

opuscoli



© 2010 Edizioni dell'Asino  
Isbn 978-88-6357-050-2  
Distribuzione: PDE Spa  
Progetto grafico: orecchio acerbo

Hanno collaborato  
Goffredo Fofi, Giulio Marcon,  
Francesca Nicora, Nicola Villa.

Le Edizioni dell'Asino sono un progetto frutto  
della collaborazione tra Lunaria e Lo straniero,  
con la partnership di Redattore sociale.

[www.gliasini.it](http://www.gliasini.it)

Edizione italiana di *After the crisis: towards a sustainable growth model*,  
edited by Andrew Watt and Andreas Botsch, ETUI - European Trade Union  
Institute, Brussels, 2010. Il volume riprende sedici capitoli del testo inglese  
e presenta quattordici capitoli originali di autori italiani.

L'ETUI è finanziato dall'Unione Europea.  
L'Unione Europea non è responsabile per l'uso che chiunque possa fare  
delle informazioni contenute nella presente pubblicazione.

Traduzioni a cura di:  
Giuliano Battiston, Laura Bisio, Alessandra Cataldi,  
Matteo Lucchese, Elisabetta Segre, Anna Villa.

Il volume è scaricabile dai siti: [www.sbilanciamoci.info](http://www.sbilanciamoci.info); [www.sbilanciamoci.org](http://www.sbilanciamoci.org).  
Il testo inglese è scaricabile dal sito [www.etui.org](http://www.etui.org).

# Dopo la crisi

*Proposte  
per un'economia  
sostenibile*

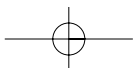
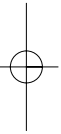
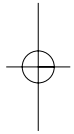
a cura di Andrew Watt,  
Andreas Botsch  
e Roberta Carlini

Istituto sindacale europeo **etui.**

Sbilanciamoci!



*edizioni dell'asino*



## Andreas Botsch e Andrew Watt | Un'agenda per l'Europa

Il primo decennio del ventunesimo secolo è finito e la maggior parte dei paesi in Europa e nel mondo si trova ancora nella peggior crisi finanziaria ed economica degli ultimi ottant'anni. Il suo esito è ancora incerto.

Prima del crollo del 2008, il modello dominante di capitalismo finanziario fondato sul laissez-faire si era basato, tra le altre cose, sull'illusione che i profitti, in particolare nel settore finanziario, potessero crescere a tassi a due cifre, quando la crescita economica complessiva restava a tassi molto più bassi. Questo si è riflesso, in molti paesi, in un continuo spostamento del reddito nazionale dal lavoro al capitale. Allo stesso tempo, le politiche dei governi e le tendenze strutturali favorivano lo spostamento della distribuzione dei redditi da lavoro verso i gruppi con remunerazioni più alte, e spingevano verso il bas-

Andrew Watt è ricercatore all'Etui (Istituto sindacale europeo). Coordina l'European Labour Network for Economic Policy ed è responsabile degli Etui Policy Briefs on Economic and Employment Policy. Si occupa di politica economica e dell'occupazione nell'Unione Europea, ha collaborato con molte istituzioni europee e con il partito dei socialisti europei.

Andreas Botsch è ricercatore all'Etui (Istituto sindacale europeo) e consigliere speciale della Confederazione europea dei sindacati (Etuc, European Trade Union Confederation) sui temi della regolamentazione finanziaria. In passato, a Berlino è stato segretario e capo del Dipartimento economico della Dgb, la confederazione dei sindacati tedeschi.

so salari e condizioni di lavoro delle fasce inferiori del mercato del lavoro.

Una delle conseguenze di queste tendenze è stata la debolezza strutturale della crescita della domanda. Sono emersi due modelli di crescita, opposti ma complementari, entrambi basati sull'esigenza di affrontare l'inadeguatezza della domanda: il primo incentrato sull'indebitamento delle famiglie (come negli Stati Uniti, nel Regno Unito e in Spagna), spesso sostenuto da bolle speculative sui prezzi dei patrimoni finanziari o immobiliari; il secondo fondato su una crescita trainata dalle esportazioni (come per Germania, Giappone e Cina) e caratterizzato dalla moderazione dei salari rispetto alla dinamica della produttività. Il risultato è stato il crescere di gravi squilibri economici mondiali. La crisi ha mostrato chiaramente che entrambi i modelli di crescita, sia presi separatamente, sia nella loro perversa simbiosi, si sono rivelati economicamente insostenibili.

Nel frattempo, una crisi a lungo termine si stava preparando: l'insostenibilità dal punto di vista ecologico del modello economico dominante. Essa ha interagito con la crisi economica nella forma di una rapida salita dei prezzi delle materie prime durante la fase della bolla speculativa. Ma il problema di fondo è l'impossibilità di avere un continuo aumento dei beni, dei consumi di beni pro capite, e una popolazione in crescita in un pianeta con risorse materiali finite ed emissioni inquinanti senza limiti: un nodo questo che si continua a non affrontare, come ha mostrato il fallimento del summit di Copenhagen alla fine del 2009.

La devastante crisi economica e finanziaria ha rivelato i limiti del capitalismo finanziario e ha aperto l'opportunità di proporre e realizzare quelle riforme progressiste di cui l'Europa ha bisogno per spostarsi verso un modello di crescita equo e sostenibile sul piano sociale ed ecologico. Tuttavia, non appena si

profilano segnali reali o immaginari di ripresa, le forze conservatrici provano a ristabilire la loro egemonia intellettuale, a limitare le riforme politiche progressiste e a tornare al “business as usual”. Con le finanze pubbliche in difficoltà e alti livelli di disoccupazione, cercano di riportare indietro le lancette dell’orologio, riproponendo i discorsi dei primi anni novanta, con attacchi aggressivi al settore pubblico, al welfare state e ai diritti dei lavoratori.

È contro questo stato di cose che l’Istituto sindacale europeo ha riunito ricercatori e accademici critici e progressisti, dell’Europa e degli Stati Uniti, per aprire un dibattito e definire un’agenda di riforma del capitalismo “dopo la crisi”. Questo libro ne è il risultato. Se diverse pubblicazioni hanno analizzato le cause della crisi, l’obiettivo di questo libro è spostare la domanda da “come è potuto accadere tutto questo?” a “come potrebbe essere un nuovo modello di crescita dopo la crisi?”. A ogni autore è stato chiesto di sviluppare brevi analisi e proposte di politiche concrete su un tema rilevante per il mondo del “dopo crisi”. In molti casi sono proposte ulteriori letture per chi voglia saperne di più. Le opinioni qui presentate sono quelle dei rispettivi autori e i curatori del volume non hanno voluto restringere i diversi contributi in un’agenda politica specifica. Di conseguenza, potranno esserci alcune sovrapposizioni e contraddizioni tra i testi, che ci auguriamo siano produttive. Nell’insieme, è emersa una serie di temi comuni, uniti dal riconoscimento che la crisi è stata più di un fallimento dei mercati finanziari: una loro nuova regolamentazione è condizione necessaria ma non sufficiente a prevenire danni futuri e stabilizzare l’insieme dell’economia. È necessaria invece un’ampia agenda di cambiamento in diversi ambiti delle politiche, capace di affrontare le radici dei problemi economici, sociali e ambientali. In sintesi, quello che serve è una trasformazione del modello di crescita esistente.

L'obiettivo di questo libro è duplice. In primo luogo vogliamo sottolineare la necessità di un'ampia agenda di riforme, fondata sull'analisi delle cause di fondo della crisi, piuttosto che limitarsi a problemi specifici del settore finanziario. In secondo luogo, vogliamo dimostrare che ci sono alternative progressiste realistiche, rispetto al ritorno al modello neoliberista, e che un nuovo modello di crescita – sostenibile sul piano economico, sociale ed ecologico – è possibile.

La nostra speranza è che i contributi di questo libro stimolino il dibattito tra politici, ricercatori e società civile sul tipo di economia e società in cui vorremmo vivere “dopo la crisi”, e che ciò conduca ad azioni concrete. Nel contesto europeo, il volume rappresenta un contributo alla discussione sulla strategia Europa 2020, erede della strategia di Lisbona. Comune a tutti i contributi di questo volume è il riconoscimento che, se l'Europa vuole rispondere alle domande dei suoi cittadini per una prosperità – nel senso più ampio del termine – maggiore ed estesa a tutti, c'è bisogno di andare oltre la strategia di Lisbona, sia a livello di temi che di governance dei processi.

Produrre un libro di questa natura è uno sforzo collettivo che coinvolge molte persone. Desideriamo ringraziare, in primo luogo, gli autori e le autrici per la loro risposta al nostro invito e per aver scritto capitoli sintetici e stimolanti. Ringraziamenti sono dovuti, inoltre, a tutti i colleghi dell'Istituto sindacale europeo che hanno collaborato in modi diversi alla preparazione di questo libro e all'organizzazione della conferenza “After the crisis”, tenuta a Bruxelles nel gennaio 2010. Vogliamo ricordare in particolare Geraldine Hofmann, Kathleen Llanwarne, Philippe Pochet e Veerle Raes.



## Roberta Carlini | La politica come può essere

Pensare “dopo la crisi” non vuol dire pensare che la crisi sia finita, o che si stia avviando a rapida conclusione per lasciarci tutti liberi di tornare al nostro precedente modo di vivere e produrre. Significa invece guardare al futuro avendo imparato la lezione del passato. Prendere atto del fatto che c'è un prima e c'è un dopo: nell'economia e nelle teorie che la spiegano o la sorreggono, nella società, nei posti di lavoro, nelle banche, nei media, nella politica. E su tale base avanzare proposte concrete, politiche da chiedere e fare nell'immediato.

Questa l'ispirazione di fondo che percorre i vari testi del volume che avete tra le mani. Si tratta di un lavoro collettivo, frutto dell'incontro tra due realtà: la rete internazionale di economisti ed esperti chiamata dall'Etui (Istituto sindacale europeo) a fornire progetti e proposte per il “dopo crisi”, e quella costruita negli anni dalle iniziative della campagna Sbilanciamoci! Un think-tank collettivo, aperto, vicino alle realtà associative sui posti di lavoro e nella società civile. Che si è messo all'opera con

Roberta Carlini, giornalista, collabora a “L'Espresso”, coordina il sito di informazione economica [www.sbilanciamoci.info](http://www.sbilanciamoci.info) ed è caporedattrice di [www.in genere.it](http://www.in genere.it). Si occupa di economia e politica economica, inchieste sociali, scuola, università e politiche di genere. È stata vicedirettore del quotidiano “il manifesto”. Ha scritto *Le mani sulla casa* (Ediesse, 2007) e ha curato la raccolta *Scritti quotidiani* di Federico Caffè (manifestolibri, 2007).

un intento preciso: non infilare negli scaffali delle librerie l'ennesimo libro sulla crisi, con interpretazioni più o meno corrette su come ci si è arrivati; ma mettere a disposizione di tutti un'agenda di cose da fare per uscirne. Proposte precise, dettagliate e articolate; riforme praticabili, eppure non praticate neanche in minima parte né in passato, quando la barca dell'economia sembrava andare col vento in poppa, né ora che la barca rischia di andare a fondo; politiche necessarie, per la vita di milioni di persone lasciate a terra dalla crisi economica.

Il volume nasce da un'iniziativa felice dell'Etui, che, come spiegano Andrew Watt e Andreas Botsch nella loro introduzione, ha voluto raccogliere le migliori idee in circolazione per costruire un'agenda. Un'agenda, non solo una raccolta di teorie e di analisi. L'idea sottostante è questa: se teorie sbagliate e analisi interessate sono state alla base del grande crollo, mettiamo in campo le altre teorie e le altre analisi (quelle che il pensiero economico ha continuato a produrre, sia pure nell'invisibilità garantita agli eterodossi) per tirarne fuori proposte concrete per uscire dalla crisi, cogliere l'opportunità che c'è in essa e scongiurare il pericolo maggiore. Ossia che a pagare per la crisi siano le stesse classi sociali che hanno pagato anche negli anni del boom malato; che rattoppi di facciata rimettano per un breve tempo i vagoni sui vecchi e logori binari, in attesa del prossimo deragliamento; che continuiamo a ignorare sconsideratamente la vera grande crisi del nostro modo di produrre e vivere: quella ambientale.

Da quell'originario lavoro germogliato attorno all'Etui è nato questo volume, che traduce una gran parte dei contributi del libro *After the crisis: towards a sustainable growth model* (Etui, Bruxelles, 2010) e li propone in Italia insieme ad altri brevi saggi, scritti con lo stesso intento e sotto lo stesso titolo, da economisti ed esperti che collaborano con la campagna Sbilan-

ciamoci! e con il web magazine settimanale [www.sbilanciamoci.info](http://www.sbilanciamoci.info). Una collaborazione transnazionale, maturata rapidamente e tradotta in pratica nei giorni caldi nei quali l'Europa, con le crisi mediterranee, veniva investita in pieno dal ciclone della crisi partita due anni prima, mostrando al mondo la sua più grande debolezza: non la Grecia, non le "A" in più o in meno nei rating dei suoi stati, non gli inaffidabili Piigs. Ma la sua inesistenza politica, che l'ha lasciata in balia di giochi via via scomposti o ricomposti da altri, i big della finanza e i leader degli stati nazione, accomunati per l'occasione dal cortissimo raggio del loro sguardo.

Questa realtà impotente dell'Europa, e quest'immagine impotente della politica, sono contrastate e smentite dal lungo elenco di quel che si può fare, che viene fuori dai contributi qui pubblicati. Gli autori e le autrici provengono da diverse realtà accademiche, geografiche, politiche e culturali; tra loro ci sono posizioni più radicali, altre più moderate, altre ancora più pragmatiche. Ma li accomuna la consapevolezza che la radicalità della crisi richiede azioni decise sulle sue origini strutturali, mentre la leadership politica mondiale, passato il primo momento di sbandamento, si sta limitando a leggeri interventi di lifting, e una parte del pensiero economico si crogiola nell'idea di poter aggiustare questo o quel pezzo che si è inceppato nel meccanismo della finanza per poter poi riavviare la miracolosa macchina.

