



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DEL MOLISE

INAUGURAZIONE ANNO ACCADEMICO 2018 | 2019

PROLUSIONE

LO SVILUPPO DEL MEZZOGIORNO:
DALL'INTERVENTO STRAORDINARIO
ALLA STRATEGIA EUROMEDITERRANEA

FRANCESCO FIMMANÒ

22 FEBBRAIO 2019



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DEL MOLISE

INAUGURAZIONE ANNO ACCADEMICO 2018 | 2019

PROLUSIONE

LO SVILUPPO DEL MEZZOGIORNO:
DALL'INTERVENTO STRAORDINARIO
ALLA STRATEGIA EUROMEDITERRANEA

FRANCESCO **FIMMANÒ**

Grafica e stampa a cura del



Finito di stampare febbraio 2019

Chiarissimo Prof Cassese, Signor Presidente della Regione, Autorità civili, militari e religiose, Magnifici Rettori, Gentili ospiti, Cari Colleghi impegnati nella ricerca, nella didattica e nella terza missione del nostro Ateneo e soprattutto Cari Studenti di Unimol, da quasi trent'anni come studioso ed operatore, e da quasi venti come Professore di Diritto Commerciale nel Dipartimento di Economia del nostro meraviglioso Ateneo, sono immerso nella realtà economica delle Regioni del sud e sono ora più che mai convinto che il Mezzogiorno - ed il nostro Molise che ne costituisce parte integrante - rappresenti la grande opportunità per avviare la ripresa e la trasformazione dell'intera economia italiana: un vero e proprio *terzo Risorgimento*.

1. Il divario tra il Nord e Sud del nostro Paese è il risultato di una lunga storia iniziata con l'unificazione cui siamo arrivati (come i tedeschi) in ritardo rispetto alle altre nazioni europee. La Germania, tuttavia, aveva avviato l'integrazione economica nel 1834 con lo *Zollverein* (*l'unione doganale*), che ha preceduto l'unificazione politica guidata da Bismarck. Viceversa noi siamo partiti privi di integrazione economica e con *una economia tradizionale di antico regime*¹. E probabilmente, in una penisola che complessivamente era ancora distante dai processi economici più avanzati, in corso in Inghilterra e in alcune zone del nord Europa, il divario era preesistente rispetto al periodo del *primo* Risorgimento.

Il Mezzogiorno nella sua storia non è stato caratterizzato solo da arretratezza e stagnazione, ma ha talora evidenziato, nelle giuste condizioni di sistema, una grande capacità di reazione alle condizioni di svantaggio iniziale. Ciò in particolare nell'unico periodo di ininterrotta convergenza: l'era del miracolo economico italiano e della migliore riuscita del cosiddetto "intervento straordinario". Il ventennio del *secondo Risorgimento*, tra l'inizio degli anni Cinquanta e l'inizio degli anni Settanta.

L'Italia, in questo periodo, è riuscita a realizzare una doppia convergenza sistemica, interna ed esterna. La "Cassa per Opere

¹ Cfr. S. Fenoltea, *The reinterpretation of Italian economic history. From Unification to the Great War*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011.

Straordinarie di Pubblico Interesse nell'Italia Meridionale", istituita con la legge 10 agosto 1950, n. 646 dal Governo De Gasperi e concepita come un ente pubblico dotato di forte autonomia, ha costituito, *insieme alla riforma agraria*, il vero motore di quegli anni². L'opera di uomini straordinari, come il grande giurista – che ne è stato il Presidente dal 1955 al 1976 – Gabriele Pescatore (nato a pochi chilometri da qui)³, è ancora visibile nel nostro territorio ed in particolare a Termoli.

La Cassa per il Mezzogiorno e l'intervento straordinario scaturivano da un modello teorico assolutamente originale, un paradigma sperimentale con al centro la Banca Mondiale e le politiche di sviluppo internazionali⁴, allo scopo di predisporre i programmi, i finanziamenti e l'esecuzione di opere straordinarie funzionali al progresso economico e sociale dell'Italia meridionale. L'idea venne al meridionalista Pasquale Saraceno ed al suo gruppo di lavoro (Donato Menichella, Francesco Giordani, Rodolfo Morandi, Giuseppe Cenzato e Nino Novacco già fondatori della SVIMEZ). Nelle intenzioni, l'ente intendeva ricalcare le agenzie di sviluppo locale avviate negli Stati Uniti d'America durante il *New Deal*⁵, a cominciare dalla *Tennessee Valley Authority*.

Questo modello è stato il frutto di un indirizzo interventista nell'economia, ma niente affatto statalista, in cui emergeva in primo piano il ruolo dell'azione pubblica nella programmazione e nella definizione dell'assetto dell'economia, come nel pensiero di John Maynard Keynes, con una specifica declinazione, riguardante l'implementazione della capacità produttiva e la crescita del sistema industriale nelle regioni meridionali⁶.

Dal 1951 sino al 1992, l'intervento straordinario ha realizzato investimenti per oltre 192.464 milioni di euro (ai valori del 2011) nelle regioni meridionali, per una media annuale di oltre 4.600 milioni di

2 Cfr. S. Cafiero, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, Manduria, Lacaita, 2000.

3 Cfr. G. Pescatore, *La «Cassa per il Mezzogiorno». Un'esperienza italiana per lo sviluppo*, Bologna, il Mulino, 2008.

4 Cfr. A. Lepore, *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca Mondiale: un modello per lo sviluppo economico italiano*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, 2013.

5 Cfr. P. Saraceno, *La mancata unificazione economica italiana a cento anni dalla unificazione politica*, in Id., *Il nuovo meridionalismo*, Napoli, Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, 1986, pp. 55-82.

6 Al riguardo, cfr. i bei saggi di A. Lepore, *L'evoluzione del divario tra il Nord e il Sud dal dopoguerra a oggi*, in AA.VV., *Mezzogiorno protagonista: missione possibile*, Roma, 2017, pp. 25 ss.; Id., *Divario territoriale, intervento pubblico e convergenza: la golden age meridionale, 1950-1973*, in G. Coco, A. Lepore (a cura di), *Il risveglio del Mezzogiorno. Nuove politiche per lo sviluppo*, Roma-Bari, Laterza, 2018, pp. 25-36; Id., *Questione meridionale e Cassa per il Mezzogiorno*, in S. Cassese (a cura di), *Lezioni sul meridionalismo. Nord e Sud nella storia d'Italia*, Bologna, il Mulino, 2016, pp. 233-260.

euro l'anno. Una cifra estremamente considerevole anche se, a guardare con attenzione, pari mediamente a circa lo 0,7% annuo del Pil italiano. Gli investimenti della Cassa, il primo strumento attuativo dell'intervento straordinario, hanno prodotto 16.000 km di strade, 23.000 km di acquedotti, 40.000 di reti elettriche, 1.600 scuole, 165 ospedali e tanto di questo anche in Molise⁷. Eppure l'opposizione in quegli anni rivolse molte critiche a questo modello, fino ad arrivare ad affermare che l'intervento fosse solo una maniera per favorire politiche assistenziali della Democrazia Cristiana.

Il successo dell'iniziativa, tuttavia, fu il risultato del riconoscimento della *reciprocità degli interessi* tra il Nord e il Sud nel senso della *complementarietà* del rispettivo sistema produttivo e dell'evoluzione del Mezzogiorno non solo in termini di sbocchi di mercato, ma di attività industriali diffuse, all'interno di una triangolazione di convenienze tra gli Stati Uniti, l'Italia e il Mezzogiorno stesso⁸. Ora come allora solo questa convergenza di interessi interna ed esterna con Europa, Stati Uniti e Cina può far funzionare il modello.

Nell'epoca del *miracolo italiano* il *turnaround* economico è stato impressionante, gli investimenti industriali nel Mezzogiorno sono cresciuti di due volte e mezzo⁹ ed il tasso di crescita del PIL è stato costantemente superiore di due punti percentuali rispetto alla media del Paese. Il sorpasso nei ritmi di crescita del Sud rispetto a quelli del resto dell'Italia era avvenuto in corsa durante un ciclo espansivo, quando solitamente le distanze si allungano, e aveva consolidato

7 Il Molise ricorre alla legge n. 646 del 10 agosto 1950 per ottenere un primo stanziamento di fondi. Sono state assegnate alla Giunta regionale del Molise – Regione separata dall'Abruzzo nel 1963 – somme per un ammontare complessivo tra i venti e i trenta miliardi di lire annui, sul totale di 100 miliardi stanziati annualmente per l'intero Mezzogiorno. In base alla legge questi fondi dovevano essere diretti alla realizzazione delle opere pubbliche, contenute nel Piano generale approvato dal Ministero competente. Le opere riguardarono in particolare la sistemazione dei bacini montani e dei relativi corsi d'acqua, la bonifica e conseguente irrigazione-trasformazione del sistema agricolo, la costruzione di acquedotti, reti fognarie e sistemazione di tracciati ferroviari. La legge consentì al Molise di avvalersi della Cassa, per espropriare i terreni da trasformare per l'uso agricolo, costituire i Consorzi di Bonifica, sistemare le strade esistenti. I finanziamenti servirono ad ultimare la transazione di beni economici tra gli Stati Uniti e l'Italia, nell'acquisto di macchinari e attrezzature ed utilizzati per agevolare le imprese artigianali che intendevano migliorare il proprio sistema produttivo. In virtù della Legge n. 634 del 29 luglio 1957, il Molise continuò a beneficiare dei sostegni finanziari ai settori agricolo e artigianale, preparando inoltre il territorio per uno sviluppo industriale nei settori alimentare – molini e pastifici –, dei materiali non metalliferi e dei cementifici. Con la Legge n. 1329 del 28 novembre 1965, il Molise impiegò i contributi in conto interessi a favore delle piccole e medie imprese locali. I beneficiari del contributo furono soprattutto le imprese che operavano nel settore manifatturiero, in quelli dei servizi e dell'agricoltura. E poi così avanti con l'attrazione delle grandi imprese italiane e straniere nei consorzi industriali.

