



Fondazione Bruno Visentini

## SEMINARIO ANNUALE DI ORVIETO

“Quattro scenari per l’Italia: politico, economico, sociale, culturale”

23 marzo 2012

MATERIALI DI APPROFONDIMENTO GIURIDICO ECONOMICO

# L'ITALIA NEL CONTESTO DELLA CRISI: SCENARIO

(Prof. Gustavo Visentini)

Iniziamo con il riordinare i presupposti culturali a spiegazione degli accadimenti, e le ragioni che motivano le politiche che si vanno svolgendo in seguito alla crisi finanziaria che, iniziata negli Usa, ha coinvolto l'Europa, e l'area dell'euro. È opportuno avviare il discorso da questa prospettiva, che meglio ci consente di discutere i principi della regolamentazione, derivati dalla cultura Usa, che soprattutto li ha fatti propri, ripresi dall'Unione europea, oggetto di comune ripensamento. La crisi è stata affrontata con provvedimenti congiunturali, ma ha rivelato deficienze di ordine strutturale, le quali richiedono interventi istituzionali, in corso di formulazione. La premessa si rende necessaria, poiché l'economia mondo è uno spazio regolato prevalentemente dalle discipline nazionali degli attori, dove hanno netta prevalenza gli Stati Uniti, secondariamente l'Europa, quindi le altre aree. Di seguito veniamo a cogliere i nostri problemi, per approfondire l'evoluzione della legislazione in Italia, l'argomento che poniamo al centro dell'incontro. La nostra legislazione resta prevalentemente congiunturale, sicché si riaffacciano quei problemi istituzionali, che non abbiamo saputo affrontare all'epoca dell'adesione alla moneta unica. Lo studio resta ricognitivo, ma lo si vorrebbe rappresentato con quella sintesi che consente alle ricerche accademiche sulla legislazione in corso di darsi ragione delle politiche, e delle politiche economiche, sottese agli interventi; che stimola le riflessioni sugli interventi istituzionali, da più parti richiesti.

Ci rivolgiamo ai nostri dottorandi nelle materie tributarie e commerciali; ai ricercatori del Ceradi e dei centri collegati; ai colleghi con i quali da tempo collaboriamo. È l'occasione per avviare il confronto con gli economisti in vista, se possibile, di articolare l'Istituto di ricerca con la componente economica, mentre ora soffriamo della nostra preparazione prevalentemente costretta nel giuridico, ed anche qui con limitazioni. La crisi che stiamo vivendo impone l'integrazione di diverse vocazioni; abbiamo l'ambizione di perseguirla. Si potrebbe avviare un'esperienza di comune lavoro, da proseguire con stabilità come originale impostazione degli approfondimenti intellettuali, per concorrere ai dibattiti in corso.

## I

### (La crisi viene dagli Stati Uniti)

- (*Interventi a sostegno della domanda*) La crisi è esplosa negli Usa nell'estate del 2007<sup>1</sup>. Le perdite delle banche (e di parte dell'industria automobilistica, colpita dal calo dei consumi) sono state coperte da prestiti (postergati) dello Stato, che così ha visto crescere il debito. Lo stesso è accaduto e sta accadendo in paesi europei (GB, Spagna, Irlanda) nei quali analogamente il debito pubblico ha sostituito il debito privato. La caratteristica del dollaro, di essere moneta di riserva internazionale, ha consentito agli Usa di accrescere l'indebitamento statale e di sostenere il debito commerciale, senza immediate conseguenze sulla solvibilità del Paese e sul costo dell'indebitamento, rimasto assai ridotto. Ha consentito anche, parzialmente, di sostituire con interventi pubblici il crollo della domanda privata; in termini non sufficienti secondo un indirizzo politico, fortemente contrastato nel Congresso dall'altro indirizzo, il quale, disponendo della maggioranza parlamentare, ha impedito quella dimensione di investimenti pubblici ritenuta necessaria per sostituire la domanda privata, e superare la crisi diffusa nell'economia reale. Investimenti che la condizione del dollaro consentirebbe agli Usa.

L'Europa invece non dispone di monete internazionali in grado di perseguire una decisa politica di rilancio della domanda. Perciò l'indirizzo sino ad ora seguito è di rigore nella gestione della finanza pubblica, con danni per l'economia reale, e quindi rischi di ulteriore aggravamento del debito pubblico. La GB per prima ha avviato una decisa politica restrittiva a sostegno della sterlina, a difesa della City, nell'integrazione dei mercati dei capitali.

- (*This time is different*) La crisi era maturata da tempo ed era prevedibile; le condizioni che la preparavano erano state da più parti denunciate, peraltro senza scalfire la visione comune tra i mercati, condivisa dalle autorità di regolamentazione, che *This time is different*. A rendere i tempi differenti rispetto al passato è la *new economy*; la *dotcom revolution*; anche la convinzione, che Greenspan aveva impersonato, secondo la quale la speculazione può essere corretta soltanto dal mercato (a quale livello l'autorità può dire che il prezzo è speculativo?); quando l'autorità monetaria garantisce la stabilità generale dei prezzi, le anomalie inflattive negli immobili o nella borsa (*asset inflation*) si riveleranno congiunturali; saranno necessariamente assorbite nell'andamento generale dei prezzi; senza che i danni possano diffondersi, anche per le tecniche d'intervento sofisticate di cui oggi si dispone. È un pensiero così debole che, alla luce degli accadimenti, è apparso insufficiente a giustificare le politiche seguite.

Ci si domanda:

\* (*La congiuntura è stata artificialmente sostenuta sino ad esplodere in crisi?*) Negli anni pregressi, dalle autorità politiche, d'accordo con la banca centrale, in presenza di una congiuntura dell'economia reale che non avrebbe consentito i tassi di sviluppo denunciati in quegli anni, è stata volutamente perseguita una politica di sostegno della domanda mediante l'espansione del credito? La congiuntura è stata artificialmente sostenuta? L'eccedenza cinese ha finanziato l'indebitamento privato e pubblico, con tassi tenuti artificialmente assai bassi? Al livello globale non risulta dimostrata un'eccedenza di risparmio tale da giustificare quei tassi; l'improvvisa loro elevazione è uno dei fattori che ha scatenato la crisi. L'indirizzo seguito ha consentito di contenere i salari e le remunerazioni dei fattori produttivi dell'economia reale (livello generale dei prezzi), mentre sono esplose le remunerazioni ed i profitti nella finanza (dove si è riversata la spinta inflattiva); così la finanza ha acquisito posizione preminente nella gestione dell'economia globale (è significativa la crescita delle componenti: profitti, dividendi, salari di *Wall Street* rispetto a *Main Street*). Si era forse formata la convinzione che ormai si disponeva di strumenti di gestione delle crisi, così da poter azzardare questa politica di espansione finanziaria? L'Amministrazione Bush riteneva di contenere la crisi almeno sino all'avvento della nuova presidenza?

\* (*Regolamentazione o deregolamentazione?*) Quanto la crisi deve alla politica di deregolamentazione della finanza perseguita dall'epoca in cui si è consentita la banca universale? Sulla regolamentazione abbiamo uno scontro ideologico, accademico, d'interessi e quindi sensibilmente politico; non da oggi, ma divenuto acuto nell'esperienza Usa, attualmente in piena campagna elettorale.

Le correnti favorevoli alla soppressione di ogni regolamentazione hanno lamentato la strumentalizzazione delle vigilanze e le distorsioni dovute alla regolamentazione. L'indirizzo per la deregolamentazione si è tradotto negli anni passati spesso in via di fatto, in indirizzi politici trasmessi alle vigilanze di *lasciar correre*. Le vigilanze sono divenute *captive* del mercato. Come non rendersi conto delle frodi nell'espansione dei crediti *subprime*? Delle anomalie della cartolarizzazione? Della finanza parallela, completamente deregolamentata, germinata sulle società veicolo? Come non realizzare che i *credit default swaps* altro non sono, nella loro sostanza economica, che un'assicurazione, per la quale si dovrebbero chiedere le dovute riserve a fronte dei rischi assunti? Come non adeguare la contabilità dei bilanci alle nuove tecniche contrattuali, con la conseguenza che non soltanto l'impresa non rileva in bilancio i rischi che pur gravano sul suo patrimonio; ma anche, nell'opacità, di una diffusione incontrollata dei rischi? Come accettare nell'indirizzo della deregolamentazione i sostanziali monopoli del *rating* e della revisione, favoriti proprio dalla regolamentazione, congegnata dagli stessi interessati? Ecco dunque le conclusioni. La regolamentazione finanziaria è costosa, sempre insufficiente dinanzi all'innovazione; crea negli interessi che intende proteggere (risparmio, interesse generale alla stabilità) affidamenti che riducono la responsabilità personale e quindi l'attenzione; che perciò consentono di rinviare il rendiconto,

aggravando la crisi quando poi esplose; è regolamentazione tendenzialmente corporativa; per altro verso, se insufficiente, la regolamentazione è distorsiva e si rivela un potere anomalo nelle autorità di governo. Perciò abolizione di ogni regolamentazione e vigilanza (anche la banca centrale, si è proposto): creare invece condizioni di massima concorrenza e rapidità di fallimento; sarà il mercato che impedirà il formarsi di entità *too big to fail*, che invece la regolamentazione ha favorito. Vediamo l'utopia, ma anche le denunce che devono essere seriamente valutate nel predisporre regolamentazioni.

Cosa intendiamo per regolamentazione e quindi per deregolamentazione? Non è dato mercato senza regole: "*l'ordre est préalable au commerce libre*", leggiamo nel considerando della legge 20 ottobre 1795, che crea la borsa di Parigi. La questione sta nella *tipologia* delle regole e nella loro *qualità* in funzione del fine. Le regole del mercato sono diverse dalle regole di indirizzo e di programmazione delle attività produttive; sono ancora diverse dalle regole di organizzazione di servizi pubblici amministrativi. Se per determinate attività si vuole il mercato, le regole devono essere coerenti con la scelta di imputare il rischio al capitale privato, che ha la libera iniziativa nelle gestioni: concorrenza, fallimento, contratto, responsabilità civile per danni. La *qualità* delle regole dipende dall'efficacia della giurisdizione civile nel comporre le controversie sui diritti e reciproci obblighi. Domina il diritto privato e la giurisdizione privata. L'intervento amministrativo è ausiliario, in funzione degli interessi privati delle parti: si parla di *amministrazione del diritto privato*, analoga, e fungibile, alla volontaria giurisdizione.

È in questo contesto che si è riproposta la domanda se la finanza possa essere regolata come mercato, dove l'imprenditore è libero di darsi l'organizzazione e di assumere iniziative; se invece non debba essere regolata come sostanziale servizio pubblico, strettamente contenuta nella sua funzione elementare di intermediazione del risparmio (*flat bank*). Gran parte delle innovazioni finanziarie non hanno accresciuto la produttività dell'economia ma sono strumenti contrattuali elusivi che hanno permesso la speculazione, cioè lo spostamento della ricchezza esistente, non la creazione di nuova ricchezza.

Le numerose ripetute crisi, l'ultima delle quali stiamo vivendo, sono generate nel sistema finanziario, specie nei periodi di deregolamentazione; costringono ad interventi straordinari per la centralità della finanza nell'economia; interventi finanziari di salvataggio che impediscono il regolare operare del meccanismo della concorrenza, fondato sulla regola del fallimento (si sono dovuti sospendere i principi della concorrenza codificati dal Trattato UE). Perciò la domanda: la finanza, quanto meno nell'intermediazione bancaria, è compatibile con il mercato? È nelle crisi che si sperimenta il vincolo del mercato; l'esperienza ci dice che la finanza regolata come mercato è esposta a ripetute crisi, che costringono a sospendere la regola del fallimento, effetto della concorrenza; la previsione che sarà sospesa crea quell'affidamento che stimola alla speculazione (*moral hazard*). La domanda merita approfondimenti innanzitutto sul piano della teoria (es. J.A. Lybeck, *A Global History of the Financial Crash of 2007-10*).

Anche sul piano della pratica operativa si è seriamente posta la questione se non si debba ritornare allo spirito della regolamentazione del *Glass-Steagall Act* del 1933, con la separazione della banca commerciale dalla banca d'affari, per la quale peraltro non è risultata sufficiente la regolamentazione di trasparenza della Sec. La c.d. *Volcker rule* era in questa direzione, parzialmente accolta dalla recente riforma *Frank-Dodd Act*, ancora in via di attuazione per i numerosi provvedimenti previsti per la sua applicazione; così, per la G.B., il *Final Report del september 2011* propone analoga soluzione<sup>2</sup>.

Per altro verso la finanza crea posizioni dominanti, che per le economie nazionali che la controllano sono posizioni dominanti nell'economia mondo: è evidente negli Usa, lo vediamo per la G.B. Ne consegue l'interesse nazionale a mantenere il dominio raggiunto. Il problema si sposta dalla teoria e dalla pratica della gestione dell'economia alla politica delle relazioni internazionali.

