\alpha - 1)^2 B + \alpha^2 A} \right] \bar{m} + \left(\frac{v}{\alpha} - x \right)$$

$$(10) \quad u = -\frac{\alpha}{(\alpha - 1)^2 B + \alpha^2 A} - \left[\frac{\alpha(\alpha - 1)B}{(\alpha - 1)^2 B + \alpha^2 A} \right] \bar{m} - v$$

Finally, we can find the socially optimal value of monetary target, \bar{m} . This can be done by plugging (9) and (10) into (2), and then minimising the resulting expression with respect to \bar{m} . In so doing, we invoke certainty equivalence and thus ultimately abstract from uncertainty. The socially optimal value of \bar{m} equals

$$(11) \quad \bar{m}_{opt} = \frac{(\alpha - 1)\alpha^2(B - \chi A)}{\chi(\alpha^2 A)^2 + [\alpha(\alpha - 1)B]^2}$$

The unconditional expectation of the central bank loss function under the optimum equals

$$(12) \quad E\Gamma^{UMT} = \frac{(\alpha^3 \chi A)^2 + \chi[\alpha^2(\alpha - 1)B]^2}{\left\{ \chi(\alpha^2 A)^2 + [\alpha(\alpha - 1)B]^2 \right\}^2} + \frac{(\alpha^2 + \chi)^2}{\alpha^2} \sigma_v^2 + \chi \sigma_x^2$$

where σ_v^2 and σ_x^2 denote the unconditional variances of shocks v and x , respectively.

3. - Monetary Targeting as Flexible Inflation Targeting

Rather than resorting to optimisation at the end of the reasoning – as done in the case of UMT for the selection of the socially optimal value of \bar{m} – the optimal policy in the case of CMT involves the minimisation of the central bank loss function (2) upfront. This optimisation is subject to (7) and leads to

$$(13) \quad u = \frac{\chi}{\alpha} \pi$$

This defines the second stage of the game, in which the central bank chooses the inflation rate.

Plugging u from (13) into (4), we obtain

$$(14) \quad \pi = \frac{\alpha^2}{\alpha^2 + \chi} (w - w^{rc} - x)$$

The backward induction process continues with the first stage of the game, in which the union sets the nominal wage to minimise $E\Omega$, *i.e.* the expected value of (1), subject to the inflation equation (14). Once more, in this context the operator E is assumed to correspond to rational expectations. Define $Z \equiv 1 - d\pi/dw = \chi/(\alpha^2 + \chi)$ to be the ability of unions to turn their nominal wage demands into higher real earnings. Invoking certainty equivalence, we replace inflation and unemployment by their expected values, *i.e.* π^e and u^e , respectively. The union’s optimisation problem can then be written as

$$-2Z + 2\alpha AZu^e + 2B(1 - Z)\pi^e = 0$$

with the equilibrium nominal wage ultimately being given by

$$(15) \quad w = w^{rc} + \frac{Z}{B(1 - Z) + \alpha^2 AZ} = w^{rc} + \frac{(\alpha^2 + \chi)\chi}{\alpha^2 (B\alpha^2 + A\chi^2)}$$

The monetary policy reaction function can be found by using (4), (7), (13) and (15) and obtaining the resulting expression for m :

$$(16) \quad m = \frac{\chi[\alpha^2 - \chi(\alpha - 1)]}{\alpha^2(B\alpha^2 + A\chi^2)} + \frac{\alpha\chi}{\alpha^2 + \chi}x$$

From (14) and (15), we can get the equilibrium value for inflation, and then, using (13), that of unemployment:

$$(17) \quad \pi = \frac{\chi}{B\alpha^2 + A\chi^2} - \frac{\alpha^2}{\alpha^2 + \chi}x$$

$$(18) \quad u = \frac{\chi^2}{\alpha(B\alpha^2 + A\chi^2)} - \frac{\alpha\chi}{\alpha^2 + \chi}x$$

The last two equations can then be used to determine social welfare. The unconditional expectation of the central bank loss function under the optimum for the CMT regime is calculated to equal

$$(19) \quad E\Gamma^{CMT} = \frac{\chi^3(\alpha^2 + \chi)}{\alpha^2(A\chi^2 + B\alpha^2)^2} + \frac{\alpha^2}{(\alpha^2 + \chi)}\chi\sigma_x^2$$

4. - Welfare Comparison

In this section we carry out a comparison of the welfare levels delivered by the two alternative MT regimes considered, namely, UMT or CMT. The losses incurred by each regime are given by equations (12) and (19), respectively. Prior to this exercise, let us anticipate that the comparison of equations (12) and (19) does not allow us to establish a general welfare result as the comparison ultimately depends on the parameters characterising the welfare function and the union's objective function. We state this upfront in order to avoid a possible confusion with another result of ours, which instead is unambiguous, namely, that CMT is found to be more effective in stabilising the economy in the face of shocks. The latter result arises because a conditional monetary rule, unlike an unconditional one, is able to react to sudden events. The overall welfare assessment however also requires looking at strategic factors leading to wage moderation. These considerations determine that which of CMT and UMT is overall better in stabilising the economy depends on the parameter values.

As we have said in the previous paragraph, here we compare the values obtained in (12) and (19) to assess which regime (UMT or CMT) delivers a higher welfare level. Starting with the role of shocks in the expected loss functions, we observe that the last two terms in the right hand side of (12) can be compared with the last term in the right hand side of (19). The comparison shows that CMT is more effective in handling macroeconomic disturbances for the following two reasons. First, CMT is completely immune to demand shocks, as σ_v^2 does not enter equation (19). Second, CMT shields the economy better from supply shocks, which contribute to the expected welfare loss by less than in the UMT case (*i.e.* $[\alpha 2 / (\alpha^2 + \chi)] \chi \sigma_x^2 < \chi \sigma_x^2$).

The superiority of a conditional regime over an unconditional one in light of the former's ability to better tackle unpredictable events is normally referred to as an "efficiency" property. In conventional analyses (see *e.g.* Svensson, 1997), this property plays the key role when comparing alternative regimes. What Ruta's (1999) study demonstrated is that a relevant dimension – one that is mostly missing in related standard analyses – is the effect that monetary regimes exert on the private sector's incentives. This is here taken to imply that the comparison between regimes is not over until this remaining element is scrutinised. Once the role of shocks has been evaluated, what is left in expressions (12) and (19) are the constant terms. In general, we find that it is not possible to determine which of these two constants is smaller. We illustrate this by taking two special cases given by switching off either inflation concerns or unemployment concerns in the union's objective function (1), namely, the cases when $B=0$ or when $A=0$, respectively. Actually, in the former case, that is, when $B=0$,⁸ it is possible to determine that the loss function with the larger constant term is the one in equation (19) corresponding to CMT. Indeed, in that case the constant term in equation (19) becomes $\chi^3(\alpha^2 + \chi) / [\alpha^2(A\chi^2)^2]$, which is always larger than $(\alpha^3\chi A)^2 / [\chi^2(\alpha^2 A)^4]$, the corresponding value for equation (12). Intuitively, if the union does not care about inflation stability ($B=0$) the central bank would – barring consideration of supply and demand shocks – opt for setting the money supply unconditionally. In so doing, the authorities can take advantage of union's unemployment aversion ($A>0$), which makes wage claims more moderate. This is so because wage setters correctly perceive that, if inflation is not anchored (in

⁸ This is an interesting case. For instance, CORICELLI F. *et AL.* (2004) simply abstract from unions' inflation aversion, which they justify by saying that, comparatively, «unions' concern about unemployment among their members is likely to be far more important».

the sense of being kept at its target), it might be too low and thus elicit excessive unemployment. In order to insure against this event, the union is less aggressive and the ensuing equilibrium entails lower wages and inflation, along with a drop in unemployment.⁹

In the other special case considered, that is, when the union does not care about unemployment fluctuations ($A=0$) we cannot unambiguously say for which loss function the constant term is smaller. In this case, the constant term in equation (19) becomes $\chi^3(\alpha^2+\chi)/[\alpha^2(B\alpha^2)^2]$, which is in general neither larger nor smaller than the corresponding value for equation (12). The most one can say about these two values is that it is likely that the constant be larger in the case of UMT (equation (12)) unless the central bank preference for price stability, χ , is large enough. This result makes sense in that, if the central bank is very inflation-averse (and once more abstracting from the influence of supply and demand disturbances), it would opt for taking inflation control in its own hands by means of a conditional monetary rule (*i.e.* under CMT). Otherwise, it would pay to simply set the money supply unconditionally (*i.e.* under UMT), knowing that the union cares about inflation itself and factors in the information that the central bank is not responding to shocks.

5. - Monetary Strictness and Labour Market Institutions

The main conclusions of this paper depend on coefficients that are not observable, and we do not attempt to estimate them here. Instead, the present section assesses our assumption of a fully centralised union in connection with the degree of monetary strictness observed among MT regimes in practice. To do so, we look at the correlations between measures of central bank conservativeness, or independence, on the one hand, and labour market institutions, on the other. This allows us to evaluate whether stronger unions tend to be associated with stricter or more accommodating monetary rules.

As a proxy for the number of unions, we mostly rely on data on bargaining centralisation that are available for many countries. Since these formal measures may fail to capture the actual strength of unions, we also look at bargaining co-

⁹ In contrast, the CMT regime dampens the union's incentive to moderate its wage claims. This in turn stems from the circumstance that a CMT central bank would adjust its behaviour following union's wage demands, only partly countering them as the authorities trade off their inflation and unemployment objectives.

ordination indicators (in the case of advanced economies, for which they are available). For completeness, results for other available labour market features (namely, union density and bargaining coverage) are also reported when available, even though it is not too clear how they relate to the theoretical approach proposed in this paper.¹⁰

Tables 1 and 2 present correlations between measures of central bank conservatism and labour market institutional features. While Table 1 shows correlations for the 1980s, Table 2 refers to a more recent period (corresponding roughly to the mid-2000s). Table 1 thus considers a period (*i.e.* the 1980s) in which most advanced economies adopted MT regimes.¹¹ The countries taken into consideration over the more recent period used for Table 2 are those adopting monetary targets according to the IMF's *de facto* (as opposed to the earlier, *de jure*) classification of exchange rate regimes and monetary policy frameworks.¹²

Table 1's correlations employ the following data. Labour market institutional data are from ICTWSS database collected by the Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies (AIAS) (see <http://www.uva-aias.net>). These data include information not only about the centralisation and coordination of wage bargaining but also about union density and bargaining coverage. Central bank conservatism data are from Cukierman *et al.* (1992) (as reported by Crowe - Meade, 2008); Grilli *et al.* (1991); Arnone *et al.* (2009); Alpanda - Honig (2010) and Sturm - de Haan (2001) (updated by Dreher *et al.*, 2008).¹³ Central bank conservatism data measure the degree of independence granted to monetary

¹⁰ In all cases, a higher value for labour market institutional data (*e.g.* a higher centralisation index) means that the labour market feature involved is more marked in the country in question (*e.g.* wage bargaining is more centralised).

¹¹ In total, a number of 23 advanced countries from Asia, Europe, North America and Oceania were considered. These countries are: Australia, Austria, Belgium, Canada, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Portugal, Ireland, Israel, Italy, Japan, Luxembourg, Netherlands, New Zealand, Norway, Spain, Sweden, Switzerland, United Kingdom, and United States. Iceland is excluded because of the lack of data on labour institutions.

¹² Over the two years considered (2005 and 2006), we identify 14 relevant countries which consistently adopted monetary targets and for which at least one of the correlation pairs in Table 2 (using data on central bank and labour market institutions) can also be computed. These countries are: Argentina, Bangladesh, China (Mainland), Ghana, Indonesia, Jamaica, Madagascar, Malawi, Mauritius, Mongolia, Sri Lanka, Tunisia, Uruguay and Zambia. For IMF's information on monetary targets, see: www.imf.org/external/npl/mfilder/2005/eng/1205.htm; www.imf.org/external/npl/mfilder/2006/eng/0706.htm.

¹³ ALPANDA S. - HONIG A.'S (2010) data are estimated coefficients corresponding to their subsample 1972-1986.

authorities. Except for Alpanda S. - Honig A. (2010), who estimate this econometrically, measures are normally coded by the analysts on the basis of qualitative information. These indicators may aim at measuring the actual degree of independence, as in the cases of Cukierman *et al.*'s (1992) and Sturm - de Haan's (2001) data on the turnover of central bank governors, while the remaining conservativeness indicators rather try to capture formal aspects of independence.

Table 1 shows that central bank independence scores do not appear to be much correlated with overall indices for centralisation and coordination of wage bargaining. The highest correlation (in absolute terms) stands at -0.39 and corresponds to Sturm - de Haan's (2001) measure of independence (turnover rate). Neither are correlations too high for the subindices for central bank conservativeness indicators. Furthermore, independence also fails to be much correlated with other labour market institutional features – which are more loosely connected to our theoretical setup – such as bargaining coverage and union density. The latter does however exhibit the overall largest correlations (in absolute terms) with central bank independence's overall indices in Table 1, at -0.55 and -0.42 for the cases of Grilli *et al.*'s (1991) and Arnone *et al.*'s (2009) conservativeness measures, respectively.¹⁴

In Table 2 we look at correlations over data from a more recent period. Data on central bank conservativeness are from the same sources as for advanced economies in the 1980s. Concerning the dates for which these indicators are computed for the recent period, Cukierman *et al.*'s (1992) formal independence data and Arnone *et al.*'s (2009) data are for 2003; Sturm - de Haan's (2001) turnover data are an average for 2002-2006; and Cukierman *et al.*'s (1992) turnover data are an average for 1995-2004. Labour market institutional data are from various

¹⁴ ARNONE M. *et al.*'s (2009) conservativeness indicator involved here is the so-called “narrow measure”. For the earlier period, these authors' assessment of central bank independence is based on two indices. First, they use GRILLI V. *et al.*'s (1991) index for the 18 OECD countries analysed in the latter study, which ARNONE M. *et al.* (2009) call the “full index”. Second, they resort to the CUKIERMAN A. *et al.* (1992) data converted into GRILLI V. *et al.*'s (1991) index for the remaining 50 countries assessed in the former paper, which ARNONE M. *et al.* (2009) refer to as the “narrow index”. In more technical terms, ARNONE M. *et al.* (2009) say that « the narrow index is defined as a subset of 11 variables, with 10 of those in CUKIERMAN A. *et al.* (1992) matching the same subset of 10 variables contained in the full index, and the 11th one from CUKIERMAN A. *et al.* (1992) substituting one in GRILLI V. *et al.* (1991)».

sources.¹⁵ The latter data refer to centralisation of wage bargaining and union density – the only related data that are available for the countries in question.

Table 2 reports evidence that the correlation of central bank independence measures with centralisation indicators is higher than was found in Table 1. Correlations with centralisation indeed range from roughly 0.4 to 0.6 for three independence scores, namely, Cukierman *et al.*'s (1992) turnover data, and Arnone *et al.*'s (2009) full and narrow measures. Of these, the highest correlation corresponds to the latter conservativeness measure – a correlation that can only be computed for a relatively reduced number of countries. In sum, correlations between independence and bargaining centralisation are not too high, especially in the case of advanced economies for which results are obtained more cleanly (namely, for a larger number of countries and in conjunction with correlations between independence and bargaining coordination). Finally, Table 2 shows that the overall indices of central bank conservativeness do not appear to be much correlated with union density. The latter reaches its highest correlation (in absolute terms) with central bank independence, at -0.57, for the case of Arnone *et al.*'s (2009) narrow measure, which is very much in line with what was found for advanced economies. It must be borne in mind, however, that the latter results hold for correlations between a relatively small number of countries.¹⁶

All in all, the international evidence reported in this section is rather inconclusive concerning the nexus between central bank independence and labour market institutional characteristics among MT countries. This provides some reassurance concerning our analysis in that it seems that our working assumption of a monopoly union should not be biasing our conclusions in favour of a specific degree of monetary strictness.

¹⁵ Labour market institutional data for both centralisation and union density are available for Argentina, China (Mainland), Jamaica and Uruguay from BACCARO L. (2008); for Bangladesh from Global Union Research Network (henceforth GURN), available at <http://www.gurn.info/en/topics/Wages%20and%20Collective%20Bargaining>; for Indonesia from ISAAC J. - SITALAKSMI S. (2008); for Malawi, centralisation from the Social Representation Index (based on ILO questionnaires, available at www.ilo.org/sesame) (henceforth SR) and union density from VISSER J. (2003); for Mauritius, centralisation from SR and union density from LAWRENCE S. - ISHIKAWA J. (2005); for Zambia, centralisation from ALBY P. *et al.* (2005) and union density from GURN. Centralisation data for Ghana are from ALBY P. *et al.* (2005); for Mongolia from Yi I. (2006); for Sri Lanka from LAWRENCE S. - ISHIKAWA J. (2005); and for Tunisia from SR. Union density data for Madagascar are from SR.

¹⁶ Relatively high correlations are also found between union density and two central bank conservativeness measures' components, which are parts of ARNONE M. *et al.*'s (2009) narrow measure itself and CUKIERMAN A. *et al.*'s (1992) formal independence indicator.

6. - Conclusion

This paper revisits some earlier discussions regarding the unconditional and conditional varieties of monetary targeting, both of which employ a monetary aggregate as the policy instrument. The strategies considered here more precisely concern a fixed money growth rule and a flexible inflation targeting approach to monetary targeting. As is well known, flexible inflation targeting differs from strict inflation targeting in permitting a role for economic activity stabilisation. Our comparison involves “optimised” types of unconditional and conditional regimes in the sense that we allow them to reflect not only the specific nature of each regime’s framework but also society’s preferences for inflation stability and unemployment stability. The results are obtained under the assumption of a single, or monopoly, union, but they should to some extent hold beyond this extreme case. In any case, this assumption does not seem to bias our results in favour of a given (stricter or looser) monetary regime, judging from the rather inconclusive international evidence reported in this paper for the link between central bank conservativeness and labour market institutions.

One part of the regime comparison that we carry out is clear. It refers to the role of demand and supply shocks hitting the economy, which imply that conditional monetary targeting is the most efficient alternative – a point made by Svensson (1997) in a somewhat different, but still relevant context (strict inflation targeting). The conditional monetary targeting considered in this paper is able to fully offset demand shocks, as well as better handle the inevitable adverse effects of supply disturbances on inflation and economic activity.

By extending Ruta’s (1999) monetary targeting study, but in particular maintaining the wage bargaining environment introduced by him, our comparison is able to transcend strictly shock-related efficiency considerations. When looking at the effect of each regime on the private sector’s incentives (relating to wage bargaining), we report that it is not possible to determine which of these two arrangements performs better. In the specific case when unions are not inflation averse, unconditional monetary targeting is found to deliver lower labour market related distortions (in light of its disciplining effect on wage bargaining), but this result does not hold under more general parameter configurations. We thus find generally ambiguous results concerning the no-shock component of monetary regime performance. This stands in contrast with Ruta’s (1999) conclusion that a fixed money supply growth rule dominated the type of conditional monetary targeting regime considered by him. The reason for this discrepancy lies in the

type of conditional monetary targeting regime under study. While Ruta (1999) looked at the conditional regime followed by a strict inflation targeting authority, we investigate a central bank that adopts a flexible inflation targeting approach amounting to a gradualist approach to price stability. Ours is a more fair comparison in that the conditional regime investigated here is better aligned with society's preferences which are postulated (by both Ruta, 1999, and ourselves) to trade off price stability with unemployment stability.

As explained in the previous paragraph, the analytical model cannot provide clear-cut welfare implications. Having said this, it is possible to sharpen the analysis somewhat by playing down the scenarios involving inflation aversion on the part of the union (in the spirit of Coricelli *et al.*, 2004). In such case, the preferred strategy would be to opt for a conditional monetary rule when the economy is subjected to considerable shocks, and otherwise follow an unconditional monetary rule with the aim of inducing wage moderation and thus making labour market outcomes closer to competitive ones. Yet, it is good to refer to the more general (and somewhat less clear-cut) results of our approach for a final word on this.

One final point concerns transparency. We have not analysed this subject in the paper, as we have focused exclusively on formal model-based aspects of the comparison across regimes. In a relevant context,¹⁷ Svensson (1997) says that the unconditional monetary targeting regime is “perhaps” a more transparent alternative. Indeed, it can be argued that conditional money targeting is less direct and less transparent on the part of the central bank than simply setting money supply growth to a fixed value. The reason why Svensson (1997) is not conceding full transparency to the unconditional regime (that is, the reason why he uses the word “perhaps” mentioned above) refers to the historical experience of the *Bundesbank* with money growth targets. Although the latter were formulated on the basis of a simple quantity equation relationship, and thus corresponded in principle to the unconditional variety of monetary targeting, Svensson (1997) relativises this by going deeper into the analysis and saying:

However, as emphasised for instance in von Hagen (1995, 1997) and Clarida - Gertler (1997), Bundesbank has a most flexible approach to its money growth target, frequently deviating from the money growth target when the in-

¹⁷ In SVENSSON L.'s (1997) case, society's preferences are characterised purely by inflation stability, without any tradeoff with unemployment concerns. However, the discussion we refer to here does not depend on the simple framework underlying his analysis.

flation forecast is consistent with the inflation target. This might be interpreted as a somewhat nontransparent attempt to adhere to the conditional money growth target.

Overall, thus, we have found mixed results about which of the two alternative monetary targeting arrangements here considered (unconditional and conditional) performs best. There are some favourable aspects of unconditional monetary targeting, such as when setting the money supply in an exogenous fashion manages to effectively discipline unions and thus reduce labour market distortions, and when this monetary policy setup is perceived to be fully transparent. The reliance on monetary rules through which policy reacts to shocks also presents some advantages. More concretely, the type of conditional monetary targeting considered here – which implements a flexible approach to price stability – is an especially attractive regime when it is valuable for policy to react to unpredictable events and when the alternative unconditional approach fails to dominate by eliciting the right response from the private sector (in terms of collective bargaining outcomes and/or transparency perceptions).

TABLE 1
CORRELATION BETWEEN CENTRAL BANK CONSERVATIVENESS AND LABOUR MARKET INSTITUTIONAL FEATURES:
THE 1980S

	Centralisation	Union Density	Bargaining Coverage	Bargaining Coordination
Formal independence - CUKIERMAN A. <i>et AL.</i> (1992)				
overall index - weighted	0.01 [22]	-0.06 [22]	-0.03 [21]	0.08 [20]
overall index - unweighted	-0.11 [22]	-0.09 [22]	-0.12 [21]	-0.04 [20]
aspect 1: appointments	-0.32 [22]	-0.15 [22]	-0.16 [21]	-0.19 [20]
aspect 2: policy formulation	0.12 [22]	-0.13 [22]	0.14 [21]	0.33 [20]
aspect 3: policy objective	0.34 [22]	0.13 [22]	0.32 [21]	0.21 [20]
aspect 4: limits on central bank lending to government	-0.06 [22]	-0.07 [22]	-0.18 [21]	-0.01 [20]
Formal independence - GRILLI V. <i>et AL.</i> (1991)				
overall index	-0.13 [22]	-0.55 [22]	-0.18 [21]	0.07 [20]
aspect 1: political	-0.05 [22]	-0.51 [22]	-0.12 [21]	0.02 [20]
aspect 2: economic	-0.18 [22]	-0.51 [22]	-0.20 [21]	0.09 [20]
Formal independence - ARNONE M. <i>et AL.</i> 's (2009) narrow measure				
overall index	-0.16 [22]	-0.42 [22]	-0.26 [21]	-0.03 [20]
aspect 1: political	0.04 [22]	-0.24 [22]	-0.14 [21]	0.01 [20]
aspect 2: economic	-0.25 [22]	-0.42 [22]	-0.27 [21]	-0.04 [20]
ALPANDA S. and HONIG'S A. (2010) independence measure	-0.09 [22]	-0.12 [22]	-0.39 [21]	0.26 [20]
Turnover rate				
CUKIERMAN A. <i>et AL.</i> (1992)	-0.21 [22]	-0.04 [22]	-0.09 [21]	0.16 [20]
STURM J.E. and DE HAAN J. (2001)	-0.39 [21]	-0.03 [21]	-0.37 [20]	-0.24 [19]

Source: Author's calculations. See main text for details.

Note: The correlation is computed for advanced countries from Asia, Europe, North America and Oceania. The number of countries represented in each correlation pair appears in square brackets.

TABLE 2

CORRELATION BETWEEN CENTRAL BANK CONSERVATIVENESS AND LABOUR MARKET INSTITUTIONAL FEATURES:
THE MID-2000S

	Centralisation	Union Density
Formal independence - CUKIERMAN A. <i>et AL.</i> (1992)		
overall index - weighted	-0.02	-0.01
overall index - unweighted	-0.10	0.03
aspect 1: appointments	0.16	-0.52
aspect 2: policy formulation	0.05	-0.39
aspect 3: policy objective	0.08	0.22
aspect 4: limits on central bank lending to government	-0.12	0.19
Formal independence - ARNONE M. <i>et AL.</i> 's (2009) narrow measure		
overall index	0.62	-0.57
aspect 1: political	0.59	-0.66
aspect 2: economic	0.21	-0.03
Formal independence - ARNONE M. <i>et AL.</i> 's (2009) full measure		
overall index	0.52	0.12
aspect 1: political	0.55	0.07
aspect 2: economic	0.15	0.20
Turnover rate		
CUKIERMAN A. <i>et AL.</i> (1992)	0.41	0.14
STURM J.E. and DE HAAN J. (2001)	0.14	0.26

Source: Author's calculations. See main text for details.

Note: The correlation is computed for countries that adopted monetary targets in both 2005 and 2006, according to IMF's de facto classification of exchange rate regimes and monetary policy frameworks. The number of countries represented in each correlation pair appears in square brackets.

BIBLIOGRAPHY

- ACOCELLA N. - DI BARTOLOMEO G. - HIBBS JR. D., «Labor Market Regimes and the Effects of Monetary Policy», *Journal of Macroeconomics*, vol. 30, 2008, pages 134-156.
- ALBY P. - AZAM J.-P. - ROSPABÉ S., «Labor Institutions, Labor-Management Relations, and Social Dialogue in Africa», *Technical Report*, Washington DC, World Bank, 2005.
- ALPANDA S. - HONIG A., «Political Monetary Cycles and a de Facto Ranking of Central Bank Independence», *Journal of International Money and Finance*, 2010 (forthcoming).
- ARNONE M. - LAURENS B. - SEGALOTTO J.-F. - SOMMER M., «Central Bank Autonomy: Lessons from Global Trends», *IMF Staff Papers*, vol. 56, 2009, pages 263-296.
- BACCARO L., «Labour, Globalization and Inequality: Are Trade Unions Still Redistributive?», *ILO Discussion Paper*, DPI192/2008, 2008.
- BERUMENT H. - TAÇI H., «Monetary Policy Rules in Practice: Evidence from Turkey», *International Journal of Finance and Economics*, vol. 9, 2003, pages 33-38.
- CANZONERI M. - CUMBY R. - DIBA B. - LÓPEZ-SALIDO D., «Monetary Aggregates and Liquidity in a Neo-Wicksellian Framework», *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 40, 2008, pages 1667-1698.
- CLARIDA R. - GERTLER M., «How the Bundesbank Conducts Monetary Policy», in ROMER C. - ROMER D. (eds.), *Reducing Inflation: Motivation and Strategy*, NBER Book Series Studies in Business Cycles, Chicago, University of Chicago Press, 1997.
- COLLINS S. - SIKLOS P., «Optimal Monetary Policy Rules and Inflation Targets: Are Australia, Canada, and New Zealand Different from the US?», *Open Economies Review*, vol. 15, 2004, pages 347-362.
- CORICELLI F. - CUKIERMAN A. - DALMAZZO A., «Economic Performance and Stabilization Policy in a Monetary Union with Imperfect Labour and Goods Markets», in SINN H. - WIDGRÉN M. - KÖTHENBÜRGER M. (eds.), *European Monetary Integration*, Cambridge MA, The MIT Press, 2004.
- , «Monetary Institutions, Monopolistic Competition, Unionized Labor Markets and Economic Performance», *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 108, 2006, pages 39-63.
- CROWE C. - MEADE E., «Central Bank Independence and Transparency: Evolution and Effectiveness», *European Journal of Political Economy*, vol. 24, 2008, pages 763-777.
- CUKIERMAN A., «Monetary Institutions, Monetary Union and Unionized Labor Markets - Some Recent Developments», in BEETSMA R. - FAVERO C. - MISSALE A. - MUSCATELLI V. - NATALE P. - TIRELLI P. (eds.), *Monetary Policy, Fiscal Policies and Labour Markets: Key Aspects of Macroeconomic Policymaking in EMU*, Cambridge UK, Cambridge University Press, 2004.
- CUKIERMAN A. - WEBB S. - NEYAPTI B., «Measuring the Independence of Central Banks and its Effect on Policy Outcomes», *The World Bank Economic Review*, vol. 6, 1992, pages 353-398.

- CUKIERMAN A. - LIPPI F., «Labor Markets and Monetary Union: A Strategic Analysis», *Economic Journal*, vol. 111, 2001, pages 541-565.
- DREHER A. - STURM J.-E. - DE HAAN J., «Does High Inflation Cause Central Bankers to Lose Their Job? Evidence Based on a New Data Set», *European Journal of Political Economy*, vol. 24, 2008, pages 778-787.
- DUEKER M. - KIM G., «A Monetary Policy Feedback Rule in Korea's Fast-Growing Economy», *Journal of International Financial Markets, Institutions and Money*, vol. 9, 1999, pages 19-31.
- EUROPEAN CENTRAL BANK, «The Stability-Oriented Monetary Policy Strategy of the Eurosystem», *ECB Monthly Bulletin*, January, 1999, pages 39-50.
- GERLACH S. - SVENSSON L., «Money and Inflation in the Euro Area: A Case for Monetary Indicators?», *Journal of Monetary Economics*, vol. 50, 2003, pages 1649-1672.
- GRILLI V. - MASCIANDARO D. - TABELLINI G., «Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries», *Economic Policy*, vol. 13, 1991, pages 341-392.
- GUTTMANN S., *The Rise and Fall of Monetary Targeting in Australia*, Sidney, Australian Scholarly Publishing, 2005.
- ISAAC J. - SITALAKSMI S., «Trade Unions in Indonesia: From State Incorporation to Market Orientation», in BENSON J. - ZHU Y. (eds.), *Trade Unions in Asia. An Economic and Sociological Analysis*, New York, Routledge, 2008.
- LAWRENCE S. - ISHIKAWA J., «Trade Union Membership and Collective Bargaining Coverage: Statistical Concepts, Methods and Findings», *ILO Working Paper*, no. 59, 2005.
- KING R. - LIN M.-T., «Reexamining the Monetarist Case Against Interest Rate Rules», *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, July/August, 2005, pages 513-530.
- KOIVU T. - MEHROTRA A. - NUUTILAINEN R., «McCallum Rule and Chinese Monetary Policy», *BOFIT Discussion Paper*, no. 15, Bank of Finland, 2008.
- LAUBACH T. - POSEN A., «Disciplined Discretion: Monetary Targeting in Germany and Switzerland», *Princeton Essays in International Economics*, no. 206, 1997.
- MCCALLUM B., «How Important is Money in the Conduct of Monetary Policy? A Comment», *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 40, 2008, pages 1783-1790.
- MCCALLUM B. - NELSON E., «Targeting versus Instrument Rules for Monetary Policy», *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, vol. 87, 2005, pages 597- 611.
- MCLEOD R., «Toward Improved Monetary Policy in Indonesia», *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, vol. 39, 2003, pages 303-324.
- MISHKIN F., «From Monetary Targeting to Inflation Targeting: Lessons from Industrialized Countries», *Policy Research Working Paper*, no. 2684, Washington DC, The World Bank, 2001.
- OESTERREICHISCHE NATIONALBANK, «Exchange Rate Arrangements and Monetary Policy in Southeastern Europe and Turkey: Some Stylized Facts», *Focus on European Economic Integration*, no. 2, Vienna, Oesterreichische Nationalbank, 2004.