8 Cfr. A. Lepore, *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca Mondiale: un modello per lo sviluppo economico italiano*, cit., pp. 273-274.

9 Cfr. A. Graziani, *Mezzogiorno oggi*, in "Meridiana", n. 1, 1987, pp. 202 e 209-210.

nella reciprocità e nella convergenza l'intera struttura industriale nazionale. Se si fosse data continuità a quella strategia di sviluppo, in gran parte sostenuta dall'intervento pubblico, tutto il Paese avrebbe retto meglio all'alternanza di ascesa e declino della sua struttura produttiva¹⁰, specie nella fase di crisi.

La successione di avvenimenti del periodo posteriore alla *golden age* (con la fine del sistema internazionale sorto a Bretton Woods, gli *shocks* petroliferi degli anni Settanta, la ristrutturazione dell'apparato produttivo italiano, la prevalenza di *una forma di liberismo senza regole a livello internazionale*¹¹, le crisi finanziarie internazionali e del sistema monetario europeo, *il decentramento regionale in Italia* e la fine del sistema bancario pubblico a sostegno dell'economia) ha restituito, quasi per intero, al territorio meridionale il divario, allontanandolo sempre più dall'obiettivo della convergenza¹². Il *big push*, la grande spinta alla crescita realizzata attraverso gli ingenti investimenti infrastrutturali e produttivi non è arrivata al punto di consentire al Mezzogiorno di camminare sulle proprie gambe, perché non è stata completata, specie per il subentro delle Regioni e l'avvio degli interventi a pioggia sul territorio meridionale.

L'avvento della globalizzazione si è verificato proprio quando l'Italia ha abbandonato definitivamente l'intervento straordinario, con la Legge 19 dicembre 1992, n. 488¹³, con il passaggio dalla logica delle iniziative concentrate nelle aree depresse, che presentavano un PIL per abitante inferiore al 75% della media dell'Unione, a quella del sostegno indirizzato anche alle aree in declino industriale e alle aree rurali svantaggiate, che erano localizzate in gran parte nel Centro-Nord. Inoltre, il Trattato di *Maastricht* e i suoi parametri di convergenza, inserendosi in un quadro internazionale caratterizzato dall'ascesa delle teorie neoliberaliste¹⁴, avevano imposto una consistente contrazione

10 Cfr. E. Felice, *Ascesa e declino. Storia economica d'Italia*, Bologna, il Mulino, 2015.

11 I sistemi di mercato privi di regole sono prima o poi destinati a implodere (P.A. Samuelson, *I sette errori dei liberisti senza regole*, in "Corriere della Sera", 21 ottobre 2008).

12 Cfr. S. Palermo, *Cicli economici e divario territoriale in Italia tra silver age e nuova globalizzazione*, in G. Coco, A. Lepore (a cura di), *Il risveglio del Mezzogiorno. Nuove politiche per lo sviluppo*, Roma-Bari, Laterza, 2018, pp. 37-45.

13 La Cassa venne soppressa e posta in liquidazione con D.P.R. 6 agosto 1984 dal 1° agosto 1984. Venne sostituita, due anni dopo, negli obiettivi e nelle funzioni, dall'Agenzia per la promozione e lo sviluppo del Mezzogiorno (AgenSud) istituita con la legge 1° marzo 1986 n° 64 e soppressa a sua volta con la legge 19 dicembre 1992 n° 488, a decorrere dal 1° maggio 1993, lasciando al Ministero dell'economia e delle finanze il compito di coordinare e programmare l'azione di intervento pubblico nelle aree economicamente depresse del territorio nazionale.

14 Cfr. J. Williamson (editor), *Latin American Readjustment: How Much has Happened*, Washington, Institute for International Economics, 1990.

della spesa, volta alla riduzione del debito pubblico.

Questo quadro veniva aggravato dal declino *delle imprese pubbliche*, che contribuiva a decretare la conclusione di un'intera fase di sviluppo industriale nel Mezzogiorno¹⁵ e dalla fine del sistema bancario pubblico, in una economia priva del mercato dei capitali e *tuttora bancocentrica*. Nel nuovo contesto, si è diffusa una strategia improduttiva, fondata sulla crescita locale non sistemica, con l'impiego delle risorse secondo lo schema della "pentola bucata"¹⁶, basti pensare alle leggi c.d. 64 e 488, ed all'utilizzo parziale e frammentario, privo di una strategia unitaria, dei "fondi europei".

La nascita e l'affermazione della "nuova programmazione"¹⁷, sebbene frutto del modello del *new public management*, rappresentò il colpo decisivo inferto alla possibilità del Mezzogiorno di completare il recupero facendogli perdere posizioni anno dopo anno. Si tornava ad una forma di "intermediazione impropria"¹⁸, che ha penalizzato il Paese nel suo complesso e ha offerto una immagine – di sovente fondata – di un Mezzogiorno opaco, sprecone e cialtrone, facendo nascere di converso la cosiddetta "questione settentrionale".

L'inizio dell'ultimo decennio del Novecento ha presentato andamenti negativi per il Sud, perché alla fine dell'intervento straordinario si è affiancato l'avvio di una ripresa sostenuta dalla svalutazione della lira, che ha favorito essenzialmente il sistema industriale del Nord. Tuttavia nella seconda metà degli anni Novanta il Mezzogiorno si è agganciato al corso positivo di quella fase europea, con una lieve ripresa della convergenza, che ha riportato il PIL *pro capite* del Sud al 56,7%, dopo la discesa al 55,3% del 1992¹⁹. Nei primi anni del nuovo millennio, in parallelo con l'ingresso dell'Italia nell'euro e in assenza di politiche organiche per il Mezzogiorno, si è

15 A questo riguardo, basta ricordare che: «In Italia, tra il '92 ed il '99, la vendita parziale o totale di imprese pubbliche ammonta globalmente a più di 90 miliardi di euro. L'Italia diviene il primo Paese al mondo per entità delle privatizzazioni. Per il Mezzogiorno questo significa non solo il cambio di proprietà di molti dei suoi maggiori stabilimenti, ma soprattutto la fine di un'epoca» (R. Tupputi, *Mezzogiorno e politiche di sviluppo territoriale dalla fine dell'intervento straordinario al 2012*, in "Itinerari di Ricerca Storica", XXX, n. 1, 2016, p. 102).

16 Cfr. R. De Bonis, Z. Rotondi, P. Savona, *Sviluppo, rischio e conti con l'esterno delle regioni italiane. Lo schema di analisi della "pentola bucata"*, Roma-Bari, Laterza, 2010.

17 Cfr. AA.VV., *La nuova programmazione e il Mezzogiorno. Orientamenti per l'azione di governo redatti dal Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica*, Roma, Donzelli Editore, 1998. Una recente rivisitazione di questa politica in G. Coco, G. Pasciullo, *Un quarto di secolo di politiche per il Mezzogiorno*, in G. Coco, A. Lepore (a cura di), *Il risveglio del Mezzogiorno. Nuove politiche per lo sviluppo*, Roma-Bari, Laterza, 2018, pp. 69-78.

18 Cfr. P. Barucci, *Mezzogiorno e intermediazione «impropria»*, Bologna, il Mulino, 2008.

19 Cfr. L. Bianchi, D. Mioffi, R. Padovani, G. Pellegrini, G. Provenzano, *150 anni di crescita, 150 anni di divari: sviluppo, trasformazioni, politiche*, in *Riv. Ec. Mezzogiorno*, XXV, n. 3, 2011, p. 72.

arrestata questa breve fase virtuosa.

Nella seconda parte del primo decennio del Duemila si è verificato un andamento altalenante del prodotto interno lordo per abitante, con alcuni momenti di recupero fino alla più grande recessione dell'economia italiana e globale dal dopoguerra, che ha colpito soprattutto il Mezzogiorno. Sono rimaste in piedi vigorose medie e piccole imprese che, però, nel mondo delle catene globali del valore, si pongono a valle delle stesse e costituiscono inevitabilmente l'anello debole di un sistema internazionale.