\* (*Il problema è il debito?*) Vediamo contrapporsi due politiche, che nella recente vicenda del limite dell'indebitamento dello Stato hanno assunto posizioni estreme. Il problema non è il *debito* pubblico, tenuto conto che tutt'ora la Federazione si finanzia sul mercato ai tassi più bassi da tempo; il problema è *l'occupazione*, per la quale è necessaria una politica espansionistica, affinché la domanda pubblica, diretta od indiretta, sostituisca la domanda delle famiglie (è posizione ora rispecchiata nel bilancio per il '13 dell'Amministrazione Obama). Questo orientamento è decisamente avversato dall'altra politica, per la quale il debito pubblico è il problema, proprio in considerazione non soltanto dell'inefficienza della domanda pubblica; ma dell'espansione dell'intervento dello Stato, che si vorrebbe congiunturale, ma che una volta sperimentato, si radica nell'ordine della società, creando nel tempo privilegi, parassitismi, in definitiva il decadimento delle iniziative e delle responsabilità individuali, in un ordine decisamente assistenziale (*staginflation*). Quindi riduzione del debito senza nuova imposizione, per ridimensionare l'intervento dello Stato. Non sappiamo quanto quest'ultima politica sia oggi così estremamente accentuata nell'urgenza elettorale, come stimolo demagogico.

È da prevedere che soltanto l'avvenuta elezione del presidente consentirà di superare lo stallo che attualmente danneggia l'economia americana, e con ciò il Mondo.

## II

### Europa

- (*La sovranità dell'euro*) La moneta unica è stata voluta ed ordinata in modo da sottrarre ai governi la creazione monetaria come strumento di politica economica, di congiuntura e di struttura. Con l'euro si era fatta propria la dottrina dell'indipendenza della moneta; in qualche modo ricreata dalla legge come all'epoca in cui il vincolo era dato dal riferimento reale della moneta all'oro. Se gli stati membri perdono la sovranità della moneta, questa non è devoluta alle istituzioni europee. Gli stati diventano soggetti dell'ordinamento monetario come gli altri protagonisti; le loro spese debbono essere coperte dalle loro entrate finanziarie; sono esposti all'insolvenza; non dispongono dell'inflazione come risorsa impositiva per ridurre l'indebitamento; non dispongono del cambio. Se individualmente Comunità, che, impersonata nella BCE, ha per esclusiva missione la stabilità dell'euro. Perciò gli stati sono sottoposti a vincoli di indebitamento e di deficit che lo strumento monetario non può alleviare, nemmeno nella congiuntura. Questa soluzione è stata voluta, maturata politicamente a fronte di correnti di pensiero critiche, intese ad affidare alla BCE anche la competenza al sostegno dell'occupazione, e a farne Istituto prestatore di ultima istanza nella gestione delle crisi. Le istituzioni rispondono alla concezione monetarista, allora dominante tra banchieri centrali ed esponenti politici; su questa concezione si legittima l'indipendenza della Banca centrale, isolata, alla quale sono sottratte competenze che presuppongono responsabilità politica<sup>3</sup>.

Gli Stati dispongono del potere impositivo, delle decisioni di spesa, della qualità del diritto e delle istituzioni nazionali di politica e di prestazione di servizi. Ne dispongono sotto il condizionamento del mercato unico: l'efficienza dell'economia è efficienza delle entrate fiscali; la qualità delle entrate e della spesa pubblica sono gli strumenti degli interventi pubblici; la qualità dell'ordinamento e delle istituzioni promuove l'economia ed il benessere. Nell'unità dell'ordinamento monetario gli squilibri territoriali richiedono convergenza nelle condizioni competitive, spesso difficili da perseguire, come ben conosce l'Italia, ad oggi non ha superato lo squilibrio del Mezzogiorno, con economia sensibilmente divergente (sviluppo industriale, salari, tassi d'interesse, inflazione, evasione, ecc.).

Nonostante le direttive di armonizzazione, la qualità del diritto, e delle amministrazioni, rimangono nella responsabilità dello Stato. Le leggi di attuazione delle direttive hanno ampio spazio, tanto vero che anche nelle materie più analiticamente disposte (es. tub, tuf) sono importanti le differenze di regole e di amministrazione tra i paesi. La gestione amministrativa dipende dall'efficienza dell'amministrazione nazionale. Soprattutto la giurisdizione è nazionale, ed è la giurisdizione che fa la qualità del diritto.

- (*Dominio del dollaro*) Per altro verso, con l'apertura dei mercati finanziari, nella globalizzazione, gli Stati comunque perdono nei fatti la sovranità monetaria; ovvero quel tanto di sovranità consentito dal controllo sul sistema finanziario nazionale; essi divengono direttamente dipendenti dal dollaro. In questo nuovo contesto l'euro consente agli aderenti di partecipare all'evoluzione del mercato globale con qualche influenza, che certamente non avrebbero potuto esercitare le singole monete. Queste condizioni sono attualmente un dato. Nel tempo lo stesso sistema monetario mondiale potrà assestarsi diversamente dalla predominanza dollaro.

L'euro non è moneta di riserva mondiale; di conseguenza l'area dell'euro non è in grado di sostenere politiche espansive di rilancio, a livello europeo o per singoli paesi, mediante l'indebitamento sui mercati mondiali. Le crisi di imprese, complessi d'impresa, di stati, vanno affrontate e risolte con rimedi reali, non monetari. La crisi finanziaria si rivela immediatamente come crisi dell'economia reale, che costringe alla ristrutturazione reale. Come per l'impresa la crisi finanziaria richiede ristrutturazione economica, così la crisi finanziaria dell'impresa stato richiede interventi sull'economia reale. Quindi le sovvenzioni a favore di uno stato membro sono immediatamente costi a carico dei contribuenti degli altri stati, che non possono essere diffusi nell'economia mondo.

Per recuperare la sovranità monetaria non è affatto sufficiente uscire dall'euro, come talvolta si fa intendere. Recuperare la moneta nazionale in un mercato globale è essere ancor più dipendenti dal mercato globale, e dal dollaro. Lo vediamo per la sterlina e, diversamente, per il franco svizzero. Una limitata sovranità si può recuperare (o conservare) soltanto rinunciando a partecipare al mercato globale, non soltanto per la finanza, ma anche per l'economia reale. Il recupero della sovranità monetaria richiedere di proteggere la moneta nazionale con le limitazioni valutarie che nel passato abbiamo conosciuto; significa ricondurre l'economia sotto la protezione della regolamentazione amministrativa nazionale; ricondurre anche il debito pubblico alla dimensione nazionale: collocato prevalentemente presso istituzioni finanziarie nazionali e creditori residenti. Forse è possibile per la Grecia; per l'Italia sarebbe una rivoluzione, che costerebbe grave depauperamento all'economia.

- (*Si rafforzano i controlli di stabilità*) Secondo l'interpretazione dei Trattati, nemmeno in via congiunturale possono essere impiegati strumenti finanziari: questo viene inteso come un'insufficienza dell'ordinamento dell'euro, alla quale si intende porre rimedio secondo gli accordi che vanno maturando. Questi peraltro restano aderenti all'indirizzo di porre condizioni restrittive sovranazionali alla gestione finanziaria nazionale, per rimediare all'inefficienza dei vincoli già stabiliti. Così è il *Treaty on stability, coordination and governance in the economic and monetary union (31,I,'12)*, in corso di perfezionamento.

L'indebitamento degli stati, che si è riflettuto nelle banche detentrici del debito pubblico, ha costretto la Banca Centrale all'intervento congiunturale di prestiti di durata triennale al sistema bancario a fronte di una vasta gamma di garanzie. È una forma indiretta di prestatore di ultima istanza, che ha consentito alle banche di recuperare il valore del debito pubblico detenuto, al quale indirettamente è data liquidità; inoltre, attraverso il differenziale di tasso tra il finanziamento della BCE e il tasso dei titoli del debito pubblico eventualmente sottoscritti, la banca recupera redditività. Ma, si fa notare, il recupero della liquidità, e di redditività, assiste le banche senza capacità selettiva, vengono recuperate anche le situazioni che il mercato avrebbe espunto; la nuova liquidità non è rifluita, al momento, alle imprese; la banca in situazione precaria tende a favorire il finanziamento alle imprese debentrici in condizioni precarie per proteggere il valore del credito nei loro confronti. (E' politica che incontra obiezioni da parte della Bundesbank)

- (*Nuove istituzioni*) Si vanno configurando nuove istituzioni federali per i settori delle banche, del mercato mobiliare, delle assicurazioni, di cui ancora non si percepisce la portata. (Stiamo prospettando per i prossimi mesi la ricerca a cura dei proff. Sciso e De Caterini).

- (*Nell'indebitamento delle imprese è prevalente l'intermediazione bancaria*) Rileviamo una differenza dell'Europa finanziaria rispetto gli Stati Uniti: in Europa nell'indebitamento delle imprese è nettamente prevalente il finanziamento intermediato dalle banche (particolarmente in Italia); negli Usa le imprese si finanziano soprattutto direttamente sul mercato mobiliare. Perciò la crisi della banca si riflette più incisamente in Europa sul finanziamento delle imprese, che hanno meno elasticità nella gestione del debito.

- (*Accrescere gli interventi di infrastrutture a carico della Comunità*) I bilanci nazionali gestiscono un ammontare di risorse di circa il 50% del pnl. La Commissione europea gestisce un ammontare dell'1% del prodotto consolidato comunitario, del quale la metà è per gli interventi assistenziali in agricoltura. Si propone di elevare al 5% le disponibilità comunitarie, affidando alla Comunità interventi di spesa per strutture, in luogo degli stati, senza oneri aggiuntivi per i contribuenti, in quanto le entrate degli stati dovrebbero ridursi corrispondentemente. L'istituzione federale deputata agli interventi potrebbe essere autorizzata all'emissione di obbligazioni per acquisire ulteriori disponibilità finanziarie da destinare ad interventi di promozione delle economie mediante il sostegno della domanda pubblica<sup>4</sup>. La gestione diretta degli interventi è importante assunzione di sovranità da parte della Comunità, che non è detto gli stati siano disposti ad accettare, sia pure in seguito alla crisi in corso.

- (*Vuoto di democrazia?*) Si lamenta nel governo europeo di gestione della crisi un vuoto di democrazia. Sappiamo le difficoltà. Il Parlamento non riesce a rappresentare il popolo europeo, perché questo rimane un'idea: il sentimento di appartenere ad una comunità non ha l'intensità da assorbire la nazione, sì che è attraverso le proprie istituzioni che i paesi possono ottenere il consenso ai vincoli comunitari. Forse lo spostamento verso il Consiglio rispetto alla Commissione, coinvolgendo direttamente i parlamenti nazionali, avvalorata la rappresentanza democratica nelle decisioni; ma nel contempo appesantisce le decisioni che devono ottenere l'unanimità per essere efficaci in ciascun paese.

- (*Crisi politica?*) Le crisi nell'economia alimentano crisi politiche, che possono degenerare. Nulla può essere escluso. Philip Stephens nel F.T. del 6, XII (*A Hungarian coup worthy of Putin*) sottolineava i rischi di demagogie nazionalistiche se le istituzioni europee non saranno in grado di gestire nella solidarietà l'attuale crisi delle economie; se il federalismo raggiunge gradi non accettabili dalle peculiarità locali: le correnti nazionalistiche e di isolamento sono presenti in ogni paese europeo; da noi le conseguenze sarebbero ben più gravi, ad es. della Finlandia.

### III

#### L'Italia

*Siamo rimasti nel pantano di un'economia mista senza regole*

L'adesione dell'Italia all'economia globale e la contestuale introduzione dell'euro, richiedevano di perseguire l'obiettivo di ridurre l'indebitamento pubblico che si era consolidato negli anni, con la riqualificazione delle entrate e delle spese; richiedevano anche la drastica ristrutturazione delle istituzioni economiche del Paese. Il relativo benessere che ha preceduto la crisi in corso non ha stimolato nuove politiche, per altro verso difficili da congegnare nell'involuzione della politica, da consenso nella definizione degli interessi alla contrapposizione per i propri interessi. L'occasione che si è perduta ci porta agli anni '90, quando la congiuntura politica aveva concentrato capacità di decisione sul Governo, che infatti fu in grado di creare le condizioni per l'adesione all'euro, con l'appoggio del sindacato. Si è sopravvaluta la finanza rispetto al tessuto industriale dell'impresa privata diffusa, verso la quale invece si dovevano concentrare le politiche, credo per inadeguatezza culturale, e forse per le condizioni congiunturali della finanza<sup>5</sup>.

Per semplificare, non vi è stata la necessaria trasformazione dall'economia mista all'economia di mercato, come meglio è accaduto in Paesi con i quali le esperienze si confrontano; non vi è stata la

privatizzazione effettiva della finanza e delle maggiori imprese, con riflessi negativi per il complessivo sistema industriale. Abbiamo perduto le grandi imprese del Paese, quali la chimica, l'auto, le costruzioni e grandi lavori; perduto le *chances* che offriva la privatizzazione dei servizi pubblici, trasporti, fonti d'energia<sup>6</sup>.

Non si creda che l'ordinamento comunitario sia di per sé sufficiente al rinnovo. La sovranità degli stati resta forte ed è decisiva la capacità di ciascuno di sapersi arrangiare al meglio nel darsi istituzioni competitive nell'essere protagonisti o colonia.