- RUTA M., «Inflation Targeting versus Monetary Targeting in a Unionized Economy», *Rivista di Politica Economica*, November/December, 1999, pages 103-127.
- SÁNCHEZ M., «Modelling Anti-Inflationary Monetary Targeting in Romania, 1999-2005», *International Economic Journal*, 2010a (forthcoming).
- .-, «What does South Korean Inflation Targeting Target?», *Journal of Asian Economics*, 2010b (forthcoming).
- STURM J.-E. - DE HAAN J., «Inflation in Developing Countries: Does Central Bank Independence Matter? New Evidence Based on a New Data Set», *IFO Studien*, vol. 47, 2001, pages 389-403.
- SVENSSON L., «Inflation Forecast Targeting: Implementing and Monitoring Inflation Targets», *European Economic Review*, vol. 41, 1997, pages 1111-1146.
- .-, «How Should Monetary Policy be Conducted in an Era of Price Stability», in *New Challenges for Monetary Policy*, Kansas City, Federal Reserve Bank of Kansas, 1999.
- .-, «Targeting Rules for Monetary Policy: What is Wrong with McCallum and Nelson?», *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, vol. 87, 2005, pages 613-625.
- VISSER J., «Unions and Unionism Around the World», in ADDISON J. - SCHNABEL C. (eds.), *International Handbook of Trade Unions*, Cheltenham, Edward, 2003, pages 366-413.
- VON HAGEN J., «Inflation and Monetary Targeting in Germany», in LEIDERMAN L. - SVENSSON L. (eds.), *Inflation Targets*, London, CEPR, 1995, pages 107-121.
- .-, «Monetary Policy and Institutions in the EMU», *Swedish Economic Policy Review*, vol. 4, 1997, pages 51-116.
- WOODFORD M., «How Important is Money in the Conduct of Monetary Policy?», *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 40, 2008, pages 1561-1598.
- YI I., «Social Dialogue in a Transition Economy: The case of Mongolia», *Bulletin of the Graduate School of Social and Cultural Studies*, Kyushu University, vol. 12, 2006, pages 89-104.

PAROLE CHIAVE

Conflitto di interessi nelle organizzazioni produttive

Emiliano Di Carlo*

Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"

The term "conflict of interest" (CoI) is used in many different and often inconsistent ways, both by scholars and practitioners. CoI could be a serious problem and may lead to corrupt practices if it is not managed properly. CoI is still sometimes viewed as similar to corruption. But CoI cannot be considered as a crime. For that reason there is a need to improve and clarify the concept of CoI in order to better resolve it when it cannot be avoided.

[JEL Classification: M14; L21; L53; O25].

Keywords: conflict of interests; corruption; fraud.

* <dicarloe@uniroma2.it>. Facoltà di Economia, Dipartimento di Studi sull'Impresa.

1.- Introduzione

Le frodi societarie di questi ultimi anni, come pure il dilagante fenomeno della corruzione nell'ambito della Pubblica Amministrazione, hanno dimostrato che il modo in cui gli individui gestiscono i propri conflitti di interessi (d'ora in poi anche CdI) può avere importanti ripercussioni sull'efficacia e sull'efficienza di tali organizzazioni produttive¹, minando, in taluni casi, la loro stessa durabilità.

Appare subito opportuno precisare che un individuo in CdI non è necessariamente qualificabile come disonesto o di parte; la presenza di un interesse privato esprime però un'interferenza, reale, potenziale o apparente, sul suo giudizio o sulla sua volontà (AIFA, 2000, p. 3).

Il problema si pone, tuttavia, quando le situazioni di CdI non sono adeguatamente gestite, in considerazione degli effetti dannosi che la degenerazione del CdI è in grado di produrre. Proprio per tale motivo occorre individuare i rimedi più opportuni per gestire il fenomeno.

Peraltro, è agevole constatare che molto più studiati del CdI sono i comportamenti opportunistici degli individui, fonti di reato. Si pensi, ad esempio, ai reati societari e a quelli contro la Pubblica Amministrazione, tra i quali un posto di primaria importanza è occupato dalla corruzione.

A differenza della corruzione, però, il CdI è caratterizzato da una portata ben più ampia di relazioni sociali ed economiche, la maggior parte delle quali non può essere classificata come crimine². Anche per tale motivo molte situazioni di CdI non sono disciplinate dalla normativa, ma dai codici etici (c.d. *soft law*).

La normalità con cui il CdI viene spesso considerato dagli individui costituisce indubbiamente uno degli aspetti cruciali nell'analisi del fenomeno, rendendo estremamente difficile la sua individuazione e il suo studio³.

Alcuni studiosi hanno dimostrato che, talvolta, gli individui non riescono a riconoscere le situazioni che implicano CdI (Chugh *et al.*, 2005; Connolly, 1996; Moore e Loewenstein, 2004; Thagard, 2007). Lì dove il CdI è invisibile anche al

¹ Vogliamo far rientrare in questa locuzione le imprese (anche quelle cooperative), le associazioni, le fondazioni, le pubbliche amministrazioni largamente intese (Enti territoriali, agenzie, ecc.).

² «Mentre un conflitto di interessi non è *ipso facto* corruzione, vi è crescente consapevolezza che i conflitti tra gli interessi privati e i doveri dei pubblici ufficiali, se non adeguatamente gestiti, possono sfociare in corruzione»; OECD (2003, pp. 22-23).

³ Osserva Guido Rossi: «Il conflitto di interessi sta trasformando il mondo in cui viviamo, conferendogli una fisionomia che stentiamo a riconoscere. Permea l'economia, la finanza, il mercato, la politica, persino il costume. E la cosa peggiore è che in molti casi viene ormai considerato un fatto in fondo normale. Studiarlo e circoscriverlo è quindi difficile»; ROSSI G. (2003, pp. 14-15).

soggetto in conflitto, questi non attiva nessun processo di autocontrollo e il comportamento opportunistico, anche inconsciamente, rischia di prevalere.

Quando le situazioni in CdI non sono correttamente – e prontamente – individuate e gestite, l'integrità delle organizzazioni e degli individui in esse operanti possono essere seriamente pregiudicate, tanto nel settore pubblico quanto in quello privato. Studiare il CdI, quindi, significa anche tener conto di un'importante *antecedente della corruzione*⁴.

Di frequente la locuzione “conflitto di interessi” è utilizzata senza prima averne dato una definizione, nonostante i suoi contorni e le differenze rispetto ad altri fenomeni (es. la corruzione) non siano sempre così chiari. Tuttavia, il primo passo per la gestione del CdI è proprio quello di definire il fenomeno, al fine di consentirne agevolmente l'individuazione. Infatti, una definizione poco chiara, o addirittura la sua mancanza, inficia l'utilità stessa dei rimedi previsti per la gestione del CdI.

Obiettivo del presente lavoro è quello di proporre una definizione di CdI che sia utilmente applicabile nell'ambito delle organizzazioni produttive – in particolare imprese e PA – indicando altresì alcuni dei possibili rimedi per la gestione del fenomeno.

Questa proposta deriva sostanzialmente dal fatto che, ad oggi, non esiste una definizione univoca di CdI, non solo in ambito normativo, ma anche nei codici etici (o di condotta) che disciplinano il CdI nell'ambito delle organizzazioni produttive, nonché tra gli studiosi che si sono occupati maggiormente della tematica.

Ciò premesso, il lavoro si articola in otto sezioni, oltre alle conclusioni.

Innanzitutto, nella prossima sezione si presentano i risultati di un questionario volto a comprendere come il CdI sia percepito dagli individui e, soprattutto, la loro capacità di riconoscere il CdI, posti di fronte a situazioni concrete di conflitto.

La *seconda, terza e quarta* sezione si prefiggono di individuare se esistono elementi utili su cui basare la nostra proposta di definizione, nell'ambito, rispettivamente, dell'ordinamento giuridico, dei codici di condotta di alcune società quotate e della letteratura nazionale e internazionale.

⁴ In proposito Carney osserva: «[...] la corruzione è la fase finale del conflitto di interessi. Si può dire che tutti i casi di corruzione includono il conflitto di interessi, mentre non è sempre vero il contrario. Inoltre, la corruzione è molto spesso un crimine, mentre il conflitto di interessi incorpora un'ampia gamma di comportamenti, la maggior parte dei quali non costituisce reato [...]»; CARNEY G. (1998).

Nel documento dell'Asian Development Bank e dell'OECD si legge: «Vi è un crescente consenso sul fatto che gestire il conflitto di interessi è fondamentale per combattere la corruzione. Sapere cos'è il conflitto di interessi e cosa lo genera deve essere compreso affinché vengano sviluppati appropriati sistemi istituzionali e legali, e siano adottate buone prassi internazionali»; ADB/OECD (2008, p. XIV).

Nella *quinta* sezione si discute, sulla scorta dei risultati emersi dall'analisi precedente, della necessità di definire il fenomeno, mentre nella *sesta* si propone una definizione di CdI, specificandone in modo puntuale gli elementi chiave.

Nella *settima* si descrivono le differenze tra CdI attuale, apparente e potenziale, in considerazione del fatto che tali fattispecie sono spesso richiamate, soprattutto nei codici etici delle imprese e delle amministrazioni pubbliche, senza quasi mai essere definite.

Nell'*ottava* sezione si propongono alcuni rimedi per prevenire o risolvere il CdI.

2. - Quanto il fenomeno del conflitto di interessi è realmente conosciuto dagli individui?

Per rispondere a questa domanda, utilizzeremo i risultati di un questionario anonimo somministrato *online* attraverso il sito del progetto "Cultura dell'integrità nella Pubblica Amministrazione" della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione⁵.

Il questionario, intitolato "Quanto conosco il conflitto di interessi e la corruzione?", ha voluto altresì analizzare la capacità degli individui, posti di fronte ad alcune situazioni, di distinguere il CdI rispetto ad altre tipologie di conflitto.

La Tav. 1 presenta le caratteristiche del campione, composto da 128 rispondenti.

TAV. 1

LE CARATTERISTICHE DEL CAMPIONE

Età media: 39 anni	
Sesso:	
-	59% Maschi
-	41% Femmine
Titolo di studio:	
-	9% Diploma di scuola superiore
-	72% Laurea
-	19% Diploma <i>post</i> laurea

Il primo gruppo di domande (Tav. 2) è volto a comprendere quanto il rispondente ritiene di conoscere il CdI e le differenze tra questo fenomeno e la corruzione.

⁵ Cfr. <http://integrita.sspa.it>. I dati sono stati raccolti nel mese di aprile 2011.

TAV. 2

CONFLITTO DI INTERESSI E CORRUZIONE			
Domande	Si	No	Non So
1. Sapresti definire cos'è il conflitto di interessi?	95%	1%	4%
2. Sai qual è la differenza tra conflitto di interessi attuale, apparente e potenziale?	43%	44%	13%
3. Sapresti riconoscere una situazione di conflitto di interessi quando si presenta?	81%	1%	18%
4. Esiste il reato di conflitto di interessi?	7%	76%	17%
5. È giusto affermare che il conflitto di interessi è una forma di corruzione?	34%	60%	6%
6. Sapresti descrivere la differenza tra conflitto di interessi e corruzione?	85%	2%	13%

Le risposte alla domanda n. 1 appaiono, almeno in una prima analisi, quanto mai confortanti poiché il 95% del campione dichiara di saper definire il CdI.

La percentuale si dimezza, passando al 43%, quando (domanda n. 2) si chiede se si conosce la differenza tra il CdI reale, potenziale e apparente⁶.

Molto elevata è poi la percentuale di coloro (domanda n. 3) che dichiarano di saper riconoscere una situazione di CdI quando questa si presenta (81%), anche se tale misura è inferiore rispetto a quella di chi dichiara (domanda n. 1) di saperlo definire.

La maggioranza dei rispondenti ritiene (domanda n. 4) che non esista il reato di CdI, anche se una percentuale non trascurabile risponde “Si” e “Non so”.

Il 34% del campione afferma che sia giusto considerare il CdI una forma di corruzione (domanda n. 5), mentre l'85% è certo di poter descrivere la differenza esistente tra i due fenomeni (domanda n. 6).

Il secondo gruppo di domande (Tav. 3) mette il soggetto di fronte a diverse situazioni, alcune delle quali non configurano indubbiamente CdI, mentre altre potrebbero rientrare, a seconda della definizione utilizzata, nella fattispecie del CdI attuale, apparente e/o potenziale.

⁶ Le differenze tra CdI reale, potenziale e apparente sono descritte, *infra*, § 8.

TAV. 3

SITUAZIONI CONCRETE DI CONFLITTO DI INTERESSI

Quali delle situazioni seguenti sono in conflitto di interessi (anche solo apparente o potenziale)?	Si	No	Non So
1. Sono un medico e devo decidere se dare priorità alla cura del paziente Tizio o del paziente Caio	17%	77%	6%
2. Sono il responsabile del personale (ma non il proprietario) di un'azienda privata e decido di assumere un mio stretto familiare che, tuttavia, è la persona più competente sul mercato del lavoro per ricoprire un certo ruolo	60%	34%	6%
3. Nel punto 2, se fossi anche proprietario dell'azienda	31%	66%	3%
4. Nel punto 2, se operassi in un'amministrazione pubblica	84%	13%	3%
5. Nel punto 2, se il mio familiare non fosse una persona competente	86%	12%	2%
6. Sono impiegato in una azienda/amministrazione e svolgo un'attività parallela che mi costringe a venir meno agli impegni presso la mia azienda/amministrazione	75%	21%	4%
7. Sono un docente universitario e all'esame devo valutare un mio familiare, ma sono una persona con sani principi morali e quindi non mi lascio influenzare	73%	24%	3%
8. Sono un docente universitario e all'esame avverto il desiderio di favorire uno studente che tifa per la mia stessa squadra	52%	45%	3%
9. Sono il responsabile acquisti di un'azienda/amministrazione e oggi mia moglie (o mio marito) viene assunta da uno dei miei fornitori	71%	22%	7%
10. Sono il sindaco di un Comune e acquisto servizi assicurativi da un'azienda in cui mio figlio è impiegato	78%	17%	5%

Se è vero che il 93% del campione ritiene di conoscere il CdI (Tav. 2, domanda n. 1), è anche vero che le risposte, date a questo secondo gruppo di domande, dimostrano chiaramente che il concetto di CdI su cui sono basate le risposte stesse non è univoco.

Nella Tav. 3 il 17% dei rispondenti alla domanda n. 1 sembra confondere il CdI con la difficoltà riscontrata da un medico nel decidere se dare priorità ad un paziente rispetto ad un altro⁷.

⁷ Tale situazione è da escludere dall'ambito del CdI, in ragione dell'assenza di uno degli elementi necessari alla sua individuazione: l'interesse privato del medico.

Le domande dalla n. 2 alla n. 5 sono tra loro collegate, poiché si riferiscono alla stessa situazione di partenza. Interessante è la differenza tra le risposte date alla domanda n. 2 e quelle date alla n. 4: per alcuni il CdI è presente solo se il responsabile del personale opera all'interno di una amministrazione pubblica, mentre se si tratta di un'azienda privata il CdI è inesistente. Inoltre, la risposta alla domanda n. 5 dimostra che alcuni individui riconoscono la presenza del CdI esclusivamente nell'ipotesi in cui il familiare, assunto dal responsabile del personale, sia una persona incompetente e, quindi, solo in caso di danno per l'azienda/amministrazione in cui viene assunto.

La domanda n. 6 contiene un esempio tipico di conflitto di impegno (*conflict of commitment*) o di obbligazione. Tale conflitto, da non confondere con il CdI, è tipicamente configurabile qualora vi sia una sensibile riduzione dei tempi che un individuo può dedicare ai suoi doveri e alle sue responsabilità, alla concentrazione sulle attività da svolgere e/o all'energia dedicata ai suoi impegni (Werhane e Doering, 1997). Tuttavia, il 75% del campione considera anche il conflitto di impegno nell'ambito del CdI.

Il 24% del campione ritiene (domanda n. 7) che la situazione in cui un docente universitario valuti un suo familiare, senza farsi influenzare, non sia configurabile come CdI, anche solo apparente; mentre il 52% afferma (domanda n. 8) che il desiderio del docente di promuovere uno studente, *supporter* della sua stessa squadra, senza avere un interesse personale tangibile, sia configurabile come CdI⁸.

Infine, dalle domande nn. 9 e 10, emerge che una parte minoritaria del campione non ravvisa CdI, anche solo potenziale, nelle situazioni in cui un individuo (responsabile acquisti e sindaco del Comune) abbia legami familiari con persone che operano in un'organizzazione con la quale lo stesso intrattiene rapporti contrattuali nell'esercizio delle sue funzioni.

Si vuole ora verificare se chi ha dichiarato, nella Tav. 2 (domanda n. 2), di conoscere la differenza tra CdI reale, apparente e potenziale, posto di fronte a talune delle situazioni di CdI della Tav. 3, sia effettivamente in grado di riconoscere tali discrepanze.

A tal fine, si utilizzano i risultati della Tav. 4, che nella prima colonna riporta le domande nn. 7, 9 e 10 della Tav. 3, le quali prospettano tre situazioni in cui il CdI è presente, anche solo in modo apparente (domande nn. 7 e 10) o potenziale (domanda n. 9). A differenza delle risposte della Tav. 3, quelle della Tav. 4 si concentrano solo sul 43% del campione che ha dichiarato (Tav. 2) di conoscere la differenza tra CdI attuale, apparente e potenziale.

⁸ Secondo larga parte degli studiosi che si sono occupati del fenomeno, la situazione rappresentata nella domanda n. 7 rientra nella fattispecie del CdI apparente (cfr. § 8), mentre quella della domanda n. 8 non configura CdI.

TAV. 4

DIFFERENZE TRA CONFLITTO DI INTERESSI REALE, POTENZIALE
E APPARENTE

Le situazioni seguenti sono in conflitto di interessi (anche solo apparente o potenziale)?	Tra il 43% che ha risposto "Sì" alla domanda: "Sai qual è la differenza tra conflitto di interessi attuale, apparente e potenziale?" (Cfr. Tav. 2)		
	Si	No	Non So
7. Sono un docente universitario e all'esame devo valutare un mio familiare, ma sono una persona con sani principi morali e quindi non mi lascio influenzare	72%	24%	4%
9. Sono il responsabile acquisti di un'azienda/amministrazione e oggi mia moglie (o mio marito) viene assunta da uno dei miei fornitori	76%	23%	1%
10. Sono il sindaco di un Comune e acquisto servizi assicurativi da un'azienda in cui mio figlio è impiegato	78%	20%	2%

Benché i risultati siano confortanti, in quanto la maggioranza del campione individua il CdI, anche solo potenziale o apparente, nelle tre situazioni elencate, non può essere trascurata la percentuale di coloro che dichiarano che il CdI non esiste.

Pertanto, la percentuale di quanti ravvisano il CdI nella situazione n. 10 (78%) è più elevata, anche se di poco, rispetto a quella che riconosce la fattispecie nella situazione n. 9 (76%). Per alcuni, quindi, è lo scambio (il sindaco che acquista per il suo Comune servizi assicurativi dall'azienda in cui lavora il figlio) a far nascere il CdI, mentre una situazione di potenziale CdI (la moglie del responsabile acquisti viene assunta da un fornitore) non viene riconosciuta dagli stessi come tale.

L'analisi fin qui condotta dimostra chiaramente che gli individui ritengono di conoscere il significato che assume il termine "conflitto di interessi" e di saper riconoscere il fenomeno quando questo si presenta. Tuttavia, gli stessi individui, posti di fronte a situazioni concrete di CdI, appaiono talvolta incerti o giungono a considerazioni diverse su cosa sia e cosa non sia in CdI.

Ne consegue che avere una chiara definizione di CdI è condizione necessaria per poter individuare correttamente il fenomeno, ponendo le basi per una sua corretta gestione.

3. - La disciplina giuridica del conflitto di interessi nel settore privato e nel settore pubblico (cenni)

A livello normativo il nostro legislatore richiama diverse volte la locuzione “conflitto di interessi”, senza quasi mai definirne il contenuto.

Le norme che trattano il CdI possono essere distinte in due categorie, a seconda che si occupino del CdI in ambito privato ovvero in ambito pubblico.

Per quanto riguarda il settore privato, il codice civile disciplina il CdI nei seguenti articoli: 1394, 2368, 2373, 2391, 2391-*bis*, 2475-*ter*, 2629-*bis*, 2634.

Le norme elencate richiamano il “conflitto di interessi” in taluni casi in modo esplicito (es. artt. 1394 e 2475-*ter*), mentre in altri in modo implicito (es. artt. 2391 e 2391-*bis*). Gli articoli in questione contengono essenzialmente regole di condotta per i soggetti che potrebbero trovarsi in situazioni di CdI, ma nessuno di questi riferimenti normativi definisce compiutamente cosa sia il CdI. Peraltro, il CdI sembra divenire rilevante per il legislatore solo nel caso in cui generi un danno di tipo patrimoniale (es. artt. 2475-*ter* e 2634).

Tra gli articoli elencati, particolarmente significativo per il nostro lavoro è l'art. 2391, rubricato “interessi degli amministratori”. In particolare, tale articolo dispone che «L'amministratore deve dare notizia agli altri amministratori e al collegio sindacale di ogni interesse che, per conto proprio o di terzi, abbia in una determinata operazione della società, precisandone la natura, i termini, l'origine e la portata; se si tratta di amministratore delegato, deve altresì astenersi dal compiere l'operazione, investendo della stessa l'organo collegiale [...]».

Si rileva come il nostro legislatore consideri l'interesse della società distinto rispetto a quello degli individui portatori di interessi, *in primis* i proprietari della società. Questo in considerazione del fatto che, in taluni casi, gli amministratori potrebbero agire, oltre che nel proprio esclusivo interesse, anche nell'interesse dei proprietari o di altre persone giuridiche (es. della *holding* nel caso di un gruppo), a danno della società e degli altri *stakeholder* (es. i creditori sociali).

Il conflitto d'interessi è disciplinato dalla presente norma attraverso due modalità: (1) imponendo agli amministratori di *rendere trasparente ogni interesse* che essi abbiano, anche per conto di terzi, in operazioni della società, *anche qualora l'operazione fosse compiuta nell'interesse sociale*, quindi indipendentemente dalla possibilità o meno di recare danno alla società; (2) istituendo l'obbligo per l'amministratore delegato interessato di *astenersi dal compiere l'operazione*, investendone l'organo collegiale ed obbligando a *motivare la deliberazione adottata nella situazione prevista dalla norma*. Quest'ultima previsione soddisfa l'esigenza di trasparenza, considerata preoccupazione principale del legislatore.

Si vuole sottolineare come l'articolo in parola non chieda all'amministratore di comunicare i propri CdI, bensì "ogni interesse che, per conto proprio o di terzi, abbia in una determinata operazione della società" (es. assunzione di uno stretto familiare), a prescindere che gli interessi dell'amministratore siano in contrasto con quelli della società⁹.

Collegato all'art. 2391 è l'art. 2629-*bis*, che determina la rilevanza penale della *violazione*, da parte degli amministratori o dei componenti dei consigli di gestione di società con titoli quotati in mercati regolamentati, o diffusi tra il pubblico in misura rilevante [...], ovvero di soggetti sottoposti a vigilanza [...], *degli obblighi di comunicazione e trasparenza di cui al primo comma dell'art. 2391 cod. civ.* Tale violazione è sanzionabile con la reclusione da uno a tre anni. Le condotte in discorso assumono, tuttavia, *rilevanza penale soltanto se dalle stesse derivino danni alla società o ai terzi.*

Per quanto riguarda il settore pubblico, le norme di maggior interesse sono: (1) il D.m. funzione pubblica 28 novembre 2000 (Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni); (2) l'art. 78, co. 2, del D.lgs. n. 267 del 2000 (Doveri e condizione giuridica); (3) la l. n. 215 del 2004 (Norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi).

Tra le norme in elenco, indubbiamente la legge n. 215 del 2004 (anche conosciuta come Legge Frattini) è quella di maggior rilievo sia perché disciplina il CdI dei titolari di cariche di governo, sia pure in quanto, a differenza delle altre norme, contiene una definizione di CdI.

Ai sensi della Legge in parola, il CdI sussiste quando «il titolare di cariche di governo partecipa all'adozione di un atto, anche formulando la proposta, o omette un atto dovuto, trovandosi in situazione di *incompatibilità* [...], ovvero quando l'atto o l'omissione ha un'*incidenza specifica e preferenziale sul patrimonio del titolare, del coniuge o dei parenti entro il secondo grado, ovvero delle imprese o società da essi controllate* [...] con danno per l'interesse pubblico».

Per avere CdI è quindi necessario che il titolare di una carica di governo abbia fatto prevalere un suo interesse privato rispetto a quello della collettività e che, da tale comportamento, sia derivato un danno alla collettività stessa. Ne consegue

⁹ Prima della riforma del diritto societario del 2003, l'articolo 2391 era rubricato "conflitto di interessi" e così recitava: «l'amministratore, che in una determinata operazione ha, per conto proprio o di terzi, *interesse in conflitto* con quello della società, deve darne notizia agli altri amministratori e al collegio sindacale, e deve astenersi dal partecipare alle deliberazioni riguardanti l'operazione stessa». Sulle motivazioni che hanno portato a innovare l'articolo in parola, si veda MONTALENTI P. (2004, pp. 243-255).

che il CdI è inteso come una condotta impropria, un abuso di potere e non come una situazione di rischio¹⁰.

In conclusione, si vuole sottolineare come le norme richiamate non diano, ad eccezione della legge n. 215 del 2004, una definizione di CdI. Tale legge, peraltro, contiene una definizione di CdI tutt'altro che adeguata.

4. - Le definizioni di conflitto di interessi nei codici etici delle imprese

Nell'ambito delle organizzazioni produttive, private e pubbliche, il CdI è regolamentato, di norma, dai codici etici. Tali strumenti sono importanti poiché esistono innumerevoli situazioni di CdI non disciplinate dalla normativa; di conseguenza, i codici etici hanno il compito di indicare i comportamenti, non disciplinati giuridicamente, che gli individui devono tenere, prevedendo altresì sistemi sanzionatori in caso di violazione.

Al fine di analizzare la definizione di CdI contenuta nei codici etici e, più in generale, il rilievo che assume il fenomeno nell'autoregolamentazione delle imprese, è stata condotta un'analisi empirica su 65 imprese quotate nel segmento Star di Borsa Italiana¹¹, che a febbraio 2011 pubblicavano nella loro pagina *web* il codice etico.

¹⁰ In proposito Mattarella osserva: «In questa legge si trova una definizione di conflitto di interessi che contrasta con il modo in cui l'espressione è normalmente intesa, definendolo come evento di danno e non come situazione di pericolo [...]. Va notato anche che, perché si abbia conflitto di interessi, non è sufficiente che il funzionario tragga vantaggio dal proprio comportamento, ma è necessario anche che ci sia un danno all'interesse pubblico. Dunque, perché si abbia "conflitto di interessi all'italiana", sono necessari tre elementi: il conflitto di interessi correttamente inteso; il beneficio per il membro del Governo; e il danno per l'interesse pubblico. Ma quale è l'interesse pubblico? È noto che gli interessi pubblici non vivono in forma isolata, confliggono facilmente tra loro e spesso non hanno natura patrimoniale. Qualunque decisione che favorisca un interesse privato può essere facilmente giustificata facendo riferimento a un interesse pubblico convergente con esso. Per esempio, il ministro della salute, che decida l'acquisto di una ingente quantità di medicinali o di vaccini dalla società, nella quale egli abbia una partecipazione azionaria, indubbiamente si arricchirà, ma potrà sempre negare che ci sia stato un danno all'interesse pubblico: potrà affermare di aver tutelato la salute dei cittadini. Qualunque interesse privato può diventare pubblico con una decisione politica. Fare scelte tra interessi è compito dei politici: stabilire in termini obiettivi se il saldo sia positivo o negativo è impossibile. Insomma, quella del danno all'interesse pubblico è una sorta di *probatio diabolica*»; MATTARELLA B.G. (2010).

¹¹ Star è l'acronimo di "Segmento Titoli con Alti Requisiti", e rappresenta un segmento del Mercato Telematico Azionario gestito da Borsa Italiana, comprendente Società per Azioni di medie dimensioni (con capitalizzazione fino ad 1 miliardo di Euro), che rispondono a specifici requisiti in termini di liquidità, trasparenza e *corporate governance*. Il numero di imprese quotate nel segmento Star è pari a 76.

L'analisi descrittiva condotta sui dati raccolti è stata suddivisa nelle seguenti aree tematiche:

- profilo del campione delle aziende selezionate;
- destinatari del codice etico;
- strumenti di comunicazione e diffusione del codice etico;
- peso del CdI nel codice etico;
- definizione di CdI nel codice etico.

TAV. 5

PROFILO DEL CAMPIONE DI AZIENDE SELEZIONATE

	Numero di imprese	Percentuale sul totale
Numero di imprese con un codice etico scaricabile dal sito	65	100%
Settori di attività		
– Chimica e materie prime	1	2%
– Industria	24	37%
– Beni di consumo	10	15%
– Salute	2	3%
– Servizi al consumo	5	8%
– Telecomunicazioni	2	3%
– Servizi di pubblica utilità	2	3%
– Finanza	8	12%
– Tecnologia	11	17%

La Tav. 6 riguarda i destinatari del codice, ossia l'ambito di applicazione del codice stesso.

TAV. 6

DESTINATARI DEI CODICI ETICI

Destinatari del codice	Numero di codici	Percentuale sul totale
Azionisti	9	14%
Amministratori	57	88%
Dipendenti	60	92%
Collaboratori	59	91%
Società Controllate	35	54%
Soggetti esterni (es. fornitori e agenti)	51	78%
Generico	4	6%

I 65 codici etici del campione analizzato sono normalmente indirizzati ad amministratori¹², dipendenti e collaboratori della società.

Interessante è la percentuale di codici che estende l'applicazione anche a soggetti esterni, pari al 78%.

La Tav. 7 si concentra sugli strumenti di comunicazione e diffusione del codice.

TAV. 7

STRUMENTI DI COMUNICAZIONE E DIFFUSIONE DEL CODICE ETICO		
Strumenti di comunicazione e diffusione del codice etico	Numero di codici	Percentuale
Consegna a mano	22	34%
Pubblicazione sul sito web della società	27	42%
<i>Intranet</i>	13	20%
Affissione in bacheca	10	15%
Dichiarazione di presa visione	11	17%
Possibilità di richiesta alla funzione preposta	10	15%
Corsi di formazione	21	32%

Lo strumento di comunicazione e diffusione maggiormente utilizzato dal campione è la pubblicazione sul sito web della società (42%). Il 34% dichiara di consegnare a mano il codice, soprattutto ai neo assunti, anche se solo il 17% richiede una dichiarazione di presa visione. Molto bassa è la percentuale (32%) del campione che prevede corsi di formazione per la diffusione delle informazioni contenute nel codice.

La Tav. 8 è volta a misurare il peso che assume la sezione dedicata al CdI nell'ambito dei codici etici.