Dopo la "lunga crisi" che ha riportato le regioni del Sud ai livelli di sviluppo del dopoguerra, si è aperto un ciclo nuovo, inaugurato da tre anni di crescita del prodotto meridionale, con un primo recupero del differenziale rispetto alle altre regioni italiane ed un contenimento del divario registrato nelle precedenti fasi cicliche. La fase iniziale di ripresa del Sud, ancorché non omogenea, ha cominciato a mostrare un carattere strutturale, soprattutto in virtù della svolta dell'industria manifatturiera e delle esportazioni. La spinta decisiva a questa possibile nuova fase di sviluppo può essere offerta da una politica industriale nuova e dalla strategia nazionale e territoriale che va intrapresa a favore della coesione del Paese, della crescita competitiva del Sud e della costruzione di una *fase aggiornata* di "doppia convergenza".

2. Notoriamente – ed è tema caldo di questi mesi – l'azione di politica economica, sin dalla crisi del 2008, è stata orientata a "mettere i conti pubblici in ordine" adottando la strategia dell'*austerità espansiva*, con il risultato oggettivo di far letteralmente crollare non solo la dinamica ma financo il livello del PIL e facendo crescere il rapporto debito/PIL ²⁰.

Per il Fondo Monetario: "...Questo ritmo di crescita implica che l'attività produttiva tornerebbe ai livelli del 2007 soltanto alla metà degli Anni '20, allargandosi così la forbice con la crescita media dell'area dell'euro". Ma le cose sono andate persino peggio delle previsioni e di questo passo forse solo alla fine degli Anni '20 ritorneremo al PIL del 2007. Per scongiurare tutto ciò e le immaginabili

²⁰ La politica di *austerità*, condotta a livello europeo in questi anni e tesa a rimettere i conti in ordine, durante un periodo di grave crisi economica, ha determinato una caduta del prodotto interno lordo dell'Italia senza precedenti tra il 2008 e il 2105, territorialmente molto diversificata (-14% al Sud e -8% al Centro Nord), incidendo anche sulla capacità produttiva, soprattutto nel Mezzogiorno, dove nel comparto manifatturiero si è ridotta di oltre il 30%.

conseguenze occorrono poche e chiare linee di azione finalizzate a rilanciare lo sviluppo.

Con la riforma del titolo V del 2001 il Mezzogiorno è scomparso dalla Costituzione. Ad esso allude solo il quinto comma dell'articolo 119 riformato, che attribuisce la potestà esclusiva dello Stato a destinare risorse aggiuntive *per programmi straordinari di intervento a favore della coesione sociale*. Questo unico nesso specifico va inquadrato nella restante parte della riforma che garantisce il finanziamento integrale dei diritti essenziali (istruzione, sanità, mobilità) su tutto il territorio nazionale. Di tutto questo poco è stato realizzato, così siamo ben lungi dalla garanzia dei diritti fondamentali di cittadinanza sul territorio nazionale. Ciò, nonostante che, fin dal 2009, sia in vigore la legge 42 per l'attuazione del federalismo fiscale, che deve avere, come vedremo, un ruolo nella *strategia euromediterranea*²¹.

Un esempio è fornito dalla "perequazione infrastrutturale" prevista dalla legge, in gran parte disattesa e talora operante in senso opposto. L'articolo 7-bis della legge 27 febbraio 2017, n.18, tuttavia impegna il Governo ad una spesa in conto capitale nei territori pari alla quota della popolazione.

In realtà con la clausola del 34% delle risorse ordinarie a favore del Mezzogiorno prevista dalla legge, anche se non compiutamente applicata, si è fissato un orientamento di fondo, che permette oggi di destinare alle regioni meridionali, con un forte effetto perequativo, la quota – proporzionale alla popolazione – delle spese in conto capitale delle amministrazioni centrali dello Stato.

Nel periodo tra il 2000 e il 2016, tale quota di spesa ordinaria in conto capitale delle amministrazioni centrali è stata pari ad appena il 23%. La SVIMEZ, a questo proposito, ha valutato che, se la norma contenuta nella Legge 27 febbraio 2017, n. 18 fosse stata già attiva durante la lunga crisi, il PIL del Sud avrebbe dimezzato le sue perdite, passando tra il 2009 e il 2015 dal -10,7% al -5,4%, con un recupero ipotetico del 5,3%, salvando così circa 300.000 posti di lavoro²².

Tuttavia la perequazione deve riguardare anche gli investimenti delle grandi imprese pubbliche (di quelle poche rimaste dopo il

21 Cfr. A. Giannola, *Sud d'Italia. Una risorsa per la ripresa*, Roma, Salerno Editrice, 2015; Id., *Politiche dello sviluppo per il superamento del dualismo economico*, in L. Costabile, G. Lunghini, A. Quadrio Curzio, A. Roncaglia, R. Scazzieri (a cura di) *Gli economisti italiani. Protagonisti, paradigmi, politiche*, Accademia Nazionale dei Lincei, Roma, Bardi Edizioni, 2015, pp. 235-254.

22 Cfr. A. Giannola, S. Prezioso, *La clausola del «34%» delle risorse ordinarie a favore del Sud: una valutazione relativa al periodo 2009-2015*, in "Rivista Economica del Mezzogiorno", n. 1-2, 2017, pp. 5-15.

disastro delle cosiddette privatizzazioni), di cui il Mezzogiorno ha bisogno, accanto alle grandi multinazionali da attrarre, per funzionare da traino della piccola e media impresa autoctona. Occorre che lo Stato ritorni ad essere protagonista essendosi via via privato di una serie di poteri e di competenze senza che ciò producesse una maggiore efficienza del sistema. Danni importanti sono stati provocati dalla teoria del "privato è bello, il pubblico è brutto" che ci ha portato a smantellare la presenza dello Stato sul fronte economico e produttivo. Ci siamo privati degli asset strategici attraverso i quali l'Italia fu trasformata da paese agricolo e arretrato in una potenza economica ed industriale.

3. È necessario dunque un pieno ritorno all'intervento pubblico, non di impianto statalista, ma basato su una armoniosa ed efficace combinazione di *Stato e mercato*, che ponga al centro degli obiettivi di strategia industriale *la funzione dell'impresa*, come soggetto storico e *istituzione fondamentale* dell'ordinamento e del mercato. Strategia che può assolutamente convivere ed armonizzarsi con l'attenzione "ai conti pubblici".

L'impresa non è soltanto una diretta proiezione dell'imprenditore, ma è una realtà oggettivamente rilevante, cui l'ordinamento accorda tutela autonoma ed assegna un ruolo centrale. Essa costituisce il punto di riferimento e di saldatura in cui confluiscono gli interessi di tutti coloro che *si muovono* nel suo ambito: l'imprenditore, i lavoratori e tutti gli *stakeholders*²³. Si tratta di interessi diversi, spesso contrastanti, che tuttavia si compongono al fine di perseguire l'interesse oggettivo dell'impresa: il suo fisiologico inserimento nel *mercato*, interesse idoneo a sua volta ad appagare gli obiettivi individuali, perseguendo al contempo obiettivi di carattere generale. La vecchia nozione dell'impresa ovvero del modello che descrive azionisti, dipendenti, fornitori, creditori quali soggetti che forniscono gli *input* alla scatola nera che li trasformerà in *output* per i clienti è da tempo superata da una più complessa configurazione che tiene conto degli altri soggetti che hanno interesse alle vicende dell'impresa e del suo patrimonio: gli *stakeholder* primari ossia coloro che hanno una formale relazione

23 Il termine *stakeholder* venne utilizzato per la prima volta nel 1963 in un *memorandum* interno allo *Stanford Research Institute* (SRI) per indicare quei gruppi senza il cui appoggio l'organizzazione cesserebbe di esistere. Intorno a questo ceppo si è sviluppata una vera e propria *stakeholder theory* su quattro diversi filoni: la pianificazione strategica, la teoria dei sistemi, l'approccio della responsabilità e la teoria organizzativa.

contrattuale con l'impresa (fornitori, i lavoratori, i clienti, più in generale *i titolari di ragioni di credito*) e quelli *secondari*, ossia tutti gli altri soggetti e/o gruppi che influenzano o sono influenzati in modo indiretto dall'impresa (i sindacati, *i creditori involontari*, il mercato e soprattutto lo Stato). Il concetto stesso di impresa e di creazione di valore è cambiato profondamente con la fine del modello *fordista* e sotto l'onda inarrestabile della quarta rivoluzione industriale, che fa ormai procedere la *value chain* in una sequenza lunga e larga, che parte dall'ideazione, dalla progettazione e dalla finanza, passa per la produzione di beni materiali, immateriali e di servizi, attraverso un ampio impiego dell'automazione e delle tecnologie intelligenti, per arrivare alla commercializzazione e distribuzione, alla vendita e al consumo – fino al riuso dei prodotti in una logica di economia circolare – per l'appagamento dei bisogni e perfino dei desideri degli individui²⁴.

Occorre concentrare gli investimenti in un numero selezionato e contenuto di settori ed iniziative che possono fungere da locomotiva per l'intero sistema nazionale.