- (*Economie di mercato e mista*) Nel mercato il rischio d'impresa è gestito da ciascuna unità produttiva, autonomamente responsabile con il proprio patrimonio, in concorrenza, soggetta alla regola del fallimento, nelle condizioni di indifferenza istituzionale sugli assetti proprietari e sulla sua stessa esistenza. Per questo si dice che l'impresa è dipendente dal mercato. L'instabilità delle singole imprese, nella fisiologica stabilità del mercato, dà ai fattori produttivi (capitale, dipendenti, dirigenti) la mobilità che stimola innovazione<sup>(7)</sup>.

Nell'economia mista lo Stato modula il rischio d'impresa mediante interventi finanziari selettivi, di diritto pubblico o regolati secondo programmi pubblici; l'intervento può giungere sino all'assistenza, per contenere la crisi. Per disporre dello strumento finanziario, la finanza privata viene concentrata nell'intermediazione bancaria<sup>(8)</sup>. Infatti il finanziamento delle imprese sul mercato di borsa male si presta alla regolamentazione selettiva; può ostacolare il disegno programmato. Per questo si dice che l'impresa è, direttamente o indirettamente, dipendente dallo Stato; perciò l'efficacia dell'economia mista si estende nei limiti territoriali dell'autorità dello Stato. Ma dipende anche dal mercato, i cui effetti sull'impresa l'intervento pubblico intende modulare, non eliminare, come nell'economie di stato: perciò si chiama mista<sup>(9)</sup>. Il sistema, se ben disegnato nelle sue strutture amministrative, può essere efficace strumento per politiche di promozione di aree o di settori, o di contenimento di crisi. Nella ricostruzione del dopoguerra il concorso dello Stato nel finanziamento delle imprese attraverso i fondi di dotazione delle pp.ss., il credito agevolato nelle diverse articolazioni, il finanziamento delle infrastrutture, la Cassa per il mezzogiorno, e l'assistenza alle aree depresse, è stato determinante, anche per lo sviluppo dell'impresa familiare diffusa. Ma l'esperienza lo rivela sistema congiunturale, per le difficoltà, probabilmente endogene, di evitarne la degenerazione in economia di assistenza. Invero l'intervento finanziario, con l'alterare la condizione che l'impresa si troverebbe ad avere se rispondesse al vincolo di mercato, ha effetti sulla concorrenza; sulla gestione della crisi; sulla mobilità dei fattori produttivi; sulla responsabilità, politica ed anche giuridica, dei gestori. Nel tempo gli interessi: del capitale, del lavoro, dei gestori, convergono nella inerzia se non nella collusione; l'economia mista degrada in economia di assistenza, che deprime lo sviluppo. Invero nell'economia mista riesce difficile separare l'economia dalla politica; quella separazione tra poteri economici e politici che è nelle istituzioni dell'economia di mercato.

Poiché l'economia mista riguardava soprattutto le istituzioni pubbliche (di governo e di amministrazione); il sistema finanziario, concentrato nella banca; le maggiori imprese, specie nei servizi pubblici, gli enti pubblici economici o le società di dipendenza pubblica, diretta o indiretta, erano queste le aree di maggiore inefficienza. Per altro verso, in assenza di adeguate strutture, non soltanto materiali ma anche giuridiche; in assenza del mercato di borsa, le imprese private, dipendenti dai capitali privati delle famiglie, non avevano trovato le condizioni favorevoli per crescere senza cadere nella trappola dell'economia mista, ormai di assistenza (ricordiamo gli interventi di Mediobanca su Fiat, Olivetti, Montedison); quando non accadeva che finissero nella speculazione (ricordiamo le vicende della chimica di Rovelli).

L'intervento pubblico per lo sviluppo non ha più ragione quando l'economia diviene matura per il mercato concorrenziale; per la sua portata territoriale non si adatta alla globalizzazione; non è compatibile con le regole europee<sup>(10)</sup>. Perciò la proposta per il rinnovo delle istituzioni economiche.

- (*Inadeguatezza delle riforme*) Negli anni '90, le privatizzazioni, le riforme delle banche e della finanza, sono state del tutto inadeguate alle esigenze di rinnovo delle istituzioni, in quanto hanno seguito l'indirizzo di sostanziale autarchia, nella conservazione della centralità dell'intermediazione bancaria rispetto al mercato della raccolta diretta, rimasto primitivo. Si sono intese le privatizzazioni come mero trasferimento dall'ente alla forma privata della spa (Enel; ben più sintomatico, le Ferrovie); oppure del controllo della spa dall'ente pubblico a entità formalmente private, ma riaccordate in modo da conservare al controllo l'influenza pubblica, o comunque da sottrarle al mercato negli assetti proprietari (è il caso delle banche, e delle imprese partecipate dal sistema, con l'invenzione delle fondazioni, l'impiego dei patti di stabilità ecc.)<sup>(11)</sup>.

La privatizzazione è innanzitutto del sistema. Richiede: lo sviluppo indipendente del mercato di borsa, la sofisticazione del diritto privato, la diffusione delle azioni civili e quindi il rafforzamento della giurisdizione civile; la qualità della legislazione; il ripensamento dell'amministrazione. Ci si è dimenticati l'antica lezione: ciò che fa privato è il rischio del fallimento dell'unità produttiva, nella libertà degli assetti proprietari<sup>12</sup>; dove queste condizioni non sono possibili, oppure non sono politicamente accettabili (art. 43 Cost.), l'attività va regolata come servizio amministrativo: il controllo amministrativo sostituisce il controllo dovuto alla concorrenza. Per queste gestioni la forma della società di diritto privato è del tutto inadeguata in quanto sfugge alla regolamentazione amministrativa, senza che vi siano le condizioni di rischio che giustificano la libertà d'iniziativa; si costituisce un potere senza responsabilità; ne sono un esempio, quasi caricatura, le società degli enti locali.

Nel suo complesso il sistema produttivo ne ha sofferto: la grande impresa nelle maglie semipubbliche è sempre più inefficiente (il caso Alitalia ha rivelato formalmente ciò che inquina in generale l'impresa tradizionale). Abbiamo costi bancari e finanziari, in generale dei servizi pubblici, tra i più elevati in Europa. Invece il comparto dell'industria privata familiare diffusa ha generalmente profittato del mercato unico e dell'euro; è la parte dinamica della nostra economia. Così si è accentuato il dualismo tra le grandi imprese, presenti sul territorio nazionale, che profittano di ricavi protetti per diverse vie, che nemmeno le regole comunitarie riescono a scalfire, e la diffusa impresa manifatturiera familiare radicata al Centro-Nord, spesso transazionale, integrata nell'economia europea. Il dualismo si manifesta nella diversa mobilità ed efficienza del capitale e del lavoro: nella sicurezza del posto di lavoro, nella selezione per merito del personale, dei dipendenti e dei dirigenti; crea ingiustizia. Stupisce l'indifferenza della politica per il tessuto industriale privato, sebbene sia proprio all'impresa c.d. familiare che dobbiamo tutt'oggi l'avanzo commerciale. Si capisce la tentazione a trasferire gli investimenti in altri paesi. Ma stupisce anche l'incapacità di questa realtà di farsi politica nazionale<sup>13</sup>.

- (*Di un predicato orientamento politico*) Ad essere precisi, all'epoca un orientamento politico era predicato; se ne è parlato nella pubblicistica; lo ritroviamo in documenti di Governo. Ci si proponeva la piena efficienza del sistema finanziario, attraverso la drastica riforma delle banche, da regolare come imprese concorrenti sul mercato; quindi lo sviluppo del mercato di borsa per rafforzare il finanziamento di capitale e di debito delle imprese con la raccolta diretta del risparmio. Il rinnovamento della finanza avrebbe favorito la privatizzazione delle grandi imprese controllate dallo Stato; ne avrebbe tratto vantaggio il tessuto dell'industria familiare, in condizione di crescere senza l'impiccio dell'economia mista.

Si lamentava la frammentazione del sistema bancario. Interventi di persuasione morale, propri di economia amministrata, hanno impegnato il sistema alla concentrazione in pochi gruppi; allo stesso tempo si difese la c.d. italianità del sistema. Questa politica si è concretata nei fatti, mai oggetto di specifica determinazione parlamentare, come sarebbe stato opportuno data l'importanza dei mutamenti; la responsabilità di chi l'ha promossa resta sfuggibile; il Governatore Fazio ha sostenuto questa linea, ma non mi risultano provvedimenti formali, che penso non rientrassero nell'autorità della B.d.I. A mio avviso è stata politica errata; l'artificiosità della manovra ne ha svilito la portata: si è

perduto il localismo senza ottenere, con le nuove dimensioni, l'innovazione per concorrere come banche d'affari; le entità sono *too big to fail*; si è svilita la concorrenza che il sistema diffuso consentiva di sviluppare; si è ostacolata la concorrenza sul mercato globale, anche dell'assetto proprietario, che avrebbe potuto ridurre i prezzi; la gestione delle aziende rimane improntata ai caratteri dell'azienda pubblica.

Si intendeva anche stimolare il ricorso al mercato mobiliare delle imprese famigliari, riguardate come riluttanti alla quotazione per non perdere il controllo (idea non verificata; che mi risulta inconsistente, pur cosciente della mia limitata esperienza). Ma non si sono create le condizioni per lo sviluppo della borsa come mercato concorrente della banca; per rendere duratura la convenienza alla quotazione. La banca universale si era appropriata anche della borsa, che è rimasta asfittica. La quotazione di società, anche con scarsissimo flottante, ha aggravato l'artificiosità del mercato e dei prezzi; ha promosso l'affarismo del *listing* e *delisting*; ha consentito buoni guadagni agli intermediari e professioni coinvolte, ma senza vantaggi per l'economia nel suo insieme, aggravata così da altri costi parassitari.

### *Le istituzioni private vanno ripensate*

Non si creda che le recenti riforme delle società di capitali, del fallimento e delle crisi d'impresa, della cooperazione, del processo civile, abbiano aggiornato il sistema per adeguarlo alla competitività nell'economia globale. Gli interventi sono piuttosto ispirati ad esperienze del passato, con sensibilità corporative, spesso con disposizioni congiunturali, prive di un progetto prospettico: anche nel linguaggio tradiscono la fretta dell'intervento contingente.

- (*La riforma delle società azionarie*) Il governo della società per azioni ruota sulla responsabilità degli amministratori, specificamente del delegato alla gestione: innanzitutto politica (*business judgment*); quindi civile per inadempimento (violazione di legge e di statuto, negligenza, conflitto d'interessi). La responsabilità è verso il capitale di rischio (azionisti) dal quale trae legittimazione il potere ricevuto con l'incarico. I rimedi sono: - la revoca (*business judgment*); - l'azione giudiziaria (inadempimento); - l'impugnazione delle deliberazioni dell'assemblea, rimedio che risponde all'interesse alla legalità delle decisioni che i soci assumono collegialmente (nomine ecc.). Tenuto conto della complessità dell'organizzazione, la legge deve predisporre controlli sulla gestione adeguati a rendere effettivi i rimedi a disposizione del socio, a garanzia del suo investimento, e quindi del capitale quale esclusivo fondamento della legittimità della persona giuridica. Il controllo pretende la piena indipendenza, ed è a sua volta responsabile verso il capitale. La responsabilità è più intensa verso la minoranza (o l'azionariato diffuso, che non concorre alla formazione della maggioranza) in considerazione della possibile immedesimazione tra maggioranza e gestore: il contrasto è economico: non essere defraudati; in taluni sistemi si dispone esplicitamente il vincolo fiduciario della maggioranza verso la minoranza <sup>14</sup>.

Questa struttura è comune alle diverse legislazioni e giurisdizioni; ma profondamente diversa ne è l'attuazione tecnica<sup>15</sup>. Man mano che svanisce l'efficacia dei rimedi, si diluisce il fondamento del capitale nella legittimità degli amministratori, i quali, dato il potere che esprime la spa, si fanno referenti per altri interessi diversi dal capitale, sino a divenire praticamente responsabili verso sé stessi.

La Riforma aggrava le insufficienze della precedente legge, per la condizione di pratica immunità in cui vengono a trovarsi i gestori. Stiamo parlando delle maggiori società, quotate nel mercato mobiliare. Infatti anche a questo riguardo va sottolineato come la Riforma sembra proprio scritta pensando alle maggiori banche, assicurazioni, società quotate. Non soltanto la legge precedente era perfettamente adeguata per le imprese a ristretta base azionaria; ma per queste i nuovi istituti del gruppo, dei patti di voto, della revisione, delle forme di amministrazione, la nuova disciplina penale, sono del tutto inutili, se non ingombranti, e talvolta si sono rivelati a danno degli equilibri contrattuali famigliari, consentendo più facilmente alla maggioranza di prevaricare.

Vediamo.

La gestione della società si trova concentrata nelle mani di poche, se non di una persona (presidente-amministratore delegato), sottratte ai controlli, innanzitutto a quelli del consiglio e dei sindaci, svuotati di sostanza per la debolezza dei rimedi; sicché restano forme, ingombranti, che per il costo concorrono al parassitismo invadente.