TAV. 8

PESO DELLA SEZIONE DEDICATA AL CONFLITTO DI INTERESSI			
Peso della sezione dedicata al CdI	Media	Min	Max
Numero di pagine del codice etico	22	6	44
Numero di pagine dedicate al CdI	1	1	2
Numero di righe dedicate al CdI	14	3	43

Come si osserva dalla tavola, il numero medio di pagine dei codici etici è pari a 22, con un minimo di 6 e un massimo di 44 pagine, mentre la media delle pagine dedicate al CdI è pari a 1. Per tale motivo, si è calcolato altresì il numero medio di righe dedicate al CdI, pari a 14, con un minimo di sole 3 righe ed un massimo di 43.

¹² Si rammenta che il CdI degli amministratori è disciplinato dall'art. 2391 del cod. civ., tuttavia, 12 società del campione menzionano il CdI degli amministratori anche nei propri codici etici, prevedendo delle regole di condotta più stringenti rispetto a quelle previste dall'articolo in parola.

La Tav. 9 si concentra sulla definizione di CdI contenuta nei 65 codici etici.

TAV. 9

DEFINIZIONE DI CONFLITTO DI INTERESSI		
Presenza/assenza della definizione di conflitto di interessi	Numero di codici	Percentuale sul totale
Presenza di una definizione di CdI	36	55%
Presenza di una definizione di CdI e di una lista di situazioni esemplificative di conflitto di interessi	9	14%
Presenza di una lista di situazioni esemplificative di CdI (senza definizione di CdI)	5	8%
Assenza di una definizione di CdI e di una lista di situazioni esemplificative di CdI	15	23%
<i>Totale</i>	<i>65</i>	<i>100%</i>
Presenza dei termini attuale (o reale), potenziale o apparente nella sezione dedicata al CdI	33	51%
Descrizione della differenza tra CdI attuale, apparente e potenziale	0	0

La tavola evidenzia che il 69% delle società analizzate definisce il CdI; tra queste, il 14% fornisce anche una lista di situazioni, esemplificative ma mai esaustive, che generano tale fenomeno¹³.

L'8% del campione si limita a indicare la lista di situazioni esemplificative determinanti CdI. Anche taluni codici etici, quindi, così come osservato con riguardo alla normativa, non definiscono il fenomeno, bensì solamente le fattispecie che lo originano e/o le procedure di comportamento da seguire nel caso in cui ci si dovesse trovare in situazioni di CdI.

Una percentuale pari al 23% disciplina il CdI senza averlo definito e senza aver dato un elenco di situazioni di CdI. Ci si limita, in particolare, a chiedere di evitare di trovarsi in situazioni di CdI, ovvero a comunicare eventuali CdI.

¹³ Il gruppo Cembre, ad esempio, oltre a definire il concetto di CdI, fornisce anche un elenco di situazioni che determinano CdI. In particolare, il codice etico specifica che: «Solo a titolo di esempio, sono da ritenersi casi da “conflitto di interesse”:

- il coinvolgimento del dipendente o del collaboratore o di loro familiari in attività di fornitori, clienti, concorrenti;
- l'utilizzo di informazioni acquisite nello svolgimento di attività lavorative a vantaggio proprio, della Società o di terzi e comunque in contrasto con gli interessi della società;
- l'accettazione di denaro, favori o altri benefici da parte di soggetti che hanno, o vorrebbero avere, rapporti d'affari con la società».

È interessante notare come il 51% del campione utilizzi i termini attuale, potenziale e apparente, riferendosi al CdI, anche se in nessun codice vengono descritte le differenze tra queste diverse tipologie di conflitto.

Nell'ambito delle 36 società del campione, che definiscono il CdI, sono state estratte (Tav. 10) quelle che in modo più diretto delineano i confini del fenomeno, nel senso che evidenziano chiaramente gli elementi caratterizzanti del CdI. Le definizioni selezionate sono 15, appena il 23% del campione.

TAV. 10

LE DEFINIZIONI DI CONFLITTO DI INTERESSI

Società	Definizione di conflitto di interessi
Astaldi	Si ritiene sussistente un conflitto di interesse nel caso in cui un dipendente, un collaboratore o un amministratore persegua un obiettivo diverso da quello perseguito da Astaldi S.p.A. ovvero si procuri volontariamente o tenti di procurarsi un vantaggio personale in occasione del compimento di attività svolte nell'interesse di Astaldi S.p.A., o lo procuri a terzi.
Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio	Ogni Collaboratore deve evitare situazioni che lo pongano di fronte ad un conflitto di interesse, configurabile come scelta di privilegiare interessi diversi da quelli propri della Banca e della sua missione, al fine di trarne vantaggio per sé o per altri.
Biesse	Si ritiene esista una situazione di conflitto di interesse nel caso in cui uno dei destinatari del Codice: <ul style="list-style-type: none"> • persegua un interesse diverso dagli obiettivi aziendali; • si avvantaggi personalmente di opportunità d'affari della Società; • in quanto rappresentante dei Clienti, dei Fornitori o delle Istituzioni Pubbliche, agisca in contrasto con i doveri fiduciari legati alla sua posizione.
Brembo	Un conflitto di interessi, effettivo o potenziale, si verifica quando un dipendente pone in essere, all'interno o all'esterno dell'azienda, attività o comportamenti che: <ul style="list-style-type: none"> • possano in qualunque modo arrecare pregiudizio agli interessi di Brembo; • implicino l'ottenimento di benefici diretti o indiretti a favore del dipendente, di suoi famigliari o di soggetti terzi usufruendo o abusando dei beni, delle risorse, del <i>know-how</i> e della funzione ricoperta all'interno dell'azienda.
Cembre	Un conflitto di interessi si verifica quando un dipendente o un collaboratore impegnato a svolgere un incarico per conto della Società, ha un interesse privato, effettivo o potenziale, che è: <ul style="list-style-type: none"> • contrario al miglior interesse della società; • così rilevante da influenzare il giudizio o il comportamento imparziale che deve essere sempre garantito.
Dea Capital	Si possono verificare conflitti di interesse nel caso in cui un Amministratore o Dipendente del Gruppo si impegni in attività o nutra interessi personali in contrasto con quelli aziendali.

(segue)

El. En.	Fra le ipotesi di conflitto di interesse, oltre a quelle definite dalla legge, si intende anche il caso in cui un dipendente, collaboratore o consulente operi nell'ambito della propria attività e/o incarico per il soddisfacimento di un interesse diverso da quello dell'impresa e dei suoi azionisti per trarne un vantaggio di natura personale.
Exprivia	Per conflitto di interessi si intende ogni situazione in cui si persegue con il proprio comportamento finalità diverse da quelle aziendali e/o ci si avvantaggi personalmente di opportunità legate all'attività di Exprivia.
I.M.A	Un conflitto di interesse nasce quando gli interessi o le attività personali condizionano, realmente o apparentemente, la capacità di operare nel totale interesse del Gruppo e di ogni singola società che di esso fa parte.
Juventus Football Club	Nella conduzione di qualsiasi attività, e in particolare con i calciatori, tesserati e agenti di calciatori, devono sempre evitarsi situazioni ove i soggetti coinvolti nelle transazioni siano, o possano solo apparire, in conflitto d'interessi. Con ciò si intende sia il caso in cui un collaboratore, o un soggetto terzo che rappresenti la Società, persegua un interesse diverso dagli obiettivi sociali e dal bilanciamento degli interessi degli <i>stakeholders</i> o si avvantaggi personalmente di opportunità d'affari dell'impresa, sia il caso in cui i rappresentanti dei clienti e dei fornitori, o delle istituzioni pubbliche, agiscano in contrasto con i doveri fiduciari legati alla loro posizione.
La Doria	Conflitti d'interesse avvengono nel caso in cui un Amministratore o Dipendente della Società sia coinvolto o nutra interessi in attività personali in contrasto con quelli aziendali o con i contenuti del proprio lavoro.
Landi Renzo	Si determina un conflitto di interesse nel caso in cui interessi personali o estranei al gruppo influenzano e inquinano l'obiettività di giudizio e le scelte di un collaboratore del Gruppo.
Mutuonline	Un conflitto di interesse si verifica nel caso di potenziali interferenze degli interessi personali con la capacità di un collaboratore di esercitare un giudizio obiettivo o di svolgere il proprio lavoro negli interessi del Gruppo. I collaboratori sono tenuti ad evitare conflitti di interesse oltre che a sottrarsi a situazioni di potenziale conflitto di interesse.
Tesmec	Tale ultimo fenomeno si configura sia quando un dipendente o collaboratore cerca di realizzare un interesse diverso dall'equa ripartizione degli interessi degli <i>stakeholders</i> o di trarre vantaggio "personale" da opportunità d'affari della Società e del Gruppo, sia quando i rappresentanti dei clienti, dei fornitori o delle istituzioni pubbliche agiscono in contrasto con i doveri fiduciari legati alla loro posizione.
Txt E-Solutions	Il Gruppo opera al fine di evitare situazioni ove i soggetti coinvolti nelle transazioni siano, o possano apparire, in conflitto con i propri interessi, con ciò intendendosi sia il caso in cui i destinatari perseguano interessi diversi dalla missione del Gruppo oppure si avvantaggino personalmente di opportunità d'affari, sia il caso in cui i rappresentanti di clienti o fornitori agiscano in contrasto – nei loro rapporti con il Gruppo – con gli obblighi fiduciari legati alla loro posizione.

Dalla lettura delle definizioni è evidente che il CdI non trova una definizione univoca, con la logica conseguenza che alcune situazioni potrebbero rappresentare CdI per talune società, mentre per altre potrebbero non essere considerate tali.

5. - Le definizioni di conflitto di interessi proposte in letteratura

Come osservato nella trattazione precedente, né la normativa né tantomeno i codici etici sembrano fornire un'esauriva definizione di CdI. Ciò in qualche modo giustifica anche la variabilità delle risposte date al questionario *online* (cfr. § 2, Tav. 2 e Tav. 3).

A questo punto non rimane che esaminare come il CdI è stato definito in letteratura.

La Tav. 11 contiene le definizioni che riteniamo maggiormente significative per lo sviluppo della nostra analisi¹⁴. In particolare, le definizioni fornite da Davis, Carson, Boatright e Argandoña sono di tipo generico, mentre le altre delineano il CdI in specifici settori (Resnik nel settore della ricerca scientifica; l'OECD in quello dei pubblici servizi; Thompson in quello medico).

TAV. 11

LE DEFINIZIONI DI CONFLITTO DI INTERESSI PROPOSTE IN LETTERATURA

Definizione	Fonte
“Una persona è in conflitto di interessi se (a) ha una relazione con un altro soggetto e tale relazione gli impone di esercitare un giudizio a servizio di tale soggetto e (b) ha un interesse che tende a interferire con il corretto esercizio del giudizio in questa relazione”.	DAVIS M. (1982 e 1993, p. 21)
“Propongo di modificare la definizione di Davis per la sua applicazione alla scienza: un ricercatore ha un conflitto di interessi se: a) ha una relazione con un altro ricercatore o un soggetto pubblico che gli impone di esercitare un giudizio a servizio degli stessi e b) ha un interesse che tende a interferire con 1) il corretto esercizio del giudizio in questa relazione; 2) la sua capacità di adempiere ai propri obblighi nei confronti di tali persone nel suo ruolo di ricercatore [...]. La tendenza ammette diversi gradi: le proprietà che hanno alcune cose tendono ad essere più forti rispetto ad altre. Il vetro tende a rompersi più facilmente dell'acciaio; i Dobermans tendono ad essere più aggressivi dei Beagles. Quando si tratta di conflitti di interesse, alcune situazioni tendono a minare il nostro giudizio o la nostra volontà più di altre”.	RESNIK D. (1998, p. 391)

¹⁴ La selezione è avvenuta sulla base della lettura di tutti gli articoli contenenti il termine “conflitto di interessi”, nell'*abstract*, nel titolo o nelle *keywords*, presenti su rilevanti database scientifici (EBSCO, ScienceDirect, Wiley InterScience, Scopus).

<p>“Un conflitto di interessi esiste in ogni situazione in cui un individuo (I) ha difficoltà ad adempiere ai suoi doveri ufficiali (convenzionali/fiduciari) inerenti a una sua posizione o un suo ufficio perché: (i) c'è (o I che crede che ci sia) un conflitto attuale o potenziale tra i propri interessi personali e gli interessi della parte (P) alla quale si devono tali doveri, o (ii) I ha il desiderio di promuovere (o contrastare) gli interessi di (X) (dove X è un soggetto che ha interessi) e c'è (o I crede che ci sia) un conflitto attuale o potenziale tra la promozione (o il contrasto) degli interessi di X e quelli di P”.</p>	<p>CARSON T.L. (1994, p. 388)</p>
<p>“[...] un conflitto di interessi sorge quando un interesse personale interferisce nello svolgimento degli obblighi di un <i>agent</i> nei confronti di un <i>principal</i>”.</p>	<p>BOATRIGHT J. (1992, pp. 191-192)</p>
<p>“[...] il conflitto di interessi sorge in ogni situazione in cui un interesse interferisce, o ha il potenziale di interferire, con l'abilità di una persona, organizzazione o istituzione ad agire in conformità con l'interesse di un'altra parte, ammesso che la persona, organizzazione o istituzione ha un obbligo (legale, convenzionale o fiduciario) a farlo”.</p>	<p>ARGANDOÑA A. (2004, p. 2)</p>
<p>“[...] un conflitto tra il dovere pubblico e l'interesse privato di un pubblico ufficiale, nel quale il pubblico ufficiale ha interessi attinenti alla sua sfera privata, che potrebbero indebitamente influenzare l'adempimento dei suoi doveri e responsabilità”.</p>	<p>OECD (2003, p. 15)</p>
<p>“[...] un insieme di circostanze che possono ragionevolmente portare a credere che si sia creato un rischio sostanziale che un giudizio professionale connesso ad un interesse primario sarà indebitamente influenzato da un interesse secondario. L'interesse primario fa riferimento alla finalità delle attività professionali, come il benessere dei pazienti o la qualità della ricerca. L'interesse secondario è in genere un guadagno finanziario”.</p>	<p>THOMPSON D.F. (1993, p. 573 e 2009, p. 137)</p>

Ognuna di queste definizioni presenta punti di forza ma anche dei limiti. Questi ultimi emergono soprattutto quando tali definizioni sono utilizzate nell'ambito delle organizzazioni produttive, poiché alcune lasciano fuori dall'area del CdI fattispecie rilevanti, mentre altre includono situazioni che, a nostro avviso, non dovrebbero assumere rilievo.

Tratto comune delle definizioni contenute nella Tav. 11 è il fatto di considerare, nell'ambito del CdI, tutte quelle situazioni in cui l'interesse privato di un soggetto interferisce (o in qualche modo influenza) con i suoi doveri e responsabilità, a prescindere dal fatto che il suo comportamento produca un danno.

Alcuni degli autori richiamati nella Tav. 11, in particolare Davis, Resnik, Carson e Boatright, si caratterizzano per il fatto di aver utilizzato numerosissimi esempi per descrivere il CdI. Questa precisazione è importante poiché, nella definizione delle *policy* per la gestione del CdI, le organizzazioni dovrebbero tener conto del fatto che individuare il fenomeno è talvolta molto complesso e spesso sono gli esempi ad agevolarne la comprensione.

Sicuramente, tra le definizioni elencate nella Tav. 11, quella di Davis è la più ampia, portando ad includere nell'ambito del CdI anche fattispecie irrilevanti nell'ambito delle organizzazioni produttive.

Secondo Davis, infatti, una persona è in CdI in tutte le situazioni in cui, trovandosi ad avere una relazione con un'altra, presenta un interesse che tendenzialmente interferisce in modo improprio con l'esercizio del proprio giudizio. La relazione di cui parla Davis non richiede necessariamente che la persona in conflitto si trovi ad operare nell'ambito di un'organizzazione produttiva.

Secondo lo studioso, infatti, rientra nel CdI anche la situazione in cui Tizio rinvia le cure mediche del figlio perché non desidera posticipare le vacanze. Questo poiché, afferma Davis, anche il desiderio è un interesse che può influenzare le decisioni (Davis 1993, pp. 23-24). Ovviamente, non sembra ammissibile far rientrare questa situazione tra quelle finalizzate alla gestione del CdI dell'organizzazione produttiva in cui Tizio lavora, ad esempio richiedendogli di rendere trasparenti tutti i suoi conflitti di interessi, compreso quello avuto con il figlio.

Resnik parte dalle considerazioni di Davis per adattare al contesto della ricerca scientifica. Il suo contributo consente, infatti, di esplorare uno degli elementi più importanti che caratterizzano il CdI: le modalità attraverso le quali gli interessi privati degli individui possono interferire con i loro doveri e responsabilità.

La definizione di Carson è molto più ristretta rispetto a quella di Davis e al contempo non è specifica come quella di Resnik; tuttavia, ha il pregio, rispetto alle precedenti, di essere maggiormente applicabile all'ambito delle organizzazioni produttive. L'analisi di Carson appare decisamente utile alla comprensione del fenomeno, soprattutto per il percorso che egli segue per definire il CdI. Per tale motivo, si vogliono, in questa sede, richiamare i passaggi principali del suo sviluppo.

Prima di arrivare alla sua definizione, lo studioso ne propone altre, più ampie o più ristrette rispetto a quella definitiva, per poi metterle in discussione con una serie di esempi. In particolare, Carson considera, come punto di partenza, le seguenti situazioni di CdI (Carson, 1994, p. 377):

- un sindaco acquista servizi assicurativi da una società in cui il figlio è impiegato;
- un giudice deve giudicare un caso riguardante una società in cui ha interessi finanziari (es. quote di partecipazione al capitale);
- un funzionario di una società quotata ha informazioni interne che potrebbero influire sul prezzo delle azioni e utilizza tali informazioni a suo vantaggio, nell'acquisto o vendita delle azioni;
- un responsabile del personale di una società assume il figlio di un suo amico.

In tutte le situazioni in elenco esiste un *conflitto* (anche solo apparente o potenziale) *tra l'interesse di un individuo* (o l'interesse di un suo amico o familiare) *e l'interesse di una parte per la quale tale individuo lavora.*

Questo porta Carson a suggerire la seguente definizione di CdI.

Un conflitto di interessi esiste se, e solo se, l'interesse di un individuo (I) o l'interesse di un amico o familiare, confligge (o ha la potenzialità di confliggere) con l'interesse della parte per la quale lavora.

Si vuole subito sottolineare che Carson, a differenza di Davis, non parla genericamente di relazione tra due persone bensì di relazione basata su un rapporto di lavoro, e di conseguenza, su un contratto. È evidente, quindi, lo spostamento della tematica del CdI dai rapporti interpersonali all'ambito delle organizzazioni produttive (o degli impegni professionali) e, più in particolare, degli impegni che un soggetto delegato (es. impiegato, avvocato) ha nei confronti di un delegante (es. datore di lavoro, cliente di un avvocato). In altri termini, Carson richiama la nota relazione di agenzia, ossia una relazione di scambio fra un attore (il *principal*) che delega a un altro (l'*agent*) il *potere discrezionale* di agire nel suo interesse.

La definizione di cui sopra, afferma lo stesso Carson, è però troppo ampia e per dimostrarlo fa un esempio. È nel mio personale interesse che il mio datore di lavoro mi dia una remunerazione di \$ 1.000.000 all'anno, ma non è nell'interesse del mio datore di lavoro pagarmi così tanto. Questo è un caso in cui l'interesse del lavoratore confligge con quello del suo datore. Da tale esempio, continua lo studioso, consegue che non può bastare avere un conflitto tra questi due interessi (quello del dipendente e del datore di lavoro) per poter parlare di CdI. È necessario, infatti, che il conflitto tra i due interessi determini, in capo all'individuo delegato, *un intralcio al corretto assolvimento dei suoi doveri d'ufficio o professionali*. Questa caratteristica del CdI aiuta a tener conto del significato morale degli interessi in gioco ed assume una valenza fondamentale nella definizione del fenomeno.

Per tale motivo Carson propone un'ulteriore, anche se ancora provvisoria, definizione di CdI.

Un conflitto di interessi esiste in tutte le situazioni nelle quali un individuo (I) ha difficoltà nell'assolvere i suoi doveri istituzionali (fiduciari) connessi alla posizione ricoperta, in quanto: (i) c'è (o I crede che ci sia) un conflitto reale o potenziale tra il suo interesse personale e l'interesse della parte (P) alla quale i doveri si riferiscono (il suo datore di lavoro, il suo assistito o la sua organizzazione), oppure, (ii) c'è (o I crede che ci sia) un conflitto reale o potenziale tra l'interesse di un suo amico, familiare o assistito e l'interesse della parte alla quale i doveri si riferiscono.

Nella definizione (in particolare nel punto *ii*) si richiama l'interesse di un amico, di un familiare o di un assistito. Tuttavia, afferma Carson, questa volta la definizione, rispetto a quella data in precedenza, è troppo ristretta e, come fatto nel primo caso, lo dimostra con alcuni esempi. Sono responsabile della selezione del personale di un'azienda; tra chi ha fatto richiesta di assunzione, c'è anche una persona che salvò la vita di mio padre. Questa persona non è né un amico, né un familiare, né tantomeno un assistito, ma gli sono molto grato e sono tentato di assumerlo per questo motivo. Secondo Carson, questa situazione rientra sicuramente nella categoria del CdI, vista l'interferenza sul processo decisionale. Ne consegue che anche la definizione di cui sopra, che esclude dal CdI tale fattispecie, per Carson non è accettabile.

Altro caso. Sono seriamente tentato di assumere qualcuno semplicemente perché è della stessa città di mio nonno o perché il suo primo nome è Elvis. Anche questo, afferma Carson, è CdI.

In sintesi, *l'interesse di un individuo di avvantaggiare qualsiasi altra persona, o gruppo di persone, può creare CdI*. Ma il CdI può anche derivare dall'interesse di un individuo ad *ostacolare* terze parti, come può accadere, ad esempio, quando un soggetto deve fare la recensione di un libro (o la *review* di un *paper*) scritto da una persona verso la quale prova un sentimento di antipatia.

Alla luce di queste ulteriori considerazioni, Carson propone la sua definizione di CdI, richiamata nella Tav. 11.

Questa definizione contiene elementi di estremo interesse.

Innanzitutto, non richiede necessariamente un conflitto reale tra le parti, giacché è sufficiente che l'individuo pensi di avere un conflitto reale o anche solo potenziale tra il suo interesse personale e quello della parte *P*.

Inoltre, *non è necessario che l'individuo tenga un comportamento opportunistico affinché si possa parlare di CdI*. Infatti, nella definizione *basta che l'individuo si trovi in difficoltà nell'assolvere i suoi doveri*¹⁵.

¹⁵ Scrive Carson: «La mia definizione non richiede che l'individuo non adempia alle sue mansioni ufficiali affinché vi sia conflitto di interessi. Richiede soltanto che la situazione renda difficile per *I* (l'individuo) adempiere i suoi doveri. Il comune concetto di conflitto di interessi è coerente con la mia definizione su questo punto. Si consideri il seguente esempio. Una dirigente decide di fare un'assunzione. Le sue funzioni ufficiali le richiedono di assumere la persona più adatta per il lavoro da svolgere. Per questa posizione la dirigente assume la sua migliore amica. Questo caso potrebbe essere conflitto di interessi, anche se l'amica è la candidata più qualificata per quel lavoro. I conflitti di interessi possono esistere anche quando i funzionari rispettano effettivamente i doveri che derivano dalle loro posizioni»; CARSON T.L. (1994, p. 389).

Questa difficoltà può nascere, non solo da interessi privati in capo all'individuo (punto *i*), ma anche dal desiderio di promuovere oppure ostacolare l'interesse di una terza parte *X* (punto *ii*). Ad esempio, il desiderio di avvantaggiare, oppure ostacolare, un gruppo etnico o religioso genera CdI quando tale desiderio è in conflitto con l'interesse di *P*.

La definizione di Carson, come da lui stesso sottolineato, differisce su alcuni punti da quella fornita da Boatright (Tav. 11), il quale ha il solo intento di dare una definizione di CdI utilizzabile nell'ambito del *business*. Innanzitutto, per Boatright *il desiderio di promuovere o ostacolare l'interesse di una terza parte non è CdI*, in quanto egli richiede che sia l'interesse privato o personale dell'*agent* a dover essere in conflitto con quello del *principal*. In altri termini, secondo Boatright l'*agent* deve avere un vantaggio personale tangibile (prevalentemente di tipo economico) dal conflitto.

Boatright, inoltre, sostiene che anche l'uso inopportuno della propria posizione può costituire una fonte di CdI, anche se ciò non compromette i doveri istituzionali dell'*agent*. L'autore offre l'esempio del superiore che consiglia ad un nuovo assunto, suo dipendente e in cerca di una nuova casa, di rivolgersi all'agenzia immobiliare in cui lavora la moglie. La problematicità dell'esempio consiste nel fatto che c'è una significativa possibilità che questa azione influenzi il comportamento del dipendente. Ciò accade nell'ipotesi in cui, attraverso l'agenzia consigliata dal suo superiore, il dipendente riesca a trovare una casa, consentendo altresì alla moglie del primo di guadagnare una commissione sulla vendita. In tal caso, il dipendente potrebbe sentirsi legittimato a ricevere un trattamento di favore dal suo superiore (es. lavorare meno rispetto ai suoi colleghi). Per Boatright, in questa specifica fattispecie, il superiore si trova in CdI, senza aver compromesso i suoi doveri istituzionali.

Secondo Carson, però, in questo caso l'azione del supervisore è in contrasto con i suoi doveri istituzionali, che includono anche il fatto di dover ottenere il massimo dal suo dipendente¹⁶. Egli sostiene che il caso in cui una persona utilizzi la propria posizione per "ulteriori" propositi costituisce CdI solo se questi compromettono l'esecuzione dei suoi doveri istituzionali.

¹⁶ Il conflitto di interessi che può nascere dal rapporto tra dipendente e sovraordinato e tra dipendente e subordinato è disciplinato dal Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni (D.m. funzione pubblica 28 novembre 2000). Ai sensi dell'art. 3 (Regalie e altre utilità), punto 2, «il dipendente non chiede, per sé o per altri, né accetta, regali o altre utilità da un subordinato o da suoi parenti entro il quarto grado. Il dipendente non offre regali o altre utilità ad un sovraordinato o a suoi parenti entro il quarto grado, o conviventi, salvo quelli d'uso di modico valore».

Per spiegare la sua posizione, Carson propone i due seguenti esempi.

Il primo riguarda un dirigente che utilizza i propri contatti per pubblicizzare le attività del club a cui appartiene. Questo né danneggia né beneficia i suoi subordinati, pertanto non costituisce CdI.

Il secondo esempio concerne le molestie sessuali in ambito lavorativo da parte del superiore, che possono avere un impatto di non poco conto sulla vittima, condizionandone il rendimento sul posto di lavoro. In tal caso, l'uso improprio, da parte del superiore, della propria posizione costituisce CdI (e non solo), in quanto è contrario ai suoi doveri.

Finora le definizioni di CdI richiamate hanno riguardato le persone fisiche.

La definizione di Argandoña (Tav. 11) ha il pregio di considerare non solo il CdI che può nascere in capo a degli individui, ma anche quello che riguarda le organizzazioni e le istituzioni. Si immagini, ad esempio, il CdI di un ente di ricerca che si trova a pubblicare dei risultati su un prodotto realizzato da una società che ha sponsorizzato la ricerca stessa (Hasselmo, 2002). Inoltre, Argandoña (2004, p. 3) parte da una definizione sintetica del fenomeno, per poi descrivere in modo puntuale i singoli elementi che lo compongono (es. presenza di interessi privati finanziari e non finanziari, rapporto di agenzia). Questo modo di procedere appare molto efficace, pur in assenza di esempi esplicativi.

Per quanto concerne la definizione dell'OECD, occorre premettere che tale organismo, attraverso le sue *Linee guida per la gestione dei conflitti di interesse per i Pubblici Servizi* (contenente la definizione richiamata nella Tav. 11) e i *Principi di Corporate Governance*¹⁷, ha voluto aiutare i vari Paesi a promuovere integrità e *standard* elevati di comportamento sia nel settore pubblico che in quello privato. In particolare, le linee guida forniscono un punto di riferimento internazionale per aiutare i governi a riesaminare e modernizzare le politiche relative al CdI nel settore pubblico. La definizione dell'OECD è molto più specifica rispetto a quelle esaminate finora, poiché riguarda il conflitto relativo ai soli pubblici ufficiali. In particolare, tale organismo si focalizza sul concetto di "influenza" da parte di interessi privati del pubblico ufficiale sui suoi doveri e responsabilità. Il pregio della

¹⁷ Il documento riguardante i principi di *corporate governance* richiama il concetto di conflitto di interessi relativamente al consiglio di amministrazione delle società. In particolare, «Oltre al compito di orientare la strategia della società, il consiglio d'amministrazione assume come principale incarico quello di monitorare le *performance* della direzione e di assicurare agli azionisti un rendimento soddisfacente, avendo cura nel contempo di prevenire i *conflitti di interesse* e di equilibrare le esigenze concorrenti cui fa fronte la società. Per consentire al consiglio di amministrazione di adempiere alle proprie responsabilità in modo efficace, esso deve essere in grado di esercitare un giudizio obiettivo e indipendente»; OCSE (2004, p. 43).

definizione dell'OECD è quello di classificare, così come fatto anche da Davis e Resnik, il CdI in attuale, reale e potenziale, anche se con alcune differenze rispetto ai due studiosi, sulle quali torneremo più avanti nel lavoro.

Infine, la definizione di Thompson, la più recente tra quelle contenute nella Tav. 11, è ancora più specifica di quella dell'OECD, in quanto definisce il CdI di particolari pubblici ufficiali: i medici. La definizione di Thompson è indubbiamente la più utilizzata nell'ambito della letteratura medica ed ha il pregio di avvalersi dei termini generici "interesse primario" e "interesse secondario", che rendono bene l'idea di interessi tra loro in competizione. Il primo fa riferimento ai doveri e alle responsabilità dell'*agent* nei confronti del *principal*, mentre il secondo ai suoi eventuali interessi privati. Gli studi sul CdI nel settore medico hanno descritto una vastissima gamma di conflitti che coinvolgono medici, ricercatori medici e istituzioni mediche¹⁸. Merito di Thompson è anche quello di aver individuato gli elementi che agiscono sulla severità del CdI¹⁹.

6. - La necessità di definire il conflitto di interessi nelle organizzazioni produttive

Da quanto finora discusso, emerge la necessità di proporre una definizione di CdI che possa consentire agli individui di riconoscere il fenomeno qualora questo dovesse presentarsi nell'ambito delle organizzazioni produttive, pubbliche o private, in cui svolgono le loro attività.

L'utilità della definizione che proporremo va ricercata proprio nella sua *capacità di rispondere in modo esaustivo ad una serie di interrogativi*, riguardanti soprattutto l'opportunità di includere (o escludere) talune situazioni nell'ambito del CdI e di *distinguere il fenomeno in questione da altre tipologie di fenomeni*, che spesso trovano la loro genesi dalla degenerazione di situazioni di CdI (es. le varie forme della corruzione). L'intento è anche quello di proporre una definizione di CdI che possa essere utilizzata – adattandone il contenuto ai contesti specifici – nei codici etici di varie tipologie di organizzazioni produttive (pubbliche e private), soprattutto per quelle situazioni dove il fenomeno non è disciplinato dalla normativa.

¹⁸ Si vedano, tra gli altri: AVORN J. *et al.* (1982); COHEN J.J. (2001); ELLIOTT K.C. (2008); GIBBONS R.V. *et al.* (1998); INSTITUTE OF MEDICINE (2009); MOORE D.A. *et al.* (2005); ORLOWKI J.P. e WATESKA L. (1992); REDWIN M.A. (1989); SMITH B. (2000); THOMPSON D.F. (2009).