A questi fini una delle iniziative che merita particolare attenzione è il programma di istituzione di un sistema di *Zone Economiche Speciali* (ZES) nel Mezzogiorno²⁵, come attuazione di un principio generale definito dalla legge che prevede "... *in conformità con il diritto comunitario ... forme di fiscalità di sviluppo, con particolare riguardo alla creazione di nuove attività di impresa*"²⁶.

La fiscalità di sviluppo è qualcosa di diverso dalla fiscalità di vantaggio. In realtà, con l'allargamento dell'Unione Europea, la fiscalità differenziata è diventata solo una salvaguardia rispetto al vero e proprio *dumping* fiscale, che prima l'Irlanda e dal 2004 i nuovi entranti hanno praticato in seno all'Unione (il caso Apple è emblematico). Il diritto comunitario, come noto, vieta o fortemente limita differenziazioni "interne a un Paese" in ambito fiscale; un dato che risulta particolarmente penalizzante proprio per un sistema dualistico.

Secondo la Corte di Giustizia una fiscalità di vantaggio "regionale"

24 A questo tema vale la pena dedicare uno specifico approfondimento, unendo competenze giuridiche, di economia aziendale e storia dell'impresa, come sistemazione di un confronto avviato con il collega Amedeo Lepore.

25 Cfr. A. Lepore, P. Spirito, *Le Zone Economiche Speciali: una leva di politica industriale per lo sviluppo manifatturiero e logistico del Mezzogiorno*, in "Rivista Giuridica del Mezzogiorno", n. 4, 2017, pp. 855-967.

26 Cfr. A. Giannola, *Zone Economiche Speciali, nuove frontiere dello sviluppo*, in "Gazzetta Forense", n. 2, 2017, pp. 173 ss.

è ammissibile se sancita da un ente dotato di “piena autonomia istituzionale, procedurale e finanziaria” rispetto al governo centrale dello Stato di appartenenza. La Corte aderisce ad un federalismo di tipo orizzontale, laddove per le politiche di sviluppo di un sistema dualistico è essenziale il carattere verticale dell’intervento. Si pensi all’IRAP che, con la sua banda di oscillazione delle aliquote predeterminata dallo Stato, introduce una competizione fiscale interna che favorisce le regioni a maggior capacità fiscale²⁷.

Orbene, un sistema di Zone Economiche Speciali attivabile solo per iniziativa dello Stato e non a discrezione di un ente territoriale, risulta particolarmente adatto oggi come strumento operativo purché sia messo al servizio di *un disegno strategico*.

Nella prospettiva euromediterranea, un “sistema di Zone Economiche Speciali” ha la capacità di recuperare progressivamente il vantaggio posizionale, la condizione affinché la enorme rendita connaturata alla nostra centralità nel Mediterraneo possa effettivamente funzionare. Vanno implementate politiche funzionali a declinare e sviluppare l’impresa così intesa una *prospettiva euromediterranea*: reindustrializzazione e nuova industrializzazione intelligente, logistica avanzata ed integrata, energie rinnovabili, agroalimentare e “dieta mediterranea”, “*made in italy*” e turismo di qualità, rigenerazione urbana ed ambientale.

Euromediterraneo come strategia significa riequilibrio delle convenienze tra Sud e Nord Europa sulla base della centralità logistica del *Mare nostrum*. La ZES rappresenta una concreta innovazione istituzionale, che consente di avviare nel più appropriato dei modi quella fiscalità di sviluppo prevista nell’articolo 2 della legge 42 del 2009 di attuazione del federalismo fiscale, finora del tutto inapplicata. L’innovazione consente una razionale fruizione del “bene posizionale” del Mezzogiorno, con riferimento non solo all’area geografica ma anche ai suoi beni paesaggistici e culturali, che rappresentano una enorme rendita di tipo *ricardiano*. E tutto questo è un compito essenzialmente pubblico, in quanto il nostro Mezzogiorno subisce una perdita secca a vantaggio di chi ha viceversa predisposto misure adatte a compensare proprio *gli svantaggi posizionali*.

Il 40% dei traffici mondiali passa per il Mediterraneo ma solo

27 Cfr. A. Giannola, C. Petraglia, D. Scalerà *Residui fiscali regionali e riforma federalista. Quanto residuerà delle politiche regionali e redistributive?*, in A. Giannola, A. Lopes, D. Sarno, *I problemi dello sviluppo economico e del suo finanziamento nelle aree deboli*, Roma, Carocci editore, 2012, pp. 23-47.

una piccola quota riguarda l'Italia. Si entra dal canale Suez e si esce da quello di Gibilterra, per arrivare dopo altri cinque giorni di navigazione agli scali del Nord. In termini di consumi di energia, di sostenibilità ambientale, di inquinamento, di rispetto dell'ambiente e del clima, ciò è esattamente l'opposto di quanto si propone in astratto l'Unione Europea. L'Europa in linea di principio avrebbe tutto l'interesse a realizzare un realistico bilanciamento nella prospettiva della convergenza e della reciprocità.

La logistica, in questa dimensione, è politica nazionale e lo Stato dovrebbe avere il ruolo di regista. In tal senso, la proposta della SVIMEZ, in particolare delle *Filiere Logistiche Territoriali*, rappresenta uno strumento operativo teso a ridurre il *gap* infrastrutturale che condiziona i settori di eccellenza (si pensi, in primo luogo, all'agroalimentare certificato e di qualità) così da assicurare al Sud una maggiore apertura al mercato globale²⁸.

Le ZES non devono essere contenitori standardizzati, prototipi uniformi o rigidi, al contrario devono rappresentare veri e propri laboratori, utili per inserire rapidamente nel sistema aspetti di innovazione sia tecnologica che istituzionale; questa loro versatilità risponde ai canoni ed alla evoluzione della nuova configurazione dei sistemi industriali e produttivi in generale.

La ZES si propone infatti come una potenziale area che attrae e incardina sul territorio aspetti significativi delle catene del valore, sia per la componente dei servizi che per la componente tecnologica e della "quasi manifattura", che tipicamente si sviluppa ormai come fenomeno fortemente consolidato proprio nei *retroporti* ed *interporti* organizzati nei cosiddetti *distripark*.

La nostra Regione deve impegnarsi alla massima valorizzazione di questa opportunità programmando un sistema con la Calabria, la Puglia e la Sua autorità Portuale e la Basilicata, che io credo vada integrata con la Campania, specie alla luce dei progetti in corso di realizzazione tra Napoli e Bari. E la nostra area di Termoli ne rappresenta per molti versi un perfetto prototipo sul modello *Tangermed*.

Dal punto di vista della normativa europea le ZES si riferiscono all'articolo 107 del Trattato sul Funzionamento dell'UE (TFUE), che prevede 4 condizioni di ammissibilità: che la misura abbia origine statale; che non falsi la concorrenza; che non incida sugli scambi tra stati membri; che non dia vantaggi selettivi a specifiche imprese

28 A. Giannola, *Zone Economiche Speciali, nuove frontiere dello sviluppo*, cit., p. 175.

e produzioni. L'investimento ammesso alle agevolazioni deve essere mantenuto nella zona beneficiaria almeno per 5 anni e i beneficiari devono concorrere ad almeno un 25% dei costi ammissibili in forme prive di sostegno pubblico. I livelli di aiuto a progetti di investimento sono tra 10% e 25% dei costi per grandi imprese, maggiorabili del 10% per le medie imprese e del 20% per le piccole imprese. Il Regolamento Generale UE n. 651-2014 esenta dall'obbligo di notifica gli aiuti a finalità regionale agli investimenti, al funzionamento e allo sviluppo urbano per gli investimenti delle piccole e medie imprese, per le grandi solo l'investimento iniziale di una nuova attività economica. In tema di agevolazioni fiscali, non prevedendo la legislazione la possibilità di riduzioni dell'IRES, per interventi su questo aspetto occorre un provvedimento legislativo *ad hoc*. È libera invece la possibilità di incidere sul cuneo fiscale con interventi sull'IRAP, una imposta che già di per sé prevede una banda di oscillazione su base territoriale. Incentivo aggiuntivo specifico di contenimento del costo del lavoro è la fiscalizzazione degli oneri sociali, per quote che possono variare dal 45% al 75%²⁹.

Particolare rilievo, naturalmente, hanno le agevolazioni riguardanti gli oneri doganali: il regime delle immissioni in libera pratica esenta dagli obblighi doganali; il regime di deposito doganale; il regime di perfezionamento attivo, che rende possibile sottoporre all'interno della UE merci non europee a qualsiasi trattamento per riparazione, messa a punto, trasformazione senza oneri doganali (dazi ed IVA) e libere dall'applicazione di misure di politica commerciale.

Nelle ZES possono essere previste anche agevolazioni finanziarie a sostegno degli investimenti privati per la realizzazione di interventi complementari e funzionali nelle modalità che vanno definite con decreto del Ministero dello Sviluppo Economico. Il tutto sempre nella complementarietà e convergenza perché solo se cresce il Mezzogiorno cresce l'Italia.