Il consiglio di amministrazione non ha lo stimolo a valutare l'adeguatezza del delegato. Può stupire, ma con la riforma è stata abrogata la disposizione che stabiliva la *vigilanza* come dovere *solidale* del consiglio; perciò è caduto lo stimolo a darsi l'organizzazione adeguata ad assolvere al dovere, responsabilità che la giurisprudenza andava delineando. Ciascun componente vigila secondo le personali capacità, sulla base di informazioni, relazioni e rapporti forniti dal delegato: soltanto in questi limiti può essere chiamato a rispondere. Le informazioni sono date al consiglio, che soltanto come maggioranza può esprimere ulteriori esigenze ed esperire controlli indipendenti, ma dei quali non sente il bisogno, non dovendo vigilare. Infatti l'inerzia del consiglio non può essere fonte di responsabilità solidale per negligenza nell'impiego del rimedio della revoca per cattiva gestione: deve accadere un fatto ben grave per stimolare il consiglio; ma anche quando accade, l'esperienza ci ha detto che il consiglio ha la vocazione di difendere il delegato, più sensibile alla pressione dell'autorità alla quale ciascun consigliere deve la nomina, piuttosto che esporsi al rischio, assai tenue, di rispondere ai soci. In questo contesto anche il rimedio dell'azione di responsabilità per inadempimento è precario. L'azione è di difficile attivazione: proposta dal consiglio medesimo, nei confronti del gestore o di un componente, va approvata dall'assemblea ordinaria (maggioranza dei presenti); se proposta dalla minoranza (percentuale di capitale particolarmente elevata, che ne sostiene le spese) o dai sindaci, la maggioranza, cioè coloro che sono responsabili delle nomine, vi può rinunciare, o transigere, in assemblea ordinaria, cioè con maggioranza che potrebbe rivelarsi irrisoria<sup>16</sup>.

L'esautoramento del collegio sindacale converge nell'obiettivo di svincolare il gestore dalla legittimità del capitale. Invece di concentrare la funzione del controllo di legalità e di rafforzarne l'adempimento con il predisporre adeguate strutture al suo esclusivo servizio<sup>17</sup>, gli è sottratta la funzione più importante della revisione contabile, affidata ad altro professionista, sul quale non ha autorità e del quale, perciò, non risponde<sup>18</sup>; sono diluite altre competenze con l'affidarle a diversi, sempre più numerosi uffici: la pleora dei controlli aumenta, con l'inefficienza, i costi parassitari<sup>19</sup>. Se vogliamo ben guardare, il collegio sindacale corrisponde ai c.d. comitati indipendenti dell'esperienza Usa. In Italia i comitati sono certamente meno indipendenti dei sindaci; perché allora duplicare, con le funzioni, i costi? Stando alla disposizione di legge il compenso agli amministratori forniti di deleghe richiede il consenso dei sindaci i quali, se la legge ne avesse esaltato il controllo, dovrebbero fornirsi di giudizio indipendente per rendere effettiva la dialettica. Sappiamo che nella pratica il consenso è predeterminato, nella irresponsabilità del collegio. Ma cosa di più potrà fare il comitato compensi? Perché serva dovremo farne a sua volta un collegio fornito di forza e garanzie superiori ai sindaci. Perché? Cosa dire del comitato nomine? Sul piano della teoria non se ne vede la funzione quando l'assemblea esprime una maggioranza di controllo. Comunque, è inutile sul piano pratico, quando leggiamo nella stampa che le decisioni sono prese dal sindacato di voto, con difficoltà, a piazzetta Cuccia.

L'evaporazione dei controlli, del consiglio sull'amministratore delegato e del collegio sindacale sull'amministrazione e sull'assemblea, rende di difficile esperimento i rimedi del socio, che vanno dal voto, ai poteri delle minoranze, all'esercizio delle azioni giudiziarie formalmente a sua disposizione. L'informazione, l'approvazione dei bilanci, la raccolta delle prove ecc., restano vacue senza il filtro dei controlli. L'azione di responsabilità verso il gestore e gli amministratori ed i sindaci resta sostanzialmente della maggioranza del consiglio. Ho già detto della scarsa portata pratica dell'azione riconosciuta alla minoranza. I residui rimedi sono così modificati al punto da risultare soppressi: la convocazione su richiesta della minoranza non può riguardare materie sulle quali è

prevista la relazione del consiglio di amministrazione: ma se la convocazione da parte della minoranza è proprio finalizzata a costringere il consiglio a dare spiegazioni? Non è generale dovere del mandatario formulare relazioni sull'oggetto sul quale si chiede la convocazione? La denuncia di gravi irregolarità cade se mutano gli amministratori: ma lo scopo della denuncia è proprio di controllare la maggioranza, attraverso i suoi amministratori? Non è più consentito ai soci con voto limitato di impugnare le deliberazioni assembleari; i soci con voto possono impugnare soltanto se raggiungono una determinata percentuale. Si precisa che resta per loro ferma l'azione di danno. Questa azione è sempre stata riconosciuta, peraltro con la Riforma è soggetta a decadenza, non a prescrizione (probabilmente è incostituzionale). L'azione di danno non sostituisce l'impugnazione, poiché le due azioni proteggono interessi differenti: con l'impugnazione si persegue l'obiettivo di impedire il danno che rappresenta per la società, e per ciascun socio, la delibera per ciò solo che è illegale; l'azione di danno è rimedio per il danno (patrimoniale) subito individualmente dal socio.

Il ricorso ai rimedi penali si giustifica soltanto nei casi estremi, quando la frode rende inoperanti gli strumenti di ordine civile (falso di bilancio ed in genere nelle comunicazioni, conflitto d'interesse, ecc.). Nel primo decreto di attuazione della delega i rimedi sono praticamente svuotati: anche il non tecnico alla semplice lettura, nel confronto con la precedente disciplina, si accorge della pessima scrittura; si accorge che sono formulazioni impregnate di ipocrisia. Vi è il rischio di dare spazio inopportuno alla giurisprudenza, che vedendo l'obiettivo, poi negato dalla formulazione tecnica, di fronte al caso concreto è tentata dall'obiettivo, senza rispondere del controllo testuale.

- (*Sono create le condizioni di autoreferenza dei responsabili delle gestioni*) La riforma favorisce il vertice della società nell'impiego di tecniche per predeterminare a suo favore la maggioranza nelle assemblee, già ridotte per il fisiologico assenteismo dell'azionariato diffuso. Alle azioni senza voto o con voto limitato, si aggiungono le partecipazioni in società, le partecipazioni reciproche, i patti di voto che possono garantire reciprocamente le nomine. La recente legge sulle deleghe di voto, malamente attuando la direttiva, introduce una libertà che agevola la manipolazione delle assemblee<sup>20</sup>. Per le maggiori società la vicenda trova la sede di riferimento nei gruppi bancari, per i quali il reciproco condizionamento è ancora rafforzato: - dalla presenza nell'azionariato di fondazioni; - dalla disponibilità delle azioni dei clienti, che le banche detengono direttamente o indirettamente, attraverso il controllo delle società di gestione. Informalmente attorno al gruppo bancario si costituisce un sistema capace di influenza, che coinvolge i gruppi partecipati: assicurativi, finanziari, industriali. L'influenza si esprime nelle decisioni d'investimento, nel finanziamento dell'emittente, nel congelamento dei voti inerenti alle azioni di pertinenza dei clienti. Le decisioni, non soltanto di voto, ma anche di finanziamento, possono riguardare (reciprocamente) le stesse banche. A questo proposito Draghi aveva parlato di gravi conflitti d'interessi. La gestione della società riesce ad affrancarsi dalla legittimazione del capitale, sino ad eliminare la nomina dalla dipendenza del mercato dei capitali. Informalmente si è creata un'autorità, apparentemente privata, che finisce con l'esercitare le funzioni di nomina e di concerto degli enti pubblici del passato, ma senza distinguere l'autorità di nomina dal nominato. È luogo comune che il settore è autoreferenziale, assai rigido negli assetti proprietari: in vesti private si è conservata l'oligarchia pubblica, senza riferimento formale allo Stato, ma accentuando così la presenza informale di quella che in passato si diceva *sottopolitica*. L'autorità del sistema, distribuita tra poche persone, è spontaneamente portata alla connivenza. La stampa ci informa di cordate che si sviluppano sino ad affiancamenti di parti politiche e governative, con racconti e dietrologie che talvolta stentiamo a credere, ma che di per sé sono sintomi dell'opacità di vicende in parte sottratte alle logiche del mercato. Il "Retrosceca" di Manacorda (La Stampa, 15, II, '12) termina la riflessione sulla vicenda FonSai: "La questione, insomma, resta tra Mediobanca e i suoi esuli. Segno di un istituto che ha saputo seminare una classe dirigente che dà frutti anche fuori dei suoi confini o di un sistema finanziario avvolto su se stesso?" La stabilità della nuova autorità può venire compromessa per ragioni diverse dall'efficienza della gestione d'impresa, senza modo di rilevare, secondo tecnica giuridica, gli abusi e le deviazioni.

- (*Dobbiamo ritornare sui nostri passi*) Proprio per evitare questi accadimenti in passato: - si era praticamente vietata la partecipazione incrociata; - ci si proponeva di rafforzare l'orientamento della giurisprudenza sfavorevole ai patti di voto; - si era preclusa alle banche la raccolta di deleghe; - ci si proponeva, date le condizioni del mercato mobiliare italiano, di separare l'impresa di gestione del risparmio dalla banca, almeno per un tempo che avesse consentito lo sviluppo di un mercato mobiliare indipendente. Dunque la problematica era colta, sicché le scelte poi fatte rispondono a coscienti indirizzi politici.

Dobbiamo ritornare sui nostri passi. Soprattutto si deve ripristinare come principio fondamentale del mercato e del governmento della società la regola del conflitto d'interesse; la responsabilità di chi agisce per conto altrui. È il principio che regola il mandato e le relazioni fiduciarie in genere, oggi scantonato. Il principio deve stare a fondamento delle discipline particolari (gruppi, sindacati di voto, raccolta deleghe, operazioni tra società correlate ecc.); queste ultime dovrebbero essere intese come specificazioni del principio e non come discipline che sostituiscono il principio. Non sembri strano se agli amministratori la Riforma non fa più divieto di agire in conflitto; la regola va svilita per orientare alle gestioni polifunzionali; al controllo stabilito mediante reciproche influenze; alla gestione del gruppo di società e delle società a catena. Riaffermato nel suo pieno vigore il principio, sarà poi la giurisprudenza a dare regole alle vicende societarie e del mercato mobiliare<sup>21</sup>.

- (*Abolizione del diaframma dell'ente di gestione*) L'abolizione dell'ente pubblico per la gestione delle partecipazioni che rimangono sotto controllo statale assorbe nell'atto politico governativo la designazione (nomina) dell'esponente dell'impresa formalmente privata. Sono così soppresse le guarentigie amministrative (ente pubblico, procedimenti amministrativi, cortei dei conti) intese in qualche modo a separare le decisioni e la responsabilità politica dalla gestione e dalla responsabilità d'impresa. Spesso è la medesima autorità che presiede al regime delle tariffe. Il conflitto d'interessi si consuma nell'opacità degli atti politici. Deve essere ripresa decisamente l'iniziativa della privatizzazione delle imprese<sup>22</sup>.

- (*Per la privatizzazione dell'economia è essenziale la giurisdizione civile*) È mancata la riforma della giustizia ordinaria, che si accompagna alle professioni giuridiche e alla giurisdizione amministrativa. Non ci sono scorciatoie: si deve investire nelle strutture materiali e qualificare gli operatori, giudici e avvocatura, dedicata al contenzioso. Il rafforzamento della giurisdizione ordinaria richiede innanzitutto destinazione di mezzi e risorse finanziarie, cosa che in passato poteva essere fatta; di conseguenza il rafforzamento dei criteri di selezione delle persone, problema che ci porta alla qualificazione innanzitutto dell'insegnamento universitario<sup>(23)</sup>. Il degrado della giurisdizione, per definizione l'autorità indipendente del mercato, nel graduale sbiadirsi del principio della divisione dei poteri, lascia senza controllo efficace le autorità amministrative, che tendono all'ipertrofia; rende inutili, se non ingiuste, le c.d. forme alternative di soluzione delle controversie. Il fenomeno si ripete nei riguardi in generale dell'amministrazione, ma è di immediata percezione nei rapporti con il Fisco: l'inefficienza del contenzioso tributario (anche tre anni per la prima decisione) disarmava il contribuente, che pur convinto di avere ragione, preferisce comporre la lite cedendo posizione<sup>24</sup>.

È mancato un deciso progetto di riordinamento dei rapporti della giurisdizione amministrativa con la giurisdizione ordinaria: la privatizzazione dell'ordinamento e la regionalizzazione dovrebbe accompagnarsi con la riduzione delle competenze delle giurisdizioni amministrative e con il trasferimento della giurisdizione amministrativa alle regioni, quanto meno nel primo grado. Lo ipotizzava in passato Guicciardi.