I contributi sono raggruppati in tre gruppi, in ordine logico ma non di importanza. La prima parte è dedicata alla finanza: lì si è manifestata la crisi, lì dobbiamo ricominciare. Partendo dall'abc, ossia: cos'è la finanza e a cosa serve? La domanda non è provocatoria: come si potrà vedere dai saggi, che entrano fin nei dettagli tecnici delle misure da prendere per salvare la finanza da se stessa, è solo partendo da una seria consapevolezza dell'obiettivo da raggiungere che si potrà mettere seriamente mano

al meccanismo. Altrimenti, se si pensa che c'è stata una piccola falla in questo o quel pezzo del marchingegno, continueremo a buttare tempo (e soldi), salvo poi trovarsi di fronte ai soliti salvataggi di quelli che sono "troppo grandi per fallire". Di conseguenza, lo spettro delle azioni da intraprendere è ampio, e spazia dalla delimitazione dei confini della banca (con la netta prevalenza della tesi del ritorno al passato, ossia alla separazione tra le banche commerciali e quelle d'investimento) alle tecniche di remunerazione dei manager, al controllo dei flussi dei capitali, all'introduzione di una forma di tassazione sulla speculazione, alla riforma degli organismi economici internazionali.

Ma la finanza non è l'unica causa dei guai in cui siamo. Pur essendo necessario e auspicabile, un intervento radicale sulle regole e sugli assetti finanziari non basta; per invertire il ciclo economico-politico che è stato alla base della nascita stessa del "popolo subprime" e della crisi del debito occorre anche una nuova politica della domanda e dell'occupazione. La seconda parte del libro è dedicata alle politiche necessarie per riavviare un'economia reale sostenibile. Dopo i salvataggi del 2008, si è parlato di ritorno o riscoperta dello stato, anche con cenni di autocritica da parte dei numerosi eredi della scuola di pensiero che ha sempre visto nell'intervento pubblico nell'economia l'origine di tutti i mali. Più che una svolta teorica, era però una presa d'atto: nei fatti, quasi ovunque gli stati sono intervenuti a tamponare le perdite e coprire le ferite. Ma basta uno stato-cerotto (o una serie di stati-cerotto, tra loro in competizione) per l'economia globalizzata del "dopo crisi"? Che senso ha un intervento keynesiano oggi? I contributi qui raccolti analizzano la possibilità delle politiche della domanda, i loro possibili contenuti, il loro finanziamento, la loro direzione, assumendo un punto di vista fondamentale, quello della sostenibilità. In tale contesto, l'ambiente non è un altro dei problemi o vincoli di cui tener conto,

ma è parte integrante della soluzione; attraverso politiche per un'economia "verde" ad alto tasso di innovazione e conoscenza. Anche in questo caso, si traccia la strada per trasformare una crisi profonda in una opportunità di cambiamento, valutando le difficoltà del nuovo approccio ma anche elencando nel dettaglio gli strumenti politici, economici, istituzionali di una crescita sostenibile.

C'è una parola dimenticata, nella politica e nell'economia degli anni ruggenti dei quali viviamo il misero crollo: eguaglianza. Affidata alle buone intenzioni, alle costituzioni scritte e non realizzate, alla sfera dell'etica e non a quella dell'economia. Al punto che si è dibattuto per anni, in Europa, di decimali di punti percentuali dei deficit sul Pil, perdendo del tutto di vista altri parametri: il rapporto tra la ricchezza e il reddito delle fasce più alte della popolazione e quella delle fasce più basse; il rapporto tra la paga del manager e quella dei suoi dipendenti; la riduzione della quota dei salari sul reddito nazionale e l'aumento della povertà. L'abbandono dell'eguaglianza – non solo per l'effettivo aumento delle disuguaglianze, ma anche per la scomparsa della questione dall'orizzonte e anche dal lessico della politica – è un'altra delle concause della crisi. L'inversione di tale tendenza non passa solo per le buone intenzioni ma per un necessario cambiamento dei rapporti di forza, a partire dai posti di lavoro. Se ne parla nei contributi della terza parte del libro, focalizzati su lavoro e diritti di donne e uomini, e sulle questioni e le politiche della distribuzione. Che non sono un lusso da accantonare nei tempi di crisi, ma al contrario una componente essenziale della ricetta per uscirne.

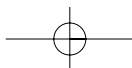
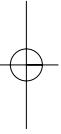
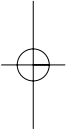
Questo libro nasce nell'ambito di Sbilanciamoci!, un progetto lanciato undici anni fa, con una campagna che raccoglie 47 organizzazioni della società civile e che ha prodotto contro-fi-

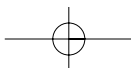
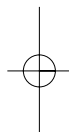
nanziarie annuali, rapporti sull'economia militare, libri bianchi sulla cooperazione, lo studio di nuovi indicatori di qualità sociale e sostenibilità, che ora è parte di un progetto nazionale per la revisione delle misure del benessere. Nel 2008 è nato [www.sbilanciamoci.info](http://www.sbilanciamoci.info), sito di informazione e discussione sull'economia "come è e come può essere", per il quale scrivono molti degli autori di questo libro, e sul quale continuerà la discussione collettiva attorno alle proposte lanciate nel volume, e alle iniziative che saranno messe in campo per dare loro concretezza politica.

La pubblicazione è stata possibile grazie all'impegno e alla disponibilità di molte persone. Il primo ringraziamento va all'Etui (Istituto sindacale europeo) che ha ideato il volume e sostenuto l'edizione italiana. Il secondo agli autori italiani che hanno accettato di scrivere in spazi ristretti e tempi rapidi. Il terzo ai nostri traduttori dei testi inglesi: Giuliano Battison, Laura Bisio, Alessandra Cataldi, Matteo Lucchese, Elisabetta Segre, Anna Villa. Il quarto al gruppo di persone di Lunaria e Sbilanciamoci, che ci hanno ospitato e sostenuto. Infine, un grazie alle Edizioni dell'Asino, che hanno creduto in questo progetto e acconsentito a rendere disponibile il libro sul web, mettendo in pratica quel che pensiamo sul bene comune della conoscenza.

# Parte I

## Regolare e ridimensionare la finanza







## Vincenzo Comito | Come cambiare il sistema finanziario

*Non basta un lifting, la finanza ha bisogno di nuove fondamenta. L'agenda della riforma del sistema finanziario deve partire dal sistema di supervisione e controllo, intervenire sul sistema bancario adeguando la struttura degli incentivi e le regole sul capitale, mettere barriere tra i vari settori dell'intermediazione, affrontare il nodo dei conflitti di interesse. E intervenire a livello sovranazionale, adeguando i confini delle regole a quelli dei movimenti finanziari.*

La crisi ha ridotto il sistema finanziario a un campo di rovine. Pressoché nessuno dei fondamenti teorici e dei meccanismi di funzionamento del sistema ha retto alla prova. Sarebbe necessario ricostruire tutto l'edificio su fondamenta nuove, basate sul sostegno allo sviluppo dell'economia reale, nonché su una maggiore equità nell'allocazione delle risorse a livello territoriale, di dimensioni di impresa, di classi sociali. In assenza di una tale opera di rinnovamento, anche l'eventuale ripresa dell'economia reale non potrà poggiare che su basi precarie.

Vincenzo Comito ha lavorato per molti anni nell'industria (gruppo Iri, Olivetti, Movimento cooperativo). Attualmente è consulente aziendale e docente di finanza aziendale presso l'Università di Urbino. I suoi attuali interessi di ricerca riguardano lo sviluppo economico di Cina, India e Giappone, nonché gli aspetti finanziari della crisi.

Siamo di fronte a una scarsissima volontà dei soggetti interessati, banche, altre istituzioni finanziarie, organismi di borsa, organizzazioni di rappresentanza, di accettare di cambiare alcunché nell'assetto istituzionale e di controllo attuale; esso era in effetti troppo favorevole agli operatori. Basta ricordare come negli Stati Uniti il settore finanziario è arrivato a generare, in certi anni, anche il 30-40% dei profitti totali delle società. Gli interessi del settore finanziario sono sostenuti anche da una classe politica legata a doppio filo a quella finanziaria e scarsamente consapevole della necessità di mutamenti radicali. Tutto questo spiega come, a più di due anni dallo scoppio della crisi, non si sia ancora fatto praticamente nulla per cambiare lo stato delle cose.

La discussione a livello internazionale sui mutamenti da apportare è stata molto vivace. Da parte di un importante numero di persone e di organismi che riflettono un orientamento di tipo "keynesiano" o anche "radicale" è stato trovato un sostanziale accordo su molti dei punti in gioco.

Ricordiamo intanto come, in generale, viene auspicato da parte dello schieramento "riformatore" un ridimensionamento del settore finanziario rispetto all'economia reale, arrivando a delineare un settore di attività più ridotto, mentre si sottolinea la necessità che la politica e la società mettano sotto controllo un'area che pretendeva di governare il mondo. Bisogna riportare la finanza più vicina alla produzione di beni e servizi e non consentirle "innovazioni" sempre più devastanti e la cui utilità per l'economia nessuno è stato in grado di dimostrare.

Per riformare il sistema non basta qualche provvedimento che tocchi soltanto alcuni elementi della costruzione, ma è necessario un intervento che investa contemporaneamente la gran parte dei punti che caratterizzano l'edificio. Rispetto a queste esigenze, i progetti di legge in corso di discussione negli Stati Uni-

ti come nell'Unione Europea sono largamente al di sotto di quello che sarebbe necessario (si vedano i contributi di Kuttner e Botsch in questo volume).

### **I punti principali di una possibile riforma**

Al primo posto nell'agenda della riforma c'è il sistema di supervisione e controllo. C'è ormai un consenso abbastanza ampio sul fatto che vada superato l'attuale modello, basato sostanzialmente sulla disciplina spontanea del mercato, per mettere in piedi un forte sistema di regole e di supervisione a livello nazionale. Queste, al contrario di quanto si è fatto finora (e di quanto prevedono i progetti di riforma fin qui delineati dai vari governi) non dovrebbero limitarsi alle banche ordinarie: bisognerebbe occuparsi anche degli altri protagonisti del settore, dalle *investment bank*, agli *structured investment vehicle* (Siv) e più in generale al "sistema bancario ombra", ai fondi monetari, agli *hedge fund*, ai fondi azionari privati (*private equity*). Il sistema di supervisione, oggi centrato sulla sorveglianza dei singoli istituti, dovrebbe poi cercare di governare anche il cosiddetto rischio sistemico, le conseguenze cioè che un crollo in un punto soltanto dell'edificio potrebbe comportare sull'intero sistema. Va inoltre creato un organismo di difesa dei consumatori.

Con riferimento al sistema bancario, una valutazione quasi unanime sottolinea come l'attuale metodo di remunerazione dei manager e dei *trader* appaia viziato alla radice, con stipendi in genere troppo elevati, nonché con un sistema di incentivi che, oltre ad arricchire tali soggetti, spinge le banche a prendere rischi eccessivi. Inoltre, va rivisto il sistema di cartolarizzazione dei crediti, obbligando chi vuole vendere sul mercato un credito finanziario a trattenere presso di sé una percentuale significativa del rischio relativo. Tutti o quasi sono d'accordo sul fatto che il sistema di regole di Basilea 2 dev'essere cambiato, in par-

ticolare obbligando le banche a darsi un più elevato standard di mezzi propri, in relazione anche al livello dei rischi incontrati, e a mettere sotto controllo anche la liquidità, oltre che la solvibilità; sarebbero opportuni meccanismi anticiclici, obbligando in particolare le banche ad accrescere il loro capitale nei momenti di boom. Si propone poi di legare i livelli di capitale anche alla dimensione degli istituti, e di varare dei titoli di debito che si trasformino automaticamente in capitale in caso di difficoltà. Tutti problemi che solo in parte sono affrontati dalla nuova proposta di regolamentazione, nota come Basilea 3, che nel frattempo è stata pubblicata.

Un'altra questione importante è che molte banche hanno raggiunto dimensioni troppo grandi e, con la loro stessa mole, potrebbero creare danni enormi in caso di difficoltà. C'è l'esigenza di porre delle barriere tra i vari settori dell'intermediazione finanziaria, ad esempio con il ripristino negli Stati Uniti del Glass-Steagall Act, oppure creando delle cosiddette *narrow bank*, "banche minime" che svolgano soltanto le attività finanziarie tradizionali, storicamente tipiche delle banche, abbandonando quelle più rischiose, come il *trading* in proprio e l'attività speculativa (su questo si veda il contributo di De Grauwe). Alcuni insistono nel considerare il settore finanziario come un servizio primario di pubblica utilità, con la conseguente necessità di una nazionalizzazione degli istituti di maggiore dimensione, mentre si dovrebbe spingere invece per lo sviluppo delle piccole e medie banche legate al territorio. Per quanto riguarda poi alcune strutture particolari, quali gli *hedge fund* e i fondi di *private equity*, si auspica un loro maggiore controllo e un marcato ridimensionamento delle loro operazioni.

Rimangono una serie di temi diversi. Va ripensata l'attività delle agenzie di rating, affrontando i conflitti di interesse, l'asimmetria informativa, il ruolo semi-ufficiale di tali organismi; di-

verse voci suggeriscono la necessità di agenzie pubbliche di valutazione dei rischi. Vanno inoltre rivisti i criteri di valutazione in bilancio dei titoli e dei contratti finanziari, criteri oggi marcatamente pro-ciclici.

Tutti sono d'accordo sulla necessità di mettere sotto controllo i mercati – oggi informali – dei derivati, strumenti che appare opportuno ridimensionare e semplificare. Si dovrebbero trattare tutti i contratti di questo tipo in istituzioni ufficiali, bisognerebbe aumentare le garanzie nelle singole operazioni, nonché proibire strumenti come i *credit default swap* (Cds) legati al rischio paese quando essi abbiano una natura puramente speculativa.