¹⁹ Sulla severità del CdI si rinvia, *infra*, § 7.d.

Si pensi, ad esempio, di dover dare una risposta alle seguenti domande:

- l'amministratore e azionista di maggioranza di una società quotata (nella quale sono quindi presenti numerosi azionisti di minoranza) vende un immobile a prezzo di mercato ad una società di proprietà di suo figlio. L'amministratore è in CdI? E se lo stesso amministratore vendesse, sempre a suo figlio, l'immobile ad un prezzo più basso rispetto a quello di mercato? In tal caso, gli azionisti della società in questione dovrebbero essere informati sul fatto che la transazione è avvenuta con una parte correlata all'amministratore? E nel primo? È opportuno vietare all'amministratore di contrattare con le sue parti correlate?
- il responsabile della selezione del personale di un'azienda assume un suo stretto familiare che, tuttavia, sembra essere la persona più competente sul mercato del lavoro per ricoprire un certo ruolo. Il responsabile del personale è in CdI?
- il responsabile acquisti (non proprietario) di un'azienda riceve a casa una scatola di cioccolatini del valore di € 25 da un suo fornitore. Può accettarla? E un orologio di € 2.000? E se il fornitore ricevesse tali doni nel suo ufficio? C'è un modico valore entro cui il responsabile può ricevere doni da parte dei suoi fornitori?
- il rettore di un ateneo assume un suo stretto familiare, sostenendo che la scelta sia stata effettuata esclusivamente in base al merito dei candidati. La decisione è comunque in CdI? È ammissibile che un rettore possa assumere un suo stretto familiare?

Sembra evidente che per rispondere a tali interrogativi occorre avere una ben chiara nozione di CdI. Peraltro, i soggetti che dovessero trovarsi in tali situazioni devono saper riconoscere il CdI, al fine di rispettare le eventuali linee guida (di solito contenute nei codici etici) previste dall'organizzazione in cui svolgono la loro attività – e in taluni casi dalla normativa – per la gestione del CdI.

La definizione del termine “conflitto di interessi”, quindi, non è fine a se stessa, bensì è quanto mai necessaria per *individuare e circoscrivere il fenomeno* e, successivamente, dopo averlo valutato, per mettere in atto le *misure più opportune per gestirlo, evitando il rischio degli effetti indesiderati che lo stesso potrebbe generare*. Non si può infatti disciplinare un fenomeno senza badare al suo significato²⁰.

²⁰ In proposito Guido Rossi scrive: «La pervasività del conflitto è acclarata, come dimostrano l'iperattività dei legislatori in materia, ma soprattutto le ingenti risorse che l'impresa privata destina ormai da anni alla ricerca di una soluzione. Con risultati su cui sarebbe bello poter sorvolare, e con eccessi che invece non devono passare sotto silenzio. Il più grave è l'ossessionante richiamo all'etica [...] Senza badare troppo al significato di parole e concetti – né al peso dello sforzo sui bilanci – decine di migliaia di imprese in tutto il mondo si stanno dotando di propri codici di comportamento, impeccabili nella forma quanto eludibili nella sostanza»; ROSSI G. (2003, p. 23).

7. - Una proposta di definizione di “conflitto di interessi” nelle organizzazioni produttive. Gli elementi chiave

Partendo dalle definizioni proposte dalla letteratura (Tav. 11), abbiamo elaborato una definizione sintetica preliminare di CdI, contenuta nella Tav. 12.

TAV. 12

LA DEFINIZIONE SINTETICA DI CONFLITTO DI INTERESSI

Il conflitto di interessi è la situazione in cui l'interesse secondario di una persona tende a interferire con l'interesse primario di un'altra parte, verso cui la prima ha precisi doveri e responsabilità

La definizione proposta è volutamente generale, ciò consente di adattarla alle fattispecie di conflitto che possono riguardare gli individui e le organizzazioni nei diversi ambiti, restando fermi i suoi elementi essenziali.

A ben vedere, la definizione contiene termini già incontrati nelle definizioni fornite da alcuni studiosi. Ad esempio, i termini “interesse primario” e “interesse secondario” sono ripresi da Thompson; il vocabolo “interferenza” da Davis, Resnik, Boatright, Argadoña, anche se solo i primi due affiancano a tale termine il verbo “tendere”, utilizzato anche nella definizione di cui sopra (Tav. 12).

La scelta di definire il CdI in questo modo dipende fondamentalmente dall'utilità che tale definizione sembra avere dal punto di vista pratico: favorire l'individuazione e la gestione del fenomeno nell'ambito delle imprese e delle altre organizzazioni produttive (es. Pubblica Amministrazione, organizzazioni *non profit*).

Seguendo l'approccio di Argadoña (2004, p. 3), nella Tav. 13, la definizione sintetica proposta nella Tav. 12 viene meglio dettagliata, al fine di farne emergere con più chiarezza gli elementi chiave. L'espansione logica della definizione sintetica, per lo studio dei suoi elementi chiave, consente di approfondire il fenomeno, di favorire l'individuazione delle situazioni concrete di CdI e di facilitare la scelta dei rimedi più opportuni per la sua gestione.

TAV. 13

GLI ELEMENTI CHIAVE DELLA NOZIONE DI CONFLITTO DI INTERESSI
UTILIZZATA NELLO SCRITTO

Per trovarsi in una situazione di CdI occorre che siano presenti simultaneamente i seguenti elementi:

(A) *Interesse primario del principal derivante da un rapporto di agenzia*

(a₁) La presenza di un individuo, di un'azienda oppure di un'altra organizzazione produttiva, che definiremo *agent* (a₂) che ha un dovere derivante dalla legge, da un contratto o da regole di correttezza professionale, di agire in conformità con l'interesse primario di un'altra parte, definita *principal*, (a₃) che può essere un individuo, un'azienda o un'altra organizzazione produttiva.

(B) *Presenza nell'agent di un interesse secondario*

(b₁) L'*agent* ha, inoltre, un interesse secondario, (b₂) che può essere privato (quindi riferito all'*agent* stesso), (b₃) come pure di un individuo (o di un gruppo di individui), di un'azienda oppure di un'altra organizzazione produttiva, nei confronti dei quali l'*agent* stesso ha un dovere derivante dalla legge, da un contratto o da regole di correttezza professionale (quindi un altro interesse primario).

(C) *L'interesse secondario dell'agent tende a interferire con l'interesse primario del principal.*

a. Primo elemento: rapporto di agenzia e interesse primario del *principal*.

Il primo elemento della definizione di CdI (Tav. 13) richiede la presenza di un rapporto di agenzia (Jensen e Meckling, 1976), ossia una relazione in cui un soggetto (*principal*) – essenzialmente un datore di lavoro delegante – che esercita tipicamente la sua autorità tramite contratto, delega un altro (*agent*) al compimento, nell'interesse del primo, di determinate attività²¹.

La motivazione che porta il *principal* a delegare l'*agent* deriva, di norma, dall'impossibilità da parte del primo di agire in propria persona.

L'utilizzo del rapporto di agenzia, nella definizione e nell'interpretazione del CdI, è particolarmente utile nella nostra analisi²².

²¹ Sul punto Spina che, descrivendo il fenomeno della corruzione, osserva: «In realtà, occorre non esagerare il rilievo della terminologia utilizzata. Perché ricorra il requisito sotteso al concetto di «relazione di agenzia», non è affatto richiesta una relazione tra due soggetti: quello che veramente si vuol dire (e che comunque si deve intendere) quando si parla di «relazione di agenzia», non è che una corruzione possa avvenire soltanto nell'ambito di un rapporto di lavoro subordinato (accezione statica, o soggettiva, del rapporto di agenzia). La locuzione ha, più che altro, un valore figurativo, utile soprattutto a rendere conto, in maniera plastica, delle caratteristiche del requisito in questione»; SPINA A. (2007, p. 810).

²² Come osservato da Boatright, la teoria dell'agenzia costituisce un valido *framework* per spiegare il conflitto di interessi. Cfr. BOATRIGHT J. (1999).

Più in dettaglio, il primo elemento della definizione richiede:

a₁) La presenza di un individuo, di un'azienda oppure di un'altra organizzazione produttiva, che definiremo agent [...]

L'*agent* può essere tanto un individuo (persona fisica), quanto un'azienda, oppure un'altra organizzazione produttiva (es. un'amministrazione pubblica). Le definizioni di CdI vedono spesso come *agent* l'individuo e non anche le organizzazioni produttive (Carson, 1994; Davis, 1993; Resnik, 1998; Rossi, 2003)²³, mentre altre comprendono parimenti il cosiddetto *institutional conflict of interest* (Argandoña, 2004; Bradley, 1995; Hasselmo, 2002; Resnik e Shamoo, 2002).

Questa mancanza di attenzione verso il CdI che colpisce le istituzioni, può essere derivata dal fatto che tale conflitto è normalmente meno evidente agli occhi degli osservatori esterni e dalla presunzione che le istituzioni possano essere meno soggette a CdI rispetto agli individui (Holmes *et al.*, 2004).

Nella nostra definizione di CdI, l'*agent* può anche essere un'organizzazione produttiva, ciò al fine di includere altresì l'interesse di talune organizzazioni che, talvolta, può entrare in conflitto con quello di uno o più *principal*.

Si pensi, ad esempio, all'impresa Alfa (*agent*) che per incrementare i profitti è tentata di tagliare i costi relativi allo smaltimento dei rifiuti, utilizzando metodi illegali, a danno dell'ambiente e, quindi, della collettività. Oppure all'istituzione universitaria che si trova a dover pubblicare i risultati di una ricerca, che possono ledere l'immagine della società finanziatrice della ricerca stessa (Resnik e Shamoo, 2002). Altro caso potrebbe essere quello del gruppo di società, in cui una controllata ha interesse a investire il *cash flow* generato dalla sua attività operativa per la realizzazione di un investimento, mentre la controllante è interessata a utilizzare quello stesso *cash flow* per finanziare un'altra società del gruppo, che incontra difficoltà a reperire fonti di finanziamento sul mercato. Se è vero che sono comunque gli amministratori della controllante e della controllata ad essere portatori degli

²³ In proposito Carson sottolinea che l'*agent* non può non essere una persona fisica, un individuo. Questo in quanto solo le persone fisiche sono portatrici di interessi. Al riguardo egli scrive: «Gli oggetti inanimati non hanno interessi che possono entrare in conflitto con quelli di *P*»; CARSON T.L. (1994, p. 401). *P* sta per terze parti, ossia quelle che noi abbiamo definito *principal*. Aderendo a questa impostazione si andrebbero ad escludere numerosissime fattispecie di CdI in ambito economico-aziendale, che vedono l'interesse in capo ad un'organizzazione o ad una istituzione.

interessi di tali soggetti giuridici, è anche vero che, dal punto di vista pratico, è opportuno parlare di interessi in capo alle società²⁴.

Il primo elemento del conflitto richiede (Tav. 13), inoltre, quanto segue:

a₂) [...] l'agent ha un dovere derivante dalla legge, da un contratto o da regole di correttezza professionale, di agire in conformità con l'interesse primario di un'altra parte, definita principal [...]

L'elemento in questione impone all'*agent* di agire in conformità con l'interesse di un'altra parte, definita *principal*. Tale interesse viene definito "primario" in quanto l'*agent* ha il dovere di porlo prima degli eventuali interessi privati di cui lo stesso potrebbe essere portatore.

Con riferimento ad un ricercatore medico, ad esempio, l'interesse primario include il dovere di promuovere e proteggere l'integrità della ricerca, la salute dei pazienti e la qualità dell'educazione medica (Thompson, 2009).

Si precisa che l'interesse del *principal* deve essere legittimo, ovvero degno di tutela (non solo giuridica); solo in tal caso si può affermare che l'*agent* ha un dovere, anche morale, nei suoi confronti²⁵.

²⁴ Questo è ancora più vero se si pensa che l'amministratore della controllata è, di norma, portatore di due interessi: quello della controllata stessa (il c.d. interesse sociale), da lui amministrata, e quello della controllante da cui dipende la sua carica. Non è sempre detto che tali interessi siano convergenti.

²⁵ Sulla valutazione morale del CdI, importanti sono le considerazioni di ARGANDOÑA A. (2004), che afferma:

- è eticamente scorretto agire contro l'interesse del *principal* in una situazione di CdI. Agire in modo opportunistico è fonte di ingiustizia in quanto l'*agent* ha un obbligo morale di agire in conformità con l'interesse del *principal*;
- è scorretto ottenere un beneficio non dovuto, finanziario o di altra natura, attraverso l'esercizio di una professione [...], sebbene quello che costituisce un beneficio non dovuto possa essere determinato solo caso per caso. Ad esempio, un pubblico ufficiale ha diritto al proprio stipendio, ma non ad un reddito addizionale derivante da interessi secondari [...];
- l'*agent* è obbligato a risarcire l'eventuale danno causato;
- un CdI ineliminabile e sistematico rimane comunque un CdI, e deve essere opportunamente trattato come tale. Il fatto che l'*agent* non biasimi il fatto di trovarsi in una situazione di CdI non significa che tale situazione non possa avere conseguenze morali;
- trovarsi coinvolto in una situazione di CdI non è di per sé immorale, se l'*agent* ha agito in buona fede;
- è eticamente scorretto porsi in una situazione in cui può emergere un CdI, a meno che ci siano importanti ragioni che giustifichino tale comportamento. Questa regola si applica anche se l'*agent* intende risolvere il CdI in modo corretto e onesto, perché è sbagliato mettersi a rischio di agire in modo immorale senza una valida giustificazione;
- in una situazione di CdI potenziale, c'è quindi una scala di valutazione etica, che dipende dalla probabilità che l'*agent* agisca in modo immorale, dalla responsabilità dell'*agent* per ./.

Dunque, il *principal* che fa pressione sull'*agent* per spingerlo a compiere atti nel suo interesse, quando tale interesse è illegittimo²⁶, pone il secondo in CdI, ciò in quanto l'interesse del primo non è degno di tutela e l'*agent* non può essere di certo esonerato da responsabilità giuridica – oltre che morale – per il solo fatto di aver eseguito gli ordini. Ad esempio, è questo il caso dell'amministratore delegato che chiede al responsabile vendite di corrompere un pubblico ufficiale per incrementare il fatturato dell'azienda.

In tal caso, la disobbedienza dell'*agent* (il responsabile vendite dell'esempio) alle pressioni del *principal* (l'amministratore delegato) costituisce il rimedio più opportuno per evitare di trovarsi in CdI²⁷ e di incorrere in comportamenti impropri. Ne consegue che anche il *principal* ha un dovere morale – oltre che giu-

essersi trovato in quella situazione, dalla dimensione del danno compiuto e dall'importanza dell'interesse personale in conflitto con l'interesse del *principal*;

- l'*agent* deve non solo evitare di trovarsi in situazioni di CdI attuale, ma anche in quelle di conflitto apparente, a meno che ci sia una valida giustificazione, in quanto l'integrità nel lavoro di una persona o di una professione è un bene che deve essere salvaguardato – nonostante non sia un bene assoluto e quindi dipenda dalle circostanze [...]. L'*agent* ha inoltre un dovere di preservare la fiducia e il rispetto che la società riconosce alla sua azienda, al suo ufficio o alla sua professione;
 - è immorale esercitare pressione su una persona per indurla a fare qualcosa di scorretto in quanto è ingiusto spingere una persona a fare qualcosa di sbagliato, o metterla a rischio di poter fare qualcosa di sbagliato;
 - un CdI potrebbe causare un danno a terze parti e, quindi, essere un'ingiustizia nei loro confronti. Ad esempio, un medico che consiglia ad un paziente di sottoporsi ad un trattamento presso una clinica in cui il primo ha interessi finanziari, potrebbe esercitare un comportamento scorretto nei confronti di altre cliniche che offrono lo stesso trattamento, ma forse a condizioni migliori per i pazienti;
 - un *agent* coinvolto in un CdI deve assumersi le sue responsabilità per la gestione dei suoi interessi privati relativi alla sua azienda, al suo ufficio o alla sua professione. Non deve scaricare la responsabilità sulle regole che governano la sua azienda, il suo ufficio o la sua professione: c'è sempre una parte di responsabilità professionale;
 - le organizzazioni e le istituzioni coinvolte in conflitti di interessi devono assumersi la responsabilità di identificare e risolvere queste situazioni».
- Sul punto anche CARNEY G. (1998) e CARSON T.L. (1994).

²⁶ Sull'obbedienza all'autorità si veda per tutti MILGRAM S. (1965; 1974).

²⁷ In proposito, il codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni (D.m. funzione pubblica 28 novembre 2000) dispone che «Il dipendente si attiene a corrette modalità di svolgimento dell'attività amministrativa di sua competenza, respingendo in particolare ogni illegittima pressione, ancorché esercitata dai suoi superiori».

ridico – nei confronti dell'*agent* e degli altri eventuali portatori di interessi²⁸. In altri termini, il *principal* deve dare il buon esempio, non può quindi spingere l'*agent* ad agire in danno di altri *principal*²⁹.

Nella definizione di CdI proposta, l'*agent* deve quindi essere titolare di una *role responsibility*, che si configura quando «una persona occupa, all'interno di un'organizzazione sociale, un posto o un ufficio particolari al quale siano connessi specifici doveri di provvedere al benessere di altri soggetti o di contribuire in qualche modo al perseguimento degli scopi o degli obiettivi dell'organizzazione» (Hart, 1968, p. 212).

Pertanto, anche l'unico proprietario dell'organizzazione produttiva il quale gestisce direttamente il suo patrimonio (es. nella società per azioni l'unico azionista che è anche amministratore delegato) può avere CdI. Egli, infatti, ha comunque delle responsabilità (anche giuridiche) nei confronti dei vari portatori di interessi (es. clienti, fornitori, finanziatori).

Seguendo la definizione proposta, quindi, solo chi non ha doveri che derivano dal fatto di essere, ad esempio, amministratore o dipendente di una società, membro di una associazione sportiva o dalla professione esercitata (es. un avvocato o un commercialista), può non incorrere nel CdI³⁰.

Il primo elemento del CdI (Tav. 13) specifica inoltre che:

a₃) [...] il principal può essere un individuo, un'azienda o un'altra organizzazione produttiva.

²⁸ In una società di revisione, ad esempio, possono essere considerati *agent*, la società stessa e i suoi *top manager*, mentre sono *principal* gli azionisti della società di revisione, gli investitori esterni (anche quelli potenziali), la collettività in generale, altre società di revisione; in altri termini, tutti coloro che hanno interessi nei servizi di revisione della società (ARGANDOÑA A., 2004) e che ripongono fiducia nei comportamenti della stessa.

²⁹ Un amministratore (*agent*) di una società quotata, che agisce nell'interesse dell'azionista di maggioranza (*principal*), non è detto che tuteli gli interessi della società stessa e degli altri *stakeholder* (es. azionisti di minoranza, creditori sociali), considerati come altri *principal*. Ad esempio, su indicazione dell'azionista di maggioranza, l'amministratore potrebbe arrivare a deprecare l'azienda, per ledere il diritto alla redditività e al valore della partecipazione sociale degli azionisti di minoranza e per non lasciare ai creditori finanziari abbastanza patrimonio su cui rivalersi in caso di insolvenza. In tal caso, l'amministratore *agent* farebbe gli interessi (non leciti) del *principal* azionista controllante, ma non quelli degli altri *principal*, quindi dell'azienda – verso la quale ha un obbligo di legge (art. 2392, cod. civ.) – degli azionisti di minoranza e dei creditori sociali. Il CdI tra azionista di maggioranza e azionisti di minoranza determina il cosiddetto problema di agenzia di tipo II, che si presenta quando gli amministratori (*agent*) obbediscono all'autorità del primo (*principal*) a danno dei secondi (MORCK R., 2008). In letteratura questo conflitto è conosciuto anche come *principal-principal conflict*, che riguarda tipicamente quelle situazioni in cui gli azionisti presentano tra loro interessi diversi (DHARWADKAR R. *et AL.*, 2000).

³⁰ «Per fare un esempio, se dovessi chiamare mio fratello per dipingermi la casa questa situazione non sarebbe in conflitto di interessi, ma se dovessi chiamarlo per dipingere la casa del mio datore di lavoro questa situazione sarebbe in conflitto di interessi»; CARSON T.L. (1994, p. 389).

Il *principal*, quindi, al pari dell'*agent*, può essere un individuo, un'azienda o un'altra organizzazione produttiva (Argandoña, 2004). In altri termini, il *principal* può essere tanto una persona fisica quanto una giuridica, pubblica o privata.

Il rapporto tra avvocato (*agent*) e cliente (*principal*), ad esempio, è un rapporto tra due individui: il primo ha un dovere di correttezza professionale nei confronti del secondo. Stesso dicasi nel rapporto fiduciario tra azionisti e manager in una *public company* (Jensen e Meckling, 1976), o tra medico e paziente (Foster, 2003).

Nel rapporto tra banca e cliente, l'*agent* è una persona giuridica (la banca) mentre il *principal* è un individuo (il cliente); il primo ha un dovere fiduciario nei confronti del secondo.

Il rapporto tra *agent*-persona fisica e *principal*-persona giuridica è, ad esempio, quello tra amministratore delegato (*agent*) e società, *principal* insieme agli azionisti e agli altri *stakeholder*³¹; l'amministratore ha, infatti, un dovere fiduciario (e ancor prima di legge) verso la sua società, come pure verso gli *stakeholder* (persone fisiche) della stessa.

Peraltro, anche una parte autorevole della dottrina economico-aziendale riconosce un fine (interesse) dell'azienda distinto rispetto a quello dei suoi *stakeholder*³²⁻³³.

³¹ «In generale, quando un individuo è assunto da una società come dipendente, funzionario o membro del consiglio di amministrazione entra in un rapporto fiduciario con l'azienda. Per legge, i doveri fiduciari dei dipendenti, funzionari e amministratori li obbligano a porre gli interessi della società prima dei loro interessi personali, a rivelare tutti i potenziali conflitti di interesse, e ad astenersi da attività che pongono, o sembrano porre, in conflitto di interessi»; HANDFIELD R.B. e BAUMER D.L. (2006, p. 42).

³² La Sidrea (Società Italiana dei Docenti di Ragioneria ed Economia Aziendale) evidenzia la necessità di considerare l'azienda come soggetto distinto rispetto ai suoi *stakeholder*, sia nel richiamare il carattere dell'autonomia, che nel definire il fine generale dell'unità aziendale. In particolare, con riferimento all'autonomia, essa viene intesa «come *esistenza distinta ed individuata dell'azienda*, che possiede comportamenti ed andamenti propri, diversi da quelli delle persone che l'hanno costituita e che vi operano. Tale aspetto apre ad affascinanti considerazioni attinenti al complesso di assunti, principi, valori, convinzioni – appresi e condivisi all'interno di tale comunità – guida quotidiana delle azioni che, superando le posizioni dei singoli, permettono di raggiungere il meta-obiettivo insito nell'unità aziendale». Mentre con riferimento al fine si specifica che «Il *fine generale* che accomuna tutte le aziende, a prescindere dalla classe di appartenenza può essere ravvisato nella creazione di valore per l'azienda stessa e per le differenti categorie di portatori di interessi comunque coinvolti e socialmente riconosciuti»; SIDREA (2008).

³³ D'altra parte, anche il reato di corruzione prevede proprio la possibilità che il corruttore (*agent*) possa agire nell'interesse e a vantaggio della sua impresa (*principal*). Si pensi, ad esempio, al responsabile commerciale di una società che corrompe un pubblico ufficiale per avere un appalto assicurando maggiori profitti alla sua società. In merito a ciò, il D.lgs. n. 231 del 2001 ha rappresentato un'importante novità, poiché ha decretato la fine dell'antico principio secondo cui *Societas delinquere non potest*, essendo ora anche la stessa società ad essere, in alcuni casi, ritenuta responsabile, e non solo la persona fisica che delinque.

Secondo elemento: presenza nell'*agent* di un interesse secondario

Tra gli elementi del CdI (Tav. 13), "l'*interesse secondario* dell'*agent*" (b_1) è indubbiamente quello che porta maggiori problematiche nell'individuazione del fenomeno. In proposito Thompson (2009) chiarifica un concetto fondamentale, ossia che la maggior parte degli interessi secondari sono assolutamente legittimi (e desiderabili) entro certi limiti, divenendo criticabili quando, nelle decisioni dell'*agent*, hanno un peso tale da influenzare negativamente gli interessi primari³⁴.

Di norma, gli interessi degli individui (sia che operino nel settore pubblico che in quello privato) trovano la loro genesi nei bisogni che gli stessi intendono soddisfare³⁵. L'interesse è, dunque, un fattore che motiva il comportamento dell'individuo³⁶.

Il bisogno di mangiare, ad esempio, fa nascere l'interesse a cercare il modo per guadagnare denaro al fine di acquistare cibo; il bisogno di affetto quello di creare o mantenere relazioni sociali con altre persone³⁷.

³⁴ Osserva Thompson: «L'interesse secondario di solito non è di per sé illegittimo, e in effetti può anche essere una parte necessaria ed auspicabile della competenza professionale. È problematico solamente il suo peso relativo nelle decisioni. L'obiettivo non è quello di eliminare o di ridurre necessariamente il guadagno economico o altri interessi secondari (come la preferenza per la famiglia e gli amici o il desiderio di prestigio e di potere). Si tratta piuttosto di evitare che tali fattori secondari siano predominanti o appaiano tali sugli interessi primari nella realizzazione di scelte professionali»; THOMPSON D.F. (1993, p. 573).

³⁵ «Si considerano bisogni tutte le manifestazioni fisiche o psicologiche di uno stato di disagio, di sofferenza, di tristezza, di insoddisfazione; essi, per conseguenza, danno testimonianza, individuano e rilevano la mancanza di qualcosa ritenuto indispensabile od anche solo opportuno e di cui si sente il desiderio e si avverte l'esigenza: i bisogni, pertanto, si correlano, si riferiscono ed attengono ad oggetti o cose, materiali od immateriali. In verità, l'uomo è sottoposto, per sua natura, a continui stati di turbolenza e di inquietudine dai quali cerca di uscire attraverso iniziative le più diverse, tendenti a dominarli, a superarli o ad annullarli. Si tratta di situazioni psico-fisiche simili ad ostacoli non sempre aggirabili, in quanto legati alle dinamiche della quotidianità, che assumono differenti gradi di urgenza o di preoccupazione e diverse caratteristiche in base alla modalità con cui si manifestano»; CATTURI G. (2003, p. 15).

³⁶ «Il significato del termine interesse è cambiato nel corso dei secoli ed ha alcune ambiguità. Userò tale termine in senso piuttosto ampio, come fattore motivante del comportamento umano. Ma non intendo dire che le motivazioni dell'agire umano possono essere completamente spiegate come somma dei propri interessi»; FOSTER R.S. (2003, p. 506).

³⁷ In proposito, lo psicologo Abraham Maslow (1954) descrive cinque categorie di bisogni dell'individuo, che, se soddisfatti, portano l'essere umano a svilupparsi completamente. Queste categorie si posizionano su una scala immaginaria che al gradino più basso porta i bisogni elementari legati alla sopravvivenza (fame, sete, tetto), mentre i bisogni collocati sui gradini superiori coincidono con necessità sempre più raffinate, dal bisogno di amore, a quello di socializzazione, ai bisogni culturali, fino alla realizzazione di sé. A seconda del punto della scala in cui un individuo si trova, il suo comportamento è motivato dai bisogni appartenenti a quella classe. La scala di Maslow consente di svolgere alcune importanti considerazioni sul diverso

L'interesse secondario dell'*agent* (Tav. 13):

(b_2) [...] può essere privato, quindi riferito all'*agent* stesso

Possiamo definire come *privato* quell'interesse che produce direttamente, o indirettamente (es. nel caso di un parente), e in modo tangibile un beneficio all'*agent*.

L'interesse privato è nella natura umana ed è quasi surreale pensare che un individuo, anche altruista – che quindi è portato a pensare al bene altrui – possa abbandonare tutti i suoi interessi privati³⁸.

Tale interesse, spesso, è di tipo monetario (il cosiddetto *financial interest*) o comunque monetizzabile, ma può anche essere di altra natura (*non financial interest*), come ad esempio quello di creare un vantaggio ad amici e familiari (es. un sindaco acquista per il suo Comune prodotti assicurativi da un'impresa privata in cui il figlio lavora e che, per tale vendita, guadagna rilevanti commissioni), di ottenere un riconoscimento professionale o un avanzamento di carriera (Cohen 2001, p. 209), di non perdere l'immagine e la reputazione a seguito di un ricatto.

In letteratura, diversi studiosi rilevano come anche gli interessi non finanziari possano avere un ruolo importante sulle decisioni degli individui, pesando talvolta ben più di quelli finanziari³⁹. In effetti, così come gli interessi finanziari, quelli non finanziari potrebbero essere fonte di motivazione (Osterloh e Frey, 2000) degli *agent* per raggiungere l'interesse del *principal*, ma, altresì, fonte di CdI⁴⁰.

peso che alcuni interessi (nati appunto per soddisfare i bisogni) possono avere per gli individui e sulle motivazioni che potrebbero portare gli interessi primari a prevalere su quelli secondari, e viceversa. Gli interessi degli individui, legati al soddisfacimento dei bisogni, sono come più volte sottolineato assolutamente legittimi. È legittimo, infatti, l'interesse dell'individuo a ottenere una retribuzione adeguata per soddisfare i suoi bisogni fisiologici, ad intrattenere relazioni con altri individui per appagare i suoi bisogni di appartenenza. Tuttavia, è il modo in cui si raggiungono tali interessi a poter essere illegittimo. In altri termini, richiamando la definizione di CdI, gli interessi degli individui non devono assumere un peso tale da influenzare negativamente gli interessi primari. Gli individui che hanno soddisfatto gran parte dei loro bisogni sono tendenzialmente meno soggetti al CdI.

³⁸ Secondo la metafora della mano invisibile, creata da Adam Smith, nel libero mercato la ricerca egoistica del proprio interesse gioverebbe tendenzialmente all'interesse dell'intera società e tenderebbe a trasformare quelli che costituiscono "vizi privati" in "pubbliche virtù".

³⁹ «[un errore] che è il conflitto di interessi finanziari a causare le maggiori preoccupazioni. I conflitti finanziari potrebbero essere i più facili da identificare, ma non i più influenti [...]. Rivalità e convinzioni accademiche, personali e politiche sono meno facili da riconoscere, ma ognuna di esse potrebbe influenzare il giudizio»; HORTON R. (1997, pp. 1112-1113).

⁴⁰ Con riferimento alla ricerca clinica, Cohen pone i seguenti interrogativi: «I conflitti di interessi che coinvolgono il denaro rappresentano molto più di una minaccia per l'oggettività scientifica

Le *policy* sulla gestione del CdI si focalizzano spesso sugli interessi finanziari⁴¹. La ragione non deriva tanto dal fatto che tali interessi siano più in grado rispetto ad altri di creare CdI, bensì dalla constatazione che sono più oggettivi, fungibili e quantificabili (Thompson, 1993). Ne consegue che gli interessi finanziari possono essere regolati in modo più efficace e imparziale, rispetto agli altri interessi.

Indubbiamente il settore in cui l'effetto degli interessi finanziari sul comportamento degli individui è stato maggiormente studiato è quello medico, sia con riferimento al rapporto medico/paziente sia per quanto concerne la ricerca medica. Nel primo caso, si pensi al legame tra un medico e un'industria farmaceutica (Studdert *et al.*, 2004; Wazana, 2000), o un'industria produttrice di apparecchi elettromedicali, di materiale di consumo o di protesi di vario genere. Il secondo caso potrebbe essere quello di un organismo statale, o di un'impresa, che finanziano una ricerca imponendo scelte non condivise dal ricercatore (AIFA, 2000)⁴².