4. Grande responsabilità è attribuita alle *Regioni meridionali* per il successo delle ZES, che potrebbe essere l'occasione di riscattarsi visto il tanto criticato, spesso giustamente, decentramento. La devoluzione di poteri a livello locale senza che vi fossero adeguate competenze

²⁹ A. Giannola, *Reti, distretti, filiere. Le problematiche fondamentali dello sviluppo italiano*, in A. Zazzaro (a cura di), *Reti d'Imprese e territorio*, il Mulino, Bologna, 2010, pp. 23-48; e in "Rivista Economica del Mezzogiorno", XXV, n. 1-2, 2011, pp. 293-314.

e qualità professionali nel tessuto istituzionale del Mezzogiorno, che pure aveva espresso figure nazionali di primo piano, è stata infatti una sciagura rispetto all'intervento straordinario. Probabilmente *i localismi*, le clientele, l'intermediazione impropria e l'ambiente anche culturale non ha funzionato come nella versione centralista. È così peggiorata la *governance* complessiva nelle regioni meridionali, ma anche nel resto del Paese; la competitività oggi non è data da capitale e lavoro solamente, ma, oltre che da conoscenza e informazione, dalla produttività totale dei fattori, che a sua volta dipende da *più amministrazione efficiente, giustizia tempestiva, formazione di risorse umane di livello eccellente*.

D'altra parte l'intervento straordinario fu modellato sul *New Deal* («nuovo corso» o letteralmente «nuovo contratto»), ossia il piano di intervento promosso dal presidente statunitense Roosevelt allo scopo di risollevarlo il Paese dalla grande depressione cominciata nel 1929 e sfociato nell'iniziativa della *Tennessee Valley Authority* (TVA), che era un'agenzia federale in qualche modo centralista, vista l'incapacità periferica nella gestione della crisi e nell'implementazione degli investimenti.

Dunque l'intervento deve essere dello Stato centrale e con pochi chiari obiettivi, senza interventi a pioggia ed integrarsi con le Regioni. Anzi tale intervento deve a nostro avviso integrarsi con coordinamenti di più Regioni che organizzino "uffici unici" specializzati e centralizzati: per il Molise in particolare con le Regioni dell'adriatico-centromeridionale. Ciò anche in virtù dello strumento della cooperazione rafforzata fra le stesse ai sensi dell'art. 117, comma 8, cost., per il migliore esercizio delle proprie funzioni anche con individuazione *appunto* di organi comuni rimanendo però autonome istituzionalmente e politicamente ³⁰. La questione è fondamentale perché come si è detto tra le cause purtroppo evidenti del declino della *golden age* vi è stato il decentramento funzionale ed

30 Nella generale debolezza delle Regioni meridionali, ancora più deboli appaiono quelle piccole, tra cui il Molise. Il tema, sul piano nazionale, era stato già affrontato in un ponderoso studio della Fondazione Agnelli del 1992, che configurò nuove 12 macroregioni. Fra queste, quella dell'Adriatico centrale, Marche, Abruzzo e Molise, chiamata, con un richiamo federiciano, "Marca Adriatica". L'accorpamento fu motivato dalla loro popolazione (non arrivano insieme a 3 milioni di abitanti) e dalla omogeneità fisica, sociale ed economica. Una strada simile fu intrapresa subito dalla Germania e, più di recente, dalla Francia, che hanno sostanzialmente dimezzato le loro articolazioni regionali. In Italia, terra di campanili e di mille identità locali, simile soluzione non avverrà facilmente, occorrendo oltretutto una revisione costituzionale. Questa idea è stata già illustrata più volte ed oggetto di un convegno proprio a Campobasso, il 31 ottobre 2014, cui hanno partecipato il Presidente della Corte Costituzionale Tesouro ed il Presidente della Svirmez Giannola, che l'hanno giudicata molto favorevolmente.

il venir meno di una strategia unitaria nazionale.

Questo obiettivo è diretto al fine di promuovere investimenti funzionali ad *una rigenerazione economica* coerente con i principi della cosiddetta *blue e circular economy*.

La *blue economy*, come è noto, è frutto del pensiero del famoso economista belga Gunter Pauli, il quale ritiene che tanto la *red economy*, quanto la *green economy* non riescano a dare risposta alla domanda di uno sviluppo consapevole, e dunque sostenibile, dell'economia. Perché non possa farlo la *red economy* è del tutto intuibile. La *red economy* è infatti fondata sul consumismo puro. Meno ovvio che non possa farlo la cosiddetta *green economy*. Tale modello economico infatti alloca, nell'ottica della preservazione dell'ambiente, maggiori oneri sulle imprese, costi che poi, prevedibilmente, sono trasferiti ai consumatori, compromettendo così, anch'essa, il benessere collettivo, o almeno di quelle fasce di cittadini che non sono in grado di sopportare il maggior peso collegabile a tale metodologia produttiva. Ci sarebbe, però, una terza via, quella appunto della economia blu. I cui fondamentali sono tratti *dagli ecosistemi naturali*, che mostrano di saper superare gli ostacoli frapposti alla sopravvivenza attraverso due innate abilità: creatività ed innovazione. Pertanto il modello della *blue economy* sembra in qualche modo coincidere con quello della economia circolare, che è esattamente il contrario dell'economia lineare, responsabile della produzione dei rifiuti in natura: grazie all'utilizzo efficiente delle risorse, l'economia circolare determina una frattura tra la crescita economica convenzionale ed il consumo energetico, l'inquinamento, i gas serra. Inoltre, consente di avviare un sistema produttivo del tutto innovativo, basato sulla minimizzazione degli sprechi, oltre che sul reimpiego degli scarti e dei residui di produzione, allo scopo di una "massimizzazione" della catena del valore³¹.

5. Una ultima parte del ragionamento riguarda il finanziamento delle imprese meridionali storicamente sottocapitalizzate. Una delle cause del descritto declino è stata la fine del sistema bancario pubblico, che aveva sostenuto nella *golden age* l'economia dei territori del Mezzogiorno, a cominciare dal Banco Napoli, punto di riferimento del sistema, la cui crisi non a caso fu determinata dalla fine dell'intervento straordinario e dal mancato finanziamento alle

31 Cfr. P. Lacy, B. Lamonica, J. Rutqvist, *Circular economy. Dallo spreco al valore*, Milano, EGEA, 2016.

imprese di progettualità già deliberate ed in corso.

Il malgoverno del rapporto banca-impresa di questi ultimi trent'anni ed il mutamento del quadro di riferimento precedente, ha prodotto gravi squilibri ed enormi danni. Orbene, il sistema bancario dovrebbe essere "ancillare" rispetto allo sviluppo delle attività industriali e imprenditoriali nell'economia reale. L'attivismo legislativo degli ultimi anni in materia non è andato sicuramente in questo senso³² e non è servito a granché. La Banca Centrale Europea mise a disposizione, subito dopo la crisi del 2008, oltre 1.000 miliardi di euro con operazioni di rifinanziamento a lungo termine a tassi di interesse vicini allo zero, nella speranza che queste risorse andassero a finanziare la ripresa. Viceversa sono state utilizzate in modo del tutto inadeguato. Paesi come la Spagna, al contrario (grazie alla tempestiva accettazione del «programma» di risanamento e con il supporto del cosiddetto Fondo salva-Stati), sono riusciti ad attivare iniziative che, coordinate con altre azioni della BCE, hanno permesso di conseguire la stabilizzazione del sistema bancario ed il conseguente sostegno alla ripresa. Viceversa l'Italia, nell'ultimo periodo di tempo, ha cambiato completamente il suo modello, con esempi di malgoverno del sistema bancario eclatanti, a cominciare dal caso *Monte Paschi di Siena*³³.

Tutto è partito dalla legge Amato-Ciampi e dalla *famigerata* gemmazione per legge delle cosiddette *Banche conferitarie* ad opera delle *Fondazioni di origine bancaria*, che a loro volta hanno subito una "mutazione genetica" forzata ed innaturale che avrebbe dovuto essere funzionale ad una sorta di "sviluppo etico dei territori"³⁴.

Eppure la storia di questi istituti, come di tanti altri, parte dai Monti di Pietà, che nascono come istituzioni finanziarie senza scopo di lucro nel tardo-medioevo³⁵. In Italia, in particolare, prendono abbrivo nella

32 Alla legge n. 5 del 29 gennaio 2014 (IMU-rivalutazione da 156.000 euro a 7,5 miliardi di euro del patrimonio della Banca d'Italia) hanno fatto seguito una serie di altre norme significative (la legge del 24 marzo 2015 n. 33 di riforma delle Banche Popolari, la legge 8 aprile 2016 n. 49 di riforma delle BCC; il provvedimento di garanzia statale sulle cartolarizzazioni - GACS; il decreto legge del 3 maggio 2016 n. 59, poi convertito, che si è occupato anche di procedure esecutive e concorsuali e di liquidazione della SGA).