È necessario chiudere i paradisi fiscali o almeno prevedere che a un'impresa che abbia una qualche struttura propria in un paradiso fiscale non sia permesso di svolgere attività nei paesi Ocse. Infine, da più parti si spinge per l'introduzione di una tassa su tutte le transazioni finanziarie, prendendo ispirazione dalla Tobin tax, i cui proventi dovrebbero essere utilizzati per il sostegno ai paesi poveri; c'è chi invece suggerisce una tassa che dovrebbe servire sia per coprire le spese dei salvataggi bancari già avvenuti, che come un fondo di riserva da utilizzare nel caso di una nuova crisi finanziaria (si veda l'intervento di Schulmeister in questo volume).

### **Le regole internazionali**

Il sistema degli interventi non sarebbe completo se non prendesse in considerazione una riforma complessiva del sistema della finanza internazionale. Vogliamo ricordare che bisognerebbe a questo proposito intervenire su almeno sei fronti diversi, tra di loro interrelati.

Gli interventi nazionali sul sistema finanziario devono necessariamente essere presi in maniera coordinata a livello internazionale; pesa infatti la facilità per le banche di eluderli spostandosi

da un paese all'altro alla ricerca del regime più favorevole. Oggi siamo in una situazione simile, per alcuni versi, a quella medievale, in cui gli imprenditori erano in grado di scegliersi il giudice che faceva loro più comodo. Senza questo coordinamento internazionale, l'efficacia delle norme nazionali potrebbe essere molto ridotta.

Non appare più sostenibile una situazione in cui, mentre la finanza è sempre più globalizzata, la regolamentazione sia realizzata quasi esclusivamente a livello nazionale; sono necessari organismi a livello europeo e mondiale per governare in particolare il comportamento delle grandi banche internazionali. Gli attuali progetti in tal senso dell'Unione Europea sono molto al di qua di quanto sarebbe necessario.

Bisogna arrivare a un ripensamento del sistema dei rapporti commerciali e finanziari tra paesi in surplus (fondamentalmente Cina, Germania, Giappone, paesi del Medio Oriente) e paesi in deficit, in particolare Stati Uniti e Gran Bretagna, con riferimento anche alla situazione dei paesi poveri. Un sistema di relazioni fortemente squilibrato, come è prevalso sino a oggi, appare uno degli elementi centrali che hanno scatenato la crisi.

Non è più possibile accettare un sistema monetario internazionale centrato sull'egemonia quasi assoluta del dollaro; il grande privilegio che tale sistema conferisce a un solo paese non è più compatibile con l'ordinato sviluppo dell'economia del mondo e non rispecchia più il peso, in progressiva discesa, dell'economia statunitense rispetto a quella mondiale. Si dovrà andare, sia pure gradualmente, verso un sistema multipolare, centrato su di un paniere di valute, come di recente suggerito ad esempio da parte cinese.

Le istituzioni internazionali hanno rigidamente sostenuto il principio del libero movimento dei capitali. Ma esso rendeva molto difficile, soprattutto ai paesi più deboli, portare avan-

ti piani di sviluppo adeguati per le loro economie, soggette alle erratiche e dispotiche volontà dei mercati finanziari. Bisogna ora ripensare a tutto il sistema (su questo tema si veda il testo di Epstein).

Bisogna riformare profondamente le istituzioni finanziarie internazionali, dal Fondo monetario, alla Banca mondiale, all'Organizzazione mondiale per il commercio (sulle istituzioni internazionali si veda il contributo di Tricarico).

### **Fondi pensione e banche centrali**

Restano da indicare almeno due temi particolari.

I fondi pensione hanno goduto di un'ampia libertà di intervento e hanno impiegato parti consistenti delle loro risorse nell'acquisto di titoli azionari, nel gioco dei derivati, negli *hedge fund*, nei fondi di *private equity*, giocandosi sostanzialmente i soldi dei lavoratori al casinò. Per evitare che in futuro si manifestino ancora situazioni di questo genere sarebbe opportuno proibire a tali istituzioni la possibilità di intervenire, se non in misura molto limitata, in mercati e strumenti che presentino rischi rilevanti.

Dovrebbe essere messa in discussione la stessa opportunità di consentire l'esistenza di fondi pensione di carattere privato. Non si tratta forse di organismi con fondamenta per lo meno discutibili, che pretendono di conciliare due obiettivi contraddittori, la protezione dei soldi dei loro aderenti e la speculazione?

Le banche ordinarie sono state messe giustamente in stato di accusa per lo scoppio della crisi, ma tra i colpevoli ci sono altri attori, tra i quali le banche centrali, i governi, le autorità di controllo.

Le banche centrali portano una grande responsabilità per l'espansione eccessiva del credito e per la formazione delle bolle verificatesi negli anni scorsi. La politica monetaria è stata gesti-

ta in modo fortemente asimmetrico: i tassi di interesse sono stati ridotti quando i prezzi degli *asset* diminuivano sui mercati, ma non sono stati aumentati quando invece essi aumentavano fortemente. Le banche centrali, in particolare quella degli Stati Uniti, mantenendo bassi i tassi di interesse, hanno contribuito ad alimentare la speculazione.

Il perseguimento degli obiettivi del mantenimento della stabilità dei prezzi, così come quello di equilibrio dei conti pubblici riducono fortemente lo spazio di manovra delle banche centrali. Bisognerebbe considerare, nella fissazione delle loro politiche, anche altri obiettivi, quali la crescita dell'economia, la redditività delle imprese, l'andamento dell'occupazione, il livello dei debiti degli agenti economici; il loro ruolo dovrebbe essere quello di mantenere la fiducia nelle attività produttive, bloccando i meccanismi di creazione delle bolle speculative.



## Robert Kuttner | Tornare alla realtà

*Come ristabilire le due funzioni basilari del settore finanziario: dare credito alle famiglie e alle imprese e mettere in contatto investitori e imprenditori. E come scoraggiare il più possibile la speculazione, proibendo o disincentivando quegli strumenti finanziari che sono nati solo per evadere le regole o le tasse. Ecco una lista di riforme che si possono avviare subito, anche solo a livello nazionale.*

Il ritorno di una seria regolamentazione del settore finanziario richiede una capacità di leadership ben maggiore di quella che abbiamo visto finora nei governi dei maggiori paesi. Sotto diversi aspetti, la performance di Obama è stata la più insoddisfacente. Ogni volta che i governi di Inghilterra, Francia e Germania hanno accennato a proposte lievemente più audaci, sono stati scoraggiati dagli Stati Uniti.

Per comprendere il livello delle riforme di cui abbiamo bisogno è utile riepilogare come funziona il sistema bancario. Fondamentalmente, il ruolo del sistema finanziario è quello di incanalare il credito e i capitali verso l'economia reale, di valutare il livello dei rischi e di fissare di conseguenza il costo del

Robert Kuttner è giornalista, scrittore ed economista. Cofondatore e condirettore del mensile liberal "The American Prospect", editorialista di "Business Week" e del "Boston Globe", è senior fellow nel think tank Demos. Il suo libro più recente è *A presidency in peril*.

credito. Fino al 1970, il settore finanziario in molti paesi è stato ben regolato e funzionava bene. In sé, era abbastanza piccolo: negli Stati Uniti rappresentava circa il 6% del Pil. Esisteva per servire il resto dell'economia. Con la deregolamentazione, invece, una parte sempre maggiore di ciò che gli intermediari finanziari facevano è diventata pura speculazione, aiutata dall'uso estremo di leva finanziaria e sistemi piramidali. L'ampliamento del settore finanziario è diventato un fine in sé.

Possiamo dividere le funzioni del sistema finanziario in tre grandi gruppi:

- attività di credito a imprese e famiglie;
- attività di collegamento tra investitori e imprenditori;
- mera attività di trading e di speculazione.

Le prime due funzioni creano valore per l'economia. Ma a partire dal 1970 pezzi sempre più grandi del sistema finanziario e una quota sempre maggiore dei suoi profitti sono stati destinati alla terza funzione. Come molti critici hanno osservato, tutte le banche vogliono comportarsi come *hedge fund* (fondi di investimento altamente speculativi). Ma la pura speculazione non aggiunge nulla al benessere collettivo. Nel migliore dei casi si tratta di un gioco a somma zero. Nel caso peggiore, come nella crisi attuale, permette all'intermediario di assumere rischi enormi con i soldi degli altri. Se le sue previsioni sono corrette, può diventare assai ricco. Se le scommesse vanno male, e se sono abbastanza estese e interconnesse, è probabile che i governi coprano le perdite.

Il compito storico dei governi in questa fase non è solamente quello di scoraggiare o proibire le attività rischiose, ma quello di modificare il sistema di funzionamento delle maggiori istituzioni finanziarie, in modo tale che nessuna delle istituzioni che realizzano la gran parte dei profitti attraverso la speculazione sia nella posizione di poter minacciare l'intero si-

stema o di richiedere il salvataggio a spese dei contribuenti. La speculazione, fin tanto che viene permessa, dovrebbe essere un'attività esclusivamente privata, e dovrebbe comunque essere scoraggiata.

L'amministrazione Obama ha mostrato scarso interesse verso una riforma fondamentale di questo tipo. Al contrario, la sua strategia per risolvere la crisi bancaria è stata quella di sostenere le banche insolventi come Citigroup e di nascondere il loro grado di insolvenza. La conseguenza di una tale politica è che le riforme reali sono state rinviate e che i tempi della ripresa dell'economia si sono allungati, perché le banche, travolte dalla crisi, stanno cercando di ricostituire il capitale e di stringere i criteri dei prestiti, piuttosto che fornire credito all'economia laddove questo appare necessario. Anche se la Federal Reserve ha ridotto i tassi di interesse di breve periodo a un valore appena superiore allo zero, l'economia reale soffre di un mix paradossale: denaro a basso costo e credito quasi inaccessibile.

Le grandi banche continuano a perseguire attività speculative piuttosto che quelle semplicemente commerciali o di sottoscrizione di titoli come loro principali fonti di profitto. Questa ricetta ci porta dritti verso la prossima crisi finanziaria.

La legge di riforma approvata dalla camera dei rappresentanti degli Stati Uniti è decisamente troppo debole. Non include seri controlli sui derivati, o riforme sostanziali delle agenzie di rating. Non tocca quasi le istituzioni finanziarie meno regolamentate, quali gli *hedge fund* e i fondi di *private equity*. Conserva la cultura del "troppo grande per fallire", e affida alla Federal Reserve il ruolo di regolatore del rischio sistemico nonostante il fallimento della banca centrale degli Stati Uniti nel regolare adeguatamente i prestatori di mutui *subprime* o le holding finanziarie, che hanno avuto entrambe responsabilità rilevanti durante l'esplosione della crisi.

Una vera riforma dovrebbe includere:

- requisiti di riserve di capitale per ogni classe di istituzione finanziaria. Più grande l'istituzione e più rischiosa l'attività, maggiore la riserva di capitale richiesta;
- una netta separazione degli istituti che effettuano attività commerciali da quelli che effettuano attività speculative;
- una netta separazione tra gli istituti che operano per conto dei loro clienti da quelli che agiscono per conto proprio perseguendo propri interessi;
- estensione agli *hedge fund* e ai fondi di *private equity* degli obblighi di trasparenza e rendiconti delle società quotate e registrate;
- il divieto di agevolazioni fiscali per i prestiti usati per acquistare delle società;
- il divieto di pagare dividendi speciali agli azionisti di società operative che facciano capo a fondi di *private equity*;
- la proprietà pubblica delle agenzie di rating;
- l'obbligo di scambiare tutti i derivati sui mercati regolamentati, con requisiti di capitale e limiti all'esposizione complessiva;
- una norma per cui ogni società che opera in un paradiso fiscale non possa esercitare la propria attività all'interno dell'area Ocse;
- una Tobin tax sulle transazioni finanziarie, graduata in modo che la transazioni a brevissimo termine paghino l'aliquota più alta;
- una riforma della struttura di governo delle società che permetta agli azionisti e agli altri stakeholder di controllare le retribuzioni complessive dei manager.

Un mito senza fondamento è stato negli ultimi anni quello per cui, a causa della globalizzazione, i governi nazionali fossero relativamente impotenti nel ri-regolamentare il mercato finanziario; ogni nazione che avesse cercato di farlo avrebbe subito la fuga degli investimenti, si diceva. Ma la realtà è che Cina e India

hanno ampiamente evitato gli effetti del collasso finanziario perché semplicemente non hanno permesso che le loro banche trafficassero con i titoli complessi. L'India ha previsto l'obbligo di ingenti riserve di capitale come strumento dissuasivo per le banche. Le banche cinesi commettono parecchi peccati contro il libero mercato, ad esempio attraverso l'uso di bassi tassi di interesse a favore di certe imprese. Ma il governo cinese sa che il loro scopo è fornire capitale alle imprese, non quello di speculare.

Sarebbe certamente utile se la maggior parte dei paesi trovasse un accordo su una più efficace Basilea 3, con maggiori e stringenti obblighi in termini di riserve di capitale; o su una Tobin tax universale. Ma quel giorno non verrà mai e le riforme non possono, nel frattempo, essere rimandate.

Molto di ciò che deve essere fatto può essere fatto dai governi nazionali. Dopo l'attacco dell'11 settembre 2001, l'amministrazione Bush ha avviato un rigoroso giro di vite sul riciclaggio di denaro sporco in modo da evitare che i movimenti di denaro potessero andare a finanziare azioni terroristiche. Lo stesso tipo di programma avrebbe potuto essere usato per combattere l'evasione fiscale, ma ciò è stato esplicitamente proibito.