- (*Regionalismo*) La riforma dello stato richiede un compiuto *federalismo*, per servirsi di una parola alla moda. Diremo meglio che gli Stati nella federazione europea vanno riorganizzati secondo il progetto Delors, che riconosce importante riferimento alle organizzazioni politiche regionali. Alle regioni vanno trasferite competenze politiche primarie: la scuola, l'università, gli ordini professionali, per accennare soltanto a temi recentemente affrontati, in chiave statale anziché regionale. I

trasferimenti devono riguardare la politica, non soltanto la gestione amministrativa. Lo Stato, nei riguardi delle regioni deve affinare la propria capacità di controllo e di progetto; nei riguardi delle istituzioni europee e internazionali, lo Stato, sintesi della politica nazionale, rappresenta la legittimità democratica delle scelte. È una radicale trasformazione dello Stato, nelle sue articolazioni legislativa, di governo, di controllo contabile (Corte dei conti), di amministrazione. Poiché le istituzioni sono uomini, si richiede una riqualificazione di culture e di tecniche che il buon senso ci fa sentire utopia. È un progetto che si può perseguire tenacemente nel tempo soltanto per effetto di decisa volontà politica, nel consenso di scelta elettorale, per le quali sembrano mancare le condizioni nel dibattito pubblico. È condizione per essere protagonisti nella globalizzazione. Per altro verso l'inerzia costringe ad accentrare e duplicare le funzioni secondo la vischiosità degli apparati esistenti, come sta accadendo. Ma così sono le regioni, come centri politici, a rivelarsi inutilmente costose; anzi ingombranti. Perché tenerle?

- In questi giorni si parla con certa confusione di liberalizzazioni, che ormai significa uscire da incrostazioni corporative; ma forse oggi è più difficile<sup>25</sup>.

#### IV

« Aux E.U. comme dans pratiquement tous les pays la crise est largement le fruit de dysfonctionnement politique », conclude la rassegna delle vicende dello scorso anno, in *Le Monde*. Sì, ma da noi le disfunzioni si rivelano più gravi. La loro durata fa normale la perdita del senso istituzionale; stimola invece l'aggregazione corporativa come difesa; abitua al decadimento con la diffusione delle rendite in luogo del profitto; radica gli interessi a conservare la situazione; impedisce scelte di principio, nel primato della congiuntura. Si rafforzano le posizioni di chi trae vantaggio a pescare nel torbido. Dobbiamo prendere atto che il dissolversi dei partiti ha riflesso l'instabilità nella rappresentanza parlamentare e nelle istituzioni politiche che ne dipendono, rivelando così incapacità di perseguire un'azione politica di qualche durata, in grado di discriminare e graduare le responsabilità. Si disprezzano i partiti, ma poi si rileva che senza i partiti la democrazia degrada in populismo. Assistiamo al primato degli interventi congiunturali, nel rifiuto per la costrizione che impone l'ordine istituzionale. I ripetuti condoni, edilizio e fiscali, tombali, anziché orientati a reintrodurre all'ordine; il c.d. scudo fiscale, che legalizza il segreto sulle operazioni che hanno generato il capitale scudato; la legge piegata per risolvere casi in corso nel modo desiderato da interessi particolari; le leggi che c.d. *ad personam*, manifestano l'ingiustizia dell'anarchia; diffondono i costi del parassitismo corporativo. La procedura parlamentare non costringe alla qualità della legge: alla sistematicità del pensiero del legislatore. I lavori parlamentari sono di difficile comprensione anche per i commentatori più esperti, stimolo alla *furbizia* di manovre coperte dall'oscurità delle decisioni. Colpisce l'assenza di progetti politici. In questo corso della campagna elettorale in Francia le forze politiche si confrontano con proposte così puntuali, contrapposte analiticamente, fuori dalle nostre abitudini; la preparazione della riforma inglese delle banche è affidata a *Independent Commission on Banking*, il cui *Final Report* va letto per rendersi conto di un metodo di legiferare che anche da noi era nelle consuetudini. Riforme importanti come quelle del processo commerciale e della scuola e dell'università sono state introdotte e poi sostituite, a distanza breve, dalle medesime compagini governative e parlamentari; sono state rifatte come se il precedente fosse opera dell'opposizione; e così il fallimento, le società hanno subito rapidamente mutamenti sui testi da poco approvati; abbiamo una recente disciplina della giustizia amministrativa, con importanti novità. Può ben essere che ciascun testo rispecchi un profondo pensiero del riformatore; ma l'assenza di pubblica discussione sui progetti impedisce quella maturazione politica, necessariamente collettiva, che dà stabilità alla legislazione.

**LE NOTE SONO A PAG. 28**

Roma, 28 febbraio 2012

**SCENARI DI TASSAZIONE:  
L'EVOLUZIONE DELLO SCENARIO ITALIANO**

(Prof. Fabio Marchetti e Avv. Federico Rasi)

**I. CONSIDERAZIONI GENERALI.**

**1) La riforma tributaria degli anni '70.**

Tradizionalmente gli indici di capacità contributiva attorno ai quali vengono organizzati i moderni sistemi tributari sono distinti in indici personali ed indici reali, ivi compresi gli indici indiretti di manifestazioni di ricchezza. Invero, accanto ad *imposte personali* che colpiscono il reddito o il patrimonio in quanto appartenenti ad una determinata persona, tenendo conto, quindi, delle sue condizioni personali, si affiancano *imposte reali* sul (reddito o sul) patrimonio, che colpiscono il patrimonio in quanto tale, nonché imposte che assumono *presupposti indiretti di manifestazioni di ricchezza*, quali tipicamente le imposte sui consumi o sui trasferimenti.

Le imposte reali ed indirette, in quanto non tengono conto delle condizioni personali del contribuente, possono considerarsi inique ma, al contempo, di più facile amministrazione rispetto a quelle personali.

Certamente nel secolo scorso, si poteva registrare a livello internazionale una preferenza per l'utilizzo di imposte personali. Nei sistemi tributari più evoluti l'imposta più importante è così divenuta l'*imposta personale sul reddito*.

A questo quadro non ha fatto eccezione l'Italia.

Per l'ordinamento nazionale le radici di questo assetto si rinvencono nello stesso art. 53 Cost. laddove al secondo comma prevede che "*il sistema tributario è informato a criteri di progressività*".

Un'imposta è progressiva quando aumenta più che proporzionalmente rispetto all'ammontare dell'imponibile, tenendo in particolare conto della situazione personale del soggetto passivo. Il principio della progressività applicato all'imposta personale consente di assegnare al sistema tributario non soltanto funzioni contributive, ma anche *redistributive*.

La personalità e la progressività dell'imposizione rappresentano non solo una scelta tecnica, ma fondamentalmente una scelta politica, scelta ispirata a logiche di sinistra o di matrice cattolica e che ha orientato la Riforma tributaria del 1971. In quell'occasione si procedette ad una radicale riforma del sistema tributario nazionale, fino ad allora dominato dall'imposta di ricchezza mobile (di natura reale). Proprio nell'ottica di una perequazione dei carichi fiscali si intese diversamente modulare il sistema impositivo verso forme di prelievo basate su indici personali di ricchezza e, tra questi, soprattutto sul reddito. Il reddito, infatti, inteso come frutto dell'attività svolta da un soggetto era considerato un elemento idoneo per declinare, in senso economico, il principio di uguaglianza ed equamente ripartire i carichi fiscali. Alla tassazione del reddito, si accostavano, ma in funzione ancillare (o perché imposti dall'adesione dell'Italia all'allora Comunità Economica Europea), tributi di carattere reale (ad esempio, l'ILOR) o tributi indiretti che colpivano i consumi ed i trasferimenti (ad esempio, l'IVA).

La riforma del 1971, dunque, ha disegnato un sistema incentrato sulla tassazione personale e progressiva del reddito, in linea con i più moderni sistemi tributari. Fin dall'inizio, peraltro, il sistema impositivo italiano si è caratterizzato come un sistema non *income comprehensive*, essendo la tassazione concentrata prevalentemente sui redditi derivanti da attività (di lavoro dipendente, autonomo e di impresa) svolte dal contribuente, riconoscendo una collocazione marginale alla tassazione degli altri indici di reddito (immobiliare e finanziario, in particolare).

Tale situazione, forse inizialmente compatibile con la realtà del sistema economico, ha in breve tempo determinato la crisi del sistema impositivo (a più riprese si è parlato di crisi della tassazione progressiva sul reddito) in connessione con l'evoluzione dello scenario economico. Da un lato, sono aumentate le possibilità di investimento (statico e dinamico) del capitale (ferma restando l'esclusione dei relativi redditi dall'imposizione progressiva) e, dall'altro, si è assistito da un'evoluzione della tassazione dell'impresa, con regimi differenziati, articolati, di favore che hanno condotto alla previsione di meccanismi di tassazione dell'impresa organizzata, soprattutto quella di grandi dimensioni, cui sono stati riservati regimi propri (contenuti prima nell'IRPEG e poi nell'IRES).

Ciò ha creato una crisi dell'imposizione progressiva in quanto questa funzionava pienamente solo con riferimento ai redditi di lavoro dipendente. Era, infatti, solo nei confronti di questa categoria reddituale che gli ordinari meccanismi di tassazione non trovavano eccezioni.

Il proliferare di imposte sostitutive e il mancato adeguamento degli estimi catastali hanno prodotto sacche di erosione fiscale cui si è accompagnata una crescente evasione fiscale. L'evasione fiscale altera la politica redistributiva che uno Stato persegue.

L'ordinamento ha quindi cercato di reagire a queste situazioni. L'evasione, o più in generale i fenomeni di inadempimento all'obbligazione tributaria, ivi compresi quelli elusivi, sono stati combattuti negli anni '90 con l'introduzione di sistemi di forfetizzazione (o *catasizzazione*) del reddito d'impresa e di lavoro autonomo, nonché con le riforme delle sanzioni amministrative e delle sanzioni penali e l'attribuzione all'Amministrazione Finanziaria di poteri speciali per il contrasto di fenomeni elusivi.

Merita segnalare che l'impianto riforma del 1971, fino al 2003, di cui si dirà a breve, è stato oggetto di frequenti manovre di "riordino" e non di "riforma", non volendosi politicamente abbandonare le scelte di fondo compiute in sede di Riforma tributaria. Le leggi che si sono succedute hanno impiegato interventi di manutenzione, di aggiornamento di un sistema che era, e rimaneva, incentrato intorno all'imposizione progressiva e personale del reddito.

## **2) La riforma tributaria del 2003 e le leggi del 2011.**

La legge delega n. 80 del 2003 è, invece, legge di "riforma", non di "riordino". Con l'intenzione di muovere "dalle persone alle cose", si proponeva un generale ripensamento del sistema tributario che si sarebbe dovuto articolare attorno all'imposta sul reddito, all'imposta sul reddito delle società, all'imposta sul valore aggiunto, all'imposta sui servizi ed all'accisa. Le prime due imposte (IRE e IRES) avrebbero dovuto rappresentare una rimeditazione delle imposte personali vigenti (IRPEF e IRPEG). Ciò, nella prospettiva della delega, avrebbe comportato una rimodulazione della progressività delle stesse (attuata concentrando in poche norme le disposizioni in tema di deduzioni e detrazioni più nell'ottica di attuare il principio dell'esenzione del minimo vitale che quello di progressività), un abbassamento sensibile delle aliquote di tassazione, compensato dallo spostamento della fiscalità su presupposti di tipo reale ed indiretto (patrimonio, consumo).

Peraltro, lo spostamento della fiscalità su indici di tipo reale ben si sarebbe accompagnata con l'evoluzione, allora ancora in fase embrionale, in senso federalista del sistema. Le imposte

personali, ridotte, sarebbero state sufficienti per l'erario nazionale, mentre le nuove imposte reali avrebbe fornito gettito agli enti sub statali dai quali sarebbero state istituite e gestite.

La legge n. 80 del 2003 è stata però solo parzialmente attuata, ma soprattutto, per quanto qui di interesse, non sono stati individuati i nuovi presupposti di tassazione che avrebbero dovuto ridurre il peso delle imposte personali sul reddito (dalle persone alle cose).

A partire da tale data, si è anzi accentuata la crisi della progressività in quanto sempre più marcatamente sono rimasti a concorrere alla determinazione del reddito complessivo i soli redditi di lavoro dipendente. Anche ai redditi fondiari sono state applicate forme di tassazione sostitutiva.

I fenomeni di elusione e di evasione si sono accentuati, nonostante un proliferare di strumenti, non solo legislativi ma anche giurisprudenziali, per il loro contrasto.

### **3) Il Decreto Monti.**

Nel 2011 con il Decreto c.d. Salva Italia, al di fuori di una delega legislativa, senza un preventivo passaggio parlamentare, il Governo chiamato a fronteggiare l'emergenza della crisi economica ha individuato le altre fonti da tassare, che, nell'ottica riformatrice del 2003, avrebbero dovuto consentire la riduzione dell'imposizione progressiva sul reddito (segnatamente, di lavoro). Solo in questa occasione si sono individuati altri indici di capacità contributiva. Si tratta di indici di natura patrimoniale che consistono, in estrema e rozza sintesi, in investimenti di natura finanziaria in Italia ed all'estero tassati con imposte di varia natura (patrimoniali, tipo bollo), non sempre omogenee tra loro se non quanto ad aliquote applicabili.

Anche questo intervento non ha però realizzato il pieno spostamento della tassazione dalle persone alle cose. Sono ora tassate *“le persone e le cose”*.

La riforma del 1971 individuava nelle imposte personali il baricentro della tassazione; la riforma del 2003 avrebbe voluto individuare il baricentro in quelle reali; la manovra del 2011 individua due baricentri: le imposte personali e le imposte reali. Imposte personali e imposte reali che dovrebbero essere tra loro alternative, ora sono concorrenti su di un piano di parità. L'attuale legislazione, sia pure per far fronte a cogenti esigenze di gettito, ha rinunciato, almeno parzialmente e temporaneamente, a perseguire tramite lo strumento della leva fiscale politiche redistributive.