L'interesse secondario dell'*agent* può anche essere riferito (Tav. 13):

(b₃) [...] ad un individuo (o ad un gruppo di individui), ad un'azienda oppure ad un'altra organizzazione produttiva, nei confronti dei quali l'agent stesso ha un dovere derivante dalla legge, dal contratto o da regole di correttezza professionale (quindi un altro interesse primario).

Questo elemento (*b₃*) consente di includere i cosiddetti "conflitti di ruolo" (Argandoña, 2004). Tali situazioni determinano di norma l'incompatibilità per CdI dei ruoli assunti, anche se in questo caso l'interesse secondario dell'*agent*

rispetto a quelli che coinvolgono interessi non finanziari? Che cosa dire circa il proprio interesse personale negli avanzamenti di carriera, o nell'essere accettato da parte dei colleghi, [...], o nella pubblicazione del proprio lavoro su riviste di punta? Ciascuno di questi interessi non finanziari fa nascere tentazioni e, pertanto, possono entrare in conflitto con l'impegno primario di un ricercatore nel mantenere l'obiettività scientifica». Inoltre, egli osserva «Come il denaro, gli interessi non finanziari sono a doppio taglio. Essi hanno un grande potenziale per motivare le persone a fare molto meglio il loro lavoro. Ma sappiamo che anche gli interessi non finanziari hanno il potenziale di compromettere il giudizio e minare l'obiettività»; COHEN J.J. (2001, p. 210).

⁴¹ Anche la tangente che porta alla corruzione rientra tra gli interessi finanziari.

⁴² «[...] si consideri il dilemma riguardante la conduzione di una ricerca universitaria: può essere difficile gestire la fedeltà ad una grande società produttrice quando questa effettua pagamenti trimestrali per sostenere il vostro progetto di ricerca. Alcuni di questi contratti di ricerca dispongono che nessun articolo, che illustra i risultati di uno studio, può essere presentato per la pubblicazione senza autorizzazione della società. Se si fosse un professore il cui lavoro come autore corrispondente è quello di scrivere le conclusioni di uno studio pluriennale, sapendo che il prossimo assegno trimestrale di 200.000 dollari dovrebbe arrivare entro le prossime settimane, ogni parola che si scriverebbe sarebbe attentamente pesata»; TURPIN D.L. (2010, p. 245).

coincide con l'interesse primario (legittimo) di un altro *principal*⁴³. Si pensi, ad esempio, al conflitto che potrebbe nascere quando un medico (primo ruolo) che è anche un ricercatore (secondo ruolo) consiglia al paziente di partecipare a un programma di ricerca in cui il primo è coinvolto e per il quale riceve una remunerazione (Stark, 2003).

c. (Segue): Interesse secondario e dovere di imparzialità

Ancora prima di analizzare il terzo e ultimo elemento della definizione di CdI proposta, il presente paragrafo si vuole soffermare sul contenuto dell'interesse secondario e sul dovere di imparzialità.

Come evidenziato in precedenza, alcuni autori includono nel CdI, in particolare nell'interesse secondario, anche il desiderio dell'*agent* di promuovere od ostacolare l'interesse di una terza parte, senza avere uno specifico vantaggio personale tangibile.

Carson (1994), come si ricorderà (Cfr. *supra*, § 5), include nell'ambito del CdI anche la fattispecie in cui un soggetto ha il desiderio di promuovere l'interesse di una terza parte, entrando in contrasto con i suoi doveri, quand'anche il primo non tragga un beneficio tangibile (es. il responsabile del personale della società che è seriamente tentato di assumere qualcuno semplicemente perché è della stessa città del nonno o perché il suo primo nome è Elvis).

Nel questionario *online* (Cfr. *supra*, § 2, Tav. 3), alla domanda "Sono un docente universitario e all'esame avverto il desiderio di favorire uno studente che tifa per la mia stessa squadra", il 52% del campione ha considerato tale situazione in CdI, il 45% ha risposto "No" mentre il 3% "Non so". Più della metà dei rispondenti, quindi, vede il CdI anche lì dove l'*agent* non ha alcun guadagno personale.

Per alcuni studiosi, come Boatright, è invece necessario che l'*agent* abbia un ritorno personale tangibile (prevalentemente di tipo economico) dal conflitto (Cfr. *supra*, § 5). In altri termini, seguendo questa impostazione rilevarebbe solo l'interesse privato dell'*agent* e tale interesse dovrebbe avere un valore tangibile. Ad esempio, se un soggetto nella selezione del personale, tra due persone, è orientato a scegliere quella che ha i suoi stessi gusti musicali, questo desiderio di promuovere l'interesse di tale parte non costituirebbe CdI, proprio per l'assenza di un interesse privato tangibile in capo al soggetto decisore. Lo stesso dicasi per

⁴³ Nel *code of integrity* della società olandese Grontmij si legge: «Evitare situazioni in cui si servono gli interessi contrastanti di diversi *principals*, a meno che gli stessi non abbiano dichiarato di non avere obiezioni».

quel medico, con pregiudizi razziali, che viene meno ai suoi doveri nella richiesta legittima di cure avanzata da un paziente di colore, ostacolando l'interesse di quest'ultimo a ricevere assistenza.

Anche nella nostra definizione (Tav. 13) abbiamo voluto seguire l'approccio di Boatright. Questo non significa, però, non voler dare rilievo alla distorsione che i "desideri senza interessi privati tangibili" possono produrre sul processo decisionale dell'*agent*. Si ritiene tuttavia opportuno che tale distorsione debba essere "controllata" dall'individuo attraverso il rispetto del dovere di imparzialità (o di non discriminazione), spesso contenuto nei codici etici delle organizzazioni private⁴⁴ e pubbliche⁴⁵, e non attraverso il rispetto delle *policy* sul CdI.

Nella definizione che abbiamo voluto proporre (Tav. 13), in particolare il punto *b*₃, "i desideri senza interessi privati tangibili" non sono considerati nella categoria del CdI, in particolare tra gli interessi secondari dell'*agent*.

Tale scelta di esclusione è dipesa da tre ordini di motivi: (1) la definizione di CdI potrebbe essere considerata esageratamente estesa, con il rischio di essere banalizzata, facendo perdere importanza anche alle fattispecie più rilevanti di conflitto; (2) è estremamente difficile, se non impossibile, capire se l'*agent* sia portatore dell'interesse di soggetti a lui non collegati in modo palese, quindi i rimedi normalmente previsti per il CdI (es. trasparenza dell'interesse privato, astensione) non troverebbero applicazione concreta; (3) normalmente l'interferenza del desiderio sugli interessi primari è marginale, rispetto all'interferenza prodotta

⁴⁴ Ad esempio, nel codice etico di Enel viene richiamato, nell'ambito dei principi generali, il principio di imparzialità. In particolare, si legge: «Nelle decisioni che influiscono sulle relazioni con i suoi *stakeholder* (la scelta dei clienti da servire, i rapporti con gli azionisti, la gestione del personale o l'organizzazione del lavoro, la selezione e la gestione dei fornitori e dei *partner*, i rapporti con la comunità circostante e le Istituzioni che la rappresentano), Enel evita ogni discriminazione in base all'età, al sesso, alla sessualità, allo stato di salute, alla razza, alla nazionalità, alle opinioni politiche e alle credenze religiose dei suoi interlocutori».

⁴⁵ Con riferimento all'imparzialità nella pubblica amministrazione, volendo rinvenire nel nostro ordinamento un ausilio definitorio al concetto, non possiamo non limitarci a quanto espressamente sancito dall'art. 97, primo comma, della Costituzione, ai sensi del quale: «i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione». Sul punto, si vedano, tra gli altri, BARILE P. (1958, pp. 25 e ss.); ALLEGRETTI U. (1965); CASSESE S. (1973). Importante è anche il contenuto del codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni (D.m. funzione pubblica 28 novembre 2000), che all'art. 8 così recita: «Il dipendente, nell'adempimento della prestazione lavorativa, assicura la parità di trattamento tra i cittadini che vengono in contatto con l'amministrazione da cui dipende. A tal fine, egli non rifiuta né accorda ad alcuno prestazioni che siano normalmente accordate o rifiutate ad altri».

da un interesse privato che determina un vantaggio tangibile e, quindi, maggiormente osservabile dall'esterno.

Peraltro, nella definizione proposta (Tav. 13) il concetto di "interesse secondario" è già particolarmente esteso, visto che include sia interessi finanziari che non finanziari. Tra questi ultimi sono stati altresì considerati gli interessi che soddisfano bisogni legati alle relazioni sociali che ogni individuo cerca di salvaguardare (es. parentela, amicizia, gratitudine⁴⁶).

Ne consegue che restano nella categoria dei desideri senza interessi privati solo quelli che, pur giovando (o ostacolando) terze parti, non soddisfano alcun bisogno tangibile dell'*agent*.

Il rispetto del dovere di imparzialità, in tal caso, non dovrebbe avere nessun costo (né economico, né in termini di perdita di relazioni sociali) per l'*agent* (se non quello legato ad una insoddisfazione personale; ad esempio, per un docente l'ipotetica insoddisfazione di aver dato una lode ad uno studente che tifa una squadra diversa dalla sua), visto che si chiede all'*agent* di non promuovere (o non ostacolare) l'interesse di un soggetto che con il primo non ha alcun collegamento in grado di generare utilità, ossia benefici tangibili per l'*agent* stesso.

Ben diverso è il rispetto del dovere di imparzialità in presenza di un interesse privato tangibile dell'*agent*. In tal caso, far prevalere l'interesse primario su quello secondario potrebbe determinare un costo per l'*agent*, in termini di perdita di relazioni sociali e finanziarie. L'interferenza sul processo decisionale dell'*agent* potrebbe quindi essere anche molto elevata.

d. Terzo elemento: Interferenza dell'interesse secondario con l'interesse primario del *principal*

L'ultimo elemento della definizione di CdI (Tav. 13) richiede che l'interesse secondario dell'*agent* tenda a interferire con l'interesse primario del *principal*.

Molte decisioni degli individui, che coinvolgono altri soggetti, pur essendo caratterizzate *da interessi in competizione*, non rientrano nella definizione di CdI proposta, proprio per mancanza di tale elemento (interferenza dell'interesse secondario sull'interesse primario). Ad esempio, l'interesse del dipendente a ricevere una retribuzione più alta confligge con l'interesse dell'azienda a ridurre i costi per

⁴⁶ I legami di gratitudine sono riferiti a talune situazioni che fanno nascere una "simpatia", un debito di riconoscenza nei confronti di alcuni individui, ovvero di alcune organizzazioni.

Il caso tipico è quello del rapporto di reciprocità che nasce nell'individuo che accetta regali o altre utilità durante l'esercizio delle sue funzioni.

gli stipendi, ma non è CdI se il dipendente, nonostante il suo interesse, non riceve nessun tipo di influenza nello svolgimento della sua attività (Carson, 1994).

Come ovvio, non è scorretto – in una certa situazione – il fatto di essere portatore di un interesse privato, come accade, ad esempio, quando si cambia lavoro in ragione di una remunerazione più elevata o quando si aiuta un amico a trovare lavoro.

Il problema sorge, in effetti, quando tale interesse secondario entra in conflitto con quello primario che l'*agent* ha il dovere di rispettare, in ragione del rapporto che lo lega al *principal*. Tuttavia, il terzo elemento della definizione proposta non parla di conflitto, bensì di interferenza dell'interesse secondario con l'interesse primario; ciò in quanto il termine "conflitto" viene spesso avvertito dagli individui in modo negativo, così come dimostra la naturale tendenza degli individui a negare i propri conflitti⁴⁷.

Nella nostra definizione si è quindi preferito utilizzare la locuzione "tende a interferire", a sottolineare che l'ingerenza dell'interesse secondario si presenta con diversa intensità a seconda dell'*agent* portatore dell'interesse secondario e della rilevanza assunta da tale interesse⁴⁸.

Gli interessi, infatti, possono presentare diverse intensità, a seconda delle persone a cui si riferiscono. Se è vero che alcune persone cadono in tentazione con più facilità rispetto ad altre, è anche vero che alcuni interessi potrebbero tentare gli individui più di altri⁴⁹. Invero, i beni economici, volti a soddisfare i bisogni

⁴⁷ Relativamente alla ricerca scientifica Connolly scrive: «Al momento stiamo rivedendo la nostra linea di pensiero in materia di conflitto di interessi e presto suggeriremo alcune modifiche. Abbiamo imparato che gli autori spesso hanno conflitti di interesse che non dichiarano. Un motivo che spinge gli autori a non dichiarare i conflitti potrebbe essere l'idea [...] che ci sia qualcosa di deplorabile in un conflitto di interessi. Non è così. I conflitti di interessi sono comuni, e non c'è nulla di male ad avere un conflitto di interessi. La cosa più problematica è non dichiarare il conflitto di interessi»; CONNOLLY C.H. (1996, p. 1555).

Con riferimento al settore medico, Schneider osserva: «Nel trattare in modo costruttivo la questione del conflitto di interesse, potrebbe essere utile tenere a mente le seguenti considerazioni: i conflitti di interesse sono spesso inevitabili, sia in ambito accademico che nella pratica clinica. Non c'è nulla di automaticamente disonorevole e il conflitto di per sé, né mette in discussione il valore del lavoro svolto né inficia l'integrità delle persone che lo fanno. Ma la questione diventa critica quando vengono ignorati possibili conflitti di interesse. L'inadeguata consapevolezza e trasparenza possono provocare notevoli danni, sia per la qualità della ricerca e della pratica clinica, che per la reputazione dei singoli e della professione medica e la comunità scientifica nel suo complesso»; SCHNEIDER N. (2010, p. 600).

⁴⁸ L'interferenza dell'interesse secondario su quello primario è evidenziata nella definizione di CdI di DAVIS M. (1993, p. 21), che ha costituito un punto di riferimento per diversi studiosi.

⁴⁹ «[...] si può osservare che mentre la maggior parte delle persone sono tentate da interessi personali o finanziari, alcuni interessi sono più allettanti rispetto ad altri»; RESNIK D. (1998, pp. 391-392).

degli individui e che per questo creano interesse ad ottenerli, possono avere un differente effetto sui soggetti cui sono destinati⁵⁰ (es. si pensi al differente effetto che può avere il regalo di un orologio di valore ad una persona che ha già quell'orologio rispetto ad una che non lo ha, ma che desidera averlo).

Non esiste un livello soglia bensì un *continuum* tra un potenziale conflitto, che per la sua modestia non interferisce con il proprio giudizio, e un conflitto economicamente rilevante, che condiziona pesantemente l'operato del soggetto decisore.

Si può anche affermare che *il conflitto di interesse è una situazione (o condizione), non un comportamento*; non c'è bisogno che il giudizio dell'*agent* sia influenzato in modo evidente da interessi secondari estranei al suo mandato principale, né che il suo comportamento condizionato arrechi danno al *principal*. È, infatti, sufficiente che esista una interferenza, che potrebbe comprometterne l'*indipendenza*⁵¹. In questo il CdI si differenzia dalla corruzione, dove l'*agent* si comporta in modo tale da far prevalere i suoi interessi privati su quelli primari, abusando del suo potere (Nye, 1967; OECD, 2008; Tanzi, 1998).

*La corruzione, infatti, può essere definita come il comportamento di quella persona che abusa del suo potere per fini personali*⁵². Tale definizione richiede la presenza di tre elementi chiave: (1) una relazione di agenzia, ossia una relazione tra un soggetto delegante (*principal*) e uno delegato (*agent*), in cui il secondo ha il dovere di agire nell'interesse (primario) del primo; (2) la presenza di un interesse secondario nel soggetto delegato (di tipo finanziario o di altra natura); (3) il prevalere dell'interesse secondario su quello primario.

⁵⁰ In tal senso, Catturi osserva: «[...] constatiamo facilmente che la molteplicità dei bisogni avvertiti non si pone all'attenzione delle persone con la stessa virulenza e intensità, tanto da collocarli tutti sul medesimo piano o livello; in realtà, alcuni di essi risultano più forti e pressanti di altri ed è per questo che è opportuno scrivere di "scala dei bisogni" tratteggiata e composta dal singolo individuo o dalla comunità di persone a cui appartiene. Non intendiamo soffermarci sui criteri che possono essere seguiti nel disegnare una simile "scala", basta rammentare che essa dipende dal momento in cui si individua e dall'area territoriale in cui vivono le persone oggetto di indagine; quella scala, in definitiva, si struttura variamente in relazione al tempo ed allo spazio di manifestazione»; CATTURI G. (2003, p. 17).

⁵¹ «[...] i conflitti di interesse nascono dal fatto che la volontà umana e il giudizio sono corruttabili. Un essere perfetto non avrebbe mai conflitto di interessi, perché la sua volontà sarebbe abbastanza forte da fargli fare la cosa giusta quando tentato da interessi personali e perché sarebbe in grado di impedire che il suo giudizio venga corrotto dai suoi interessi personali ed economici. Ma sappiamo che le persone non sono così. Anche se alcuni sono migliori di altri nel portare avanti i loro doveri e nel prendere sane decisioni, tutti noi possiamo essere tentati o confusi da interessi personali o finanziari»; RESNIK D. (1998, p. 391).

⁵² La definizione è ripresa dal glossario del sito: <http://integrita.sspa.it>.

Anche la definizione di corruzione, quindi, contiene i primi due elementi del CdI (interesse secondario e primario). A cambiare è il terzo elemento: mentre *il CdI è una situazione di rischio, nella corruzione la situazione di rischio degenera in un comportamento improprio*, che vede prevalere l'interesse secondario su quello primario. In tal senso, la corruzione include ogni forma di abuso di potere (tangente, nepotismo, favoritismo, clientelismo, appropriazione indebita, *capture, patronage*).

Ne consegue, dunque, che affinché una situazione possa essere qualificata in CdI non occorre che questa crei danni o disagi al *principal*. L'esistenza di interessi privati in capo all'*agent* potrebbe renderlo non più libero, non più indipendente. L'onestà e l'oggettività sono virtù che prescindono dalla presenza di interessi secondari e che possono addirittura essere esaltate quando, nonostante la presenza di un CdI, l'*agent* non ha subito alcun condizionamento (AIFA, 2008).

In proposito, Thompson rileva che il CdI non è un evento, ma un insieme di circostanze che creano o aumentano il rischio che gli interessi primari vengano compromessi dall'inseguimento di quelli secondari⁵³. *Affermare che c'è un CdI esprime quindi una tendenza*. Il fatto che non sia un evento porta a concludere che non è possibile discutere sull'esistenza del conflitto stesso bensì solamente sul suo grado di severità.

Secondo Thompson (2009) la severità del CdI dipende:

- dalla probabilità che in circostanze rilevanti le decisioni dell'*agent* tendano ad essere indebitamente influenzate da un interesse secondario;
- dalla gravità del conflitto che potrebbe derivare da tale influenza.

TAV. 14

LA SEVERITÀ DEL CONFLITTO DI INTERESSI

Probabilità di influenza negativa dell'interesse secondario su quello primario	Gravità del conflitto
Valore dell'interesse secondario	Valore dell'interesse primario
Portata del conflitto	Portata delle conseguenze
Estensione della discrezionalità	Estensione della rendicontazione

THOMPSON D.F. (2009, p. 138).

Nel valutare la probabilità che l'interesse secondario interferisca su quello primario possiamo supporre che, all'interno di una gamma *standard*, maggiore è il valore degli interessi secondari (es. la rilevanza degli interessi finanziari), più elevata è la loro influenza.

⁵³ Cfr. THOMPSON D.F. (2009, p. 137).

Benché il *valore assoluto degli interessi finanziari*, connessi con l'interesse secondario, sia importante, questi ultimi devono opportunamente essere relativizzati considerando le condizioni economiche dell'*agent*. Offrire 100 euro ad una persona che dispone di un reddito di 1.000 euro al mese è ben diverso dall'offrire la stessa somma ad una che ne guadagna 10.000. Più in generale, si può affermare che il peso assunto dagli interessi secondari viene a dipendere anche: dalle caratteristiche dell'individuo (es. la sua etica, la sua professionalità, il suo livello di soddisfacimento dei bisogni, la predisposizione al comportamento opportunistico), e quindi dal diverso potere che gli interessi finanziari e non finanziari possono avere sull'espressione della sua volontà o del suo giudizio (Resnik, 1998); dall'integrità e dai valori etici dell'ambiente (Victor e Cullen, 1988) in cui lo stesso svolge la sua attività.

La *portata del conflitto* si riferisce alla durata e alla profondità della relazione che genera il conflitto stesso. Quanto maggiore è la durata e la profondità della relazione, tanto più è elevata la portata del conflitto. Una relazione continua, come membro di un consiglio o la partecipazione azionaria (es. di un medico) nel capitale di una società *sponsor*, crea problemi più seri dell'accettazione *una tantum* di un dono o di un premio.

L'*ambito di discrezionalità* dell'*agent* – la libertà di azione di cui gode un professionista nel prendere decisioni importanti – determina la gamma delle probabilità di influenza. Ad esempio, il CdI che può riguardare il dipendente di un ufficio acquisti è indubbiamente meno severo rispetto a quello riferito al direttore della stessa funzione. Ancora, un soggetto che deve rispettare una procedura ha indubbiamente una ridotta discrezionalità decisionale, e un eventuale interesse secondario potrà al massimo corrompere la sua volontà più che il suo giudizio.

Nella valutazione della gravità del conflitto occorre innanzitutto considerare il *valore dell'interesse primario*. Ad esempio, per un medico l'interesse primario è costituito dalla salute del paziente, per un ricercatore dall'integrità della ricerca scientifica, per un amministratore comunale dal benessere dei cittadini.

Quanto più è elevata la *portata delle conseguenze*, tanto più grave è il conflitto. Ad esempio, il CdI che riguarda un professore, sponsorizzato da un'azienda, potrebbe non solo generare dubbi sull'oggettività delle sue lezioni (ad esempio, non credendo alle sue critiche in quanto si pensa che lo stesso sia ben remunerato per la sua attività nell'azienda stessa) ma anche avere un effetto negativo sulla carriera dei suoi assistenti e, in via generale, sull'integrità culturale della sua istituzione universitaria.

Infine, il conflitto è più serio lì dove è minore la *portata della rendicontazione* (*accountability*) dell'*agent*. Se le decisioni dell'*agent* sono sottoposte a riesame da

parte di organismi indipendenti (che non hanno a loro volta CdI) c'è indubbiamente meno preoccupazione.

e. (Segue): Interferenza sul giudizio e sulla volontà dell'agent

Rimanendo nell'ambito del terzo elemento del CdI (Tav. 13), l'interferenza dell'interesse secondario dell'*agent* con l'interesse primario del *principal*, così come puntualmente chiarito da Resnik (1998, pp. 387-389), può presentarsi attraverso:

- a) l'esercizio del suo giudizio professionale;
- b) la manifestazione della sua volontà a realizzare i suoi doveri.

Il giudizio (*judgment*)⁵⁴ è una forma di attività cognitiva che consiste nell'acquisizione, organizzazione e uso della conoscenza. Rientrano nell'attività cognitiva l'assunzione di una decisione, l'osservazione, la valutazione, ovvero tutto ciò che non richiede il solo uso di regole o del senso comune. Il termine "giudizio" viene utilizzato sia nel senso di attività cognitiva, che nel senso di risultato di tale attività (Resnik, 1998).

Il CdI, quindi, tende a compromettere il giudizio dell'*agent*, portandolo a decisioni, osservazioni o valutazioni inappropriate.

Il conflitto, sostiene Resnik (1998), può compromettere il giudizio in due modi.

Il primo si riferisce alla *possibile distorsione del giudizio dell'individuo*. Ad esempio, si pensi ad una madre a cui viene chiesto di valutare le capacità artistiche del figlio.

Il secondo riguarda, invece, la possibilità che il CdI *renda non attendibile il giudizio della persona in conflitto*.

Tuttavia, afferma Resnik, nel primo caso (distorsione del giudizio) se chi osserva dall'esterno conosce la distorsione può trovare il modo di compensarla. Quando è noto che un termometro sottostima la temperatura di due gradi centigradi, si può correggere la distorsione aggiungendo due gradi alla temperatura rilevata.

Nel secondo caso (giudizio inattendibile), invece, la persona in CdI è come un termometro rotto che in alcuni casi sovrastima la temperatura, mentre in altri la sottostima (Davis, 1982). Ad esempio, se durante una partita di calcio l'arbitro è il padre di uno dei giocatori, un osservatore esterno potrebbe pensare che le punizioni concesse dal primo alla squadra del figlio siano ingiuste (distorsione del giudizio), ma l'arbitro potrebbe anche compensare la sua situazione di CdI favorendo la squadra avversaria rispetto a quella del figlio. In quest'ultimo caso il giudizio dell'arbitro potrebbe essere non attendibile.

⁵⁴ Con riferimento alla sua definizione di conflitto di interessi, Davis osserva: «Ho usato "giudizio" per riferirmi a quell'aspetto dell'intelligenza che richiede qualcosa di più che seguire una regola in modo meccanico»; DAVIS M. (1993, p. 21).

Dunque, il CdI tende a ridurre nella mente del *principal* la credibilità e l'affidabilità del giudizio professionale dell'*agent*.

Come osservato da Resnik, benché il CdI possa compromettere il giudizio dell'*agent*, è importante capire che non è automatico che il CdI invalidi il giudizio, finché tale *agent* è in grado di comportarsi correttamente.

Il giudizio dell'*agent* è corretto quando non è inficiato (anche solo potenzialmente o apparentemente) da interessi secondari. Pertanto, nella definizione di CdI il soddisfacimento dell'interesse secondario dell'*agent* può anche avvenire *senza il sacrificio dell'interesse primario*. Quest'ultimo aspetto è particolarmente rilevante, poiché fa rientrare nel CdI anche la situazione in cui l'*agent*, nel soddisfare un interesse privato, non sacrifica – anzi in taluni casi favorisce – il soddisfacimento dell'interesse primario del *principal*.

Si può pensare, ad esempio, alla società “X” che acquista servizi legali dallo studio “Y” di proprietà di uno dei suoi amministratori. Le tariffe applicate dallo studio “Y” sono più convenienti rispetto a quelle di uno studio esterno non correlato. In tal caso, benché l'amministratore proprietario dello studio legale abbia tutto l'interesse (personale) ad avere come cliente la società “X”, le condizioni tariffarie applicate portano a ritenere che il suo interesse personale è allineato a quello della società. Come si avrà modo di puntualizzare meglio in seguito, questa fattispecie rientra nell'ambito del cosiddetto CdI apparente.

L'interesse secondario dell'*agent*, osserva sempre Resnik (1998), può interferire con l'interesse primario del *principal* anche in un altro modo, ossia compromettendo l'abilità del primo a realizzare i suoi doveri.

Questo punto è molto importante poiché diverse situazioni di CdI portano a compromettere (o corrompere) non tanto il giudizio, tipico di quei soggetti dotati di discrezionalità decisionale (es. amministratori o dirigenti di una società), quanto la volontà dell'*agent*. In altri termini, ci si sposta dall'attività cognitiva all'uso di regole. Si pensi, ad esempio, all'attività di un impiegato che ha una limitata discrezionalità decisionale nella conduzione delle sue attività.

La volontà è da intendersi come quella capacità fattiva e intenzionale di una persona di determinare una o più azioni dirette a uno scopo preciso. Una persona che vede corrompere la sua volontà dovrebbe essere comunque in grado di sapere come realizzare gli interessi primari, i suoi doveri e le sue responsabilità, tuttavia li ignora, al fine di soddisfare i suoi interessi privati.

Quando una persona non onora i suoi doveri nei confronti del *principal*, perde la fiducia che quest'ultimo ripone nei suoi confronti. Ne consegue che il CdI può far nascere problemi legati all'affidabilità, non solo quindi problemi legati al giu-

dizio. Una persona come pure un'istituzione è affidabile solo se merita fiducia (Luebke, 1987; Boatright, 1992).

In proposito, Resnik (1998) fornisce due esempi.

Il primo è quello del medico che ha una quota di proprietà in una farmacia pari al 20%. Egli non dovrebbe avere difficoltà a fare diagnosi o a raccomandare una farmacia, ma potrebbe essere fortemente tentato a fare prescrizioni non necessarie per i suoi pazienti e ad indirizzarli presso la sua farmacia.

L'altro esempio è quello del *barman* che ha l'obbligo di non bere alcolici durante il suo lavoro, ed è consapevole di questo suo obbligo. Il *barman* è quindi perfettamente in grado di decidere di non bere durante il suo lavoro, quindi il suo giudizio non è compromesso. Tuttavia, potrebbe essere tentato, al pari del medico nel caso precedente, a ignorare il suo dovere e a bere alcolici.

In entrambi i casi, i soggetti sono perfettamente in grado di giudicare ciò che è giusto e ciò che è sbagliato, ma la loro volontà tende a violare gli obblighi previsti.

In conclusione si può affermare che, nelle situazioni di CdI, gli interessi privati possono *confondere il giudizio e tentare la volontà* degli individui.

8. - Differenze tra conflitto di interessi attuale, potenziale e apparente

La definizione di CdI proposta nella Tav. 13 ha riguardato il cosiddetto CdI "reale" (o attuale), ossia quello che si manifesta durante il processo decisionale dell'*agent* (giudizio professionale o manifestazione della volontà). In altri termini, proprio nel momento in cui è richiesto all'*agent* di agire in modo indipendente, senza interferenze, l'interesse secondario tende a interferire con quello primario.

A questo punto è opportuno distinguere altre due fattispecie di conflitto: quello potenziale e quello apparente⁵⁵.

Peraltro, molte *policy* sul CdI richiamano questa distinzione⁵⁶. In particolare, in precedenza, è stato dimostrato come questi termini siano spesso utilizzati nei codici etici delle imprese, senza che siano definiti (cfr. *supra*, § 4). Inoltre, dalle risposte date ai questionari *online* è emerso che gli individui, nonostante abbiano sentito parlare di queste tre diverse tipologie di conflitto, spesso non siano in

⁵⁵ La differenza tra conflitto di interessi attuale, apparente e potenziale, con alcuni adattamenti, è ripresa da DAVIS M. (1993) e RESNIK D. (1998, p. 391).

⁵⁶ Ad esempio, nel Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni (D.m. della funzione pubblica 28 novembre 2000) si legge: «Il dipendente mantiene una posizione di indipendenza, al fine di evitare di prendere decisioni o svolgere attività inerenti alle sue mansioni in situazioni, anche solo *apparenti*, di conflitto di interessi».

grado di descrivere le differenze (Cfr. *supra*, § 2, Tav. 2). Tra coloro che, invece, hanno dichiarato di sapere descrivere le differenze, ce ne sono alcuni che, posti davanti a situazioni concrete di conflitto apparente o potenziale, hanno negato l'esistenza del CdI (cfr. *supra*, § 2, Tav. 4).

Chiarire le differenze tra CdI reale, potenziale e apparente, è quindi quanto mai necessario.

L'*agent* è in *CdI potenziale* quando avendo un interesse secondario, normalmente a seguito del verificarsi di un certo evento o per il fatto di avere delle relazioni sociali e finanziarie, tale interesse "potrebbe potenzialmente interferire", anche in un momento successivo, con un interesse primario, portando l'*agent* in una situazione di CdI attuale.

Ne consegue che per definire il CdI potenziale, fatti salvi i primi due elementi della definizione di CdI reale (cfr. *supra*, § 7, Tav. 13), il terzo elemento deve essere così modificato:

L'interesse secondario dell'*agent* potrebbe potenzialmente interferire con l'interesse primario del *principal*

Nel conflitto potenziale, dunque, ci sono interessi rilevanti, ma i compiti attuali dell'*agent* non sono compromessi da quegli interessi⁵⁷.