Un altro mito infondato è che ogni innovazione debba essere la benvenuta perché migliorerebbe l'efficienza economica. In realtà, quasi tutte le innovazioni finanziarie degli ultimi trent'anni sono state fatte per evadere le regole, arricchire gli insider, ridurre il livello di trasparenza, aumentare gli effetti di leva e scaricare il rischio sugli altri. Le vere innovazioni di valore sono quelle realizzate nell'economia reale. Il giusto ruolo del settore finanziario è quello di valutare rischi e opportunità e offrire adeguati finanziamenti.

In conclusione:

- le banche devono ritornare al loro ruolo di fornitori di credito a imprese e privati;

- banche di investimento e società di *venture capital* devono tornare al loro ruolo di finanziatori di nuove imprese, di progetti di espansione e di trasferimenti di proprietà delle stesse imprese;
- il *private equity* è in gran parte una realtà parassitaria e dei mutamenti nelle normative fiscali dovrebbero scoraggiare tale modello di business;
- gli *hedge fund* esistono solo per permettere ai capitali di evadere le regole. Non aggiungono nulla al benessere economico complessivo e sono una forma di attività che andrebbe scoraggiata;
- i derivati, quali opzioni e *future*, dovrebbero essere limitati al loro ruolo di base che è quello di fornire agli operatori una copertura contro le fluttuazioni dei prezzi, e non essere usati come forme speculative con un alto grado di *leverage*. La tassazione può scoraggiare forme di investimento a brevissimo termine;
- i governi nazionali, se ci fosse la volontà politica, potrebbero raggiungere gran parte di questi obiettivi.

È ovvio che molte di queste proposte sono attualmente del tutto estranee al dibattito politico. Il nostro obiettivo è farle entrare nel pensiero corrente, di tutti i giorni.

## Paul De Grauwe | Il futuro delle banche

*Quantificare e prevenire tutti i rischi creati dal sistema finanziario è impossibile. Ma possiamo limitarli, attraverso un ridimensionamento delle attività delle banche. La via migliore è quella di tornare a una “banca minima”: riportare la finanza al servizio dell'economia reale, tornando alla divisione tra le banche commerciali che prestano a famiglie e imprese e le banche d'affari.*

Dovremmo forse tornare a un modello di “banca minima”? Dovremmo, cioè, ridimensionare l'attività delle banche commerciali a quella di fare prestiti tradizionali a famiglie e imprese, tenuti in bilancio fino alla scadenza, e permettere soltanto alle banche d'affari di occuparsi di cartolarizzazioni ed altre sofisticate forme d'investimento? Per rispondere a queste domande, è opportuno guardare ai principi basilari su cui si fonda l'attività bancaria.

Esistono due caratteristiche peculiari che fanno delle banche degli operatori molto speciali. In primo luogo, esse prendono a prestito a breve e prestano a lungo termine. In questo modo, si dà vita a un particolare tipo di rischio, cioè quello di liquidità. Esso è un cosiddetto *tail risk*, cioè un rischio molto grave che si

Paul De Grauwe è professore di economia internazionale all'Università di Lovanio, in Belgio. È membro del gruppo di analisi di politica economica presso la Commissione europea e consigliere del presidente Barroso. Si occupa di macroeconomia e di relazioni monetarie internazionali.

verifica raramente ma che, quando lo fa, è in grado di provocare effetti devastanti. È molto difficile, se non impossibile, quantificare tali effetti poiché essi non sono che il risultato di moti collettivi di sfiducia e di panico.

In secondo luogo, le banche sono al centro del sistema dei pagamenti. Questo crea una rete che connette le une alle altre le banche che prestano e che prendono a prestito. Il mercato interbancario crea l'interconnessione del rischio: se una banca fallisce, il resto delle banche ne risentiranno. Se si verifica un problema in una banca, esso si diffonderà facilmente nell'intero sistema interbancario come fosse una malattia infettiva. Dunque, è verosimile che nel sistema bancario i rischi siano altamente correlati. Il che contrasta con quanto si verifica nel settore non bancario. Ad esempio, il fallimento di un'azienda automobilistica non potrà che essere una buona notizia per il resto delle aziende del settore, le quali espanderanno la loro produzione e i loro profitti.

Si pensava che l'attività di cartolarizzazione, diventata popolare dagli anni ottanta in poi, avrebbe potuto ridurre il rischio sistemico diffondendo il rischio, altrimenti concentrato in un'unica banca, tra un numero maggiore di istituzioni. Nei fatti, è successo esattamente l'opposto: la cartolarizzazione ha aumentato il rischio sistemico. Ogni volta che una banca del Midwest trasformava i propri mutui immobiliari in *asset backed security* (titoli con garanzia collaterale) e li trasferiva presso un'altra istituzione bancaria, diciamo ad esempio, tedesca, il grado di interconnessione e di correlazione del rischio sistemico aumentava. Il fenomeno della cartolarizzazione ha essenzialmente amplificato la criticità connaturata al sistema bancario: quella per cui uno shock che accade in un determinato luogo si trasmette rapidamente al resto del sistema. Di conseguenza, è aumentata la fragilità insita nel sistema bancario.



Come affrontare il problema? Vi sono essenzialmente due modi. Il primo prevede che le banche mantengano il modello della banca d'affari che consentirebbe loro di cartolarizzare in forme più o meno sofisticate i propri prestiti, ma assoggettandole a una più rigida regolamentazione e a un controllo più stretto di prima. È questo l'approccio al momento preferito dai politici. Si basa sulla convinzione che i rischi creati dalle banche siano gestibili e contenibili, per esempio, imponendo il rispetto di appropriati rapporti tra capitale e liquidità e, come è stato già proposto in vari paesi, assoggettando l'introduzione di nuovi strumenti finanziari a un'approvazione preventiva.

Il problema di tale approccio è che non siamo in possesso di una scienza dei "rischi interconnessi", che sono i rischi creati dalle banche. Noi conosciamo la scienza dei rischi indipendenti, cioè quei rischi che, se emergono in un certo luogo, possono essere isolati poiché non si sono propagati nel resto del sistema. La scienza dei rischi indipendenti è stata uno strumento molto potente ed efficace nello sviluppo e nella determinazione dei prezzi dei derivati e di altri sofisticati strumenti finanziari, tuttavia si rivela uno strumento inutile nella gestione del rischio tipico del sistema bancario. Essa non solo è inutile, ma anche pericolosa poiché condurrà a una sorta di compiacimento. Quando il nuovo regime di regolamentazione sarà messo a punto, essa creerà l'illusione che le cose saranno sotto controllo, mentre, sotto sotto, la "bomba a orologeria" dei rischi correlati, che potrà essere azionata da moti collettivi spontanei di panico, continuerà a ticchettare.

Il secondo approccio nasce dall'ammissione che non siamo in possesso degli strumenti per quantificare i rischi creati dal sistema finanziario. Tutto ciò che possiamo fare è limitare tali rischi mediante un ridimensionamento delle attività delle banche. È questa l'idea sottostante alla cosiddetta "banca minima" (*nar-*

*row bank*), che fu il principio essenziale del Glass-Steagall Act, introdotto negli Stati Uniti all'indomani della Grande depressione, e di simili provvedimenti legislativi in diversi paesi europei. Secondo questo approccio, alle banche commerciali, cioè quelle che detengono i depositi dei risparmiatori ordinari, non viene permesso di intraprendere quelle attività che incrementano l'interconnessione dei rischi. Dato che la cartolarizzazione dei prestiti è una di queste, tale attività non sarà loro permessa. Dunque, l'obiettivo della "banca minima" è quello di ridurre la possibilità per il sistema bancario di generare rischi correlati. Questi rischi non possono essere eliminati del tutto, ma certamente possono essere ridotti.

Si obietta che tale modello determinerebbe una riduzione del credito e, in tal modo, influenzerebbe negativamente la crescita economica. La risposta a questa obiezione è che la cartolarizzazione e l'innovazione finanziaria hanno condotto a un'esplosione del credito bancario che si è poi rivelata insostenibile. Esse hanno portato a un boom dei consumi e delle attività immobiliari che però hanno incrementato la crescita economica solo temporaneamente. I tassi di sviluppo che si sono osservati nel Regno Unito o negli Stati Uniti nella decade precedente il tracollo erano mantenuti artificialmente alti grazie a una concessione di credito al consumo resa possibile soltanto dalle attività di cartolarizzazione. Dopo il crollo, la crescita dovrà necessariamente tornare a livelli più bassi e sostenibili, specie nei paesi che hanno sperimentato più alti e artificiali tassi di crescita. Tassi di crescita sostenibili potranno raggiungersi solo in un ambiente in cui le banche siano messe in grado di creare meno rischi. E si tratterà di un ambiente che darà luogo a minori livelli di profitto.

L'innovazione finanziaria farà ancora parte del nuovo panorama bancario, le banche d'affari potranno ancora sviluppare nuove e sofisticate tipologie di titoli. Il limite che incontreran-

no, tuttavia, sarà quello per cui esse non potranno più finanziare tali titoli (per lo più non liquidi) tramite finanziamenti di breve termine. In altre parole, le banche d'affari non potranno più operare come delle banche commerciali, come purtroppo succede ancora oggi. Inoltre, queste stesse banche d'affari non potranno più essere indennizzate dallo stato, nell'eventualità di un fallimento.

I banchieri e i loro numerosi gruppi di pressione urlano a gran voce che una banca così "ristretta" avrà l'effetto di deprimere l'innovazione e la crescita. Ma non dategli retta. D'altronde, prima dell'era della cartolarizzazione, nei paesi industrializzati si riscontravano tassi di crescita più elevati. Le proteste dei banchieri sono autoreferenziali. Quando essi chiedono che l'attuale modello di banca non venga stravolto, non sono affatto interessati al benessere generale; essi sperano piuttosto di tornare quanto prima alla situazione precedente alla crisi, durante la quale hanno guadagnato altissimi profitti con la certezza che parte dei rischi che essi creavano sarebbero stati sostenuti dal resto della società.

## Gerald Epstein | Come controllare i movimenti di capitale

*La totale liberalizzazione dei flussi internazionali dei capitali è una delle concause della crisi. I paesi che hanno mantenuto forme di controllo e vigilanza sui capitali sono riusciti a proteggersi dalla tempesta. Ma i governi hanno a disposizione molti strumenti per prevenire nuovi rischi mondiali: ecco come disinnescare la mina dei capitali vaganti.*

L'attuale crisi finanziaria ha fatto tornare di moda il controllo dei capitali e, più in generale, delle tecniche di gestione dei flussi di capitali, cioè la combinazione di misure di controllo sui cambi, sui movimenti di capitale e di regole prudenziali. Era ora. Se ci fossero stati controlli appropriati sugli scambi internazionali dei prodotti finanziari pericolosi e sui flussi speculativi di capitali stranieri, molti più paesi sarebbero stati al riparo dalle ricadute finanziarie della crisi, così come lo sono state India e Cina, che sono solite applicare queste politiche. In quel caso, l'Islanda non si sarebbe liquefatta e l'Irlanda non sarebbe caduta in un baratro.

Non è la prima volta che questa storia si ripete. Il *laissez-faire* in materia di flussi internazionali di capitale ha contri-

Gerald Epstein è professore di economia ed è tra i fondatori e condirettore del Political Economy Research Institute (Peri) all'Università del Massachusetts, ad Amherst (Stati Uniti). Si occupa di finanza nazionale e internazionale, politica monetaria e regolamentazione finanziaria.

buito al collasso degli anni trenta. All'indomani della grande depressione e della seconda guerra mondiale, la maggior parte dei governi – con il riluttante benestare del neonato Fondo monetario internazionale (Fmi) – ha adottato controlli governativi sui cambi e sui movimenti di capitali per gestire i flussi internazionali. Per almeno tre decenni dopo la seconda guerra mondiale, i controlli sui movimenti internazionali di capitale sono diventati prassi normale per la maggior parte dei paesi del mondo e la loro esistenza ha accompagnato e sostenuto la cosiddetta “età dell'oro” della crescita economica del dopoguerra. Successivamente, sotto la pressione dei crescenti interessi finanziari, i governi hanno iniziato ad allentare le restrizioni sui flussi internazionali di capitali e di moneta. Dopo un po', i nodi sono venuti al pettine. Nel 1997 è esplosa la “crisi asiatica”, facendo strage di molti paesi asiatici rampanti. Questo disastro è stato seguito a ruota dal collasso finanziario in Russia. E poi da una serie di altre crisi, fino al culmine del 2007-2009.

Oggi, nel pieno delle turbolenze, molti paesi cercano di mettere in campo un'ampia gamma di tecniche di controllo dei capitali in modo da proteggere le proprie economie da quelle forze finanziarie che hanno messo il mondo in ginocchio. L'Fmi, smentendo la prassi dei passati decenni, sta accettando, sia pure a malincuore, alcune di queste novità: quando la realtà bussa alla porta, perfino il Fondo monetario deve rispondere.

La tabella 1 presenta un sommario degli obiettivi perseguiti e delle tipologie di strumenti di controllo e gestione dei capitali che sono stati adottati. Com'è evidente, esistono molti obiettivi perseguibili dai governi grazie a queste politiche e altrettanti strumenti per raggiungerli.