### **4) La lotta all'evasione e all'elusione.**

Nel 2011 gli interventi in tema di contrasto all'evasione/elusione a livello normativo sono stati, nel confronto, meno innovativi. Ma questo dipende dal fatto che già negli anni precedenti l'Amministrazione Finanziaria era stata dotata di poteri sempre più incisivi e penetranti. Nel 2004 le indagini bancarie sono state profondamente riformate e negli anni successivi trasformate in indagini finanziarie. L'Anagrafe Tributaria nello stesso periodo è stata chiamata ad ospitare un numero crescente di informazioni. Non si nega che l'intervento del 2011 abbia ulteriormente offerto all'Amministrazione Finanziaria dati da utilizzare per gli accertamenti; si vuole qui solo sottolineare che già l'Amministrazione disponeva di strumenti adeguati e di professionalità competenti per utilizzarli.

È mancata fino ad ora la volontà (probabilmente politica) di impiegarli efficacemente. Manca ancora un numero adeguato di personale per svolgere più diffusamente i controlli. L'Agenzia delle Entrate dispone dei mezzi tecnici adeguati, ma non di personale sufficiente. Da qui la scelta (politica) di sopperire a queste lacune non intensificando i controlli, ma aumentando il numero dei dati a disposizione del personale esistente.

L'indagine finanziaria, che si appresta a diventare il modello di accertamento più frequente, può svolgersi interamente *“a distanza”* e sulla base dell'elaborazione di dati che l'Amministrazione

possiede e che non deve ricercare. Sono gli operatori finanziari, che con comunicazioni periodiche o a richiesta, le cui risposte sono meri flussi telematici, offrono direttamente agli Uffici i dati da elaborare. La verifica presso il contribuente può divenire un modulo recessivo da riservare ad ipotesi determinate.

Contemporaneamente la nozione di evasione si è affinata. Alla tradizionale evasione da accertamento si è affiancata l'evasione da riscossione. Il legislatore ha preso atto di una ingente mole di imposte definitivamente non accertate ed ha predisposto strumenti per la loro raccolta. Il riordino della disciplina della riscossione è iniziato con l'abolizione del regime di concessione e l'affidamento di tale incarico ad una società di natura pubblica, al personale della quale sono stati attribuiti poteri fortemente incisivi per contrastare questo fenomeno.

\* \* \*

## II. CONSIDERAZIONI SU ALCUNI TEMI PARTICOLARI.

Così delineato il quadro generale del sistema fiscale, si possono effettuare alcune considerazioni su tematiche specifiche.

### 5) I rapporti soci – società.

Nell'ambito delle riforme così succintamente delineate risulta particolarmente meritevole prestare attenzione all'evoluzione dei rapporti soci – società. La riforma del 2003 ha determinato un significativo cambiamento sotto questo punto di vista dal momento che ha portato alla sostituzione del meccanismo del credito di imposta con quello dell'esenzione.

Come noto, nel sistema tributario vigente fino alla Riforma IRES del 2003 il prelievo dovuto dalle società era, in via di fatto, un mero “prelievo di acconto” del successivo “prelievo definitivo” effettuato in capo ai soci – persone fisiche. La tecnica applicativa del credito d'imposta riposava, infatti, sulla finzione che il fatto generatore del prelievo si verificasse direttamente in capo ai soci cosicché, da un lato, il profitto realizzato in ambito societario concorrevva integralmente alla determinazione del reddito complessivo dei soci stessi, dall'altro, l'imposta pagata dalla società veniva scomputata da quella complessivamente dovuta dai soci.

Con l'applicazione del meccanismo dell'esenzione la società viene ora vista come momento definitivo di tassazione. Ci si allinea a quelle tesi che vedono la società di capitali autonomo soggetto di imposta, nel senso di soggetto dotato di una propria capacità contributiva in quanto portatore di uno specifico interesse alla sussistenza della collettività organizzata distinto da quello dei singoli partecipanti, come tale idoneo a concorrere alle pubbliche spese. Socio e società sono considerati portatori di due autonome posizioni reddituali tra loro distinte ed è nella piena scelta del legislatore il livello di doppia tassazione economica considerato tollerabile dall'ordinamento.

La riforma IRES ha determinato questa rivoluzione “copernicana” a cui hanno fatto seguito una serie di ulteriori modifiche che si sono mosse nella medesima direzione ed in direzioni opposte.

Si è mossa nella medesima direzione la scelta di tassare secondo meccanismi identici a quelli previsti per i dividendi le plusvalenze da partecipazione azionaria sulla base della ricostruzione che le plusvalenze altro non rappresentano che flussi attualizzati di utili futuri ed il loro valore è completamente indipendente da mere componenti speculative.

Derivano dall'applicazione dell'esenzione l'introduzione del consolidato fiscale e della trasparenza delle società di capitali. In origine il consolidato introduceva deroghe al regime di tassazione dei dividendi *intercompany*: questi erano infatti parzialmente esenti (5%) al di fuori del consolidato, divenivano integralmente esenti in caso di distribuzione all'interno di un consolidato fiscale. Successivamente il legislatore ha abrogato le norme che consegivano tale effetto.

La trasparenza, che non ha subito modifiche, si è sempre mossa in direzione diversa da quella dell'esenzione consentendo un'integrale eliminazione della doppia imposizione.

### 6) I rapporti tra bilancio civile e bilancio fiscale alla luce degli IAS.

La riforma IRES ha avviato anche un ripensamento dei rapporti tra bilancio civile e regole di determinazione del reddito di impresa nell'ottica del disinquinamento del bilancio civile da contaminazioni fiscali.

È stato solo l'inizio di una serrata dialettica tra questi due settori complicata dal recepimento, in parte obbligato, in parte volontario, da parte dell'Italia dei principi contabili internazionali IAS/IFRS.

Il legislatore, nello scegliere un recepimento ampio dell'applicazione dei principi contabili internazionali, dopo una soluzione insufficiente a disciplinare il fenomeno (il d.lgs. n. 38 del 2005), ha fatto una scelta in favore della derivazione rafforzata, per cui a fini fiscali valgono i principi IAS e soprattutto le regole di qualificazione, imputazione temporale e classificazione previste da tali principi. Tuttavia questa scelta ha poi imposto una serie di aggiustamenti tecnici che hanno condotto all'emanazione del c.d. Primo Decreto IAS e del c.d. Secondo Decreto IAS con cui sono state introdotte deroghe ed aggiustamenti ai principi IAS.

Questi principi si rivolgono alla grande impresa e soprattutto all'impresa bancaria, quindi, ad una parte certamente rilevante del sistema produttivo italiano, ma non maggioritaria. Il sistema IAS è connotato dalla possibilità di valutare taluni cespiti reddituali al *fair value*, ovvero al valore di mercato. Ciò in un periodo di crisi finanziaria può consentire ai soggetti che li adottano una riduzione dell'imponibile; essi, infatti, possono consentire la svalutazione, fiscalmente rilevante, di taluni cespiti.

Ma soprattutto l'adozione degli IAS ha allargato il divario tra la grande impresa e le piccole e medie imprese nonché le micro-imprese. Gli IAS non si rivolgono a tali settori e per loro sono mancati interventi di favore. Solo le imprese costituite in forma di società di capitali hanno beneficiato della riduzione dell'aliquota IRES dal 33% al 27,5%, controbilanciata dall'allargamento della base imponibile della tassazione del reddito d'impresa.

Le imprese non costituite nella forma di società di capitali e, dunque, tutte le imprese individuali o collettive (società di persone) rientranti nell'applicazione dell'IRPEF anziché dell'IRES, non sono state destinatarie di interventi significativi, risultando anzi nei loro confronti confermata la previgente misura dell'aliquota IRPEF, nonostante l'allargamento della base imponibile.

### **7) Le ambiguità dell'IRAP.**

L'IRAP è un'imposta che ha connotato il dibattito nazionale fin dalla sua istituzione nel 1997.

Essa avrebbe dovuto precorrere la svolta in senso federalista del sistema nazionale, svolta che, come detto, ben si sarebbe potuta inserire in un passaggio del sistema di tassazione dalle persone alle cose.

Questo obiettivo è stato tradito. L'IRAP nasce, secondo la Corte Costituzionale (Corte Cost., sent. n. 138 del 1999 – sent. n. 296 del 2003) quale tributo "attribuito" alle Regioni (Corte Cost., sent. n. 138 del 1999 – sent. n. 296 del 2003) nel senso di tributo riscosso dalle Regioni non correlato a competenze regionali e dipendente da attività collocate nel territorio regionale. Si evolve ad opera della Legge Finanziaria per il 2008 in tributo "proprio delle Regioni" (Legge Finanziaria per il 2008 secondo cui "*l'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) assume la natura di tributo proprio della regione e, a decorrere dal 1° gennaio 2009, è istituita con legge regionale*"). Ad opera, infine dell'art. 5, d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68 (Federalismo regionale) si assiste ad una devoluzione, comunque non piena, della competenze in tema di IRAP alle Regioni.

L'IRAP, nonostante il nome non è mai divenuta un'imposta pienamente regionale. Essa è invece certamente un'imposta reale che tassa in maniera oggettiva i fattori della produzione: profitto, capitale e lavoro. Mentre la tassazione dei primi due non crea problemi, anzi consente di perseguire numerosi fini (con l'IRAP il legislatore contrasta anche la prassi della sottocapitalizzazione delle imprese), numerose perplessità ha sollevato l'inserimento nella base imponibile del costo del lavoro.

Sul piano teorico non si dubita di questa scelta. L'IRAP è un'imposta sul *business* intesa come organizzazione complessa che svolge attività di impresa o economica, più in generale. Essa tassa una capacità contributiva impersonale, basata sulla capacità produttiva che deriva dalla

combinazione di uomini, capitali, macchine, materiali, conoscenze tecniche, capacità imprenditoriali e manageriali, nonché dalla collaborazione dello Stato e dell'intera società. Si tratta di una capacità contributiva autonoma, reale, separata dalla capacità contributiva personale propria dei singoli individui, in qualità di proprietari, di percettori di redditi o di consumatori.

Tuttavia, essa ha causato un evidente fenomeno di traslazione economica dell'onere del tributo dall'imprenditore che ne sostiene il costo al lavoratore. L'IRAP costituisce un onere economico di cui l'imprenditore deve tenere conto in sede di organizzazione della sua struttura imprenditoriale: l'assunzione di un lavoratore incide sull'IRAP. Ciò fa sì che l'IRAP colpisca indirettamente i lavoratori o producendo una riduzione dei salari o limitando l'accesso al lavoro.

\* \* \*

### **III. SINTESI E POSSIBILI SCENARI.**

#### **8) Sintesi.**

L'analisi storica dell'evoluzione dell'ordinamento tributario consente di tracciare alcune proposizioni di sintesi.

#### **Prima proposizione.**

La riforma del 1971 individuava nelle imposte personali il baricentro della tassazione; la riforma del 2003 avrebbe voluto individuare il baricentro in quelle reali; la manovra del 2011 individua due baricentri: le imposte personali e le imposte reali. Imposte personali e imposte reali che dovrebbero essere tra loro alternative, ora sono concorrenti su di un piano di parità. L'attuale legislazione, sia pure per far fronte a cogenti esigenze di gettito, ha rinunciato, almeno parzialmente e temporaneamente, a perseguire tramite lo strumento della leva fiscale politiche redistributive.

*Tale situazione va superata ritornando al disegno dell'inizio degli anni 2000 di un riequilibrio fra imposizione personale e reale, sgravando il prelievo personale sul reddito a vantaggio del prelievo reale sul consumo e sulla ricchezza.*

#### **Seconda proposizione.**

L'adozione degli IAS ha allargato il divario tra la grande impresa e le piccole e medie imprese nonché le micro-imprese. Gli IAS non si rivolgono a tali settori e per loro sono mancati interventi di favore. Solo le imprese costituite in forma di società di capitali hanno beneficiato della riduzione dell'aliquota IRES dal 33% al 27,5%, controbilanciata dall'allargamento della base imponibile della tassazione del reddito d'impresa.

Le imprese non costituite nella forma di società di capitali e, dunque, tutte le imprese individuali o collettive (società di persone) rientranti nell'applicazione dell'IRPEF anziché dell'IRES non sono state destinatarie di interventi significativi, risultando, anzi, nei loro confronti confermata la prevalente misura dell'aliquota IRPEF, nonostante l'allargamento della base imponibile.

*La riduzione della imposizione personale dovrebbe consentire di migliorare tale divaricazione; a ciò dovrebbero aggiungersi regimi di particolare favore per le micro imprese, non temporanei o settoriali, ma estesi a tutte le imprese e non solo a quelle di nuova istituzione.*

#### **Terza proposizione.**

È mancata fino ad ora la volontà (probabilmente politica) di impiegare efficacemente i nuovi ed incisivi strumenti di accertamento messi a disposizione dell'Amministrazione Finanziaria. Manca ancora un numero adeguato di personale per svolgere più diffusamente i controlli. L'Agenzia delle Entrate dispone ora dei mezzi tecnici adeguati, ma non di personale qualificato sufficiente. Da qui la scelta (politica) di sopperire a queste lacune non intensificando i controlli, ma aumentando il numero dei dati a disposizione del personale esistente.