33 Cfr. al riguardo F. Fimmanò, *Lo Stato si riprenda il governo del credito e lo metta al servizio dell'economia dei territori*, in "Gazzetta Forense", n. 3, 2016, pp. 581 ss.

34 Per un'ampia disamina si veda F. Fimmanò - M.R. Coppola, *Sulla natura giuspubblicistica delle fondazioni bancarie*, in "Rivista del notariato", LXXI, n. 4, 2017, pp. 649-690.

35 Da un punto di vista storico, i Monti di Pietà nascono dalla tradizione delle fondazioni religiose cristiane nel Medioevo, che, attraverso gli ordini militari (in primo luogo, i Templari), realizzarono una inedita combinazione di vita religiosa e azioni civili e militari, avviando la prima attività bancaria dell'Occidente.

seconda metà del XV secolo su iniziativa di alcuni frati francescani³⁶, con funzioni di *microcredito* a condizioni favorevoli rispetto a quelle di mercato. L'erogazione finanziaria avveniva in cambio di un pegno da parte dei clienti, a garanzia del prestito, che valesse almeno un terzo in più della somma da concedere in prestito³⁷. Il Monte della Pietà, fondato a Napoli nel 1539 con lo scopo di concedere prestiti gratuiti su pegno a persone bisognose, cominciò, nella seconda metà del secolo XVI, *anche a ricevere depositi*, dando così vita all'attività bancaria in senso proprio.

Le Fondazioni bancarie sono state istituite con il compito specifico di gestire il pacchetto azionario delle banche e non come enti *no profit*; il loro patrimonio deriva dal risparmio pubblico e comunque appartiene ad un ente che era pubblico e solo normativamente riquilibrato "in vitro".

Permane ancora oggi quell'"abbraccio mortale"³⁸ con le banche conferitarie che ha determinato un loro drastico impoverimento. Insomma, fondazioni "double face" che gestiscono patrimoni pubblici ma erogano senza alcun procedimento di evidenza pubblica, assumono senza concorsi e *spendono* senza vincoli effettivi, non subendo la normativa sanzionatoria in tema di reati contro la Pubblica Amministrazione né il controllo della Corte dei Conti.

Ma se il loro patrimonio è tutto di origine pubblica perché non tornare al passato? Non crediamo che queste fondazioni abbiano dato grande prova di utilità nel "governo sociale" dei territori, almeno farebbero qualcosa di utile sostenendo un sistema economico che comunque rimane *banco-centrico*³⁹.

Ora il tema non è la buona o cattiva riforma delle Banche locali di credito cooperativo e, prima di esse, delle Banche Popolari. Il dato

36 Lo scopo principale era quello di sostituirsi agli istituti di credito ebraici nell'ambito dell'attività di propaganda antiebraica dei francescani. La creazione dei Monti di Pietà era quindi preceduta da intense attività di predicazione, al fine di raccogliere il consenso popolare sulla necessità di epurare la società italiana dall'usura, praticando tassi di interesse più bassi di quelli richiesti dai banchi ebraici, al solo fine di coprire le spese di gestione.

37 La durata del prestito, di solito, era di circa un anno; trascorso il periodo del prestito, se la somma non era restituita, il bene in pegno veniva venduto all'asta.

38 T. Boeri, L. Guiso, *Quell'abbraccio mortale fra fondazioni e banche*, in "lavoce.info", 13 gennaio 2012.

39 La teoria del *bank-based system*, tipico di alcuni paesi europei (ed in particolare dell'Italia) riconduce al ruolo centrale delle banche la mobilitazione delle risorse finanziarie necessaria a supportare lo sviluppo economico (sul tema cfr. F. Locatelli, M. Messori, *Il sistema bancocentrico italiano è al tramonto. Fondazioni e banche popolari da riformare*, in "FIRStonline", 26 novembre 2013). Al di là dei tentativi, nel nostro Paese non abbiamo un vero mercato dei capitali costituito da fondi istituzionali, fondi sovrani, fondi pensione, fondi di *private equity*. Al contrario, soli due fondi pensione californiani, *Calpers* e *Calstrs*, gestiscono ben 430 miliardi di dollari di partecipazione.

di fatto è che sta venendo meno un ulteriore baluardo al sostegno effettivo del tessuto economico del Paese. Dopo la scelta sbagliata della fine delle Fondazioni bancarie con il ruolo di istituti di credito pubblico e la trasformazione in società per azioni, poi privatizzate in modo indiscriminato e selvaggio, stiamo assistendo alla fine di un altro segmento del credito, tipico delle specificità ordinarie italiane⁴⁰. Si pensi che in Francia, al contrario, lo Stato donò il 90% del *Crédit Agricole* alle Casse regionali e il 10% a dipendenti e pensionati, trasformando così questo soggetto pubblico in una società controllata, attraverso la *holding* Rue La Boétie, dalle Casse regionali. Ora che piccole banche territoriali finanzino imprese piccole è sicuramente anomalo e non virtuoso, tuttavia è ancora più anomalo un sistema in cui nessuno sostiene un tessuto economico sottocapitalizzato,⁴¹ ma ancora bancocentrico⁴².

Noi siamo giuristi e non economisti, ma abbiamo la percezione dei fenomeni economici per quello che accade sia nel mercato che nella legislazione per le imprese. Nella Commissione di Riforma del diritto delle società vi era quasi un "ordine di scuderia" per la creazione di quanti più strumenti innovativi di finanziamento al

40 Le banche territoriali infatti sono le uniche a sostenere la crescita del sistema produttivo italiano, rappresentato, come noto, per il 95% da piccole imprese. Nel nostro Paese, negli ultimi anni, le banche popolari hanno aumentato del 14% circa il credito offerto alle imprese e alle famiglie mentre le grandi S.p.A. lo hanno diminuito del 5%. Nell'ultimo periodo, prima delle riforme, le 70 banche popolari e le 380 BCC hanno insieme erogato credito alle PMI per quasi 240 miliardi di euro. Nel periodo della crisi tra il 2008 e il 2014, i finanziamenti alle piccole imprese esportatrici sono aumentati del 28%.

41 Gli Istituti centrali accrescono o riducono la disponibilità attraverso i prestiti e l'imposizione di obblighi di riserva alle banche commerciali. Richard A. Werner, docente di economia presso l'Università di Southampton, sottolinea tuttavia che, in base a questo modello, le non banche non possono creare denaro, ma si limitano a trasferirlo, come ha illustrato in un documento del 2014, sottoposto a esame collegiale, dal titolo *How do banks create money, and why can other firms not do the same?*, ora in "International Review of Financial Analysis", vol. 36, dicembre 2014, pp. 71-77. Il denaro deve nascere di proprietà pubblica, libero da debito, per finanziare i servizi utili alla comunità ed il sistema bancario commerciale deve essere privato del privilegio di creare moneta dal nulla come debito verso terzi. Le banche, sostiene Werner, dovrebbero fare solo ciò che i cittadini ignari pensano che facciano: prestare il denaro già esistente. Il 97% del denaro oggi disponibile verrebbe creato dal nulla dal sistema bancario privato. L'economista tedesco, direttore del Centro studi bancari dell'Università di Southampton, afferma dunque che sono proprio le banche locali, e non la Bce, le banche centrali e le grandi banche globali, il vero motore della creazione di credito produttivo e dell'ampliamento della base monetaria necessaria al sostegno della ripresa economica.

42 E' nota la forte dipendenza delle imprese italiane dal credito bancario, soprattutto a breve termine. La letteratura economica ha da tempo evidenziato la scarsa propensione delle banche a finanziare gli investimenti più produttivi, come quelli in ricerca e sviluppo o nei processi di internazionalizzazione, perché hanno orizzonti di lungo periodo e vengono percepiti come molto rischiosi. Stati Uniti e Regno Unito, dove il peso delle banche nel sistema finanziario è inferiore, hanno dimostrato una maggiore capacità di indirizzare il risparmio delle famiglie verso il finanziamento di queste tipologie di investimenti, registrando un più rapido sviluppo proprio nei settori innovativi e a elevato valore aggiunto (A. Pozzolo, "La finanza", in Andrea Goldstein (a cura di), *Agenda Italia 2023*, 2018, il Mulino, Bologna).

sistema delle imprese, tali da rappresentare la cosiddetta "terza via": laddove noi italiani abbiamo avuto sempre *equity* e *debt* nel senso proprio, cioè mezzi propri e prevalentemente *debito* bancario, con una sistematica sottocapitalizzazione del sistema delle imprese⁴³.

In realtà, creare un armamentario pluralista di strumenti è inutile se non si *ha un mercato di capitali*. Difatti, in dieci anni di applicazione della legge non si è visto un effettivo ricorso a questo tipo di strumenti. Alla privatizzazione del sistema bancario doveva seguire l'emersione di investitori istituzionali. In questo contesto, il venir meno dell'intervento pubblico nell'economia a mezzo di grandi banche pubbliche, accompagnato alla mancata emersione di tali investitori, è stato letale. Si è avvertita insomma l'assenza di un disegno strategico di fondo ed è prevalsa la possibilità di consentire a qualche "squalo" di appropriarsi di pezzi dello Stato.