Tabella 1. Obiettivi e tecniche di controllo dei flussi di capitali

	Obiettivi	Restrizioni di prezzo	Restrizioni quantitative	Misure prudenziali
<b>Flussi in entrata</b>	Mantenere un tasso di cambio reale stabile e competitivo	Tobin tax (tassa sulle transazioni sul mercato dei cambi)	Limitazioni quantitative alla proprietà straniera del capitale di imprese nazionali	Keynes tax (tassa sulle transazioni finanziarie interne)
	Limitare il debito eccessivo e gli squilibri in termini di scadenze e distribuzione geografica per prevenire l'instabilità finanziaria	Requisiti minimi di riserve rispetto ai flussi di capitali in entrata Tassazione dei flussi di capitali in entrata	Limitazioni quantitative e obblighi di rendiconto sui prestiti ottenuti dall'estero Limitazioni ai prestiti da società offshore	Limitazioni quantitative e obblighi di rendiconto sulla struttura delle scadenze temporali di attività e passività Requisiti minimi di riserve bancarie rispetto ai depositi
	Influenzare la composizione dei flussi in entrata per attrarre i capitali desiderati			Requisiti minimi di capitale in rapporto alle attività detenute e restrizioni sulle attività "fuori bilancio" e sui contratti derivati
	Limitare la proprietà estera di titoli, per tutelare la sovranità e per proteggere l'industria nazionale			
<b>Flussi in uscita</b>	Proteggere la base imponibile riducendo le fughe di capitali	Tobin tax Tassi di cambio multipli	Controlli sui tassi di cambio Restrizioni all'acquisto di attività estere inclusi i depositi	Limitazioni all'acquisto di beni Requisiti minimi di riserve garantite da titoli
	Mantenere la stabilità del tasso di cambio			
	Tutelare i risparmi per finanziare gli investimenti		Limitazioni alla convertibilità della moneta nazionale	
	Allocare il credito a supporto di politiche industriali e investimenti con obiettivi sociali			
	Potenziare l'autonomia della politica monetaria per ridurre l'inflazione o espandere l'occupazione e la crescita			
<b>Flussi in entrata e uscita</b>	Tutti i precedenti	Introduzione di una serie di segnali d'allarme e messa in opera di politiche quantitative e qualitative, con speciale riguardo ai controlli sui flussi di capitali in entrata (Gabel, 2004)		

Esistono diverse ricerche sulle motivazioni che portano i governi all'adozione di questi strumenti e sui loro costi e benefici. Si può trarre qualche lezione da tali studi.

In primo luogo, e in linea generale, le misure di controllo dei capitali possono contribuire alla stabilità finanziaria e valutaria, all'autonomia delle politiche macro e microeconomiche, alla stabilità degli investimenti di lungo termine e dei conti pubblici. Non v'è dubbio che alla realizzazione di tali misure potrebbero associarsi anche dei costi, come ad esempio la creazione di aree di corruzione. Ma una solida struttura di controlli minimizzerebbe tali costi.

In secondo luogo, affinché questo tipo di misure possano attuarsi con successo e per un periodo di tempo significativo, è necessario che i parametri fondamentali siano in ordine e che ci sia un ambiente politico adatto. Tra i primi, un rapporto debito/Pil contenuto, un moderato tasso d'inflazione, un bilancio pubblico sostenibile e politiche di cambio coerenti. Il secondo requisito implica un buon funzionamento del settore pubblico, tale da permettere la realizzazione di politiche coerenti (capacità amministrativa) e governi sufficientemente autonomi da interessi politici ristretti e capaci di mantenere un certo controllo sul settore finanziario (capacità politica).

Terzo, è importante notare che la relazione causale funziona in entrambi i sensi: l'esistenza di quei requisiti di fondo permette di attuare i controlli sui capitali, e viceversa. Quegli elementi sono fondamentali all'efficacia nella gestione dei capitali nel lungo periodo proprio perché riducono gli ostacoli ai controlli stessi, alimentando quindi le loro potenzialità di successo. D'altronde, gli stessi strumenti di controllo sui capitali migliorano le condizioni dell'economia, evitando il verificarsi di strategie finanziarie rischiose, livelli di debito eccessivi, squilibri sui mercati dei cambi e investimenti speculativi.

Quarto punto, l'aspetto dinamico delle politiche di gestione dei capitali è forse il tratto più importante. "Dinamico", nel senso che i controlli possono essere attivati e poi sospesi oppure ristretti e quindi allentati, a seconda delle esigenze. I politici responsabili devono essere abili nella scelta tra la varietà di strumenti di controllo esistenti e devono saper modificare quella scelta quando le circostanze lo richiedono.

Quinto, in genere le misure di controllo sui capitali funzionano meglio quando risultano coerenti rispetto al complesso degli obiettivi di politica economica e quando sono parte integrante della strategia economica nazionale. Tale prospettiva non richiede un diffuso controllo dello stato sull'attività economica. Singapore è un buon esempio di un'economia largamente liberalizzata, ma nella quale le tecniche di controllo dei flussi finanziari sono parte integrante della visione della politica economica e dello sviluppo del paese.

Sesto e ultimo punto, non esiste un'unica ricetta nelle politiche di controllo dei capitali. Le tecniche devono, al contrario, essere sviluppate attorno ai bisogni, agli obiettivi e alle contingenze particolari di ciascun paese. Fortunatamente, esiste un'ampia gamma di strumenti che possono essere utilizzati.

Naturalmente, i controlli sui flussi di capitale non rappresentano la panacea per i problemi delle nostre economie e non potranno funzionare bene se non sono integrati in un quadro complessivo di gestione dell'economia. Tuttavia, per quei paesi che navigano nelle acque turbolente della finanza internazionale, quei controlli rappresentano un utile, e spesso necessario, strumento nella cassetta degli attrezzi della politica economica.



### Per saperne di più

- Epstein G., Grabel I., Jomo K. S. (2005), *Capital management techniques in developing countries*, in Epstein G. (a cura di), *Capital flight and capital controls in developing countries*, Edward Elgar.
- Grabel I. (2004), *Trip wires and speed bumps: managing financial risks and reducing the potential for financial crises in developing economies G-24*, Discussion Paper Series n. 33, United Nations.
- Neely C. J. (1999), *An introduction to capital controls*, Federal Reserve Bank of St. Lewis Review, 81(6), pp. 13-30.
- Ocampo J. A. (2002), *Capital account and counter cyclical prudential regulations in developing countries*, UNU-WIDER Discussion Paper n. 82.

## Stephan Schulmeister | Una tassa sulla speculazione

*Un'imposta generale sulle transazioni finanziarie può aiutare le economie a riprendersi dallo shock. La sua introduzione avrebbe un doppio effetto positivo: sulla stabilità del sistema e sui bilanci pubblici messi a dura prova dalla recessione. Una tassa del genere potrebbe infatti portare all'Europa un gettito pari all'1,63 per cento del prodotto. Ecco i risultati di uno studio sui suoi effetti pratici, in relazione a diversi livelli di aliquota.*

L'idea di introdurre una tassa generale sulle transazioni finanziarie è tornata negli ultimi tempi al centro della scena. Tre sono le ragioni che spiegano tale interesse. La prima è che la crisi economica è stata aggravata dall'instabilità dei prezzi dei titoli, dei tassi di cambio e delle quotazioni delle materie prime. Una tassa di questo tipo potrebbe ridurre drasticamente tali instabilità. La seconda è che, a causa della crisi economica, c'è la necessità di risanare i conti pubblici. Una tassa generale sulle transazioni finanziarie offrirebbe ai governi un gettito considerevole. La terza è che l'effetto negativo di tale tassa sull'economia reale sarebbe comunque minore rispetto a

Stephan Schulmeister è ricercatore presso l'Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung (Wifo, Istituto austriaco di ricerca economica), e docente presso l'Università di Vienna. Tra i suoi principali interessi di ricerca, l'impatto della speculazione sul sistema finanziario e sull'economia reale.

quello di altre misure sulle entrate, come ad esempio un aumento dell'Iva.

Queste considerazioni hanno portato il nostro istituto di ricerca (Wifo) a studiare l'effetto in termini di stabilizzazione e di potenziali introiti che una tassa sulle transazioni finanziarie generale ed uniforme avrebbe per tre ipotetici livelli di aliquote (0,1%, 0,05% e 0,01%). Questa tassa colpirebbe le transazioni aventi per oggetto ogni tipo di strumenti finanziari; dunque il suo impatto non sarebbe ristretto a mercati specifici, come nella proposta di Keynes, limitata al mercato azionario, e in quella di Tobin, limitata al mercato dei cambi, o com'è stato per alcune imposte fisse sui titoli realizzate in passato (ad esempio, l'imposta di bollo sui titoli azionari). Il presente articolo sintetizza e aggiorna i risultati di questo studio (Schulmeister et al., 2008).

Riassumiamo qui le caratteristiche delle transazioni e delle dinamiche di prezzo nei mercati finanziari:

- il volume delle transazioni finanziarie a livello globale è 73,5 volte più grande del Pil nominale mondiale; nel 1990 questo stesso rapporto ammontava "soltanto" a 15,3. Questo aumento è dovuto essenzialmente all'esplosione dei mercati dei derivati, in particolare nei mercati organizzati quali Euronext (Londra) o Eurex (Francoforte);

- il prezzo dei titoli fluttua quasi sempre intorno ad andamenti "sottostanti" misurati secondo diverse scale temporali, come, ad esempio, trend basati su dati giornalieri o su dati al minuto;

- il *trading* di tipo tecnico, la strategia più diffusa nei mercati finanziari moderni, mira a sfruttare gli andamenti di prezzo dei titoli. La maggiore disponibilità di dati intragiornalieri, i migliori programmi software di *trading* e il miglior accesso al mercato grazie alla rete internet hanno contribuito ad aumentare l'utilizzo degli stessi dati intragiornalieri (Schulmeister 2009c);

- i diversi operatori usano modelli differenti, cercando comunque di sfruttare le accelerazioni dei prezzi dei titoli rispetto ai loro valori tendenziali. Questo interagisce con il comportamento aggregato di tutti i modelli che misurano la lunghezza di tali accelerazioni (Schulmeister 2006; 2009b);

- queste rincorse dei prezzi si sommano agli andamenti di lungo periodo: quando nei mercati prevale un umore ottimistico (il “toro”), i rialzi dei prezzi durano per un periodo superiore rispetto a quelli dei ribassi; quando il mercato è ribassista (nella fase dell’“orso”), accade l’opposto (Schulmeister 2009a; 2009d);

- tutti i prezzi dei più importanti strumenti finanziari – come i tassi di cambio, i titoli o gli indici delle materie prime – fluttuano sul mercato in una sequenza di fasi “toro” o “orso”, che per lo più durano diversi anni. Perciò, i prezzi dei prodotti finanziari si muovono seguendo onde lunghe, senza alcuna tendenza a convergere verso il loro valore fondamentale.

In conclusione: i mercati finanziari sono caratterizzati da eccessiva liquidità ed eccessiva volatilità dei prezzi, determinando ampie e persistenti situazioni di *overshooting* (cioè livelli superiori al valore di lungo periodo) dei prezzi dei titoli, dei tassi di cambio e delle materie prime.

Il boom dei prezzi dei titoli azionati tra il 2003 e il 2007, così come il boom dei prezzi delle case tra il 1998 e il 2005, ha stimolato fortemente l’economia statunitense. Allo stesso tempo, però, questi “boom gemelli” hanno gettato le basi per i seguenti “crolli gemelli”. La svalutazione relativa della ricchezza finanziaria, come di quella immobiliare, ha fortemente depresso consumi e investimenti.

Dopo lo scoppio della crisi dei titoli *subprime* sui mutui, il terzo “mercato del toro”, cioè quello dei prezzi delle materie pri-

me, ha accelerato, spinto soprattutto dalla speculazione finanziaria degli investitori nei mercati dei derivati delle materie prime. Questo sviluppo ha peggiorato ulteriormente le prospettive dell'economia.

Tra la primavera del 2008 e quella del 2009 il processo di svalutazione della ricchezza finanziaria, di quella immobiliare e di quella delle materie prime si è sincronizzato a livello globale. E tale processo ha liberato alcune spinte negative nel settore dell'economia reale, deprimendo in particolare gli investimenti e gli scambi commerciali.

### **Come funzionerebbe la nuova tassa**

Una tassa generale sulle transazioni finanziarie le renderebbe tanto più costose quanto più breve è il loro orizzonte temporale. In particolare, essa avrebbe l'effetto di ridurre il cosiddetto *trading* di tipo tecnico, che si basa sempre più sui prezzi intragiornalieri dei titoli. Allo stesso tempo, tale *trading* rafforza le variazioni brusche dei prezzi che, a loro volta, si cumulano agli andamenti di lungo periodo che determinano persistenti allontanamenti dei prezzi dai loro valori fondamentali. Se il *trading* dei titoli a breve scadenza diventasse meno profittevole, queste rincorse dei prezzi diventerebbero meno pronunciate e questo effetto ridurrebbe, a sua volta, l'attrattiva del *trading* di tipo tecnico basato sui dati a frequenza altissima (spesso con sistemi pienamente automatizzati).

Dato che una tassa di questo tipo determinerebbe un aumento dei costi di transazione tanto maggiore quanto più ridotti essi erano prima dell'imposizione della tassa, è chiaro che essa ostacolerebbe gli scambi sui mercati dei derivati più che su quelli dei mercati a pronti. Dato che le transazioni a pronti sono più orientate al lungo termine e, dunque, maggiormente basate sui valori fondamentali dei prodotti finanziari scambiati

rispetto alle transazioni di tipo speculativo sui derivati, è presumibile che una tale tassa possa scoraggiare specificamente le transazioni a breve termine.

Le stime di gettito sono basate sull'ipotesi che il volume delle transazioni verrebbe ridotto grazie all'introduzione di una tassa sulle transazioni finanziarie. Per ogni aliquota e per ogni tipo di strumento, vengono specificati uno "scenario di riduzione delle transazioni" basso, medio e alto. Nel caso di uno scenario medio, si assume che le transazioni si ridurrebbero circa del 75% data un'aliquota dello 0,1%, del 65% nel caso di un'aliquota dello 0,05% e del 25% data un'aliquota dello 0,01%.

La tabella 1 presenta i gettiti potenziali stimati per la Germania, il Regno Unito, l'Europa e per l'economia mondiale, assumendo uno scenario di riduzione delle transazioni di tipo medio nell'ambito sia dei mercati sui tassi di cambio che nei mercati finanziari complessivi.