Si trova, invece, in una situazione di *CdI apparente* (anche detto CdI percepito) l'*agent* qualora una persona di buon senso può pensare che l'interesse primario in capo all'*agent* stesso possa venire compromesso da interessi secondari di varia natura (es. sociali e di *business*).

In questo caso, il terzo elemento della definizione di CdI deve essere così riformulato:

⁵⁷ Questa impostazione in parte differisce da quella di Resnik, per il quale è il valore dell'interesse secondario a fissare il confine tra conflitto potenziale e reale. In altri termini, per Resnik il CdI potenziale non è un diverso tipo di conflitto rispetto a quello reale. Quello che cambia è solo il grado di intensità con cui tali conflitti si manifestano. Lo studioso propone l'esempio del ricercatore che lavora per un'impresa farmaceutica in cui ha investito meno di \$ 500 in azioni. Nel momento in cui egli conduce una ricerca sui prodotti realizzati da tale impresa, da presentare in seguito ad una rivista scientifica, si troverà in una situazione di CdI potenziale in quanto si ipotizza che l'investimento nella società, non essendo elevato, non tende a interferire con il suo giudizio o con la sua volontà. Ma se l'investimento nella società fosse pari a € 10.000, il conflitto non sarebbe più potenziale bensì reale, giacché in tal caso l'ammontare investito potrebbe corrompere il giudizio o la volontà del ricercatore. Cfr. RESNIK D. (1998, p. 392). In questo scritto, invece, il valore dell'interesse secondario rileva nella valutazione della severità del CdI, reale e potenziale. Cfr. § 7.e.

L'interesse secondario dell'*agent*, agli occhi degli osservatori esterni, *può apparentemente interferire* con l'interesse primario del *principal*

Nel conflitto apparente, quindi, la situazione è tale da poter danneggiare seriamente la reputazione dell'*agent* e quella dell'organizzazione in cui opera, anche quando l'interesse privato dell'*agent* – che deve essere comunque presente per poter parlare di CdI⁵⁸ – non ha alcuna interferenza sugli interessi primari del *principal*.

In tal senso, l'interferenza dell'interesse secondario appare agli osservatori esterni, anche se non è detto che tale interferenza sia realmente presente nell'*agent*. Pertanto, tutti i conflitti di interessi potenziali e reali sono anche sempre apparenti, in quanto entrambi vedono l'esistenza di interessi secondari in capo all'*agent*. Si può anche affermare che il conflitto potenziale e reale guardano all'aspetto soggettivo, mentre quello apparente all'aspetto oggettivo.

Dunque, è in CdI apparente l'amministratore di una società che chiede un servizio di consulenza ad uno studio legale in cui lavora un suo familiare, anche se per tale servizio la società paga un prezzo più basso rispetto a quello di mercato, oppure il servizio ricevuto è di qualità migliore rispetto a quello ottenibile da controparti esterne non correlate all'amministratore. Se l'amministratore non scegliesse lo studio legale correlato, la scelta non sarebbe in apparente CdI, ma arrecherebbe un danno alla società⁵⁹ (prezzo più alto o qualità del servizio più scadente). Per tale motivo, nella scelta dello studio legale del suo familiare, l'amministratore presenta una convergenza di interessi, ossia i suoi interessi personali coincidono con quelli dell'azienda, anche se all'esterno potrebbe apparire un conflitto, ossia una interferenza nel giudizio dell'*agent*.

Il problema, però, è che solo gli attori coinvolti nella transazione sono a conoscenza dei reali interessi in gioco e dell'eventuale interferenza dell'interesse personale su quello primario da tutelare. In altri termini gli osservatori esterni, che interpretano la scelta dell'amministratore – il quale sceglie un suo familiare anziché una controparte esterna indipendente – non avendo partecipato al processo decisionale che ha portato a tale soluzione, non possono che considerarla come

⁵⁸ L'omonimia tra due soggetti rappresenta un'eccezione, in quanto determina un CdI apparente, in assenza di interessi privati. Si pensi, ad esempio, ad una commissione d'esame in cui un commissario sia omonimo di uno dei candidati.

⁵⁹ Questa impostazione è in linea con la definizione di CARSON T.L. (1994, p. 389).

una scelta inficiata dal CdI⁶⁰, anche se solo apparente. Uno dei rimedi più utilizzati in questo caso è quello di richiedere la massima trasparenza sull'operazione effettuata (es. motivazione della decisione, prezzo contrattato, impatto sulla situazione economica e finanziaria dell'azienda)⁶¹.

Proprio per tale motivo i codici etici, come pure alcune norme dell'ordinamento giuridico, disciplinano non solo il CdI reale e potenziale, ma anche quello apparente (Cfr. *supra*, § 4).

In effetti, sarebbe poco efficace dal punto di vista pratico chiedere all'*agent* se il suo interesse secondario interferisce o no con i suoi doveri e responsabilità e, in base alla risposta, prendere i più adeguati provvedimenti per gestire il conflitto. Operando in questo modo, infatti, si rischierebbe di restringere l'analisi e la gestione del CdI ai soli soggetti che rendono palese il loro conflitto, ignorando, invece, quei soggetti che dichiarano di non avere conflitti, nonostante la presenza di due interessi almeno potenzialmente o apparentemente contrastanti.

Tuttavia, gli individui potrebbero essere portati a negare la loro situazione di CdI per tre motivi: (1) confondono la situazione di CdI con il comportamento opportunistico (Williams-Jones, 2011); (2) credono che, nonostante la presenza di un interesse secondario, il loro giudizio non sia influenzabile (Connolly, 1996); (3) semplicemente non vedono il loro CdI, in quanto questo è diventato talmente normale da essere invisibile anche ai loro occhi (Chugh *et al.*, 2005; Moore e Loewenstein, 2004).

Chugh *et al.* (2005) hanno focalizzato l'attenzione sulla natura della razionalità limitata e sulle implicazioni che essa ha sul riconoscimento del CdI, affermando che gli individui sono portati ad avere una considerazione di se stessi in taluni casi anche eccessivamente positiva.

⁶⁰ «Tutti i conflitti di interesse implicano percezioni o apparenze perché sono visti dalla prospettiva delle persone che non dispongono delle informazioni sufficienti per valutare i veri motivi di colui che prende le decisioni e gli effetti di questi motivi sulle decisioni stesse»; THOMPSON D.F. (2009, p. 138).

⁶¹ Con riferimento alla gestione degli acquisti e al conflitto apparente che accompagna alcune transazioni, Handfield e Baumer osservano: «Gli individui che non conoscono i dettagli della transazione possono percepire il contratto risultante come un conflitto di interesse minacciando la vostra credibilità, come pure la credibilità della vostra azienda. Ogni qualvolta si verifica un conflitto reale o potenziale di interessi, è meglio avvisare il *management* e ritirarsi dal prendere la decisione. La completa informazione riduce la probabilità di far apparire impropri qualsiasi operazione o contratto»; HANDFIELD R.B. e BAUMER B.L. (2006, p. 42).

In particolare, gli autori sostengono che gli individui tendenzialmente pensano di essere più *morali, competenti e meritevoli* degli altri⁶², o meglio della media delle persone. Questa visione limita l'abilità degli individui a vedere e riconoscere i loro conflitti di interessi quando questi si manifestano. Gli autori, dunque, non contestano la capacità degli individui di riconoscere il CdI in astratto, o quello riguardante altri individui, bensì quello che riguarda loro stessi.

Per quanto concerne la sopravvalutazione della *moralità (self as moral)*, diverse ricerche hanno dimostrato che gli individui mantengono l'illusione di essere obiettivi, ritenendo di essere più onesti, affidabili, etici e corretti degli altri (Armor, 1999; Pronin, Lin e Ross, 2002; Tenbrunsel, 1998)⁶³.

Per tale motivo, nella nostra definizione si è deciso di far rientrare nell'ambito del CdI anche solo l'*apparenza di conflitto*, a prescindere dalla concreta interferenza che può generare l'interesse secondario. Questo rischio oggettivo di CdI si basa normalmente sulle esperienze passate che hanno visto gli effetti negativi del conflitto (Thompson, 2009).

Nel CdI apparente, dunque, ciò che rileva è la presenza dell'interesse secondario dell'agent. Alcuni codici etici, peraltro, definiscono il CdI come mera "presenza di interessi", senza richiedere che tali interessi debbano necessariamente influenzare il giudizio o la volontà dell'*agent*.

a. Esempi di conflitto di interessi attuale, potenziale e apparente

Al fine di comprendere meglio le differenze tra conflitto attuale, apparente e potenziale, di seguito sono elencate alcune situazioni di CdI:

a) il *medico* che raccomanda di trattare chirurgicamente una patologia quando altre soluzioni, meno costose e soprattutto meno invasive per il paziente, sa-

⁶² Sul punto anche BABCOCK L. e LOEWENSTEIN G. (1997); BAUMHART R. (1968); BAZERMAN M.H. e TENBRUNSEL A.E. (2011); DIEKMANN *et AL.* (1997); MESSICK D.M. e BAZERMAN M.H. (1996); TAYLOR S.E. e BROWN J.D. (1988).

⁶³ «Psicologi cognitivi e sociali hanno documentato una serie di specifici errori cognitivi e motivazionali che compromettono deduzioni e giudizi [...]. L'osservazione quotidiana conferma l'esistenza di tali errori. Pensiamo che i nostri avversari, e a volte anche i nostri colleghi, vedono eventi e questioni attraverso un prisma distorto dalla loro ideologia politica, dalla loro particolare storia individuale o di gruppo e dai loro interessi, e dal desiderio di vedere loro stessi in una luce positiva. Tuttavia, quando riflettiamo sul mondo con il nostro punto di vista, generalmente ci accorgiamo solo in parte di tali errori. Abbiamo l'impressione di vedere i problemi e gli eventi "oggettivamente", come sono in "realtà". Potremmo ammettere, probabilmente, che alcuni dei nostri punti di vista sono stati influenzati dalla nostra esperienza unica e personale, o dall'appartenenza ad un gruppo, ma riteniamo che nel nostro caso particolare questi fattori hanno portato a maggiore perspicacia piuttosto che ad errori»; PRONIN E. *et AL.* (2002, p. 369).

- rebbero comunque adottabili; tuttavia la soluzione consigliata consente al medico di ottenere benefici privati di tipo economico che derivano dall'indirizzare il paziente verso una clinica di sua proprietà;
- b) il *responsabile acquisti* che nello scegliere il fornitore fa prevalere l'offerta di un suo amico o familiare, anche se meno vantaggiosa rispetto ad altre;
 - c) il *dipendente pubblico* che usa la sua posizione per far vincere un appalto di consulenza ad un'azienda privata in suo possesso (*self-dealing*), o di un suo stretto familiare;
 - d) il *responsabile acquisti* che riceve e accetta un regalo – o la promessa di un regalo – (es. un viaggio alle Bahamas) da uno dei suoi fornitori;
 - e) un *critico e storico dell'arte* chiamato a valutare la qualità di un quadro d'autore dietro il pagamento di un corrispettivo da parte del proprietario.

Nelle fattispecie *a*, *b* e *c* il *conflitto è attuale* poiché si riferisce *al momento in cui gli agent coinvolti nel conflitto* (medico, responsabile acquisti e dipendente pubblico) *devono prendere una decisione*. In tali ipotesi, peraltro, *il conflitto attuale ha dato luogo ad un comportamento opportunistico* da parte degli *agent*, in quanto gli stessi hanno fatto prevalere i loro interessi privati sugli interessi primari da tutelare (es. tutela della salute del paziente). Qualora nelle situazioni in commento i soggetti decisori avessero fatto prevalere l'interesse primario dei *principal*, il CdI, comunque presente vista la sussistenza di interessi privati, non avrebbe determinato un comportamento opportunistico, pertanto non ci sarebbero stati danni nei confronti dei soggetti passivi (i *principal*) del conflitto.

Sono, invece, fattispecie di *CdI potenziale* la *d*, e la *e* in quanto gli *agent* coinvolti non devono esprimere, almeno in quel momento, una scelta che richiede autonomia di giudizio (il responsabile acquisti non sta contrattando con il fornitore l'acquisto di fattori produttivi e il critico d'arte non sta ancora valutando il quadro). In entrambe le situazioni, gli *agent* hanno ricevuto degli "incentivi" (per il responsabile acquisti il viaggio alle Bahamas è ovviamente un incentivo non dovuto), che potrebbero potenzialmente creare un'interferenza nel loro processo decisionale. Tali vantaggi hanno fatto nascere un conflitto potenziale negli *agent*, nel senso che è probabile che gli stessi entreranno in una situazione di conflitto attuale quando sarà richiesta la loro indipendenza di giudizio (il responsabile acquisti nella scelta del fornitore, mentre il critico d'arte nella valutazione del quadro).

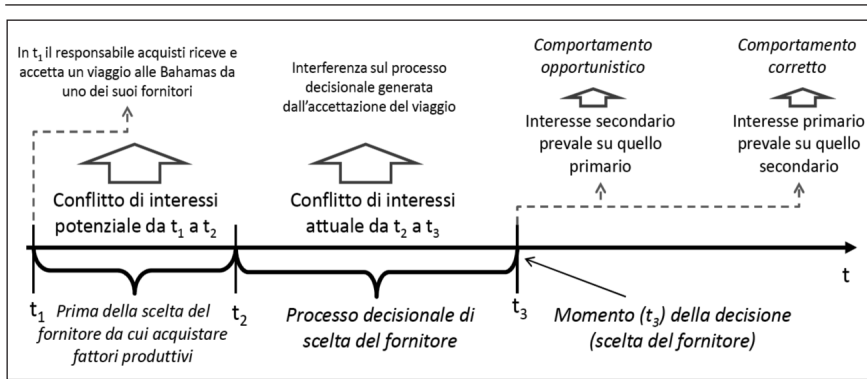
Con riferimento alla fattispecie *d*, nel momento in cui il responsabile provvederà all'acquisto dei fattori produttivi, la sua situazione di conflitto potenziale si trasformerà in *conflitto attuale*. Tale situazione di conflitto arrecherà danno quando, tra le offerte dei vari fornitori, l'acquirente sceglierà quella del fornitore

dal quale ha ricevuto il viaggio in regalo, nonostante le altre offerte siano state più vantaggiose.

La Tav. 15 mostra i vari momenti del CdI, potenziale e attuale, nella fattispecie *d*.

TAV. 15

CONFLITTO DI INTERESSI POTENZIALE E ATTUALE
DEL RESPONSABILE ACQUISTI



Fonte: Elaborazione propria.

L'istante t_1 coincide con l'accettazione del regalo da parte del responsabile acquisti. L'istante t_2 segna l'inizio del processo decisionale che vede il responsabile acquisti nella situazione di dover selezionare il fornitore da cui acquisire i fattori produttivi. L'istante t_3 è il momento della scelta. Il CdI potenziale riguarda il periodo t_1 - t_2 , in quanto in tale periodo il soggetto, che ha accettato il regalo in t_1 , non deve operare nessuna scelta che richiede autonomia di giudizio. Tuttavia, a partire dal momento t_1 potrebbe essere nata una sorta di legame di gratitudine, un rapporto di contraccambio, una semplice simpatia, nei confronti del fornitore (Gouldner, 1960).

Si rammenta che nella definizione di CdI è richiesta la presenza di un interesse secondario in capo all'*agent* che sia tangibile. Possiamo affermare, in tal caso, che l'accettazione del regalo abbia fatto nascere tale interesse? Dipende ovviamente dal valore del regalo e dall'individuo che lo riceve. Ricevere una scatola di cioccolatini è cosa ben diversa dal ricevere un viaggio alle Bahamas. Mentre nel primo caso si può immaginare che l'*agent* non abbia un interesse particolarmente rilevante e tangibile ad ottenere il dono, nel secondo tale eventualità non può essere

esclusa; come peraltro non possiamo escludere che dietro la parola “dono” spesso si nasconda il significato di “tangente” (Lambsdorff e Frank, 2010)⁶⁴.

La distanza dell'istante t_1 dall'istante t_2 è importante in quanto da questa potrebbe dipendere la forza del rapporto di reciprocità⁶⁵.

Quando il responsabile acquisti dovrà scegliere il fornitore da cui acquisire fattori produttivi, il CdI potenziale diventa attuale (o reale). Il CdI reale si manifesta nel periodo t_2-t_3 e si riferisce a quel lasso di tempo in cui l'interesse secondario interferisce sull'interesse primario. A questo punto le situazioni che si possono verificare sono tre: (1) l'offerta del fornitore è la migliore tra quelle presentate; (2) l'offerta del fornitore è peggiore rispetto alle altre; (3) l'offerta del fornitore è equivalente alle altre.

Nel primo caso, nel momento t_3 la scelta ricade inevitabilmente sul fornitore verso cui il responsabile acquisti prova un sentimento di gratitudine, ma che presenta anche la migliore offerta tra i fornitori selezionati. La scelta di quel fornitore soddisferà, quindi, sia il debito di riconoscenza nei suoi confronti, sia pure l'interesse del *principal*. Poiché non si può escludere un'interferenza nel processo decisionale del responsabile acquisti, in ragione del regalo ottenuto dal fornitore, anche in questo caso è opportuno affermare che il CdI potenziale si è trasformato in CdI attuale.

Nel secondo e terzo caso, nel momento t_3 il responsabile potrebbe trovare enormi difficoltà nell'esercitare il proprio giudizio professionale senza interferenze. Tuttavia, non può escludersi che il comportamento del responsabile acquisti, nonostante l'accettazione del regalo, sia corretto.

Si vuole in conclusione far osservare che tutte le situazioni elencate rientrano nell'ambito del CdI apparente, in ragione della presenza in capo agli *agent* di interessi secondari che, agli occhi di osservatori esterni, possono anche solo apparentemente interferire con gli interessi primari dei rispettivi *principal*.

⁶⁴ «È importante distinguere le tangenti dai regali. In molti casi, le tangenti possono essere mascherate come doni. Una tangente implica reciprocità, mentre un dono non dovrebbe. Tuttavia, anche se la distinzione è fondamentale, a volte è difficile da fare. A che punto un regalo diventa una tangente? La distinzione dipende dalla grandezza del dono? Quali sono le differenze culturali che possono spiegare le diverse grandezze dei regali? E se un dono significativo non viene dato alla persona che fornisce il favore, ma ad un parente di quella persona? La distinzione dipende dal fatto che il dono è dato in pieno giorno, sotto gli occhi di tutti, piuttosto che privatamente? Chiaramente, l'identificazione di una tangente non è sempre semplice»; TANZI V. (1998, p. 565).

⁶⁵ Per alcuni legami (es. quelli di parentela) la distanza tra t_1 e t_2 è pressoché irrilevante. Si pensi al caso in cui il responsabile acquisti trova nella lista fornitori la società di proprietà di un suo parente.

9. - Alcuni rimedi per gestire il conflitto di interessi

Com'è facilmente intuibile, *non esistono rimedi capaci di eliminare integralmente il CdI*; tuttavia, diversi sono gli strumenti utilizzabili per individuarlo e, quindi, gestirlo al meglio.

L'ineliminabilità del CdI risiede nel fatto che ciascun individuo è portatore di una serie di relazioni da cui nascono interessi che soddisfano, in modo diretto o indiretto, i suoi bisogni.

Benché le *regole di gestione* del CdI siano oggi diffuse in molti ambiti, il loro significato e i loro propositi non sono sempre chiaramente compresi, anche in considerazione del fatto che il termine "CdI" è usato in modi differenti e spesso incoerenti.

I rimedi per gestire il CdI possono essere raggruppati in due categorie, a seconda che siano rivolti a (Argandoña, 2004):

a) *prevenire il CdI ancora prima che lo stesso si manifesti*, come ad esempio la ricusazione del soggetto decisore, o il disinvestimento dei beni dell'*agent* da cui potrebbero sorgere conflitti di interessi;

b) *risolvere il CdI dopo la sua manifestazione*.

Proibire di trovarsi in situazioni di CdI è indubbiamente il rimedio più efficace tra quelli volti a prevenire il CdI. L'efficacia di tale rimedio risiede nella possibilità di riuscire ad evitare non solo il conflitto reale e potenziale, ma anche quello apparente.

Questo rimedio consente, altresì, di soddisfare simultaneamente i due propositi di cui si è discusso in precedenza: eliminare, o almeno ridurre, l'interferenza che un interesse secondario può avere sul soddisfacimento dell'interesse primario, garantendo che l'*agent* possa operare con integrità; rendere l'*agent* affidabile e credibile, agli occhi degli osservatori esterni, nell'espressione del suo giudizio professionale o della sua volontà.

Gli studiosi del CdI si sono soffermati molto su quest'ultimo aspetto, evidenziando come l'*agent* abbia il dovere etico, non solo di evitare la manifestazione del CdI reale o potenziale, ma anche quello apparente. L'obiettivo che ci si pone, attraverso la proibizione del CdI, è fondamentalmente la salvaguardia dell'integrità delle decisioni dell'*agent* e dell'organizzazione in cui lo stesso opera⁶⁶. Il CdI

⁶⁶ Osserva Winch con riferimento al settore dei media: «La percezione pubblica dei potenziali conflitti di interesse è negativa quasi come la scorrettezza stessa, quindi molte persone con responsabilità pubbliche si sforzano di evitare l'apparenza di conflitto di interessi o il conflitto di interessi potenziale. Quando esperti della comunicazione sono impegnati in attività che hanno l'aspetto di un conflitto di interessi, si possono sollevare seri interrogativi sulle motivazioni etiche dei soggetti coinvolti e può influenzare la percezione di credibilità e integrità»; WINCH S.P. (2003, p. 325).

apparente, infatti, può creare un danno (reputazionale o di immagine) a prescindere dall'interferenza dell'interesse secondario⁶⁷.

Non di rado il CdI viene gestito quando ormai il fenomeno si è manifestato, ossia quando l'*agent* si trova in situazioni di CdI reale, apparente o potenziale. Questo accade soprattutto nei contesti in cui le situazioni di CdI sono maggiormente tollerate, nel senso che si ammette la possibilità di trovarsi in CdI, salvo poi risolvere il conflitto nel modo più opportuno. Tali rimedi possono essere applicati nelle situazioni in cui la severità del CdI non è particolarmente elevata (cfr. § 7.d, Tav. 14).

A differenza dei rimedi volti a prevenire il CdI, ossia la presenza di situazioni di conflitto reale, potenziale e apparente, quelli che tentano di risolvere il CdI lasciano che il conflitto potenziale e apparente possano manifestarsi, cercando di agire su quello reale (es. chiedendo al soggetto in conflitto di astenersi dalla decisione). A volte, poi, non viene evitato nemmeno il CdI reale, ma si chiede all'*agent*, che non si astiene dalla decisione in conflitto, di renderlo trasparente. In tal caso, è quanto mai opportuno che le decisioni dell'*agent* siano supportate da un'adeguata informativa, per consentire ai destinatari delle decisioni (i *principal*) di poter interpretare in modo più critico l'effetto delle stesse⁶⁸⁻⁶⁹.

⁶⁷ «I conflitti di interesse sono spesso impossibili da tenere segreti. Una persona che accetta di trovarsi in conflitto di interessi rischia di essere scoperta. L'apparenza di un conflitto di interessi può creare danni notevoli. Si può suscitare risentimento e minare la fiducia e il morale all'interno di un'organizzazione, e spesso riduce la reputazione e la credibilità dei soggetti coinvolti. Si dice spesso che le persone non solo hanno il dovere di evitare conflitti di interesse, ma anche il dovere di evitare l'apparenza di conflitti di interesse»; CARSON T.L. (1994, pp. 396-397).

⁶⁸ Con riguardo alle pubblicazioni mediche Smith sottolinea: «L'esistenza di un conflitto di interessi non implica affatto un comportamento non etico, e, di per sé, non implica che l'articolo o la presentazione sarebbe stata diversa se non ci fosse stato un conflitto di interesse. Tuttavia, è opportuno ridurre al minimo tali conflitti, o dichiararne l'esistenza in modo tale che i destinatari possano interpretare le informazioni presentate alla luce dei conflitti dichiarati»; SMITH R. (2000, p. 157).

⁶⁹ «Avere un conflitto di interessi e pubblicare i risultati di una sperimentazione sponsorizzata di un farmaco non è di per sé sbagliato. Alcuni dei migliori studi clinici sono stati progettati, prodotti e sponsorizzati da aziende farmaceutiche. Il problema sorge quando gli autori non informano adeguatamente gli editori e i lettori del potenziale conflitto di interesse. Coloro che prendono le decisioni, i lettori, hanno bisogno di essere consapevoli dei potenziali conflitti di interesse e di tenerne conto per una critica interpretazione dei risultati di tali articoli. I conflitti di interesse con le aziende farmaceutiche possono verificarsi in una qualsiasi delle fasi del processo. Queste includono la progettazione iniziale della ricerca, il finanziamento, l'interpretazione dei dati o la redazione della ricerca inviata per la pubblicazione»; EEDY D.J. e GRAHAM-BROWN R.A.C. (2004, p. 1).

Tra gli strumenti volti a minimizzare il rischio di CdI dopo la sua manifestazione, un posto di primaria importanza è occupato proprio dall'informativa (Argandoña, 2004; Thompson, 2009) che, pur non risolvendo il conflitto, consente di determinare quali possano essere le misure più opportune da prendere per gestirlo positivamente. La trasparenza del CdI è da molti considerata tra i rimedi più idonei poiché altre soluzioni, come il disinvestimento degli interessati privati e la ricusazione del soggetto in conflitto, sono considerate troppo costose per l'*agent* (Elliott, 2008; Moore *et al.*, 2005)⁷⁰.

Inoltre, la trasparenza è importante per attivare gli altri rimedi per risolvere il conflitto. Se, ad esempio, è prevista l'astensione dalla votazione in un'assemblea per chi dovesse trovarsi in CdI e chi pur trovandosi in tale situazione non lo comunica, il rimedio della ricusazione perde tutta la sua efficacia.

Ad esempio, nelle transazioni tra gli amministratori di società e le parti ad essi correlate è spesso utilizzato il metodo "*inform and recuse*" (informa il consiglio e astieniti dalla votazione). Il consiglio di amministrazione può decidere di ammettere l'amministratore alla votazione oppure di escluderlo, portando comunque avanti l'operazione, poiché fatta nell'interesse della società.

Ci sono, inoltre, casi in cui la *disclosure* rappresenta l'unica possibilità per gestire il CdI, poiché non è possibile richiedere al soggetto in conflitto di rimuovere i suoi interessi, ovvero di essere sostituito nell'ambito di una decisione da prendere, in quanto è l'unico ad averne l'autorità⁷¹.

Il problema della *disclosure* però è che, pur riducendo l'asimmetria informativa tra *agent* e *principal*, non elimina il conflitto.

Spesso il CdI emerge proprio in situazioni di asimmetria informativa, pertanto è opportuno correggere tale asimmetria assicurando che i *principal* siano informati sulla natura e sulla gravità del CdI (Argandoña, 2004)⁷².

⁷⁰ «Anche se è opportuno evitare tutti i conflitti di interesse, è troppo semplicistico ritenere che tutti i conflitti possano essere evitati. Alcuni conflitti di interessi possono essere evitati. Altri conflitti di interessi sono trattati attraverso la loro individuazione e valutazione, e successivamente attraverso l'informativa e la loro gestione»; FOSTER R.S. (2003, p. 506).

⁷¹ «Ci sono casi in cui un individuo si trova in una situazione di conflitto di interesse che non può né rimuovere né evitare dimettendosi a breve tempo dalla sua posizione. Per esempio, un individuo potrebbe essere l'unica persona in un'organizzazione con l'autorità di decidere su una questione che tocca gli interessi di un suo caro amico. Invece di richiedere le dimissioni immediate, di solito si rende ammissibile il fatto di informare tutte le parti interessate e cercare di ottenerne il consenso informato della situazione»; CARSON T.L. (1994, p. 396).

⁷² «L'espressione "conflitto di interessi" può [...] assumere significati diversi, e riferirsi a situazioni molto distanti fra loro. Tuttavia, alla sua radice c'è sempre un forte squilibrio a favore di uno degli attori. Tale squilibrio è dovuto al prevalere, fuori da ogni norma, regola o prassi, ./.

Non è un caso se i settori in cui il CdI è stato maggiormente studiato sono quello medico e quello della finanza⁷³.

Per quanto concerne il settore medico, si fa principalmente riferimento al rapporto medico-paziente, mentre per il settore finanziario a quello banca-cliente. Così come il paziente non è normalmente in grado di valutare se il medicinale prescritto sia necessario per la sua salute, oppure consenta esclusivamente al medico di entrare nelle grazie dell'impresa farmaceutica produttrice del farmaco⁷⁴, tanto meno il cliente che si rivolge al consulente bancario è in grado di valutare se i prodotti offerti siano orientati a soddisfare i suoi bisogni o quelli della banca offerente (Bianchi *et al.*, 2007)⁷⁵.

La *disclosure* si fonda proprio sull'assunto che i soggetti informati possano fare scelte più oculate. Ad esempio, per un paziente sapere che il suo medico ha interessi finanziari in una clinica in cui è stato indirizzato per un esame diagnostico potrebbe aiutarlo a decidere sulla convenienza o meno a seguire tale indicazione (Boyd *et al.*, 2004). Allo stesso modo, se un cliente di una banca è a conoscenza che i titoli offerti dall'operatore di sportello sono attualmente nel portafoglio della banca stessa, tale informazione potrebbe indurlo ad interrogarsi sul motivo per cui la banca se ne vuole liberare!

dell'interesse di una persona, e pertanto a un eccesso di appagamento della situazione giuridica di chi agisce in conflitto rispetto a quella di chi il conflitto lo subisce. La sua conseguenza più evidente è la sopraffazione, che si manifesta in qualsiasi rapporto contrattuale, dai più elementari ai più complessi, ogni volta che uno dei due contraenti tratta da una eccessiva posizione di forza, e ne approfitta per imporre la sua volontà all'altro, oppure quando possiede molte più informazioni sull'oggetto della trattativa, ed è in grado di nasconderle»; ROSSI G. (2003, pp. 21-22).

⁷³ «In alcuni mercati i venditori hanno maggiori informazioni rispetto agli acquirenti [...]. A seconda della struttura del mercato, questo può portare a conflitti di interesse nella comunicazione di informazioni da parte dei venditori»; BOLTON P. *et al.* (2007, p. 297).

⁷⁴ «I medici sono spesso sottoposti a pressioni di tipo commerciale che possono distoglierli dal loro impegno primario, la cura del paziente, e influenzare in modo indebito le loro scelte professionali nel campo della diagnostica e della terapia. Il pericolo è che tali interferenze possano minare la fiducia dei pazienti, nel momento in cui si rendono conto che alcune decisioni possono essere condizionate da un interesse personale extra professionale. Sottoporre all'attenzione dei medici italiani queste riflessioni non significa demonizzare i rapporti tra industria e medici, ma sfrondarli dai possibili pericoli, insiti in regole poco chiare e non controllabili»; AGENZIA ITALIANA DEL FARMACO (2000, p. 3).

⁷⁵ «[...] Le istituzioni finanziarie hanno una migliore informazione circa l'idoneità di particolari prodotti finanziari per i loro clienti rispetto a quella che hanno i clienti stessi. I conflitti di interesse nascono normalmente dalle difficoltà che i clienti incontrano nel valutare l'adeguatezza dei consigli ricevuti»; MEHRAN H. e STULZ R.M. (2007, p. 270).