Molte volte, dalla visione limitata della propria prospettiva nasce però una lettura socio-economica che va ben al di là della stessa: imparai da giovane studioso del diritto societario che dietro la scelta dell'Italia di vietare la circolazione delle azioni al portatore, che pure erano state contemplate nel codice civile, vi era una macro-scelta di politica economica, fatta da un legislatore autarchico che voleva che le imprese venissero sostenute dalle Banche, all'epoca in gran parte pubbliche, e che i cittadini investissero in titoli di debito dello Stato, a sua volta *dominus* del governo del sistema creditizio complessivo. Ci si meraviglia talora che le banche si comportino da "biechi imprenditori" perché siamo abituati ad un sistema bancario in cui vi erano i Banchi pubblici, i Monti di pietà e, poi, le Casse di risparmio e le Banche pubbliche, che avevano un ruolo ed una struttura completamente diversa dal modello dell'impresa societaria per azioni⁴⁴.

6. Ora il tema su cui riflettere, secondo il giurista che conosce la responsabilità sociale dell'impresa, è l'azzeramento negli anni novanta del secolo scorso di questo sistema, che buono o cattivo che

43 La riforma del diritto societario, d'altra parte, è ispirata dal tentativo di fondo di introdurre nel nostro sistema normativo vantaggi competitivi e comparativi per le imprese, specie in relazione al loro finanziamento, in funzione della maggiore competitività nel mercato globale, in un quadro di concorrenza tra ordinamenti (G. Di Loreto, *Diritto societario, mercati finanziari e concorrenza tra ordinamenti. Analisi comparatistica di un'equazione complessa*, in "Rivista di diritto dell'impresa", 2003, p. 81).

44 G. D'Angelo, A. Giannola (a cura di), *Credito per le piccole e medie imprese. Basilea 2 ed i cambiamenti nelle conoscenze, nelle competenze e nelle relazioni banca-impresa*, Napoli, Liguori Editore, 2009.

fosse, aveva una sua armonia e funzionalità. Non si concepiscono gli strumenti finanziari se non si implementa prima un mercato dei capitali e se non si hanno gli investitori istituzionali. Ho imparato da ragazzo, quando ero a Berkeley, che uno dei più grandi azionisti di società quotate statunitensi non era un qualche *tycoon*, ma il *Calpers*, il fondo pensioni californiano⁴⁵.

Al di là dei tentativi, nel nostro Paese non abbiamo questo mercato dei fondi istituzionali, dei fondi sovrani, dei fondi pensione, dei fondi di *private equity*. Dall'altro lato, abbiamo introdotto le azioni correlate, che scimmiettano le *alphabet stocks*, oppure gli strumenti finanziari di partecipazione ai patrimoni destinati e tante altre figure analoghe che sono rimaste del tutto inutilizzate. Inoltre, abbiamo perso una modalità tutta italiana di finanziamento e sostegno al tessuto economico, attraverso il tipo peculiare di sistema bancario cui eravamo abituati, mentre non abbiamo previsto nuove risorse per le imprese, specie meridionali, inevitabilmente sottodimensionate e sottocapitalizzate.

Gli Stati Uniti, dopo la crisi del '29 accelerarono la scissione tra proprietà e governo delle imprese, in un modello in cui alle banche si sostituiva il mercato dei capitali⁴⁶. Da noi, viceversa, la spina dorsale del modello economico erano, come detto, le banche pubbliche, che poi finanziavano e sostenevano il sistema dell'economia sotto il Governo dello Stato, a sua volta finanziato dai cosiddetti "*Bot people*", cioè dai sottoscrittori di buoni del Tesoro.

Negli anni novanta, sulla base del "mantra" che fosse l'Europa

45 I due fondi californiani, *Calpers* e *Calstrs*, peraltro, di recente hanno fatto dell'Esg (*Environmental, social and governance*) un tema importante nella loro politica di investimento. Una scelta che potrebbe fare da catalizzatore e rendere l'Esg una prospettiva rilevante anche per altri investitori. Soprattutto se si considera il fatto che, assieme, i due fondi gestiscono ben 430 miliardi di dollari. Lo scopo della scelta dei due fondi pensione è quello di aggiungere ritorno all'investimento dei loro iscritti, sia di migliorare l'ambiente e la società. Alcune ricerche dimostrano che investire secondo criteri sociali e ambientali paga anche a livello finanziario. *Calpers* non si limita a eliminare dal suo portafoglio titoli di società di settori discutibili, come quello delle armi. Il fondo, infatti, ha spostato circa 50 milioni di dollari all'anno in un portafoglio *ad hoc*, investendo in società che stanno sotto-performando, ma che potrebbero beneficiare dello stimolo Esg portato dal fondo, responsabilizzando il *management*.

46 Le principali caratteristiche del modello Usa cominciarono a definirsi negli anni '30, quando, come risposta alla crisi del '29, venne introdotta una rigida separazione fra banche di credito ordinario ed imprese industriali, che impediva alle prime di detenere partecipazioni azionarie nelle seconde. Questa separazione permise di aumentare notevolmente la contendibilità del controllo delle imprese, che era stata fino ad allora limitata dall'interferenza delle banche, accentuando così l'importanza del mercato azionario. La dispersione della proprietà delle imprese sul mercato azionario rese la *public company* americana il tipico modello di impresa manageriale, teorizzato, oltre che da Chandler (cfr. A.D. Chandler jr., *The Visible Hand. The Managerial Revolution in American Business*, Cambridge and London, The Belknap Press of Harvard University Press, 1977), inizialmente da Berle e Means (cfr. A.A. Berle jr., G.C. Means, *The Modern Corporation and Private Property*, New York, The Macmillan Company, 1932).

a chiedercelo, abbiamo rivoluzionato il sistema. Con lo slogan del sistema Basilea si è finito per togliere ogni sostegno alle imprese⁴⁷.

Orbene, i patrimoni delle fondazioni derivano dalle banche pubbliche trasformate e quindi sono risorse pubbliche. Attenzione, parliamo del vero fondo sovrano del paese: è inammissibile che un sistema di tale portata, che ha ancora il controllo o comunque influenza notevole e dominante sul sistema bancario, sia spesso ostaggio di notabili locali. Facciamo riferimento a patrimoni relevantissimi e a risorse enormi distribuite ogni anno sui territori di appartenenza. Pur volendo ammettere la logica del supporto ai territori, tutto deve avvenire secondo regole di trasparenza, efficienza, legalità, non come avviene adesso, peraltro sotto il controllo della Corte dei Conti, visto che non rileva la natura del soggetto ma la natura delle risorse.

Investire i lauti profitti delle banche in opere a sostegno delle comunità può sembrare a prima vista un progetto meritorio, nel quale le fondazioni assumono un ruolo di *moderno mecenate*. Ma, tolto il velo dell'apparenza, la situazione si rivela ambigua e gestita senza alcuna trasparenza, poichè qui non vi è un mecenate privato, ma un'istituzione che elargisce risorse derivanti dalla originaria proprietà pubblica. Vi sono presidenti di fondazioni che le gestiscono di fatto ormai da trent'anni, in modo da sopravvivere a se stessi. Peraltro, l'obbligo per le fondazioni di investire il 90% dei proventi nella regione di appartenenza privilegia il nord rispetto al sud del Paese, contribuendo a enfatizzare una differenza di disponibilità che ha ormai ampiamente superato il livello di guardia. Inoltre, se le sedi delle grandi fondazioni e delle relative grandi banche sono concentrate al nord, lo stesso non si può dire dei loro correntisti, o in generale della loro attività operativa. Sarebbe agevole trasformarle in S.p.A. e assegnare i pacchetti azionari al Ministero del Tesoro, che potrebbe dismettere le partecipazioni realizzando valori prossimi a 100 miliardi di euro *in funzione* di "taglia debito". In ogni caso, lo Stato avrebbe strumenti per governare concretamente il settore senza detenere partecipazioni.

47 La progressiva svalutazione dei "crediti problematici" accentua la prociclicità del sistema di Basilea con un regolatore che risponde alle difficoltà stabilendo incrementi dei coefficienti prudenziali tali da determinare ulteriori necessità di patrimonializzazione. Si alimenta così – dietro l'illusoria apparenza di solida virtù – una dinamica pro-ciclica che unitamente al rischio speculativo concernente le aspettative di deflazione, può rapidamente rendere problematico il finanziamento dell'economia. Che questo sia il carattere costitutivo del "modello di Basilea" al quale l'Unione Bancaria continua a ispirarsi del tutto meccanicamente è noto, e particolarmente pericoloso visto che ci si muove in una fase di acuta stagnazione e di ciclo negativo" (così A. Giannola, *Crisi finanziarie italiane. Asimmetrie vecchie e nuove*, in "Gazzetta Forense", 2016, p. 281).