**Tabella 1. Gettito ipotetico derivante da una tassa sulle transazioni (anno 2007, in % del Pil)\***

	Germania			Regno Unito			Europa			Mondo		
Aliquota in %	0,10	0,05	0,01	0,10	0,05	0,01	0,10	0,05	0,01	0,10	0,05	0,01
Transazioni a pronti su tassi di cambio	1,320	0,920	0,390	4,980	3,616	1,618	1,166	0,812	0,342	1,100	0,764	0,32
Tutte le transazioni	1,609	1,137	0,491	9,338	6,885	3,144	2,257	1,630	0,724	1,688	1,205	0,52

\* "Scenario di riduzione delle transazioni" medio

L'alto valore del gettito nel Regno Unito riflette il fatto che il volume delle transazioni finanziarie relativamente al Pil è di gran lunga il più alto – nel 2007, esso era 446,1 volte più alto del valore del Pil. In Europa, complessivamente una tale tassa genererebbe un gettito pari all'1,63% del Pil, che scenderebbe allo 0,81% se la tassa fosse limitata alle sole transazioni sui tassi di cambio.

Sarebbero soggette a una tassa sulle transazioni finanziarie generale e uniforme:

- tutte le transazioni finanziarie a pronti e sui derivati effettuate nei mercati organizzati, come, ad esempio, gli scambi di titoli o gli *swap* sui tassi d'interesse, come pure le transazioni sui *future* e sulle opzioni su tassi d'interesse, valute, titoli azionari e materie prime;

- quelle transazioni sui mercati informali (*over-the-counter*), che sono direttamente legate ai prezzi di strumenti finanziari quali, in particolare, i tassi di cambio e i tassi di interesse, come ad esempio gli scambi di valuta a pronti o di derivati sul mercato valutario o su quello dei tassi di interesse nelle specifiche monete nazionali.

Questo implica che non tutte le transazioni tra clienti (famiglie e imprese) e istituzioni finanziarie sarebbero soggette alla tassa, ma che solo quelle sul mercato valutario. La tassa non dovrebbe colpire nemmeno quelle transazioni che sono l'equivalente finanziario di scambi del "mondo reale" sui mercati dei beni e del lavoro.

Il pagamento della tassa su tutte le transazioni del mercato valutario avverrebbe al momento stesso dello scambio (l'acquirente e il venditore dovrebbero corrispondere ciascuno il 50% della tassa) in base a un sistema elettronico di regolamentazione.

Una tassa generale sulle transazioni finanziarie nelle maggiori economie del mondo potrebbe costituire la fase finale del processo di implementazione. La prima fase potrebbe essere quella di una tassa solo sulle transazioni a pronti e su quelle relative a derivati sui mercati organizzati di alcune delle maggiori economie europee. Sarebbe sufficiente che soltanto il Regno Unito e la Germania introducessero una tassa del genere, dal momento che circa il 97% dell'ammontare complessivo delle transazio-

ni del mercato valutario nell'Unione Europea si realizza in questi due paesi. Un secondo passo potrebbe prevedere l'inclusione di tutte le transazioni informali (*over-the-counter*) realizzate nell'area dell'euro che non coinvolgono altre valute, cioè, in primo luogo i derivati sui tassi d'interesse in euro valuta. Infine, il terzo passo includerebbe le transazioni informali (a pronti e sui derivati) in particolare sul mercato valutario.

#### Per saperne di più

- Schulmeister S. (2006), *The interaction between technical currency trading and exchange rate fluctuations*, Finance Research Letters, 3 (3), pp. 212-233.
- Schulmeister S. (2009a), *Trading practices and price dynamics in commodity markets and the stabilizing effects of a transaction tax*, Monographien n.1, Wifo. Scaricabile dal sito [www.wifo.ac.at/www/servlet/www.upload.DownloadServlet/bdoc/S\\_2009\\_transaction\\_tax\\_34919\\$.pdf](http://www.wifo.ac.at/www/servlet/www.upload.DownloadServlet/bdoc/S_2009_transaction_tax_34919$.pdf)
- Schulmeister S. (2009b), *Aggregate trading behavior of technical models and the Yen/Dollar exchange rate 1976-2007*, Japan and the World Economy, 21(3), pp. 270-279.
- Schulmeister S. (2009c), *The profitability of technical stock trading: has it moved from daily to intraday data?*, Review of Financial Economics, 18(4), pp. 190-201.
- Schulmeister S. (2009d), *Asset price fluctuations, financial crises and the stabilizing effects of a general transaction tax. Motives, revenues, feasibility and effects*, Monographien n. 3, Wifo.
- Schulmeister S., Schratzenstaller M., Picek O. (2008), *A general financial transaction tax. Motives, revenues, feasibility and effects*, Monographien n. 3, Wifo. Scaricabile dal sito [http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&cid=31819&typeid=8&display\\_mode=2](http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&cid=31819&typeid=8&display_mode=2)



## Andreas Botsch | Come fermare la lobby della finanza in Europa

*La finanza è stata salvata dai contribuenti e la speculazione è ora tornata ai livelli pre-crisi. Ridimensionare e regolare la finanza, evitare crescita speculativa e crolli, dev'essere una priorità politica del movimento sindacale europeo. È necessario costruire un'ampia coalizione, campagne di mobilitazione e un lavoro mirato di lobbying negli stati membri.*

Nel panorama politico che va dal centro-sinistra ai conservatori moderati era largamente diffusa l'opinione che la crisi scoppiata nel 2008 avrebbe offerto l'opportunità di sradicare una volta per tutte la dottrina neoliberista. A un anno e mezzo dal collasso della Lehman Brothers e dalla stretta creditizia che nel settembre 2008 ha portato il sistema finanziario globale sull'orlo del collasso, molti governi sembrano pensare che la crisi sia superata, che sia tempo di prepararsi a "uscirne" e mettere ordine nelle finanze pubbliche. La domanda è ovvia: la crisi è finita e abbiamo perduto quest'opportunità? L'agenda politica per la riforma della finanza adottata dai sindacati in Europa e altrove è ben lontana dall'essere realizzata.

Andreas Botsch è ricercatore all'Etui (Istituto sindacale europeo) e consigliere speciale della Confederazione europea dei sindacati (Etuc) sui temi della regolamentazione finanziaria. In passato, a Berlino è stato segretario e capo del Dipartimento economico della Dgb, la Confederazione dei sindacati tedeschi.

I policy maker, con il consenso di imprese e sindacati, hanno dato la massima priorità alla stabilizzazione del sistema finanziario globale. All'inizio sembrava che le lezioni della grande depressione degli anni trenta avessero insegnato qualcosa: per tornare ai precedenti livelli di ricchezza, avremmo dovuto riparare i danni provocati dalla finanza e chiudere il casinò della speculazione. Il prezzo da pagare è stato alto: secondo il Fondo monetario internazionale, il costo totale della crisi finanziaria raggiungerà la cifra astronomica di 12mila miliardi di dollari, un quinto della produzione mondiale annua; come conseguenza degli interventi attuati da governi e banche centrali, i paesi del G20 hanno i deficit pubblici più grandi dalla seconda guerra mondiale.

I governi del G20 e dell'Europa hanno cercato un orientamento condiviso sulla regolamentazione della finanza, ma ora corriamo il rischio che la spinta alla riforma si perda senza aver introdotto misure concrete e coraggiose. Il rischio è che l'incapacità politica alla base della crisi finanziaria ci porti a un nuovo susseguirsi di crescita speculativa e crolli. Ora che le grandi società finanziarie sono state sovvenzionate dai contribuenti e che il mercato speculativo ha raggiunto di nuovo i livelli pre-crisi, la priorità del movimento sindacale europeo e internazionale dovrebbe essere rompere questo circolo vizioso finanziario.

Nell'Unione Europea, il rapporto de Larosière del febbraio 2009 ha messo in campo una serie di proposte per la regolamentazione finanziaria, che sono state poi indebolite dalla Commissione europea attraverso le successive iniziative legislative. Ancora peggiore è stato il comportamento del Consiglio europeo, che raccoglie i capi di stato e di governo dell'Unione, che ha annacquato la proposta di introdurre un sistema europeo di supervisione finanziaria e una direttiva sugli Investment fund manager alternativi (Aifm), che doveva regolare il sistema ban-

cario fantasma degli *hedge fund* e dei fondi azionari privati. La confederazione europea dei sindacati (Etuc) giudica significative le iniziative del parlamento europeo volte a rafforzare i termini di queste bozze legislative e a istituire un'autorità europea per la supervisione delle banche, dei mercati finanziari, delle assicurazioni e dei fondi pensione. Le proposte avanzate riguardano la supervisione sovranazionale diretta delle grandi società finanziarie, il potere di proibire la vendita di certi prodotti finanziari e la creazione di un fondo europeo, finanziato dalle istituzioni finanziarie, che protegga i risparmiatori. Solo un approccio genuinamente europeo alla supervisione, dotato di poteri effettivi, potrebbe neutralizzare i comportamenti che traggono vantaggio dalle differenze tra le normative dei diversi stati.

Tuttavia, l'esito del dibattito al parlamento europeo è tutt'altro che scontato. L'operazione di lobbying riccamente finanziata e messa in atto dalle società finanziarie ha fatto sì che il relatore del parlamento europeo ricevesse quasi 1700 proposte di emendamento alla sua bozza di rapporto. La risposta della confederazione europea dei sindacati e delle organizzazioni nazionali non può affidarsi solo alla qualità dei propri argomenti. Per influenzare il processo legislativo nelle istituzioni europee sono necessarie campagne di mobilitazione e un preciso lavoro di lobbying negli stati membri. Un piattaforma utile potrebbe essere la campagna *Regulate Global Finance Now!* (<http://europeansforfinancialreform.org>), lanciata nell'autunno 2009 dal Global Progressive Forum insieme a Etuc, International Trade Union Confederation (Ituc), Uni Global Union, Solidar, Global Progressive Youth Forum e Foundation for European Progressive Studies, e appoggiata dal Partito verde europeo, da sindacati nazionali, in particolare dall'Ig Metall (il sindacato tedesco dei metalmeccanici) e da molte organizzazioni non governative.

I sindacati europei dovranno costruire una coalizione più ampia per perseguire l'obiettivo di ridimensionare il settore finanziario e rovesciare il "golpe silenzioso" (Johnson 2009) compiuto dall'oligarchia della finanza che sta bloccando una riforma essenziale. Una coalizione del genere potrebbe coinvolgere non solo forze sociali e politiche, ma anche gli interessi economici delle piccole e medie imprese e delle casse di risparmio. In Europa e nei paesi industrializzati i policy maker dichiarano che le grandi banche devono pagare la loro parte dei costi della crisi, ma non c'è accordo su quali misure applicare e su come ripartire gli oneri tra i principali centri finanziari. Per fare in modo che la finanza sia socialmente utile, insieme alle proposte avanzate nei capitoli della prima parte di questo volume, occorre affrontare il problema posto da società finanziarie "troppo grandi per essere lasciate fallire" o, secondo le parole di Stiglitz (2009), "troppo grandi per sopravvivere". Per questo è necessario un ampio dibattito sulla questione fondamentale del "chi paga" la crisi, un dibattito che va collocato in un triplice contesto:

- il rimborso degli aiuti statali dati alle banche durante i salvataggi dopo la crisi;
- la compensazione per le perdite sociali che sono state provocate;
- il ricorso alle norme dell'Unione Europea su concorrenza e antitrust e la creazione di solide tutele per prevenire crisi finanziarie future.

Misure specifiche che rafforzerebbero queste politiche e aprirebbero la strada a un ridimensionamento del settore finanziario comprendono poi aliquote d'imposta speciali sui bonus dei banchieri; imposte sulle istituzioni finanziarie per compensare i costi dei salvataggi; una tassa globale o europea sulle transazioni finanziarie che riduca le operazioni speculative; un fondo europeo d'assicurazione obbligatorio.

Il dibattito statunitense sulla necessità di dividere le attività finanziarie sulla base delle “regole di Volcker” non è ancora arrivato in Europa, ma è essenziale introdurre una separazione funzionale tra banche d’investimento e attività bancaria ordinaria; nessuna banca che raccoglie depositi dovrebbe poter commerciare titoli con fondi propri. L’obiettivo, insomma, è quello di lasciar giocare i giocatori d’azzardo, ma a loro rischio e senza che possano prendere in ostaggio la società. Le dimensioni delle singole società finanziarie non dovrebbero superare una certa quota del prodotto interno lordo. La proposta di Volcker di definirne i limiti sulla base del rapporto con le proprie passività non sarebbe in grado di evitare le bolle speculative perché i prezzi relativi nell’economia reale (ad esempio per le case) variano notevolmente, influenzando il valore nominale di attivi e passivi delle banche.

Infine, la costruzione di un’ampia coalizione per la riforma della finanza che comprenda sindacati e organizzazioni della società civile sfiderebbe la mentalità ristretta delle élite finanziarie e farebbe luce sull’opacità delle loro pratiche e istituzioni in vari campi, dal commercio di prodotti finanziari derivati, ai vantaggi connessi alla presenza di sistemi fiscali diversi tra gli stati, al potere oligopolistico delle agenzie di rating sul credito. Contrapporre una governance democratica agli oligopoli finanziari rifletterebbe la famosa affermazione di Franklin D. Roosevelt secondo cui “un governo della finanza organizzata è altrettanto pericoloso di un governo della malavita organizzata”.

### Per saperne di più

Alessandri P., Haldane A. G. (2009), *Banking on the State*, Bank of England.