10. - Conclusioni

Nel presente lavoro il CdI, in particolare quello reale (anche detto attuale), è stato definito come *la situazione in cui l'interesse secondario di un agent tende a interferire con l'interesse primario di un principal*, verso cui il primo ha precisi doveri e responsabilità.

Tale proposta di definizione, a cui è stata affiancata anche quella di CdI potenziale e apparente, non è fine a se stessa: *in primis* è necessaria per *individuare correttamente il fenomeno* – soprattutto attraverso la specificazione dei suoi elementi chiave – e, in seguito, per *attivare i rimedi* necessari a gestirlo, evitando gli effetti indesiderati che la degenerazione del CdI può provocare. Questi effetti vanno dalla perdita di credibilità e affidabilità del soggetto in CdI, come nel caso del conflitto apparente, fino alle varie forme di corruzione (es. tangente, familismo, clientelismo).

I vari rimedi proposti dagli studiosi e dagli operatori aziendali sembrano presupporre che i soggetti agenti e, più in generale, gli individui abbiano una ben chiara definizione di CdI e siano perfettamente a conoscenza di quali siano le diverse modalità attraverso le quali il fenomeno si manifesta, nonché delle sue potenzialità di danno.

Tuttavia, come dimostrato dall'analisi empirica presentata in apertura del presente lavoro (Cfr. § 2), spesso accade che gli individui non abbiano tali conoscenze o, cosa ancor più preoccupante, ritengano di saper riconoscere il fenomeno mentre, in realtà, posti di fronte a situazioni concrete di CdI, appaiono incerti o giungono a considerazioni diverse su chi sia e non sia in CdI. Le perplessità aumentano quando si chiede a tali individui di descrivere le differenze tra CdI reale, potenziale e apparente.

Peraltro, i codici etici delle organizzazioni produttive richiedono spesso di evitare, o almeno rendere trasparenti, le situazioni di CdI, anche solo apparenti o potenziali, ma è raro trovare in tali documenti una puntuale e chiara definizione su cosa si intenda con questi termini. Dall'analisi condotta sui codici etici delle società quotate nel segmento Star di Borsa Italiana (cfr. § 4) è emerso che nessuna società definisce le differenze tra CdI reale, potenziale e apparente.

La definizione delle varie fattispecie di CdI (reale, potenziale e apparente) e i rimedi per la loro gestione devono invece trovare adeguato spazio nell'ambito dei programmi di etica. Se il primo passo di tali programmi è proprio quello di predisporre dei codici in cui stabilire i criteri di condotta aziendale in ipotesi di situazioni di CdI, il passo successivo deve essere quello della formazione (*ethics training*),

attraverso la quale è opportuno trasferire, utilizzando numerosi esempi, il significato del concetto di CdI e, soprattutto, i danni che le situazioni di CdI mal gestite possono avere sugli individui in conflitto e sulle loro organizzazioni. Un codice etico, anche ben strutturato, serve a poco se i principi e i valori in esso contenuti non sono trasferiti nei comportamenti degli operatori attraverso corsi di formazione (Felo, 2001; Palmer e Zakhem, 2001; Valentine e Fleischman, 2004).

In tale ambito, è quanto mai opportuno sottolineare che il CdI non è un comportamento di danno, ma una situazione di rischio da gestire (McMunigal, 1998). Di conseguenza, il sistema sanzionatorio dovrebbe prevedere delle punizioni per chi non gestisce il CdI (es. quando non si comunica l'esistenza di un CdI), a prescindere dal danno eventualmente arrecato.

Indubbiamente, però, il compito più importante di un corso di formazione specifico sul CdI è quello di *rendere consapevoli* i soggetti relativamente alle situazioni di rischio in cui possono venire a trovarsi, mettendo in discussione la loro naturale illusione a ritenersi più *morali, competenti e meritevoli* degli altri e, quindi, meno attaccabili da situazioni di CdI. Gli individui, infatti, sembrano avere una barriera psicologica al riconoscimento del CdI (Chugh *et al.*, 2005), tanto da renderlo invisibile anche a se stessi!

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Oggetto (dell'Economia Aziendale)*, documento presentato dal gruppo di studio della Sidrea (Società Italiana dei Docenti di Ragioneria ed Economia Aziendale) al I Convegno Nazionale Sidrea (Siena, 8/9 maggio 2008).
- ADB/OECD, *Managing Conflict of Interest: Frameworks, Tools, and Instruments for Preventing, Detecting, and Managing Conflict of Interest*, 2008.
- AIFA - AGENZIA ITALIANA DEL FARMACO, «I medici di fronte al conflitto di interessi», *Bollettino d'informazione del farmaco*, n. 1, 2000, pp. 1-4.
- ALLEGRETTI U., *L'imparzialità amministrativa*, Cedam, Padova, 1965.
- ARGANDOÑA A., «Conflicts of Interest: The Ethical Viewpoint», *Working paper*, IESE Business School, n. 552, 2004, pp. 1-17.
- ARMOR D.A., «The Illusion of Objectivity: A Bias in the Perception of Freedom from Bias», *Dissertation Abstracts International: Section B*, n. 59, 1999, p. 5163.
- AVORN J. - CHEN M. - HARTLEY R., «Scientific versus Commercial Sources of Influence on the Prescribing behavior of Physicians», *The American Journal of Medicine*, vol. 73, n. 1, 1982, pp. 4-8.
- BABCOCK L. - LOEWENSTEIN G., «Explaining Bargaining Impasse: The Role of Self-serving Biases», *Journal of Economic Perspectives*, n. 11, 1997, pp. 109-126.
- BARILE P., «Il dovere di imparzialità della Pubblica Amministrazione», in *Scritti giuridici in memoria di Piero Calamandrei*, vol. IV, Cedam, Padova, 1958.
- BAUMHART R., *An Honest Profit: What Businessmen Say about Ethics in Business*, New York, Holt, Rinehart and Winston, 1968.
- BAZERMAN M.H. - TENBRUNSEL A.E., *Blind Spots: Why We Fail to do What's Right and What to do About It*, Princeton University Press, 2011.
- BIANCHI M. - BIANCO M. - BIANCHI T. - SARCINELLI M., *I conflitti d'interesse e i servizi d'investimento*, Interventi tenuti nell'ambito del seminario su: «Nuove prospettive per l'intermediazione finanziaria nell'evoluzione del contesto economico», Castello dell'Oscano - Perugia, 23 marzo 2007.
- BOATRIGHT J., «Conflict of Interest: An Agency Analysis», in BOWIE N. - FREEMAN R.E. (eds.), *Ethics and Agency Theory*, Oxford, 1992.
- .-, *Ethics in Finance*, Oxford, Blackwell, 1999.
- BOLTON P. - FREIXAS X. - SHAPIRO J., «Conflicts of Interest, Information Provision, and Competition in the Financial Services Industry», *Journal of Financial Economics*, vol. 85, n. 2, 2007, pp. 297-330.
- BOYD E.A. - LIPTON S. - BERO L.A., «Implementation of Financial Disclosure Policies to Manage Conflicts of Interest», *Health Affairs*, vol. 23, n. 2, 2004, pp. 206-214.
- BRADLEY S., «Conflict of Interest», in MACRINA F. (ed.), *Scientific Integrity*, Washington, D.C., American Society for Microbiology, 1995.

- CARNEY G., «Conflict of Interest: Legislators, Ministers and Public Officials», *Transparency International Working Paper*, 1998.
- CARSON T.L., «Conflicts of Interest», *Journal of Business Ethics*, n. 13, 1994, pp. 387-404.
- CASSESE S., *Imparzialità amministrativa e sindacato giurisdizionale*, Giuffrè, Milano, 1973.
- CATTURI G., *L'azienda universale. L'idea forza, la morfologia e la fisiologia*, Cedam, Padova, 2003.
- CHUGH D. - BANAJI M.R. - BAZERMAN M.H., «Bounded Ethicality as a Psychological Barrier to Recognizing Conflicts of Interest», in MOORE D.A. - CAIN D.M. - LOEWENSTEIN G. - BAZERMAN M. (eds.), *Conflicts of Interest: Problems and Solutions from Law, Medicine and Organizational Settings*, London, Cambridge University Press, 2005.
- COHEN J.J., «Trust us to Make a Difference: Ensuring Public Confidence in the Integrity of Clinical Research», *Academic Medicine*, n. 76, 2001, pp. 209-214.
- CONNOLLY CK., «Conflict of Interest. Conflict of Interest Statement Should be Abolished», *British Medical Journal*, n. 313, 1996, pp. 1555-1556.
- DAVIS M., «Conflict of Interest Revisited», *Business & Professional Ethics Journal*, vol. 12, n. 4, 1993, pp. 21-41.
- DICKENS B. - COOK R., «Conflict of Interest: Legal and Ethical Aspects», *International Journal of Gynecology & Obstetrics*, vol. 92, n. 2, 2006, pp. 192-197.
- DIEKMANN K.A. - SAMUELS S.M. - ROSS L. - BAZERMAN M.H., «Self-Interest and Fairness in Problems of Resource Allocation», *Journal of Personality and Social Psychology*, vol. 72, n. 5, 1997, pp. 1061-1074.
- EEDY D.J. - GRAHAM-BROWN R.A.C., «Ethics and Conflicts of Interest in the BJD», *British Journal of Dermatology*, n. 151, 2004, pp. 1-2.
- ELLIOTT K.C., «Scientific Judgment and the Limits of Conflict-of-Interest Policies», *Accountability in Research*, n. 15, 2008, pp. 1-29.
- FELO A.J., «Ethics Programs, Board Involvement, and Potential Conflicts of Interest in Corporate Governance», *Journal of Business Ethics*, vol. 32, n. 3, 2001, pp. 205-218.
- FOSTER R.S., «Conflicts of Interest: Recognition, Disclosure, and Management», *American College of Surgeons*, vol. 196, n. 4, 2003, pp. 505-527.
- GIBBONS R.V. ET AL., «A Comparison of Physicians' and Patients' Attitudes Toward Pharmaceutical Industry Gifts», *Journal of General Internal Medicine*, vol. 13, n. 3, 1998, pp. 151-154.
- GOULDNER A.W., «The Norm of Reciprocity: A Preliminary Statement», *American Sociological Review*, n. 25, 1960, pp. 161-178.
- HANDFIELD R.B. - BAUMER D.L., «Managing Conflict of Interest Issues in Purchasing», *The Journal of Supply Chain Management*, vol. 42, n. 3, 2006, pp. 41-50.
- HASSELMO N., «Individual and Institutional Conflict of Interest: Policy Review by Research Universities in the United States», *Science and Engineering Ethics*, n. 8, 2002, pp. 421-427.

- HOLMES D.R. - FIRTH B.G. - JAMES A. - WINSLOW R. - HODGSON P.K., GAMBLE G.L. - POPP R.L. - HARRINGTON R.A., «Conflict of Interest», *American Heart Journal*, vol. 147, n. 2, 2004, pp. 228-237.
- HORTON R., «Conflicts of Interest in Clinical Research: Opprobrium or Obsession», *Lancet*, n. 349, 1997, pp. 1112-1113.
- INSTITUTE OF MEDICINE, *Conflict of Interest in Medical Research, Education, and Practice*, Committee on Conflict of Interest in Medical Research, Education, and Practice; Lo B, Field MJ, editors, 2009.
- JENSEN M.C. - MECKLING W.H., «Theory of the Firm: Managerial Behaviour, Agency Costs and Ownership Structure», *Journal of Financial Economics*, n. 3, 1976, pp. 305-360.
- LAMBSDORFF J.G. - FRANK B., «Bribing versus Gift-Giving: An Experiment», *Journal of Economic Psychology*, vol. 31, n. 3, 2010, pp. 347-357.
- LUEBKE N.R., «Conflict of Interest as a Moral Category», *Business and Professional Ethics Journal*, vol. 6, n. 1, 1987, pp. 66-81.
- MASLOW A.H., *Motivation and Personality*, Harper & Row, 1954.
- MATTARELLA B.G., *Conflitto di interessi*, Relazione discussa al Convegno “Le evoluzioni della legislazione elettorale di contorno in Europa”, Roma, 10-11 giugno 2010.
- MCMUNIGAL K.C., «Distinguishing Risk from Harm in Conflict of Interest», *Business and Society Review*, nn. 100/101, 1998, pp. 91-93.
- MEHRAN H. - STULZ R.M., «The Economics of Conflicts of Interest in Financial Institutions», *Journal of Financial Economics*, vol. 85, n. 2, 2007, pp. 267-296.
- MESSICK D.M. - BAZERMAN M.H., «Ethics for the 21st Century: A Decision Making Approach», *Sloan Management Review*, n. 37, 1996, pp. 421-441.
- MILGRAM S., «Some Conditions of Obedience and Disobedience to Authority», *Human Relations*, n. 18, 1965, pp. 57-76.
- .-, *Obedience to Authority: An Experimental View*, Harper and Row, New York, 1974.
- MONTALENTI P., «Il conflitto di interessi nella riforma del diritto societario», *Rivista di Diritto Civile*, II, 2004, p. 244.
- MOORE D.A. - LOEWENSTEIN G., «Self-Interest, Automaticity, and the Psychology of Conflict of Interest», *Social Justice Research*, n. 17, 2004, pp. 189-202.
- MORCK R., «Behaviorial Finance in Corporate Governance: Economics and Ethics of the Devil’s Advocate», *Journal of Management and Governance*, vol. 12, n. 2, 2008, pp. 179-200.
- NYE J.S., «Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis», *American Political Science Review*, vol. 61, n. 2, 1967, pp. 417-427.
- OCSE, *Principi di governo societario dell’OCSE*, 2004.
- OECD, *Corruption: A Glossary of International Standards in Criminal Law*, 2008.
- .-, *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences*, 2003.

- ORLOWKI J.P. - WATESKA L., «The Effects of Pharmaceutical Firm Enticements on Physician Prescribing Patterns», *Chest*, vol. 102, n. 1, 1992, pp. 270-273.
- OSTERLOH M. - FREY B.S., «Motivation, Knowledge Transfer, and Organizational Forms», *Organization Science*, vol. 11, n. 5, 2000, pp. 538-550.
- PALMER D. - ZAKHEM A., «Bridging the Gap between Theory and Practice: Using the 1991 Federal Sentencing Guidelines as a Paradigm for Ethics Training», *Journal of Business Ethics*, n. 29(1/2), 2001, pp. 77-84.
- PRONIN E. - LIN D.Y. - ROSS L., «The Bias blind Spot: Perceptions of Bias in Self versus Others», *Personality and Social Psychology Bulletin*, n. 28, 2002, pp. 369-381.
- REDWIN MA., «Physicians' Conflicts of Interest: The Limitations of Disclosure», *New England Journal of Medicine*, vol. 321, n. 20, 1989, pp. 1405-1408.
- RESNIK D. - SHAMOO A.E., «Conflict of Interest and the University», *Accountability in Research*, n. 9, 2002, pp. 45-64.
- RESNIK D., «Conflicts of Interest in Science», *Perspectives on Science*, vol. 6, n. 4, 1998, pp. 381-408.
- ROSSI G., *Il conflitto epidemico*, Adelphi, Milano, 2003.
- SCHNEIDER N., «Awareness and Management of Conflicts of Interest», *Journal of Public Health*, n. 18, 2010, pp. 597-600.
- SIGH J., «Determinants of the Effectiveness of Corporate Codes of Ethics: An Empirical Study», *Journal of Business Ethics*, 2011.
- SMITH B., «Declaring Conflict of Interest», *Emergency Medicine*, vol. 12, n. 2, 2000, pp. 157-158.
- SPENA A., «Punire la corruzione privata? Un inventario di perplessità politico-criminali», *Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia*, fasc. 4, 2007, pp. 805-844.
- STARK A., *Why Are (some) Conflicts of Interest in Medicine so Uniquely Vexing?*, Presented at the "Conference on Conflicts of Interest", Carnegie Mellon University, September 12-14, 2003.
- STUDDERT D.M. - MELLO M.M. - BRENNAN T.A., «Financial Conflicts of Interest in Physicians' Relationships with the Pharmaceutical Industry - Self-Regulation in the Shadow of Federal Prosecution», *New England Journal of Medicine*, vol. 351, n. 18, 2004, pp. 1891-1900.
- TANZI V., «Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures», *International Monetary Fund Staff Papers*, n. 45, 1998, pp. 559-594.
- TAYLOR S.E. - BROWN J.D., «Illusion and Well-Being: A Social Psychological Perspective on Mental Health», *Psychological Bulletin*, vol. 103, n. 2, 1988, pp. 193-210.
- TENBRUNSEL A.E., «Misrepresentation and Expectations of Misrepresentation in an Ethical Dilemma: The Role of Incentives and Temptation», *Academy of Management Journal*, vol. 41, n. 3, 1998, pp. 330-339.

- THAGARD P., «The Moral Psychology of Conflicts of Interest: Insights from Affective Neuroscience», *Journal of Applied Philosophy*, vol. 24, n. 4, 2007, pp. 367-380.
- THOMPSON D.F., «The Challenge of Conflict of Interest in Medicine», *Zeitschrift für Evidenz, Fortbildung und Qualität im Gesundheitswesen, German Journal for Evidence and Quality in Health Care*, vol. 103, n. 3, 2009, pp. 136-140.
- .-, «Understanding Financial Conflicts of Interest», *New England Journal of Medicine*, n. 329, 1993, pp. 573-576.
- TURPIN D.L., «Financial Conflicts of Interest Policies: From Confusion to Clarity», *American Journal of Orthodontics and Dent Facial Orthopedics*, vol. 138, n. 3, 2010, pp. 245-246.
- VALENTINE S. - FLEISCHMAN G., «Ethics Training and Businesspersons' Perceptions of Organizational Ethics», *Journal of Business Ethics*, n. 52, 2004, pp. 381-390.
- VICTOR B. - CULLEN J.B., «The Organizational Bases of Ethical Work Climates», *Administrative Science Quarterly*, n. 33, 1988, pp. 101-125.
- WAZANA A. «Physicians and the Pharmaceutical Industry: Is a Gift ever Just a Gift?», *Journal of the American Medical Association*, n. 283, 2000, pp. 373-380.
- WERHANE P. - DOERING J., «Conflicts of Interest and Conflicts of Commitment», in ELLIOTT D. - STERN J. (eds.), *Research Ethics*, Hanover, NH, University Press of New England, 1997.
- WILLIAMS-JONES B., «Beyond a Pejorative Understanding of Conflict of Interest», *The American Journal of Bioethics*, vol. 11, n. 1, 2011, pp. 1-2.
- WINCH S.P., «Conflict of Interest», *Encyclopedia of International Media and Communications*, n. 1, 2003.

Commento a:

“Conflitto di interessi nelle organizzazioni produttive”

di EMILIANO DI CARLO

a cura di

Flaviano Bruno*

OdV di CONSIP S.p.A., Roma

L'articolo affronta in maniera approfondita il tema del Conflitto di Interessi (CdI) partendo dall'analisi dei risultati di una specifica *survey* realizzata attraverso il sito “IntegritàPA” ed avvalendosi di una ricca serie di definizioni ed approfondimenti dottrinali sull'argomento.

Il CdI è poco conosciuto in generale e quel poco che se ne sa è spesso distorto, come emerge dall'analisi nel testo. La lettura di numerosi Codici Etici evidenzia infatti in maniera inequivocabile la comune scarsa conoscenza della fattispecie sia da un punto di vista giuridico che da quello, assai più articolato, sociologico. È corretta quindi l'impostazione adottata di una specificazione via via più dettagliata di cosa si debba intendere per CdI (attuale, potenziale ed apparente).

Difficile è effettivamente individuare i confini fra le tre fattispecie soprattutto quando se ne vadano a valutare le conseguenze. È appunto questo uno degli spunti di maggior valore del testo: aver disgiunto la causa dall'effetto che, di norma, risultano confusi ed assimilati. Se l'effetto del CdI non viene estratto e definito precisamente non se ne potranno mai in alcun modo definire le contromisure.

Questo non significa certo semplificare l'analisi anzi, lavorando accuratamente, si andranno ad inserire, fra le possibili conseguenze di un CdI, tutta una serie di casistiche, ad esempio il danno all'immagine che può presentarsi indipendentemente da qualsiasi comportamento tenuto dal soggetto sul quale grava il CdI, che in prima battuta ne erano escluse.

* <flaviano_bruno@libero.it>. Componente OdV di Consip S.p.A., Roma. Le posizioni espresse dall'Autore hanno carattere personale e non rappresentano necessariamente le posizioni della Consip S.p.A.

Il testo, anche qui con una brillante intuizione, posiziona le analisi da porre in essere per prevenire o limitare i danni di un CdI fra quel complesso di indagini che in campo aziendale vanno sotto il nome di ERM (*Enterprise Risk Management* - Analisi del rischio Aziendale). È infatti proprio questo l'approccio più corretto, inserire il CdI fra gli altri accadimenti che possono interferire con il raggiungimento dei fini aziendali, primo fra tutti la sopravvivenza.

Vista così a "tutto tondo" la problematica CdI assume ben altro aspetto e sarà possibile utilizzare strumenti più sofisticati per coordinare la fase valutativa prima e quella di gestione dopo, delle situazioni e dei contesti concretamente individuate.

Altro aspetto importante che viene evidenziato nel testo è poi quello della relazione diretta, non sempre vera per fortuna, fra CdI e corruzione. Qui forse l'analisi poteva essere un po' più approfondita. Se è vero che non tutti i CdI degenerano in corruzione non si può negare il contrario: qualunque fatto corruttivo ha alla base, se si estende sufficientemente l'orizzonte di osservazione, "almeno" un CdI. Tale assunto, dalla lettura del testo, può sembrare eccessivo ma basta l'osservazione di alcune delle fattispecie corruttive che non vengono esaminate nel testo: le "raccomandazioni" (perlomeno come le consideriamo in Italia nell'accezione – negativa – comune) e le varie tipologie di "ricatto" poste in essere nella variegata realtà economica nazionale, per convenire che – sempre – alla base troviamo un CdI.

Il CdI è un rischio, abbiamo detto, anzi uno dei rischi che ogni azienda, anzi ogni operatore economico, incontra durante la propria attività e come rischio va quindi considerato e gestito. Come rischio è ineliminabile, connaturato all'attività imprenditoriale, e la corretta attività imprenditoriale ne prevede la conoscenza, la misurazione ove possibile, e la gestione secondo criteri di accettazione che debbono essere fissati dal vertice aziendale e continuamente tenuti sotto controllo per verificarne la compatibilità con la sopravvivenza e sviluppo del soggetto economico stesso.

Ogni azienda deve fare una seria "mappatura" dei CdI che ha al suo interno e che può intercettare nella sua ordinaria attività, individuare i soggetti in capo ai quali risalgono tali conflitti e le attività che li connotano. Le informazioni presenti nel testo risultano, a questo scopo, essenziali, le tipologie riportate sono dei validi esempi utili a comprendere e catalogare le varie fattispecie di CdI. Ogni soggetto avrà cura di calare i numerosi esempi presentati nella propria realtà.

Una volta definito il contesto, con un processo iterativo, da ripetersi più volte fino al raggiungimento del livello di dettaglio desiderato, si catalogheranno tutti i possibili effetti che dai CdI identificati potrebbero derivare al soggetto. Anche

per tale attività il testo fornisce utili aiuti con una ricca serie di effetti (negativi e non) che possono aiutare l'identificazione.

A questo punto si possono, come indicato, porre in essere le politiche più opportune ed anche qui l'autore ci supporta suggerendo azioni e contesti che potranno essere intrapresi dagli operatori.

Prima di tutto: la conoscenza del problema; visto che c'è scarsa conoscenza di cosa sia e come si manifesti un CdI, sarà necessario farlo conoscere a tutti, in ogni modo, spiegarlo ai vari livelli aziendali con strumenti calibrati e personalizzati.

Questo intervento, su tutto il personale, suggerito correttamente nel testo, porterà alla necessità di "rifare" la mappatura per ricomprendere quanto nella prima fase non sia stato già rilevato.

Viene poi suggerito di avviare un accurato piano di formazione mirato ai "portatori" di CdI ed è certamente l'arma più potente. Far sapere a tutti cosa l'azienda si aspetta da loro in caso di CdI permette, anche sindacalmente, di porre le basi per tutti i successivi, purtroppo anche dolorosi, interventi. Questi interventi formativi vanno ripetuti anche perché i soggetti non si troveranno quotidianamente in condizioni di "esercitarsi".

Solo a questo punto, come indicato nel testo, si possono proporre le varie *disclosure* che gli attori potranno sottoscrivere e rispettare a ragion veduta.

Cosa debbano fare i soggetti che si ritrovano in una delle casistiche di CdI è ben illustrato: comunicazione, condivisione e astensione sono le azioni proposte. Sarà poi il vertice a decidere se e come agire (sostituire il soggetto eliminando il rischio o mantenerlo adottando le opportune contromisure: comunicazione ai terzi, affiancamento nelle fasi decisionali, ecc. oppure semplicemente trattenendo il rischio in carico).

Anche le azioni disciplinari, calibrate con il buon senso, sono necessarie per far comprendere che "non si scherza", che l'azienda investe sui propri collaboratori in informazione e formazione e si aspetta un ritorno in termini di adeguamento alle procedure aziendali (altro presidio essenziale per la corretta attribuzione e conoscenza di diritti e doveri).

L'adozione di corrette decisioni da parte dell'azienda presuppone la disponibilità di informazioni affidabili, di valutazioni corrette e, nei limiti del possibile, oggettive ed autonome. Chi in azienda sia in grado di fornirle nel tempo non è indicato dal testo. È l'unica lacuna. Esistono infatti ancora pochi in Italia, a dire il vero, specialisti di queste valutazioni: sono i *Risk Manager*, figure professionali note da tempo al settore finanziario che anche le aziende di altri settori cominciano ad apprezzare nei vari e differenziati ambiti in cui possono portare il loro

contributo. Ed il rischio Cdi è uno di quelli, forse il più urgente in Italia.

Quando il gestore politico ed amministrativo si troverà davanti a dati – numeri – sui rischi per Cdi che corre, sugli effetti che il possibile verificarsi di tali rischi comporta e sui vantaggi che deriverebbero dalla gestione scientifica degli stessi, potrà finalmente avviarsi quel circolo virtuoso che ci auguriamo comincerà ad “alleggerire” l’economia ed il Paese tutto dal fardello sempre più pesante della corruzione.

RASSEGNA BIBLIOGRAFICA

Recensione del volume:
**The Microstructure
of Financial Markets**

F. DE JONG - B. RINDI
Cambridge University Press, 2009

a cura di
Emilio Barucci*
Politecnico di Milano

Il libro di Frank de Jong e Barbara Rindi fornisce una buona rappresentazione dello stato dell'arte sulla teoria della microstruttura dei mercati finanziari. Un libro utile, adatto per corsi di *master* o dottorato in economia e finanza, che colma un vuoto nella letteratura fornendo un percorso *self contained* che parte dai modelli base per arrivare ad affrontare aspetti legati alla loro verifica empirica e al disegno dei mercati finanziari. Dopo il classico volume di O'Hara (1995) (*Market microstructure*, Oxford, Blackwell), questo volume rappresenta un utile strumento per conoscere la letteratura teorica ed empirica sull'argomento. Il tratto interessante del volume è il taglio didattico: gli autori hanno scelto, su ogni argomento, il modello o il risultato più significativo e lo hanno sviluppato in modo rigoroso ma accessibile curando anche l'interpretazione economico-finanziaria. Questa peculiarità lo rende prezioso per uno studente o un ricercatore che intende affrontare il tema del funzionamento dei mercati finanziari.

A differenza di altri mercati, i mercati finanziari rappresentano un interessante oggetto di studio per gli economisti ed un ambito su cui i *policymakers* e i regolatori debbono cimentarsi con attenzione. Non c'è soltanto il tema della concorrenza nel mercato; un mercato finanziario non è un'entità astratta, la sua struttura è progettata e definita con precisione e anche i minimi dettagli possono avere un effetto significativo sul suo funzionamento. Negli ultimi trenta anni, abbiamo assistito sia ad un poderoso lavoro sul fronte del disegno dei mercati finanziari ponendo attenzione a che la loro microstruttura favorisse l'efficienza e stabilità, sia

* <emilio.barucci@polimi.it>.

ad un'enorme letteratura che ha cercato di fornire le risposte alle istanze che occorreva affrontare sul fronte della *policy*.

Almeno in parte, anche la crisi finanziaria è un problema di microstruttura dei mercati finanziari con i mercati *over the counter* dove venivano scambiati i derivati del credito. Questi titoli presentano una bassa liquidità che impediva la costruzione di un mercato regolamentato. Analizzando la questione dal punto di vista classico dell'efficienza, il problema non è stato ritenuto significativo; la crisi ha mostrato invece che il tema del rischio di controparte può essere rilevante per la stabilità del sistema e questo porterà sicuramente ad innovazioni sul fronte del disegno dei mercati e a nuovi studi sul tema (collateralizzazione delle operazioni, costruzione di una *clearing house*).

Il volume propone un cammino che parte dalla teoria della microstruttura dei mercati per arrivare alle implicazioni empiriche e alle metodologie per testare le diverse teorie.

Il punto di partenza (Capitolo 1) è una sintetica ma precisa classificazione dei diversi mercati. I Capitoli 2-5 e 8 forniscono una interessante rappresentazione della moderna teoria della microstruttura dei mercati finanziari. Il Capitolo 2 affronta il funzionamento del classico mercato perfettamente concorrenziale, l'analisi verte sul vero tratto distintivo dei mercati finanziari rispetto ad altri mercati: il ruolo dell'informazione. Gli autori passano in rassegna il funzionamento dei mercati tramite lo strumento dell'equilibrio con aspettative razionali: risultati ormai classici – tra gli altri Grossman e Stiglitz (*American Economic Review*, 1976 e 1980) – mostrano che in assenza di rumore aggiuntivo (non legato al valore dei titoli quale ad esempio uno *shock* dal lato dell'offerta dovuto a operatori che operano per motivi di liquidità) i prezzi in corrispondenza di un equilibrio con aspettative razionali sono in grado di trasmettere perfettamente l'informazione privata fornendo una microfondazione alla teoria dei mercati efficienti e ai modelli che ipotizzano informazione omogenea nel mercato. In un mercato perfettamente concorrenziale privo di "rumore" (variabili aleatorie non legate al dividendo dei titoli) i prezzi in equilibrio trasmettono l'informazione privata. Questo risultato fornisce una "prova" dell'ipotesi che un *insider trader*, per il solo fatto di operare, trasmette la sua informazione privata agli altri operatori e quindi che l'informazione privata non abbia valore.