L'indagine finanziaria, che si appresta a diventare il modello di accertamento più frequente, può svolgersi interamente "a distanza" e sulla base dell'elaborazione di dati che l'Amministrazione Finanziaria possiede e che non deve ricercare. Sono gli operatori finanziari che, con comunicazioni periodiche o a richiesta, le cui risposte sono meri flussi telematici, offrono direttamente agli Uffici i dati da elaborare. La verifica presso il contribuente può divenire un modulo recessivo da riservare ad ipotesi determinate.

In ogni caso va sciolto il nodo dell'elusione fiscale o abuso del diritto sia in termini legislativi (attualmente vi è una vera e propria lacuna legislativa, soprattutto sotto il profilo delle procedure, che è colmata dall'elaborazione giurisprudenziale) sia in termini di adeguata preparazione dei funzionari dell'Amministrazione Finanziaria preposti alle verifiche (spesso l'abuso del diritto è invocato a sproposito, con grave danno per i contribuenti e la stessa Amministrazione, che è spesso destinata a soccombere nel contenzioso).

*Consolidata l'implementazione degli strumenti tecnici a disposizione dell'Amministrazione Finanziaria, l'intervento da fare riguarda il rafforzamento (quantitativo e qualitativo) del personale dell'Amministrazione Finanziaria dedicato alle verifiche fiscali.*

#### **Quarta proposizione.**

L'introduzione di un vero modello federalista, con attribuzione, dunque, alle Regioni di funzioni e compiti effettivi secondo un corretto disegno costituzionale tuttora incompiuto, impone l'introduzione di un vero federalismo fiscale.

L'IRAP, tenendo anche conto dei limiti e difetti sopra enunciati, non appare né sufficiente né appropriata al finanziamento di un vero modello federalista. L'IRAP ha rappresentato solo un primo approccio alla ripartizione della finanza fra statale e regionale, dovendo apprezzarsi per la sua struttura di prelievo collegato con il territorio e, in particolare, di prelievo di tipo sostanzialmente reale volto a colpire la ricchezza di impresa radicata sul territorio regionale.

*Il finanziamento del federalismo dovrebbe privilegiare forme di prelievo reale volte a colpire la ricchezza radicata sul territorio regionale, anche attraverso un ripensamento della stessa IRAP, che peraltro dovrebbe essere corretta negli effetti distorsivi che produce (tassazione del lavoro) ed affiancata da altri prelievi reali sulla ricchezza anche improduttiva.*

#### **9) Possibili scenari.**

Non ci si può nascondere che nell'attuale situazione ridisegnare il sistema tributario nel senso essenzialmente di spostare il prelievo da forme personali a forme reali di tassazione, impone la ricerca ed individuazione delle necessarie risorse. Nondimeno si possono prospettare le seguenti tesi.

#### **Prima tesi: il disegno complessivo del sistema.**

Il sistema dovrebbe essere ricostruito attorno a due cardini fra loro economicamente equivalenti:

- l'imposta personale sul reddito delle persone fisiche e delle società
- l'imposta sul consumo e l'imposta sul patrimonio.

L'imposta personale sul reddito dovrebbe mantenere il suo carattere di progressività (al fine anche di assicurare la redistribuzione), ma con una sensibile riduzione del prelievo (in quanto compensato dall'aumento dell'imposizione reale sul consumo e sul patrimonio). Dovrebbe essere disegnata una curva della progressività (con un rafforzamento del ruolo delle deduzioni e detrazioni a scapito della diversificazione delle aliquote) che tenga conto sia delle situazioni familiari che dell'età del contribuente, in modo da disegnare una curva, per così dire, "a parabola" in cui l'imposta ha il suo picco massimo nell'età di piena capacità lavorativa risultando ridotta sia nell'età giovanile che in vecchiaia.

L'attenuazione del prelievo dovrebbe consentire di ricondurre nella base imponibile dell'imposta personale, progressiva, sul reddito anche tutti i redditi attualmente sottratti alla progressività, eventualmente con la previsione di un prelievo cedolare di tipo opzionale collocato nella fascia alta della progressività.

L'imposizione sul reddito dell'attività di impresa dovrebbe essere uniformata a prescindere dalla tipologia di impresa (se piccola o grande, se individuale o collettiva): in definitiva l'imposta personale sul reddito d'impresa deve essere uguale all'imposta sulle società vuoi in termini di aliquote vuoi in termini di base imponibile.

Fermo restando il prelievo sul consumo (IVA), nell'altra "metà" del sistema (a completamento dunque del prelievo sul consumo) dovrebbero essere previste forme di imposizione di tipo patrimoniale, vuoi reale (sui singoli cespiti) vuoi personali o familiari (e dunque sul patrimonio complessivo).

Questa seconda "metà" del sistema, in un'ottica federalista, dovrebbe essere riservata al finanziamento regionale, a condizione – si intende – di realizzare un vero Stato federale.

### **Seconda tesi: il finanziamento attraverso riduzioni di spesa e recupero dell'evasione.**

Il disegno ora tracciato necessita nell'attuale situazione (caratterizzata, come si è detto, dall'affiancamento e non già dalla sostituzione di "nuovi" prelievi reali all'imposizione personale) di trovare le indispensabili risorse.

A parte il reperimento di risorse all'interno dello stesso sistema (riduzione dell'erosione) il finanziamento non può che essere ricercato nella destinazione alla riduzione della pressione fiscale di parte dei risparmi di spesa pubblica e nel recupero dell'evasione.

Soffermandosi specificamente – stante l'oggetto di questi appunti – sul recupero dell'evasione, si è detto che, vista la nuova strumentazione messa a disposizione dell'Amministrazione Finanziaria, il recupero dell'evasione appare essenzialmente un problema politico: volontà della lotta all'evasione mettendo a disposizione dell'Amministrazione Finanziaria le risorse a ciò necessarie innanzitutto sotto il profilo umano: più personale e più personale specializzato (vedasi, ad esempio, la questione dell'abuso del diritto, spesso invocato a sproposito dall'Amministrazione Finanziaria).

Una cosa appare certa: data la platea dei contribuenti da sottoporre a controllo per quante risorse siano destinate alla lotta all'evasione esse non potranno mai essere sufficienti a programmare verifiche periodiche su tutti i contribuenti. Deve ipotizzarsi, dunque, anche la ricerca di meccanismi che inducano ad un adeguamento spontaneo dei contribuenti, eventualmente anche attraverso meccanismi premiali.

\* \* \*

Roma, 28 febbraio 2012

#### **IV. ALCUNE RIFLESSIONI SUL TEMA DELL'EVASIONE FISCALE**

**(Proff. Alessandro Pandimiglio e Marco Spallone – CASMEF Luiss)**

L'evasione fiscale è un fenomeno molto complesso e articolato presente nei sistemi tributari di ogni paese, che produce effetti economici e sociali distorsivi rilevanti. Secondo i manuali di scienza delle finanze il termine evasione fiscale individua tutti quei metodi che i soggetti mettono in pratica per ridurre o eliminare il prelievo tributario. In Italia, secondo stime provenienti da diverse fonti tale fenomeno assume proporzioni rilevanti e decisamente più alte rispetto alla media europea. Sebbene non vi siano stime certe, molti studiosi, seppur in modo virtuale, sono concordi nel quantificare il fenomeno dell'evasione in Italia intorno a valori di circa il 10% del Pil.

L'evasione fiscale crea un danno economico alla collettività e numerosi altri problemi di natura etico-sociale. Solo per citare i principali aspetti economici, l'evasione comporta una riduzione del gettito tributario e una conseguente diminuzione delle risorse da destinare alla collettività per garantire i servizi pubblici e la crescita economica; gli intenti redistributivi dell'imposta progressiva sui redditi potrebbero essere in parte vanificati; potrebbero crearsi deficit pubblici eccessivi con un conseguente aumento del debito pubblico, che a sua volta pone un problema di equità intergenerazionale; potrebbe peggiorare la qualità dei servizi pubblici e dell'intero sistema di welfare a causa della mancanza di risorse; potrebbe aumentare il livello di tassazione sui contribuenti onesti per sopperire alle minori entrate con conseguente peggioramento dei principi di equità sociale di fronte al fisco.

Da un punto di vista etico e di giustizia sociale l'evasione, nella misura in cui limiti le risorse da destinarsi alla sanità, all'istruzione e agli servizi pubblici essenziali, va ad incidere principalmente sulle categorie più deboli della popolazione, che vedrebbero così peggiorare la qualità di tali servizi. Inoltre gli evasori totali o parziali, dimostrando di avere redditi inferiori a quelli effettivamente percepiti, possono usufruire di facilitazioni quali i bonus fiscali, sconti sulle tasse scolastiche ecc., sottraendo ulteriori risorse a chi ne ha effettivamente bisogno.

Nel corso degli anni l'azione di governo per combattere questo odioso fenomeno si è tradotta nella messa in campo di numerose azioni di contrasto che tuttavia non sono risultate pienamente efficaci. Si è passati infatti dall'introduzione di strumenti ispirati a logiche repressive, quali l'aumento degli adempimenti di natura contabile e formale e l'inasprimento delle sanzioni, a logiche opposte ispirate al criterio della semplificazione con l'intento di stimolare l'adempimento spontaneo dei contribuenti.

Ricordiamo ad esempio che negli anni '70 fu introdotto l'obbligo della dichiarazione dei redditi esteso a tutti i contribuenti e l'obbligo di tenuta delle scritture contabili esteso anche ai professionisti e fu introdotto il principio della tassazione del reddito effettivo determinato con criteri analitici.

Negli anni '80 e '90, per ovviare al problema della non coincidenza fra la correttezza formale e quella e sostanziale della contabilità, che di fatto impediva un accertamento tributario fondato sul metodo della ricostruzione analitica del reddito, fu inasprito il sistema sanzionatorio e furono aumentati i controlli. Inoltre furono introdotti, per alcune tipologie di contribuenti, criteri induttivi per determinare forfettariamente il reddito (ad esempio l'introduzione del redditometro, della c.d. *minimum tax* e degli studi di settore).

Negli anni 2000 si è assistito invece ad una depenalizzazione di alcuni reati tributari e all'introduzione di condoni fiscali tombali (peraltro già utilizzati negli anni precedenti) e del

concordato preventivo con lo scopo di iniziare una nuova era fra fisco e contribuente che aumentasse il grado di adempimento.

I provvedimenti adottati negli ultimi quaranta anni non hanno tuttavia prodotto significativi aumenti del gettito fiscale. L'attuale governo ha posto fra gli obiettivi prioritari del proprio programma una lotta ancora più incisiva all'evasione. Fra i provvedimenti più importanti adottati si registra il limite dell'uso del contante per cifre superiori ai 1.000 euro e l'obbligatorietà per tutti gli operatori finanziari di comunicare all'anagrafe tributaria ogni rapporto intrattenuto con il contribuente ed ogni altra informazione utile al controllo ai fini fiscali.

Nella speranza che tali norme si dimostrino efficaci, ma col timore che possano essere insufficienti, crediamo che sia necessaria una riforma di tipo strutturale che regoli in modo ancora più efficiente il rapporto fra fisco e contribuente.

Con riferimento ad interventi più strutturali (riforme?) mirati a disegnare un sistema di incentivi in grado di rendere convenienti i comportamenti virtuosi, di facilitare gli accertamenti e di delimitare più nettamente i confini tra evasione ed elusione, quattro direttive sembrano possibili:

**Contrapposizione di interessi:** Contrapporre gli interessi delle diverse tipologie di contribuenti è senza dubbio il modo più diretto ed efficace per costruire un sistema fiscale in cui i comportamenti virtuosi non siano solo imposti dalla legge, ma siano il risultato delle scelte ottime e decentralizzate degli agenti economici. In realtà, le esperienze internazionali confermano l'impossibilità di costruire sistemi in cui la contrapposizione è completa, ma forniscono esempi in cui almeno in parte tale contrapposizione contribuisce a rendere più efficiente l'*enforcement* delle leggi fiscali. Il problema più evidente di questo approccio, che è basato obbligatoriamente sulla concessione di detrazioni consistenti, è l'impossibilità di misurare ex-ante gli effetti sui saldi: tale problema è ancora più rilevante quando il sistema non è a regime e la pressione sui conti pubblici è elevata.

**Spostamento da persone a cose:** L'idea di tassare le *cose* (consumi e patrimonio in particolare) piuttosto che le persone è un'idea non nuova che riemerge ogniqualvolta ci si rende conto della difficoltà di indurre comportamenti fiscali virtuosi basati sulle dichiarazioni (e i successivi accertamenti) dei redditi personali. Alcuni ambiziosi progetti a livello internazionale hanno tentato di ridisegnare i sistemi fiscali sostituendo in grande parte la tassazione sui redditi con la tassazione sui consumi ed i patrimoni: se in linea teorica tale approccio rende più facili gli accertamenti e gli incassi, esiste comunque una difficoltà oggettiva costituita dal *trade-off* tra la necessità di mantenere inalterati i saldi e quella di evitare la regressività della tassazione, rischio concreto che si presenta quando si colpiscono i consumi. Lo studio e l'implementazione di aliquote diverse per tipologie di *cose* diverse è il più grande ostacolo in questa direzione.