Scaricabile dal sito [www.bankofengland.co.uk/publications/speeches/2009/speech409.pdf](http://www.bankofengland.co.uk/publications/speeches/2009/speech409.pdf)

Etuc (2009), *EU policy towards financial market regulation*, October. Dal sito [www.etuc.org/a/6614](http://www.etuc.org/a/6614)

Europeans for Financial Reform (2009), *Our call to action: regulate global finance now!* Si veda il sito <http://europeansforfinancialreform.org>

Johnson S. (2009), *The Quiet Coup*, The Atlantic, May. Si veda il sito [www.theatlantic.com/doc/print/200905/imf-advice](http://www.theatlantic.com/doc/print/200905/imf-advice)

Stiglitz J. E. (2009), *Too big to live*, Prague: Project syndicate. Si veda il sito [www.project-syndicate.org/commentary/stiglitz119/English](http://www.project-syndicate.org/commentary/stiglitz119/English)

## Antonio Tricarico | Bretton Woods da rifare

*I paesi del G20 hanno perso un'occasione storica per rinnovare le istituzioni internazionali che dovrebbero governare gli squilibri globali. I tentativi di rivitalizzare il Fondo monetario internazionale e il nuovo pallido ruolo del Financial Stability Board non bastano. È necessaria oggi una nuova organizzazione internazionale che armonizzi le politiche monetarie e macro-finanziarie.*

Il summit di Londra dei leader del G20, nell'aprile 2009, era stato atteso come uno spartiacque per la riforma dell'architettura finanziaria internazionale, dato il consenso diffuso nel riconoscere l'inadeguatezza delle istituzioni internazionali nei confronti della grave crisi finanziaria iniziata nel 2007. Alcuni leader politici si erano spinti fino a chiedere una nuova conferenza di Bretton Woods per definire un nuovo ordine economico, finanziario e monetario internazionale, così come fecero nel 1944 le potenze vincitrici della guerra e altri quaranta paesi.

Ma le speranze si sono infrante rapidamente. In poche ore il G20 ha deciso di ridare potere alle stesse istituzioni che avevano clamorosamente fallito nel prevenire la crisi e la conseguente gran-

Antonio Tricarico è coordinatore della Campagna per la Riforma della Banca Mondiale (Crbm). Fa parte del board di BankTrack (una rete europea che lavora sulla finanza privata) e di Eurodad (la rete europea su debito e sviluppo).

de recessione. Nonostante anche Gordon Brown si fosse spinto a dichiarare la fine del “consenso di Washington”, e con esso delle fallimentari politiche di liberalizzazione imposte per trent’anni, la scelta del G20 ha ridato linfa al vecchio sistema di governance globale che esclude gran parte dei paesi in via di sviluppo.

Il G20 ha aumentato significativamente le risorse del Fondo monetario internazionale (Fmi) e rinnovato il suo mandato, senza cambiarne il sistema di governo in cui pochi paesi avanzati la fanno da padroni a scapito dei più poveri, della trasparenza e dell’*accountability* dell’istituzione. Quanto alla Banca mondiale, il G20 ha chiesto l’aumento degli aiuti senza condizioni per renderne più efficace l’azione, senza nemmeno richiedere una revisione della governance interna e delle politiche per renderle più inclusive. Sulla regolamentazione finanziaria ha ribattezzato il Financial Stability Forum come “Financial Stability Board” (Fsb), ossia un ente un po’ più strutturato, aumentando di poco il numero dei paesi partecipanti e dandogli un mandato di supervisione del lavoro dei vari organismi che definiscono gli standard tecnici internazionali. Ma anche in questo caso la governance interna del Board e dei vari organismi non è stata rivista.

È importante guardare nel dettaglio l’evoluzione inattesa del Fmi e del Fsb, che avrà una pesante implicazione nei prossimi anni per la riforma dell’architettura finanziaria globale. Va aggiunto che sin dal 1999, quando il Fsb fu creato in risposta alle crisi asiatiche e per supervisionare principalmente i mercati finanziari nei paesi emergenti, non è mai stata chiara la divisione di lavoro tra queste due istituzioni.

### **Il ritorno del vecchio Fondo monetario internazionale**

Solo nel 2007 a Washington si discuteva dell’entità della riduzione dello staff del Fmi, taglio necessario per portare in pareg-



gio il bilancio dell'istituzione, ormai priva di clienti a cui prestare. Qualcuno sosteneva che solo una grossa crisi finanziaria avrebbe potuto rivitalizzare il vecchio Fmi: e così è stato dopo pochi mesi, con l'arrivo del ciclone *subprime* dalla vicina New York.

Forte dell'impegno di ben 750 miliardi di dollari concessi in varie forme dal G20, il Fmi ha riguadagnato potere. Una manciata di paesi è riuscita a ottenere sostegno dal Fondo nel breve termine senza particolari condizioni macroeconomiche, perché membri del G20 o nell'orbita politica di questo, ma per i paesi a basso reddito più colpiti dalla crisi le ricette richieste per accedere ai prestiti sono rimaste le stesse: misure restrittive per le finanze pubbliche con pericolosi effetti pro-ciclici.

Oltre alle attività di prestito per far fronte a problemi di bilancia dei pagamenti dei singoli paesi, il Fmi ha ricevuto diversi compiti di supervisione del sistema monetario e finanziario globale. Il G20 ha rinnovato questo mandato al Fondo, chiedendo che lo faccia in cooperazione con il Fsb, attuando una supervisione macro-finanziaria prudenziale più completa. Ma anche se necessaria, la capacità di prevedere le crisi e attuare un sistema di pre-allerta sembra ancora molto limitata di fronte alle sfide poste dai mercati finanziari oggi fuori controllo.

Al Fondo è stato anche richiesto di mantenere una sorveglianza delle politiche macroeconomiche dei paesi membri, nonché di promuovere standard globali al riguardo. Qualcuno ha proposto di rafforzare in particolare la sorveglianza sui tassi di cambio come uno degli strumenti da usare per risolvere gli squilibri globali, che sono tra le cause principali della crisi. Ma è difficile credere che oggi il Fondo possa eseguire quello che non è riuscito a fare negli ultimi dieci anni nei confronti dei paesi membri più influenti, poiché non ha potere contrattuale nei loro confronti, visto che non ricevono prestiti dal Fondo e che quest'ultimo è privo di un potere sanzionatore.

Inoltre il G20 ha chiesto al Fondo l'emissione di 250 miliardi di Diritti speciali di prelievo (Sdr), una scelta di espansione senza precedenti di quella che era stata pensata, ma poi mai attuata, come una possibile moneta di riserva internazionale che sostituisse il dollaro. Purtroppo però è rimasta intatta la logica di allocazione "feudale" prevista dalla governance interna del Fondo, per cui i paesi più avanzati hanno avuto la fetta più grande dei diritti di prelievo e non hanno utilizzato queste riserve. Mentre ai paesi più poveri e più bisognosi sono arrivati meno fondi e non è stato permesso di avere di più per interventi di lungo termine e di sviluppo. Questo dimostra come il problema centrale del Fmi rimanga il suo sistema di governo interno poco democratico e non all'altezza delle nuove sfide di oggi. I cambiamenti marginali verificatisi nel 2008 al riguardo – uno spostamento di meno del 2% delle quote verso i paesi emergenti – sono stati troppo piccoli per ridare legittimità all'istituzione. Allo stesso tempo la composizione del consiglio direttivo non è cambiata, così come non è aumentata la trasparenza e l'*accountability* dei decisori.

### Quali riforme?

Oggi più che mai è necessaria una rinnovata organizzazione internazionale che armonizzi le politiche monetarie e macro-finanziarie, ma il Fmi manca di legittimità ed efficacia. Per avviare una vera riforma dell'istituzione devono essere affrontate quattro questioni centrali.

- L'eliminazione dei vincoli e delle condizioni che accompagnano i prestiti: esse sono restrittive dal punto di vista fiscale, aggravano le difficoltà del ciclo e allontanano il recupero dei paesi in difficoltà.

- Il Fondo deve incoraggiare la reintroduzione del controllo dei movimenti dei capitali da parte di tutti i paesi.

· Va introdotta una riforma complessiva della governance interna dell'istituzione, cominciando con l'introduzione di una parità tra paesi avanzati e il resto del mondo, introducendo un sistema di doppia maggioranza (politica ed economica) per molte decisioni, e prevedendo inoltre la revisione della composizione del consiglio direttivo (con maggiore rappresentanza del Sud e con il consolidamento della rappresentanza europea), e infine un aumento della trasparenza del processo decisionale.

· Vanno realizzate emissioni regolari di Diritti speciali di prelievo per i paesi a basso reddito e più in difficoltà che possano essere utilizzati a costo zero con la copertura degli interessi, grazie alle vendite di una parte delle riserve auree del Fondo stesso e per l'attuazione di politiche anti-cicliche e di sviluppo nel lungo termine.

### **Il ruolo del Financial Stability Board**

Oggi il Fsb non è un luogo decisionale, ma di coordinamento della supervisione e della regolamentazione, di analisi e di consiglio al G20 esclusivamente sulla materia della stabilità finanziaria. Effettua un *early warning exercise* con il Fmi, identifica mancanze nelle regolamentazioni e integra il lavoro dei vari organismi esistenti per la definizione degli standard finanziari e contabili. Ma difficilmente si può dire che il Fsb sia indipendente dal G8 o dal G20, visto che gli stessi ministri, regolatori e banchieri centrali siedono in entrambi. Il segretariato del Board è limitato, si appoggia alla Banca per i regolamenti internazionali (dove risiede anche l'influente comitato di Basilea sulla vigilanza delle attività bancarie) ed è di fatto guidato dai paesi membri.

Anche in questo caso la governance poco democratica è un problema centrale. Gran parte dei paesi del pianeta sono esclusi, ancor più che nel caso del Fmi, e regna la segretezza sull'ope-

rato e la produzione dei rapporti del Fsb. Raramente altri paesi sono invitati, così come per statuto viene consultato solo il settore finanziario privato e non la società civile.

Il Financial Stability Board e il Comitato di Basilea vanno democratizzati e resi più trasparenti. In particolare i paesi in via di sviluppo dovranno avere accesso alle decisioni prese da questi istituti e sarà opportuno informare e consultare tutti i soggetti coinvolti, dunque non solo la finanza privata, ma anche la società civile e i sindacati. Tutti gli altri organismi di definizione degli standard, che operano sotto la supervisione del Fsb, vanno sottoposti al controllo pubblico e la loro governance analogamente riformata. La crisi ha mostrato che i principi contabili, di trasparenza e di riserve di capitale, sono materia politica e non solo tecnica.

Allo stesso tempo è troppo limitato il raggio d'azione del Fsb, concentrato unicamente sulla stabilità finanziaria, e per altro solo sulle istituzioni che hanno una rilevanza sistemica. Il mandato deve chiaramente includere la definizione di un sistema finanziario sostenibile che serva l'economia reale e standard non finanziari, su ambiente e questioni sociali, devono anche essere inclusi nella valutazione dei rischi.

### **Conclusioni**

Queste prime proposte di riforma del Fmi e del Fsb non sono comunque sufficienti per ricostruire dalle fondamenta il sistema monetario, finanziario ed economico internazionale in maniera democratica, inclusiva ed efficace.

La creazione del Fsb ha per il momento bruciato la possibilità di avere un vero regolatore e supervisore globale, ben oltre il mandato del Fmi. Questo per l'opposizione delle principali economie del pianeta. L'idea di un coordinamento globale, che secondo quanto proposto dalla Commissione Stiglitz-Sen-Fi-

toussi potrebbe essere ospitato dalle Nazioni Unite, probabilmente non basterà per prevenire nuove crisi.

Guardando le cose con una prospettiva di medio-lungo termine, molti suggeriscono interventi assai più incisivi per la riforma del sistema monetario internazionale, ben oltre il ruolo di per sé limitato di Fondo monetario e Financial Stability Board. Dalle ceneri della crisi nasce l'idea di far sorgere una nuova Bretton Woods, per promuovere riforme sistemiche e più profonde. Il dibattito avviato dalla Banca centrale cinese nel marzo 2008, e ben accolto da Francia e Russia, sulla necessità di rimpiazzare progressivamente il dollaro come moneta di riserva internazionale, ha aperto alla possibilità di rilanciare i Diritti speciali di prelievo del Fmi in questo contesto. Così come alla fine degli anni sessanta quando l'economia statunitense era in crisi per la guerra in Vietnam e aveva pesanti limiti di finanza pubblica furono creati i Diritti di prelievo, oggi una loro nuova vita aprirebbe la lunga strada che ci porterebbe prima o poi a una nuova Bretton Woods. Anche se, come ha detto il presidente della Banca mondiale Robert Zoellick, questa volta ci vorrebbero più delle tre settimane che i negoziatori passarono in New Hampshire nel 1944.

## Helene Schuberth | Per una finanza al servizio della società

*Con l'innovazione finanziaria è cambiata la funzione delle banche: prima trasformavano i rischi, adesso li espandono a tutta la collettività. Ma la finanza è un bene pubblico e in questa direzione va riformata: nel futuro sistema bancario gli istituti di credito dovranno svolgere un servizio pubblico in condizioni di trasparenza, senza commistioni con tecniche e strumenti tipici del "sistema bancario ombra".*

È del tutto assente dal dibattito corrente una discussione profonda su cosa davvero debba fare il sistema finanziario, su come dovrebbe svolgere la sua funzione e – soprattutto – a quali costi. Ogni proposta di riforma del sistema non può che basarsi su un'idea precisa del tipo di sistema finanziario che possa servire meglio la società in termini di sviluppo, efficienza ed equità. Invece, a tutt'oggi, le proposte di riforma sono basate soprattutto sull'individuazione delle crepe del sistema responsabili della crisi attuale – come ad esempio le agenzie di rating, il sistema di remunerazione dei manager o le cartolarizzazioni. Si progettano misure di regolamentazio-

Helene Schuberth è consulente della Banca nazionale d'Austria. Nel 2007-2008 è stata consulente per la politica economica del primo ministro austriaco. Esperta di politica fiscale e monetaria, politiche del mercato del lavoro e strutturali.

ne limitate, che appaiono in forte contrasto con i massicci interventi attuati per salvare le banche. Tali iniziative non metteranno la finanza al servizio dell'economia e della società ma sono, al contrario, orientate a tornare allo status quo ante, nel tentativo di rendere il sistema anglosassone di autoregolazione più efficace. Esse non sono nemmeno adeguate a evitare crisi finanziarie future, perché non affrontano le radici sistemiche e strutturali della crisi: in primo luogo il fallimento della regolamentazione, conseguenza della deregulation e del fatto che le banche possono liberamente scegliere a quali regole sottostare, dato che manca una legislazione e una autorità di controllo a livello globale; in secondo luogo, l'aumento delle disuguaglianze all'interno dei vari paesi (aumento delle differenze nei redditi e nei livelli di ricchezza, contrazione della quota dei salari sul reddito nazionale) e tra i vari paesi (squilibri macroeconomici); in terzo luogo, la presa in ostaggio delle autorità di regolamentazione da parte del sistema finanziario e degli economisti ortodossi.