Ora nessuno sogna o ipotizza che si possa tornare al passato come se nulla fosse accaduto. Tuttavia, occorre impedire il ripetersi di questi clamorosi errori, anche se fossero stati commessi in buona fede, perché, parafrasando Talleyrand, sarebbero comunque peggio di un crimine⁴⁸. Se lo Stato, la Cassa Depositi e Prestiti, le Fondazioni bancarie, le Casse di previdenza e di assistenza, devono intervenire in operazioni di salvataggio delle banche, devono farlo in funzione dell'economia reale, dell'economia dei territori. In questo momento storico, in una visione liberale e non liberista⁴⁹, occorre un intervento forte dello Stato nell'economia⁵⁰, proprio per avviare una nuova concezione di finanziamento alle imprese.

Tutto ciò anche per avviare forme di intervento e sostegno alla creazione di un mercato dei capitali⁵¹, funzionale al *venture capital*,

48 Charles Maurice de Talleyrand-Périgord pare abbia pronunciato la famosa frase (in realtà attribuita al collega Fouché): "È stato peggio di un *crimine*, è stato un *errore*".

49 Cfr. L. Einaudi, B. Croce, *Carteggio (1902-1953)*, a cura di L. Firpo, Fondazione Luigi Einaudi, Firenze, Leo S. Olschki editore, 1988. Il pensiero liberale, come metodo, al contrario di quello liberista e comunista, è diretto a perseguire lo sviluppo della dignità dell'uomo e può andare in un senso o nell'altro a seconda delle condizioni e delle situazioni, di tempo, di spazio e di luogo. Basti pensare che la cosiddetta "legislazione operaia" non è certo una legislazione comunista ma liberale. Einaudi sosteneva che tra le libertà economica e quelle politiche e civili vi è un nesso inscindibile. Croce andava notevolmente più in là, argomentando che i principi liberali attengono all'etica e sono compatibili – in linea astratta – con i diversi sistemi economici, in relazione ai diversi tempi e circostanze sino al collettivismo, o come poi, nei carteggi con Einaudi, precisa, con elementi di esso (F. Forte, *L'economia liberale di Luigi Einaudi*, Fondazione Luigi Einaudi, Firenze, Leo S. Olschki editore, 2009, pp. 195 ss.).

50 Il Fondo Monetario Internazionale ha sottolineato come nell'ambito di una crisi il sostegno pubblico potrebbe essere necessario, avvertendo l'opportunità di "attuare con cautela" la combinazione delle regole Ue sugli aiuti di stato con la nuova direttiva sulla risoluzione delle crisi bancarie (come ricorda A. Catricalà, *La concorrenza nel sistema bancario tra crisi finanziaria e tutela dei consumatori*, in "Gazzetta Forense", 2016, p. 278).

51 La creazione con la legge di bilancio per il 2017 dei piani individuali di risparmio (PIR), sostenuti da un regime fiscale favorevole, accresce gli incentivi per le famiglie a finanziare direttamente le piccole e medie imprese (PMI). Un impulso rilevante in questo senso potrà venire inoltre dall'entrata in vigore, a gennaio 2018, della Direttiva MiFID II, che imporrà agli intermediari finanziari un più elevato grado di trasparenza sulle caratteristiche dei prodotti finanziari offerti e sui costi dei servizi per la loro gestione. Nel Regno Unito, dove la Direttiva è stata anticipata da provvedimenti simili, l'effetto è stato positivo. In Italia la cultura finanziaria della popolazione è notevolmente inferiore e l'impatto potrebbe essere ancora più rilevante, portando più famiglie a investire in prodotti finanziari sofisticati, come azioni, obbligazioni e quote dei fondi di investimento e dei fondi pensione. La maggiore concorrenza nel mercato della gestione del risparmio favorita dall'entrata in vigore della MiFID II potrebbe inoltre incoraggiare la nascita di fondi specializzati nella gestione passiva di portafogli di partecipazioni in PMI, con elevata diversificazione e bassi costi di gestione. Attività finanziarie di questo tipo potrebbero beneficiare dei benefici fiscali previsti per i PIR, ma con costi di gestione molto inferiori, attraendo così un numero ancora maggiore di investitori. Nel nostro Paese, i fondi pensioni e assicurativi già oggi gestiscono circa 225-230 miliardi di euro. Parte di questi potrebbero essere utilmente indirizzati verso il finanziamento delle piccole e medie imprese, anche attraverso la sottoscrizione di capitale di rischio. Purtroppo, soprattutto i fondi pensione hanno dimensioni medie assai ridotte: il 65% gestisce attività totali per un ammontare inferiore a 100 milioni di euro; il 50% ha meno di 1.000 pensionati iscritti. Queste dimensioni sono incompatibili con una sufficiente diversificazione del portafoglio e la disponibilità di competenze manageriali e strutture di governo adeguate per investire in modo consistente nelle PMI. Potrebbero quindi essere utili interventi che favoriscano processi di aggregazione dei fondi pensione, anche in forma consortile (Cosi' A. Pozzolo,

all'*equity crowdfunding*⁵² ed al finanziamento delle *start up*, in un momento storico in cui il *gap* è divenuto nuovamente recuperabile se si percorre la strada giusta. Molte delle principali società quotate a Wall Street sono nate, nell'era globale postfordista, in pochi anni, spesso da giovani studenti universitari e dal binomio *business-education*, da idee innovative vincenti senza bisogno di grandi finanziamenti, laddove, nella società dell'industria di massa, l'avvio di grandi industrie pesanti avrebbe richiesto investimenti enormi. E, proprio per questo, nella nuova era digitale, nella quale l'industria nasce sempre più dalla conoscenza e si rivolge a un modello sempre più personalizzato, ci auguriamo che tanti nostri studenti dei nostri formidabili atenei seguano l'esempio dei loro colleghi americani e fecondino il territorio del Mezzogiorno e del Paese con intraprese innovative e coraggiose⁵³.

Questa è la vera sfida del *terzo Risorgimento* dell'Italia: uno Stato sovrano e liberale che intervenga in modo forte nell'economia dei territori per impostare e guidare una strategia *euromediterranea* e che metta al centro un sistema delle imprese adeguatamente sostenuto da un mercato dei capitali.

Parafrasando il premo Nobel per la letteratura George Bernard Shaw, direi: "C'è chi vede le cose come sono e dice: – Perché? –, lo invece sogno cose mai viste e dico: – Perché no? –".

"La finanza", in Andrea Goldstein (a cura di), Agenda Italia 2023, 2018, il Mulino, Bologna).

52 D'altra parte il *crowdfunding* moderno è una rielaborazione – guarda caso – di pratiche storiche risalenti al Settecento e all'Ottocento, come gli *Irish Loan Fund*, istituti collettivi di microcredito che combattevano la povertà del popolo irlandese. L'Italia si è dotata di una normativa specifica e organica relativa al solo *equity crowdfunding* che ha delegato alla Consob il compito di disciplinare alcuni specifici aspetti del fenomeno con l'obiettivo di creare un ambiente affidabile in grado, cioè, di creare fiducia negli investitori. Con l'entrata in vigore del Regolamento Consob, emanato con Delibera n. 18592 del 13 luglio 2013 di attuazione degli artt. 50-*quinquies* e 100-*ter* del Testo Unico della Finanza D.Lgs n. 58/1998 ("TUF"), sono state dettate norme volte a disciplinare il fenomeno del *crowdfunding* nell'ambito di misure intese a favorire l'imprenditorialità e l'innovazione mediante l'introduzione nel nostro ordinamento della figura della "*start-up* innovativa", alla quale tale modalità di finanziamento è elettivamente rivolta (cfr. P. Alvisi, *Equity crowdfunding: uno sguardo comparatistico*, in "Rivista di Diritto Bancario", n. 10, 2014. Peraltro, l'art 100 *ter* del TUF (Testo Unico della Finanza) prevede che chi acquista quote di *start-up* o PMI innovative sulle piattaforme di *equity crowdfunding* può intestarsele personalmente od anche intestarle fiduciarmente a un intermediario.

53 Negli USA esistono circa 12 centri universitari per imprenditori di successo. Le aziende fondate dai soli ex-allievi dell'università hanno generato migliaia di miliardi di fatturato annuo e hanno creato complessivamente 5.400.000 posti di lavoro. Si stima che l'Ateneo di Stanford abbia creato dal 1930 in poi 39.900 aziende, che se concentrate in un'unica nazione farebbero di quest'ultima la decima economia più grande al mondo. Le nuove imprese italiane impegnate in settori tecnologicamente avanzati e innovativi sono solo 4 tra le prime 150 quotate alla borsa di Milano (sono 17 le americane, 16 le tedesche, 9 le cinesi) e generano un fatturato di poco più di 1 miliardo di euro (negli USA si tratta di 325 miliardi di euro, 28,5 miliardi in Cina, 15,7 miliardi in Germania) e 47 milioni di euro di utile lordo. Il mercato statunitense delle *start up* innovative ha una capitalizzazione di 1.438 miliardi di euro pari al 17% della capitalizzazione delle prime 150 società quotate nelle due principali borse di New York (NYSE e NASDAQ).

ISBN 9788896394267