**Norme antielusione:** Esiste in tutti i sistemi fiscali moderni una grande difficoltà nell'individuare e colpire comportamenti elusivi. Di solito si fa fronte a tale problema con una serie di norme specifiche volte a disciplinare ciascuna una fattispecie diversa: tali norme hanno il problema di essere facilmente aggirabili e difficilmente applicabili. Una soluzione implementata in molti paesi è quella di limitare ex-ante la totalità delle spese detraibili in percentuale del fatturato, lasciando poi una certa libertà nella scelta delle spese che contribuiscono al raggiungimento delle soglie previste dalla legge. Di nuovo, sembra evidente la difficoltà di declinare tali parametri in modo adeguato a seconda della tipologia di attività svolta, della quantità di investimenti necessari nelle diverse fasi di vita di un'impresa e così via. Tuttavia, il sistema, se propriamente disegnato, rappresenta un valido aiuto per le autorità fiscali e fornisce agli imprenditori una serie di parametri per la gestione efficiente della loro attività.

**Studi di settore:** In tutti i paesi sviluppati esiste la tassazione preventiva. Essa ha il pregio di basarsi su parametri oggettivi e di indurre, in linea di principio, una gestione solida delle attività produttive. In Italia la tassazione preventiva è considerata di dubbia costituzionalità e ha finito col prendere la forma degli studi di settore che, almeno in origine, dovevano ricalcare le “monografie” utilizzate in Francia. Quindi, mentre in alcuni paesi la tassazione preventiva si basa su parametri inappellabili (Israele) ed in altri si sostanzia in un accordo individuale tra autorità fiscali e contribuente (Francia), in Italia essa ha assunto la sembianza di un patto discutibile tra corporazioni potenti e autorità fiscali consapevoli della loro inefficacia. Data la situazione attuale, una soluzione auspicabile sarebbe quella di mantenere i parametri degli studi di settore segreti e di utilizzarli come semplice strumento guida per gli accertamenti, così come avviene in Gran Bretagna. In questo modo essi sarebbero liberamente aggiornabili da parte delle autorità fiscali (senza la necessità di contrattazioni con le parti sociali) e costituirebbero uno strumento efficace di lotta all’evasione; inoltre, non essendo i parametri di pubblico dominio si eviterebbe il paradosso di rendere sostanzialmente non punibile l’evasione di coloro che producono un imponibile più alto di quello al di sotto del quale i parametri degli studi di settore innescano le procedure di accertamento.

Per concludere con una provocazione: ammesso che si sia deciso il livello e la tipologia di tassazione coerentemente con le necessità di spesa e che si siano stabiliti gli obiettivi generali di un sistema fiscale coerentemente con quelli di politica economica e sociale, il problema dell’accertamento diventa banale se si elimina la presenza di circolante. In altre parole, mentre risultano di dubbia efficacia gli obblighi di rinuncia al contante per transazioni al di sopra di una certa soglia, sicuramente sarebbe conclusiva la norma che eliminasse del tutto il circolante fisico e ammettesse solo moneta elettronica. Mentre fino a qualche anno fa si trattava di utopia, i moderni sistemi di pagamento e l’evoluzione tecnologica recente rendono questa ipotesi un pò meno fantasiosa. Sarebbe la soluzione finale anche per molti problemi di criminalità, ma la sua applicazione necessariamente globale è ancora da venire.

## NOTE DOCUMENTO PROF. VISENTINI

### L'Italia nel contesto della crisi: scenario

---

<sup>1</sup> Può tornare comodo riprendere sinteticamente, nella versione corrente, la ricostruzione della crisi. Iniziata come crisi di liquidità, si è ben presto rivelata violenta ricomposizione dei circuiti finanziari, il cui sviluppo ne aveva fatto perdere la coerenza con l'economia reale. Il consumo delle famiglie era andato alimentandosi progressivamente sul debito, per il basso costo (tassi inferiori all'inflazione) e la facilità di accesso, cresciuto in proporzione anomala rispetto al reddito percepito, rimasto invariato da tempo per la dinamica sfavorevole ai salari. L'improvviso rialzo del tasso d'interesse ha rivelato l'insostenibilità del debito, traducendosi nella diffusa insolvenza dei mutui per l'acquisto delle case. I prezzi degli immobili erano cresciuti così rapidamente da consentire al mutuatario di rivendere nel giro di qualche anno la casa, ripagando il mutuo e trattenendo un guadagno, sì da trasformare la negoziazione in speculazione; accadimento divenuto frequente nelle giurisdizioni (es. California) che non prevedono oneri fiscali sui trasferimenti immobiliari. La legislazione, che in numerose giurisdizioni limita la responsabilità per il debito all'immobile ipotecato, ha consigliato ai mutuatari l'insolvenza, con perdita dell'immobile ogniqualvolta l'ammontare residuo del mutuo restava superiore al nuovo prezzo di mercato. Il crollo dei prezzi degli immobili ha drasticamente ridotto l'effetto ricchezza, riflesso della precedente lievitazione dei prezzi, con conseguente caduta anche degli investimenti mobiliari, e della domanda in generale.

Le perdite hanno colpito soprattutto l'intermediazione bancaria: banche commerciali e ancor più banche d'investimento, con capitale di rischio assai ridotto rispetto all'indebitamento. Non solo. La propensione alla speculazione faceva lievitare l'indebitamento: agevolata dalle c.d. innovazioni finanziarie, che sotto la veste di novità simulavano la trasgressione di regole; stimolata dagli elevati profitti, che i responsabili delle decisioni (persone fisiche) condividevano, nel proprio interesse, senza partecipazione alle perdite, grazie all'introduzione di nuove tecniche di remunerazione, commisurate sui risultati di breve termine, senza tenere conto degli effetti nel tempo; coperti nella responsabilità da gestione dal *rating*, gestito da poche agenzie. La sproporzione con il capitale di rischio era ancor più accentuata rispetto ai dati formali in quanto il sistema finanziario, nel suo complesso, comprendeva una componente, divenuta sempre più importante, sottratta ad ogni vincolo per il suo operare nell'ombra: *shadow banking system*, dove gli impegni sul medio termine venivano finanziati con la c.d. cartolarizzazione, di breve termine.

La progressiva integrazione, nella globalizzazione, delle banche Usa ed europee, ha coinvolto queste ultime nella crisi, svelando fenomeni speculativi analoghi che si erano prodotti in alcune aree europee (Spagna, Grecia); coinvolgendo economie le cui debolezze strutturali erano rimaste sopite nell'euforia precedente; che anche per questo erano state incapaci, come è accaduto all'Italia, di adeguare le proprie istituzioni all'integrazione delle economie.

<sup>2</sup> "The Volcker Rule, named after Paul A. Volcker, a former chairman of the Federal Reserve, is meant to bar financial institution that are protected and subsidized by the US government from trading for their own accounts. The idea is pretty simple; Traders should not speculate for their own personal gain using money Americans have paid in taxes".

<sup>3</sup> La rigidità della impostazione monetaria impedisce l'impiego anche congiunturale della moneta; l'opposta impostazione richiede il raccordo politico della autorità monetaria, ed è difficile congegnare procedure che impediscano l'impiego politico della moneta oltre la congiuntura, nella pratica difficoltà di distinguere la congiuntura quando gli avvenimenti sono in corso.

<sup>4</sup> Cfr. Bonino De Andreis, *Una federazione leggera per gli Stati Uniti d'Europa, dicembre 2011* per una ripresa della proposta già formulata da *Delors*. Analisi critica delle proposte in corso e ampi sviluppi nella direzione per un'autorità federale per un'azione collettiva, in M. Aglietta, *Zone Euro: éclatement au fédération*.

<sup>5</sup> Va ricordato che all'epoca il sistema bancario soffriva di una congiuntura particolarmente negativa, non soltanto limitata ai banchi meridionali, che stimolava forme improprie di salvataggi (c.d. decreto Sindona, fusioni in funzione di salvataggi, ecc); forse così si giustifica l'attenzione concentrata sulla finanza; ma ne abbiamo subito costi a scapito della promozione industriale.

<sup>6</sup> E. BARUCCI e F. PIEROBON, *Le privatizzazioni in Italia: progetto o navigazione a vista? Recupero di efficienza o rendita?*

<sup>7</sup> Le deroghe, che possono essere necessarie, devono essere circoscritte e ben condizionate per dare procedimento amministrativo alle scelte politiche, sì da contenere le pressioni che chiamiamo morali, nell'uno e nell'altro verso. Il mercato non è un sistema economico naturale, come dice il luogo comune, ma richiede sofisticata disciplina.

---

<sup>8)</sup> , nel caso italiano negli istituti di medio termine, enti pubblici o sotto controllo pubblico; negli enti titolari delle pp.ss.

<sup>9)</sup> L'elaborazione teorica dell'economia mista la troviamo negli scritti di Caffè.

<sup>10)</sup> L'economia mista non corrisponde al *Welfare State*, come mi sembra in G. ROSE, *Making Modernity Work: The Reconciliation of Capitalism and Democracy*, in *Foreign Affairs* I, 2012. L'intervento dell'economia mista non è detto serva allo Stato del benessere, come il *Welfare* può convivere con il mercato. Alla scelta politica tra servizi pubblici e mercato concorre anche la componente costo: per l'economia nel suo complesso ad es. è stato rilevato in occasione della recente riforma Usa, che la gestione europea nelle forme del servizio pubblico è meno costosa della forma mercato Usa.

<sup>11)</sup> Si è arrivati al punto di convincersi che trasformare un ente pubblico in società sia sufficiente a creare la condizione di efficienza, anche quando la trasformazione è pura forma. Senza richiamare i casi del museo o di Pompei, basti le ferrovie.

<sup>12)</sup> Il fallimento è alla radice della mobilità del capitale e del lavoro.

<sup>13)</sup> Purtroppo, mi sembra, con scarsa capacità di comprendere i propri interessi di medio periodo, e quindi di tradurre la propria forza nella politica nazionale. Non credo che la Lega, alla quale spesso si sono affidate le imprese famigliari, fosse l'organizzazione politica più adatta ad esprimere la loro realtà.

<sup>14)</sup> La società non è un'associazione politica, che trova divisi gli associati nei valori; perciò manca la ragione di imporre per legge nel consiglio la rappresentanza della minoranza; l'interesse al guadagno è comune e meramente patrimoniale. Le protezioni dei soci e delle minoranze non rispondono a ragioni umanitarie, ma, se così vogliamo dire, a ragioni prosaicamente capitaliste: fare funzionare il mercato secondo la giustizia commutativa: non essere derubati; conseguire i guadagni corrispettivo dell'investimento, con i quali soddisfare valori (ed anche vizi).

<sup>15)</sup> Configurazione della responsabilità, operatività della regola del conflitto d'interessi, procedure di deliberazione, processo giurisdizionale, esperimento delle prove, ecc.

<sup>16)</sup> In definitiva il consiglio è divenuto inutile; come inutili sono i c.d. amministratori indipendenti; si spiega il numero elevato di consiglieri rispetto altre esperienze.

Il sistema dualistico di amministrazione accentua la concentrazione del potere, come l'esperienza ha confermato: il consiglio di gestione non gestisce, ma rilascia a sua volta delega ad un amministratore, che diviene il *dominus* dell'affare.

<sup>17)</sup> Per definizione le strutture che fanno capo al responsabile della gestione non sono indipendenti dal gestore; perciò chi controlla il gestore deve disporre di proprie strutture di controllo.

<sup>18)</sup> la cui responsabilità è, a sua volta, di non agevole azionabilità per le difficoltà di provare la negligenza, affidata al diritto comune, insufficiente. Per questo abbiamo scarsa giurisprudenza, a differenza ad es. degli Usa.

<sup>19)</sup> i numerosi comitati e controlli sono ben elencati da De Nicola, *Il diritto dei controlli societari*, Milano, 2011 (Gruppo 24 ore), v. la mia recensione in Sito Ceradi. Febbraio 2011.

<sup>20)</sup>

L'obiettivo di una corretta disciplina delle deleghe non può essere di far votare comunque in assemblea, ma di garantire a chi ha l'effettiva volontà di votare, che sia rispettato il suo intento. Qui sta la difficoltà: evitare l'incetta di deleghe presso azionisti così indifferenti, che facilmente possono cedere il voto, anche su semplice sollecitazione.

<sup>21)</sup> Cfr. Visentini – Panzironi, *I problemi della disciplina delle società per azioni: esposizione per temi e ipotesi di disposizioni*, in *Economia italiana*, 2 maggio 2007.

<sup>22)</sup> *Uscire dalla crisi. Un'agenda di privatizzazioni*, Istituto Bruno Leoni (23 agosto 2011).

<sup>23)</sup> Significativo del diverso funzionamento delle azioni private nella gestione delle imprese sono i costi che per cause hanno sopportato e rischiano di sopportare le imprese Usa, evidenziati dagli accantonamenti in bilancio. Recentemente si legge che UBS ha concordato per 780 milioni.

<sup>24)</sup> Abbiamo rinviato una ricerca sul tema già proposta ad Orvieto, per mancanza del necessario finanziamento; ci proponiamo di riprendere.

<sup>25)</sup> Nelle sedi del dottorato e del master stiamo studiando i nuovi provvedimenti.