Questo tipo di analisi (perfetta trasmissione dell'informazione privata e quindi efficienza dei mercati) ha ben presto mostrato i suoi limiti. Non soltanto nei mercati siamo in presenza di rumore (operatori che scambiano per liquidità) che im-

pedisce la trasmissione dell'informazione privata, ma soprattutto il quadro descritto sopra presenta il mercato come un'entità astratta – il classico mercato perfettamente concorrenziale con il banditore walrasiano – svincolato dagli aspetti che nella realtà ne condizionano il funzionamento. In particolare, un mercato perfettamente concorrenziale omette di affrontare il tema della formazione del prezzo. L'esigenza di tenere conto di questi aspetti ha guidato la letteratura sulla microstruttura dei mercati finanziari. Una letteratura teorica che viene analizzata nei Capitoli 3-5 dove ci si concentra su tre modelli classici: Kyle (*Econometrica*, 1985), Glosten e Milgrom (*Journal of Financial Economics*, 1985), Stoll (*Journal of Finance*, 1978). Il merito del modello di Kyle è di spiegare come opera un mercato ad asta con un banditore che posta un prezzo di acquisto e di vendita e si impegna ad assorbire tutti gli ordini di mercato a quel prezzo in presenza di operatori in possesso di informazione privilegiata. Il modello rappresenta il *benchmark* per l'analisi della liquidità del mercato, per capire la dinamica dei prezzi delle attività finanziarie e l'efficienza dei mercati. Il problema del funzionamento di un mercato con *dealers* che postano un prezzo di acquisto e un prezzo di vendita è affrontato nei Capitoli 4 e 5. Il problema coinvolge sia il tema dell'informazione (con il rischio che il *dealer* ha di ricevere un ordine da un operatore informato) sia il tema dell'ammontare ottimo di titoli che il *dealer* deve detenere (*inventory*), due aspetti cruciali nel definire il prezzo *bid* e il prezzo *ask* del *dealer*. L'analisi teorica dei mercati ad asta è completata dal Capitolo 8 che si occupa del funzionamento di un mercato che presenta sia *market orders* (ordini al meglio/alle condizioni di mercato) che *limit orders* (ordini validi a determinate condizioni di prezzo).

Il volume passa poi a presentare le metodologie empiriche per la stima dei costi di transazione (*bid-ask spread*) – Capitolo 6 – e per determinare il prezzo di equilibrio in presenza di costi di transazione tenendo conto della liquidità dei mercati – Capitolo 8. Nel Capitolo 7 si dà conto dei recenti risultati che mostrano come i costi di transazione rappresentino una determinante significativa del premio per il rischio dei titoli.

Il libro è completo e scritto molto bene. Una valutazione d'assieme sulla letteratura proposta può essere tentata.

La prima considerazione riguarda la “maturità” della disciplina. L'impressione è che la teoria della microstruttura dei mercati finanziari abbia conosciuto una “età dell'oro” con risultati importanti conseguiti negli anni '80 e '90 e che oggi gli incrementi di conoscenza apportati dalla letteratura più recente siano di portata limitata, anche se sempre nuovi problemi di *policy* vengono proposti.

Questa considerazione si collega ad un limite intrinseco della letteratura sulla microstruttura dei mercati finanziari: fornire una analisi di equilibrio parziale. Allo stato dell'arte è difficile integrare un modello di microstruttura dei mercati all'interno di un modello di equilibrio economico generale. Questo rende l'analisi frammentata, fortemente dipendente dalle ipotesi, solo alcuni risultati sono robusti e l'analisi di benessere è limitata.

Come mostra il libro, la teoria ha avuto però ricadute importanti. In primo luogo ha fornito implicazioni di *policy* che sono divenute punto di riferimento nella costruzione dell'architettura dei mercati finanziari. In secondo luogo la teoria fornisce ipotesi che possono essere testate empiricamente con verifiche che hanno confermato i principali risultati dei diversi modelli. Queste considerazioni fanno sì che la teoria della microstruttura dei mercati finanziari sia oramai parte integrante del bagaglio culturale dei ricercatori in finanza e il volume è un buon punto da cui partire.

Recensione del volume:
**The Origins of Europe's
New Stock Markets**

E. POSNER
Cambridge MA, Harvard University Press, 2009

a cura di
Marcello Messori*
Università "Tor Vergata", Roma

1. Leggere oggi il volume di Elliot Posner, che è un giovane ma già affermato studioso di *political economy* e *political science*, provoca un effetto di spaesamento. Sebbene sia stato pubblicato nel 2009, tale volume è stato concepito e disegnato prima della crisi che ha colpito i mercati finanziari internazionali fra il maggio 2007 e l'aprile 2009 e che è poi sfociata in una pesante recessione dei principali sistemi economicamente avanzati e nei problemi dell'Unione monetaria europea (EMU). Esso interpreta la costruzione e l'affermazione di nuovi mercati azionari unificati e la crescita di nuovi intermediari finanziari transfrontalieri, che si è verificata nell'ambito dell'Unione europea (EU) dalla seconda metà degli anni Novanta al 2007, nei termini di una convergenza del modello istituzionale europeo-continentale verso quello statunitense; il che appare quantomeno semplicistico nell'attuale situazione di faticosa uscita dalla crisi e di difficili riforme delle norme e dei regolamenti da parte delle due aree economiche. Per giunta, *The Origins of Europe's New Stock Markets* (OESM) interpreta questa convergenza come il prevalere delle attività della burocrazia europea rispetto alla sovranità dei principali Stati membri; il che appare in contrasto con l'imporsi di contingenti interessi nazionali nella gestione della crisi del debito pubblico, scoppiata all'inizio del 2010 con il caso greco ed estesi poi ad altri Paesi periferici dell'EMU.

A una prima lettura, OESM si presenta dunque come un testo prematuramente invecchiato perché ha come oggetto di analisi una fase dell'EU, ormai superata dalla più grave crisi finanziaria e "reale" del secondo dopoguerra, e perché

* <messori@uniroma2.it>.

sembra aver poco o nulla da dire rispetto alle attuali e – fino a due anni fa – imprevedibili difficoltà dell'EMU. A una lettura più approfondita, il lavoro di Posner mette invece a disposizione un'implicita ma innovativa “chiave di lettura” rispetto alla crisi dei debiti sovrani nell'ambito dell'EMU e suggerisce così vie di soluzione sottovalutate dalle tradizionali interpretazioni economiche.

L'obiettivo di quanto segue è di giustificare le mie ultime affermazioni. Per farlo, offrirò dapprima una sintesi molto selettiva e orientata delle tesi di Posner (cfr. punto 2). Il mio interesse non verterà tanto sulla costruzione e sull'affermazione del mercato azionario europeo per le piccolo-medie società innovative e sulla conseguente adozione del modello finanziario statunitense, quanto su due implicazioni più generali e relative – rispettivamente – al ruolo svolto dalla burocrazia dell'EU e agli ostacoli da superare per la formazione di nuovi mercati europei. Richiamerò poi le gravi difficoltà che stanno caratterizzando la gestione del debito sovrano di alcuni Paesi periferici dell'EMU e che impediscono l'ordinato funzionamento dell'area dell'euro (cfr. punto 3). L'intento non sarà di offrire una descrizione accurata di tali difficoltà, ma piuttosto di sottolineare le possibili soluzioni e gli ostacoli (di natura economica e politica) che ad esse si frappongono. Emergerà così che il superamento degli attuali problemi dell'EMU richiede, proprio come nel caso delle innovazioni finanziarie europee esaminate da Posner, la costruzione di un nuovo mercato (quello degli *eurobond*) (cfr. punto 4). Questa costruzione avrà significative probabilità di successo solo se si baserà sulle iniziative delle burocrazie dell'EMU e dell'EU anziché sugli accordi intergovernativi fra Stati membri.

2. Il volume OESM mostra che il processo di unificazione dei mercati finanziari dell'EU, esaminato in dettaglio per il caso dei mercati azionari delle società innovative di minore dimensione, non è riducibile alle dinamiche di altre forme di cooperazione intergovernativa e ha preceduto – anche se è stato poi facilitato dal – l'introduzione della moneta unica. OESM sostiene inoltre che l'efficacia della selezione di tali specifici mercati azionari, con l'imporsi dell'*Alternative Investment Market* di Londra quale temibile concorrente del più consolidato Nasdaq all'inizio degli anni Duemila, non può trovare una spiegazione esaustiva nell'inasprirsi della regolamentazione statunitense (con l'introduzione del *Sarbanes-Oxley Act*) e nel parallelo addolcirsi di quella britannica (con la scelta del *light touch*). Si è viceversa trattato dell'esito di una progressiva e lunga trasformazione che ha attenuato la strutturale dipendenza delle imprese europee (specie se di piccole dimensioni) dai finanziamenti bancari e la pretesa avversione culturale dei risparmiatori e degli investitori istituzionali dei Paesi dell'Europa continentale al-

l'assunzione di rischi finanziari. Secondo Posner (p. 3) questa creazione di nuovi mercati, che si è accompagnata al rafforzamento di nuovi intermediari europei (per esempio, i *venture capitalist*), ha costituito “una variante di ciò che gli scienziati sociali indicano come cambiamento istituzionale”.

Come ho già accennato, l'impatto della recente crisi finanziaria e di quella “reale” non consente più di sostenere che i cambiamenti istituzionali dell'EU abbiano segnato una rottura irreversibile rispetto alla tradizione europeo-continentale di estesa protezione delle famiglie risparmiatrici e di non contendibilità della proprietà familiare delle piccole imprese. Di conseguenza, esso rende inappropriato concluderne che il modello finanziario europeo stia convergendo verso quello statunitense. La pervasività del contagio, innescato dall'accresciuta insolvenza dei mutui *sub prime* in un segmento dei mercati finanziari statunitensi, offre tuttavia una conferma del fatto che i mercati finanziari europei sono stati sottoposti a profondi cambiamenti istituzionali che ne hanno favorito l'unificazione interna e l'integrazione internazionale. Ai fini della mia tesi, la domanda cruciale diventa pertanto la seguente: quale è stato l'agente fondamentale di tali cambiamenti nell'ambito dell'EU? La risposta di Posner è netta: le istituzioni europee di governo in quanto distinte dai governi degli Stati membri. L'autore ritiene che, per quanto la Commissione europea e la burocrazia dell'EU siano prive di adeguate risorse e di incidenti poteri decisionali, la loro attività abbia avuto un peso decisivo nell'introdurre e dare consistenza a nuovi temi politici, nel coagulare intorno a questi temi possibili interessi e alleanze, nel fornire soluzioni tecniche all'altezza delle conseguenti sfide, nel collocare le novità in un quadro di graduale trasformazione istituzionale.

Le pagine forse più efficaci di OESM sono quelle, in cui l'autore mostra che l'influenza burocratica europea tende a manifestarsi mediante percorsi complessi e contrastati. Tali percorsi non portano subito a esiti netti e definitivi, ma possono snodarsi per più anni e accontentarsi a lungo di risultati parziali e fragili che vanno consolidati in modo cumulativo. Quasi sempre il successo di questi processi è contrassegnato dalla “formazione di un mercato”. Nelle parole di Posner (p. 15), in larga misura “la EU è un'impresa per la creazione di mercati. I ruoli dei *civil servant* sovranazionali, gli effetti cumulativi delle loro azioni e le battaglie politiche da essi fomentate vanno annoverati fra i fattori più importanti alla base della formazione dei mercati e del cambiamento nell'EU”. Ne deriva che la creazione di nuovi mercati europei non è riducibile allo sfruttamento di opportunità economiche ma è anche – se non soprattutto – la risultante di sapienti azioni politiche, ancorché gestite da agenti privi di un mandato elettivo e dunque di legittimità democratica.

3. Che legami vi possono essere fra il ruolo decisivo della burocrazia europea e l'attuale inadeguata gestione del debito sovrano di alcuni Paesi periferici dell'EMU?

A marzo del 2010, quando l'EMU era retta dalla sola moneta unica, gli Stati membri ritennero che interventi concordati per fronteggiare la crisi del debito sovrano greco avrebbero leso il Trattato europeo; essi decisero, quindi, di ricorrere a un insieme di prestiti bilaterali. A metà del 2010, quando la Commissione europea e un gruppo guidato dal Presidente del Consiglio europeo già elaboravano stringenti proposte di armonizzazione fiscale e di coordinamento macroeconomico, l'Ecofin e l'Eurogruppo hanno invece varato due meccanismi temporanei di sostegno (l'EFSM e l'EFSF, rispettivamente) per i Paesi dell'EMU che si trovavano in difficoltà per ragioni al di fuori del loro controllo. L'Irlanda e, più di recente, il Portogallo hanno utilizzato i finanziamenti di tali meccanismi. A dicembre del 2010, previa una modifica marginale del Trattato europeo, il Consiglio europeo ha poi varato un meccanismo permanente di stabilizzazione dei debiti pubblici degli Stati membri in difficoltà (l'ESM), che diventerà operativo da giugno 2013 e sostituirà l'EFSM e l'EFSF; e, all'inizio del 2011, è entrato in funzione il "semestre europeo", già disegnato dalla Commissione europea e finalizzato a concertare le politiche nazionali di bilancio e di crescita prima del loro varo da parte dei singoli Stati membri. Infine il Consiglio europeo del 24 e 25 marzo 2011, oltre ad approvare il nuovo e più severo "Patto di stabilità e crescita" e i meccanismi di prevenzione e di correzione degli squilibri macroeconomici fra Paesi dell'area (incluso il "Patto *euro plus*"), ha consentito all'ESM di acquistare sui mercati primari nuovi titoli pubblici emessi da Stati membri in difficoltà dell'EMU.

Questa sommaria descrizione degli avvenimenti basta a mostrare che vi è stato un legame, almeno temporale, fra l'avvio di nuovi presidi di coordinamento fiscale e macroeconomico da parte della burocrazia europea e la creazione di nuove istituzioni per la gestione della crisi del debito pubblico di Stati membri periferici da parte dei governi nazionali. L'aggravarsi delle tensioni di mercato sui titoli sovrani di Irlanda e Portogallo e le voci insistenti di una ristrutturazione non governata del debito pubblico greco hanno però provato che l'istituzione di tali meccanismi non è sufficiente a risolvere il problema. Del resto i tre Paesi, che hanno dovuto ricorrere al sostegno degli altri Stati membri o dei meccanismi temporanei da questi varati, hanno accettato i finanziamenti fuori tempo massimo e a condizioni proibitive sotto il profilo sia degli aggiustamenti macroeconomici imposti che degli oneri finanziari da pagare.

Tali problemi sono destinati ad aggravarsi a seguito del disegno dell'ESM. A differenza dei prestiti oggi erogati dall'EFSM e dall'EFSF, i crediti dell'ESM go-

dranno di *seniority* rispetto agli altri titoli di ogni debito sovrano e la loro concessione potrà essere subordinata alla ristrutturazione del debito in mano ai privati; il che ha l'effetto di disincentivare, fin da subito, gli acquisti e/o la detenzione dei titoli pubblici dei Paesi in difficoltà da parte dei risparmiatori e degli investitori istituzionali. Inoltre, la ritardata operatività dell'ESM sta rafforzando le scommesse speculative contro la tenuta dei bilanci pubblici degli Stati membri in difficoltà. Infine, la decisione di permettere all'ESM di operare sul mercato primario ma non su quello secondario dei titoli europei del debito pubblico aggrava i rischi sopportati dalla Banca centrale europea (ECB) che, dal manifestarsi della crisi greca, ha acquistato titoli del debito sovrano dei Paesi periferici sul mercato secondario e ha accettato tali titoli (al valore nominale) come garanzia per le "operazioni di mercato aperto" a favore del settore bancario europeo.

4. Il dibattito economico ha mostrato che la soluzione della crisi del debito sovrano degli Stati membri in difficoltà non presenta problemi irrisolvibili, ma richiede scelte cooperative da parte di tutti gli altri Paesi dell'EMU. Al riguardo, sarebbe sufficiente che tali Paesi adottassero quattro comportamenti: (1) la trasformazione dell'ESM in un meccanismo immediatamente operativo che effettui finanziamenti privi di *seniority* e che imponga oneri finanziari e condizioni macroeconomiche sostenibili per i Paesi mutuatari in difficoltà; (2) la concessione al nuovo ESM della possibilità di acquistare titoli pubblici di questi stessi Paesi anche sul mercato secondario, affiancando o sostituendo l'operare dell'ECB, e di allungarne le scadenze; (3) l'offerta di garanzie piene e congiunte sulle obbligazioni, emesse dal nuovo ESM per reperire le risorse necessarie a effettuare i finanziamenti agli Stati membri in difficoltà e gli acquisti dei loro nuovi e vecchi titoli del debito sovrano; (4) la concessione agli Stati membri in difficoltà di procedere a un *haircut* volontario e "dolce" del proprio debito pubblico.

Se i punti (1)-(4) trovassero realizzazione, vi sarebbero almeno tre effetti positivi: gli *haircut* dei debiti sovrani potrebbero essere sufficientemente contenuti da non innescare una valanga di insolvenze e da non generare, quindi, fattori di instabilità nell'area dell'euro e nel settore bancario europeo (ECB inclusa); l'allungamento delle scadenze dei debiti pubblici dei Paesi in difficoltà e la drastica caduta dei relativi oneri finanziari renderebbero più sostenibile il servizio finanziario di tali debiti e il connesso aggiustamento nel tempo dei relativi bilanci pubblici; di conseguenza, le probabilità di insolvenza dei debiti sovrani degli Stati membri in difficoltà sarebbero più basse con diminuzione del costo – *ex ante* – delle garanzie congiunte concesse al nuovo ESM sull'emissione delle sue obbligazioni.

Utilizzando le categorie della *political economy* anziché della pura tecnica economica, il volume di Posner ci aiuta a capire perché sia tanto difficile realizzare i punti (1)-(4) e raggiungere questi tre positivi risultati, ma anche perché si possa nutrire un qualche ottimismo circa il futuro. I punti (1)-(4) richiedono di costruire un nuovo mercato degli *eurobond* che unifichi i mercati dei titoli del debito pubblico dei singoli Stati membri dell'EMU e che sfoci in una cessione di sovranità nazionale in materia di bilancio e di politica fiscale. L'analisi che OESM dedica alla costruzione di un mercato azionario unificato dell'EU per le società di minori dimensioni, sottolinea l'incapacità delle *élite* economiche e politiche dei singoli Stati membri di superare le loro ottiche nazionali e di compiere progressi in tale direzione. Di conseguenza, la costruzione di un nuovo mercato azionario europeo per le società di minori dimensioni è stato il frutto di un lungo e accidentato percorso portato avanti dalla burocrazia europea. Considerazioni analoghe potrebbero valere per la costruzione di un mercato unificato degli *eurobond*.

Fra l'inizio del 2010 e oggi, la burocrazia europea ha fatto compiere straordinari progressi alla *governance* dell'EU e dell'EMU. Come si è in parte già detto, all'inizio del 2011 sono diventate operative una nuova vigilanza europea dei mercati finanziari e presidi di armonizzazione fiscale e macroeconomica fondati sul "semestre europeo"; inoltre, il Consiglio europeo di fine marzo 2011 ha approvato le proposte della burocrazia europea in merito al nuovo "Patto di stabilità e crescita", a meccanismi più stringenti di coordinamento macroeconomico, a un Patto fra Stati membri dell'EMU e – su base volontaria – dell'EU per l'attenuazione dei loro divari di competitività. Queste iniziative possono essere anche lette come le tappe di un nuovo percorso complesso e contrastato che è stato attivato dalla burocrazia europea e che è destinato a sfociare, come risultato parziale, nella formazione di un nuovo mercato degli *eurobond* e, come risultato finale, nell'unificazione delle politiche fiscali e macroeconomiche nell'ambito dell'EMU.

L'obiettivo finale è così ambizioso da richiedere tempi lunghi. L'incalzare della crisi del debito sovrano di Grecia, Irlanda e Portogallo e i suoi possibili effetti di contagio e di dirompente instabilità sull'area dell'euro sollecitano, invece, il raggiungimento nel breve termine dell'obiettivo parziale. L'incognita, che né il volume di Posner né – ovviamente – questa recensione sono in grado di sciogliere, è se i tempi degli accidentati percorsi della *political economy* siano compatibili con i vincoli della tecnica economica. Sarebbe delittuoso compromettere la costruzione dell'euro perché l'operare della burocrazia europea sforerà anche la "venticinquantesima ora". Forse un po' più di legittimità democratica avrebbe potuto tagliare i tempi.

RIVISTA DI POLITICA ECONOMICA

Trimestrale

ABBONAMENTI

Gli abbonamenti (annuali) decorrono dal mese di gennaio al mese di dicembre. A coloro che dovessero abbonarsi durante l'anno, saranno inviati automaticamente i fascicoli precedenti relativi all'anno di sottoscrizione.

Gli abbonamenti non vengono rinnovati automaticamente, pertanto l'abbonato è tenuto a rinnovare il proprio abbonamento e saldare la relativa quota di sottoscrizione di anno in anno.

- Un fascicolo (anno in corso di pubblicazione): Euro 30,00 più spese di spedizione

- Arretrati: Euro 40,00 cad. più spese di spedizione

I numeri non pervenuti devono essere richiesti entro e non oltre il termine di sei mesi dalla stampa del numero che segue, altrimenti verranno considerati come arretrati.

Si prega di segnalare le variazioni di indirizzo via email a

laura.mori@licosa.com o via fax al numero: +39 055 641257

INFORMAZIONI E SOTTOSCRIZIONI:

LICOSA SpA

Via Duca di Calabria 1/1

50125 Firenze - Italy

Responsabile: Laura Mori

tel. +39 055 6483201 - 055 64831

fax +39 055 641257

e-mail: laura.mori@licosa.com - licosa@licosa.com

QUOTE ABBONAMENTO

Euro 120,00 Italia

Euro 145,00 Altri Paesi

MODALITÀ DI PAGAMENTO:

- Assegno non trasferibile intestato a: LICOSA S.p.A.

- c/c postale 343509 intestato a:

LICOSA S.p.A.,

Via Duca di Calabria 1/1

50125 Firenze

- Bonifico bancario intestato a:

LICOSA S.p.A.

c/o Monte dei Paschi di Siena

IBAN: IT88 Z 01030 02869

000004160064

SWIFT: PASCITM1W04

NORME EDITORIALI PER GLI AUTORI

La Redazione della *Rivista di Politica Economica* dovrà ricevere via e-mail a: rpe@confindustria.it o su CD-ROM il *file* pdf ed il corrispondente *file* in formato Word con le formule elaborate in Equation Editor delle versioni definitive da pubblicare. È altresì indispensabile inviare alla Redazione il documento per la cessione del *copyright* firmato dall'Autore/dagli Autori senza il quale non si potrà procedere alla pubblicazione dell'articolo.

Possono essere presentati per la pubblicazione contributi e saggi scientifici inediti, in lingua italiana o inglese. Tutti i lavori vengono sottoposti ad una prima valutazione del Direttore Responsabile. Superata questa, nel caso di saggio scientifico, il lavoro viene sottoposto in forma anonima a due *referee* scelti fra accademici ed economisti dal Direttore Responsabile, sempre in forma anonima. Il contributo scientifico o *invited paper* viene valutato solo dal Direttore Responsabile.

La responsabilità degli articoli e delle opinioni espresse è da attribuire esclusivamente agli Autori. I diritti relativi agli scritti contenuti nella Rivista di Politica Economica sono riservati e protetti a norma di legge.

E' vietata la riproduzione in qualsiasi lingua degli scritti, o anche di una sola parte di questi, apparsi sulla Rivista di Politica Economica, salvo autorizzazione del Direttore Responsabile.

IMPOSTAZIONI GRAFICHE

Prima pagina:

1) Il titolo del testo va reso al centro della pagina. Sotto di esso deve apparire il nome e cognome dell'Autore, con asterisco sul cognome e richiamo in nota che riporti l'indirizzo e-mail seguito eventualmente dalla Facoltà o Dipartimento o Istituto per le *affiliations* universitarie o dal Servizio in caso di Enti. Non va specificata in nota la carica dell'Autore/degli Autori né recapiti postali e/o telefonici/fax che vanno comunque comunicati separatamente alla redazione.

2) Nella terza riga, centrato sotto il nome dell'Autore deve apparire il nome dell'Ente/degli Enti, seguito/i dalla città.

3) Nel caso di più Autori di uno stesso saggio, i cognomi devono rendersi in ordine alfabetico, mentre l'asterisco di richiamo deve apparire esclusivamente sull'ultimo cognome. Nella nota vanno resi in sequenza gli indirizzi di posta elettronica, ognuno seguito eventualmente dalle specifiche sopra citate. Sempre nella stessa nota, vanno indicati i ringraziamenti ed il *disclaimer*.

4) I saggi vanno corredati da una bibliografia e da un *abstract* in inglese di lunghezza massima di 100 parole seguito dal/dai codice/i di classificazione del JEL (Journal of Economic Literature) da indicarsi tra parentesi quadre Es: JEL Classification [...]. I codici sono consultabili sul sito:

<http://www.aeaweb.org/journal/elclasjn.html>.

Si prega di indicare alla fine dell'*abstract* le *keywords* per l'indicizzazione del testo sul sito RePEc.

NORME GENERALI

- 1) Le note dovranno essere numerate progressivamente.
- 2) Il cognome di Autori citati in nota va reso in carattere maiuscoletto con a seguire l'iniziale del nome e l'anno di pubblicazione del testo citato. La sequenza nella Bibliografia dovrà rispettare l'ordine alfabetico ed è indispensabile che tutte le voci bibliografiche citate nel testo trovino riscontro nella bibliografia e viceversa, le citazioni incomplete devono essere eliminate.
- 3) La bibliografia deve riportare in maiuscolo maiuscoletto il cognome dell'Autore e l'iniziale del nome, il titolo dell'opera tra virgolette « », città, casa editrice ed anno di pubblicazione. In caso di citazione di più Autori senza nomi specifici, questi vanno resi come....*et al.* se all'interno del testo oppure.....*et AL.* se in nota.
 - a) Se l'opera è inclusa in altra pubblicazione va resa come segue:
KRUGMAN P., «Pricing-to-market when the Exchange Rate Changes», in SWEN W.A. - RICHARDSON D.J. (eds.), *Real Financial Linkages Among Open Economies*, Cambridge (Mass), MIT Press, 1987, pp. 49-70.
 - b) Se l'opera è inclusa in una rivista, va resa come segue:
KNETTER M., «Price Discrimination by U.S. and German Exporters», *American Economic Review*, March, no. 79 (1), 1989, pp. 198-210.
 - c) Se l'opera fa parte di Working Papers o simili, compresi mimeos, va resa come segue:
DARVAS Z. - ROSE A.K. - SZAPARY G., «Fiscal Divergence and Business Cycle Synchronization: Irresponsibility is Idiosyncratic», Cambridge (MA), *NBER Working Paper*, n. 11580, 2005.
- 4) Negli elaborati in italiano **le citazioni di brani di Autori stranieri andranno rese in italiano**, mentre i termini in lingua inglese vanno resi in carattere corsivo.
- 5) Le **Tavole**: i titoli delle tavole (obbligatori) devono apparire al centro delle stesse, in carattere maiuscoletto così come la numerazione progressiva che va indicata alla loro destra (Es: TAV. 1 in italiano e TABLE 1 in inglese). All'interno del testo, le citazioni delle tavole vanno rese con la sola iniziale maiuscola.
- 6) I **Grafici**: i titoli dei grafici (obbligatori) devono apparire al centro delle figure, in carattere maiuscolo così come la numerazione progressiva che va indicata alla loro destra (Es: GRAF. 1 in italiano e GRAPH 1 in inglese). All'interno del testo, le citazioni dei grafici vanno rese con la sola iniziale maiuscola.
- 7) Le **Formule**: devono seguire una numerazione progressiva (da indicare alla loro sinistra, tra parentesi tonde, in carattere corsivo).
- 8) La dicitura **Enunciato/Ipotesi**: va resa in carattere maiuscolo/maiuscoletto seguita dai due punti mentre il testo composto in tondo.
- 9) La **Proposizione**: va resa in corsivo seguita dai due punti ed il testo composto in tondo.
- 10) La **Dimostrazione di un'Equazione/Analisi**: va resa in carattere grassetto tondo così come il numero dell'equazione/analisi da indicarsi tra parentesi, seguito dai due punti.
- 11) L'**Esempio**: va reso in corsivo seguito dal testo composto in tondo.
- 12) Il **Presupposto**: deve riportare un titolo e seguire una numerazione progressiva da indicarsi in alto a sinistra.

RIVISTA DI POLITICA ECONOMICA

Fondata nel 1911

La Rivista di Politica Economica è stata fondata nel 1911 come «Rivista delle società commerciali» ed ha assunto l'attuale denominazione nel gennaio 1921. È una delle più antiche pubblicazioni economiche italiane ed accoglie analisi e ricerche di studiosi appartenenti alle varie scuole di pensiero. Gli articoli pubblicati nella Rivista sono citati in Econlit, e-JEL, JEL ON-CD, in RePec e nella International Bibliography of the Social Sciences.

La Rivista è trimestrale dal 2009 e dal 2010 si articola in due numeri ordinari, un fascicolo monografico ed il numero speciale pubblicato in inglese e dedicato ai saggi vincitori del Premio per Tesi di Laurea in Economia «Angelo Costa» e alla Lezione omonima.

I saggi proposti per la pubblicazione dovranno essere redatti conformemente alle «Norme editoriali per gli Autori» indicate nella Rivista ed inviati alla Redazione sia in forma stampata sia in formato digitale (una copia completa di nomi e recapiti degli autori ed una copia anonima senza dati):

Redazione RIVISTA DI POLITICA ECONOMICA

Viale Pasteur, 6 - 00144 ROMA - ITALIA

e-mail: rpe@confindustria.it - Tel. +39.06.5903 601 - Fax +39.06.5903 349

Sito internet: <http://www.rivistapoliticaeconomica.it>

Coordinatore editoriale: Adriana Leo

a.leo@confindustria.it - Tel. +39.06.5903 793

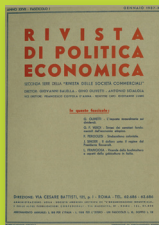
Garanzia di riservatezza. Il trattamento dei dati personali che riguardano l'abbonato viene svolto nell'ambito della banca dati elettronica della società LICOSA spa e nel rispetto di quanto stabilito dalla direttiva ex artt. 9/10/11, D.lgs. n. 196 del 30 giugno 2003 sulla tutela dei dati personali. Il trattamento dei dati, di cui garantiamo la massima riservatezza, è effettuato al fine di aggiornare l'abbonato su iniziative e offerte. I dati non saranno comunicati o diffusi a terzi e per essi l'abbonato potrà richiedere, in qualsiasi momento, la modifica o la cancellazione, scrivendo a LICOSA spa.



Servizio Italiano Pubblicazioni Internazionali S.p.A.
Viale Pasteur, 6 - 00144 Roma

Autorizzazione Tribunale di Roma n. 291 del 24-10-1950
Impaginazione: D.effe comunicazione - Roma
Stampa: Saro Italia Srl
Via Serafino Belfanti n°8, 00166 Roma
Finito di stampare nel mese di settembre 2011

Prezzo € 30,00



La Rivista di Politica Economica è stata fondata nel 1911 come Rivista delle Società Commerciali ed ha assunto l'attuale denominazione nel gennaio del 1921. È una delle più antiche pubblicazioni economiche italiane ed accoglie analisi e ricerche di studiosi appartenenti alle varie scuole di pensiero. Come 100 anni fa, la Rivista di Politica Economica nutre ancora "la fondata speranza di rendere un servizio utile all'educazione civile del nostro paese" grazie alla pubblicazione di scritti economici di valore e rilievo.

Saggi scientifici:

Le principali recessioni italiane:
un confronto retrospettivo
**Antonio Bassanetti - Martina Cecioni
Andrea Nobili - Giordano Zevi**

Direct Price Discrimination in the Hotelling
Model: Competition and Collusion
Stefano Colombo

"Silete, jurists" vs. "Silete, economists".
Towards an Integrated Economic and Legal Approach
Giuseppe Garofalo

Volontariato, beni relazionali e benessere soggettivo
Nunzia Nappo - Melania Verde

The Monetary Instrument in a Unionised Economy:
Flexible Inflation Targeting *versus*
Fixed Money Growth
Marcelo Sánchez

ANNI IC /C - SERIE III
luglio/settembre 2010-2011
Fascicolo VII-IX

Trimestrale - Poste Italiane S.p.A.
Sped. abb.post. - D.L. 353/2003
(conv. in L. 27/2/2004 n.46) art. 1 co. 1
DCB Roma - ISSN: 0035-6468