I libri di testo ci dicono che la funzione strategica del sistema finanziario è quella di indirizzare i capitali verso le attività più produttive. Il sistema mette in contatto chi risparmia e chi prende a prestito, svolge una funzione di intermediazione, trasforma le scadenze e i rischi, e assorbe gli squilibri tra i settori e nel tempo. Si riteneva che i mercati finanziari fossero più adatti delle banche a distribuire i rischi tra i vari attori, offrendo una vasta gamma di prodotti finanziari, mentre la capacità di diversificare nel tempo il rischio aggregato (ad esempio gli squilibri macroeconomici) era ritenuto uno dei principali vantaggi dei sistemi basati sull'intermediazione.

Tuttavia, vediamo che il sistema finanziario non si è assolutamente comportato come insegnano i modelli dei libri di testo.

### **Assorbire gli shock, non crearli**

Un sistema finanziario che subordina le sue attività all'obiettivo della creazione del valore per i vari gruppi di azionisti alla fine è una fonte generatrice di squilibri piuttosto che uno strumento di assorbimento degli stessi. Un buon esempio di questa affermazione è rappresentato dal ciclo del credito, che è una fonte importante di creazione del rischio endogeno.

Per migliorare la stabilità finanziaria appare essenziale cercare di mitigare l'azione pro-ciclica esercitata dalle interrelazioni tra la spinta alla creazione del valore azionario e l'aumento della leva finanziaria. Potrebbero essere introdotti dei meccanismi anticiclici di regolamentazione, rendendo più rigorosi gli indici di leva finanziaria, di adeguatezza patrimoniale e di obblighi minimi di liquidità nelle fasi di espansione del ciclo e allentandoli invece nelle fasi di crisi. Inoltre, bisognerebbe affidarsi molto di meno ai meccanismi di rating esterno nella valutazione del rischio e al criterio del *mark-to-market* (la valutazione dei titoli ai prezzi di mercato) nella contabilità. La remunerazione dei dirigenti e la previsione dei bonus non dovrebbero assolutamente essere basate sui profitti, anche se derivati da medie di lungo periodo. Al contrario, esse dovrebbero essere centrate su indicatori in grado di riflettere la stabilità sistemica del sistema finanziario. Massimizzazione del valore per gli azionisti e stabilità del sistema non sono compatibili.

### **Intermediare, non drenare rendite**

Il sistema finanziario si è mostrato molto debole nel ricoprire la sua funzione di intermediazione, il trasferimento cioè di risorse finanziarie verso gli investimenti più produttivi. Esso ha invece creato i suoi circuiti interni e ha estratto rendite dal settore reale. Un quarto di secolo fa James Tobin avvertì che le economie occidentali stavano investendo sempre maggiori risorse umane



e finanziarie nei servizi finanziari, allontanandole dalla produzione di beni e servizi. Disse anche che ciò avrebbe comportato grandi ritorni per le persone che lavoravano nel settore, che sarebbero stati smisuratamente superiori al valore sociale del loro lavoro. La sua previsione si è rivelata piuttosto accurata. Nel momento della punta massima dell'espansione nel 2007, il 40% dei profitti delle società degli Stati Uniti provenivano dal settore finanziario, che pesava per un valore pari al 7% del Pil complessivo del paese. Se i profitti e i compensi nel settore finanziario crescono e continuano a crescere, questa è una prova a priori di inefficienza, non di efficienza.

Per di più, le dimensioni del settore finanziario hanno certamente un impatto sulla natura e sulla qualità della regolamentazione. In molti casi, le agenzie di regolamentazione sono state "catturate" dalle istituzioni finanziarie regolamentate. La gran parte di questo risultato è stata dovuta agli sforzi posti in essere da parte dei responsabili di grandi e potenti istituzioni finanziarie internazionali per far affermare ad ogni costo i loro interessi di bottega e per sconfiggere una possibile regolamentazione più adeguata alla bisogna. La presa in ostaggio degli organismi di regolamentazione non è peraltro stata solamente guidata dagli interessi di parte, ma spesso anche dalle conoscenze disponibili e dalle convinzioni. Una rete internazionale fatta di conoscenze, forum, consessi di un circolo esclusivamente maschile, tecnocratico e senza responsabilità politica ha contribuito fortemente alla diffusione del modello di regolamentazione di tipo anglosassone.

Il settore finanziario offre un bene pubblico. Non si può ritrovare la stabilità finanziaria lasciando intatte le prerogative e il sistema di incentivi di istituzioni finanziarie opache, esclusivamente orientate agli interessi degli azionisti e che incoraggiano un eccessivo ricorso all'indebitamento, aumentando in tal modo il rischio che tutti i contribuenti debbano alla fine salvare le

banche e i creditori non garantiti. Una forte regolamentazione del settore richiede l'intervento pubblico sulla struttura del mercato. Le istituzioni finanziarie devono essere forzate o incentivate a ridurre le proprie dimensioni. Il grado di interconnessione e le dimensioni dei rischi totali, compresi i rischi fuori bilancio, devono essere fortemente regolati. Ma oggi le banche stanno riemergendo dalla crisi più grandi di prima, ponendo in tal modo rischi ancora maggiori all'economia.

Gli strumenti per contenere la dimensione e l'interdipendenza delle istituzioni finanziarie sono molteplici. In primo luogo, le dimensioni delle banche possono essere limitate richiedendo che il coefficiente di capitale, oltre una soglia minima, sia una funzione della dimensione della banca. Il secondo strumento che si può utilizzare è quello di separare le attività bancarie più tradizionali (come la raccolta di depositi, o i prestiti a società non finanziarie o alle famiglie) dalle altre attività finanziarie (si veda il precedente contributo di De Grauwe). Terzo: scorporare ogni attività nella quale sorga un conflitto di interessi in una grande banca. Quarto: una politica attiva antitrust. Un'altra alternativa può consistere nel mettere un limite al totale delle passività delle banche come percentuale del Pil. In aggiunta agli strumenti di regolamentazione, delle tasse sulle transazioni finanziarie ridurrebbero il volume delle transazioni e i profitti (si veda Schulmeister).

### **Trasformare il rischio, non trasferirlo**

Si suppone che gli intermediari finanziari trasformino il rischio avendo un gran numero di clienti che prendono dei soldi a prestito, il che permette loro di assorbire le eventuali perdite dal momento che hanno guadagnano degli interessi sugli altri prestiti concessi. Ma gli intermediari finanziari hanno sviluppato enormemente gli strumenti che permettono loro di trasferire il

rischio piuttosto che di trasformarlo. Le cartolarizzazioni, il processo cioè di conversione di attività non scambiabili, come i prestiti, in attività che si possono trattare sul mercato, hanno fatto ritenere che il rischio poteva essere largamente ignorato, proprio mentre il debito stava spingendo il boom del settore immobiliare. Le cartolarizzazioni hanno liberato le banche dal doversi preoccupare di analizzare il merito del credito dei diversi clienti, perché tanto sapevano che avrebbero in ogni caso ceduto i crediti stessi.

Un'altra innovazione finanziaria è il *credit default swap* (Cds), che assicura un titolo contro il rischio di fallimento della controparte. Purché la parte acquirente abbia un interesse da assicurare, i Cds sono strumenti utili per governare il rischio. Ma il mercato dei Cds è soprattutto un'agenzia di scommesse. La risposta appropriata al problema sta nel richiedere ai proprietari dei Cds che essi abbiano un interesse assicurabile, piuttosto che limitarsi a introdurre l'obbligo di far passare i contratti di Cds standardizzati attraverso delle camere di compensazione.

Ogni riforma sostenibile della regolamentazione deve essere basata su un'analisi costi/benefici di ciascuno strumento finanziario. Ogni innovazione deve offrire i servizi finanziari di cui le persone hanno bisogno. Le innovazioni finanziarie potrebbero essere sviluppate in modo da offrire servizi finanziari alle persone che non hanno accesso al credito (circa 60 milioni di persone negli Stati Uniti) e alle minoranze, o in modo da aiutare a sviluppare la ricerca e lo sviluppo nelle nuove tecnologie energetiche. Chiunque voglia avviare un nuovo prodotto dovrebbe essere tenuto a provarne i benefici per la società e a provare che i suoi costi sono trascurabili. L'analisi di costo deve tener conto delle diverse fonti di costi a carico della società: costi di transazione, costi di un'efficiente attività di supervisione, nonché costi relativi al rischio di minaccia alla stabilità finanziaria del sistema.

Il principio di derivare la riforma della regolamentazione da un'attenta analisi costi/benefici dovrebbe trovare applicazione in tutti i settori, incluso il "sistema bancario ombra", che comprende ad esempio gli *hedge fund*, i fondi di *private equity* e le cosiddette società-veicolo (*special purpose vehicle*).

### Conclusioni

Al di là di ogni considerazione relativa alla stabilità finanziaria, il sistema finanziario globale odierno comporta ingenti costi e spreca le risorse economiche che potrebbero essere investite più efficientemente altrove. Inoltre, non è nemmeno in grado di adempiere in modo adeguato alle sue funzioni economiche, come descritte in semplici libri di testo. Il sistema si è rivelato essere una fonte di distruzione di ricchezza piuttosto che di crescita e prosperità, mentre ha trasferito il potere economico e politico nella mani dei più ricchi, minando le fondamenta della democrazia rappresentativa.

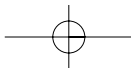
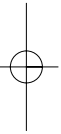
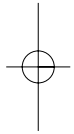
Il settore finanziario è di interesse pubblico strategico. La definizione di un nuovo sistema finanziario e di una struttura di regole che soddisfi i bisogni della società, senza ridurre la crescita e l'efficienza economica, deve essere fondata su una approfondita analisi dei costi e dei benefici dei vari tipi di regolamentazioni finanziarie che ne modellano la struttura.

Il cuore del settore finanziario dovrebbe essere "il servizio di banca pubblico". Queste banche altamente regolamentate non dovrebbero poter porre in essere attività di *investment banking*. Se queste banche debbano essere di proprietà pubblica, o a partecipazione statale, o di proprietà di cooperative, è questione aperta al dibattito. Evitare meccanismi di leva pro-ciclici, incrementare i livelli di capitale, limitare le dimensioni dei bilanci e i rapporti di interdipendenza è probabilmente più importante che non la questione della proprietà.

La regolamentazione finanziaria è di solito soprattutto opera di comitati di esperti al di fuori della sfera politica. Lo stesso accade alla riforma globale cui si sta pensando oggi e che non coinvolge coloro che sono stati maggiormente colpiti dalla crisi. Senza la democratizzazione della regolamentazione del mercato finanziario non può essere creato un nuovo sistema finanziario.

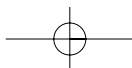
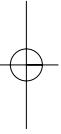
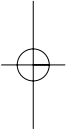
#### Per saperne di più

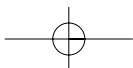
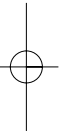
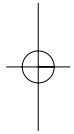
- Mooslechner P. (2004), *The Transformation of the European Financial System – A Brief Introduction to Issues and Literature*, OeNB Workshop Series n .1, pp. 7-22.
- Mooslechner P., Schuberth H., Weber B. (a cura di) (2006), *The Political Economy of Financial Market Regulation: The Dynamics of Inclusion and Exclusion*, Edward Elgar.
- Schuberth H., Young B. (2010), *The Role of Gender in Financial Market Regulation*, Brigitte Young, in Young B., Bakker I., Elson D. (a cura di), *Gender and Macroeconomic Governance* (in corso di pubblicazione).



## Parte II

# Costruire un'economia sostenibile







## Claudio Gnesutta | Una domanda pubblica di qualità

*Con i conti pubblici dei paesi europei messi a dura prova dagli interventi sulla crisi, i margini per una politica della domanda pubblica in Europa sono esili. Ma è una politica necessaria se vogliamo un rilancio dell'economia reale e dell'occupazione. Ed è altrettanto necessario scegliere la direzione nella quale orientare la crescita.*

Proporre nelle condizioni del “dopo crisi” interventi pubblici a sostegno della domanda, per una maggiore spesa pubblica e privata, incontra innegabili difficoltà. Per almeno due ragioni.

La prima, ampiamente presente nel dibattito, si fonda sulla considerazione che le recenti politiche economiche, monetarie e fiscali, rivolte a ricostituire la stabilità del sistema finanziario, sono state utilizzate oltre ogni margine di sostenibilità. I bilanci delle banche centrali da un lato e i conti pubblici dall'altro hanno registrato una dinamica così pronunciata per gli interventi di salvataggio delle banche che non è difficile prevedere una loro evoluzione di medio periodo improntata al ridimensionamento degli attuali squilibri finanziari del settore pubblico. Se a

Claudio Gnesutta è professore di Politica economica al Dipartimento di economia pubblica dell'Università di Roma La Sapienza. Tra i suoi libri più recenti, *Introduzione all'economia* (Carocci), *Moneta e finanza nell'economia contemporanea* (con G. Ciccarone) e *Alitalia: una privatizzazione italiana* (Donzelli).

ciò si aggiungono le difficoltà che le banche incontrano, per le condizioni di maggiore incertezza, nel riprendersi dalle perdite subite, si comprende come risulti verosimile una prospettiva in cui si rafforzano atteggiamenti restrittivi della domanda, certamente non di aiuto al sistema produttivo. Nella pubblicistica recente viene dato particolare peso alle preoccupazioni circa la sostenibilità non inflazionistica della posizione finanziaria delle autorità di politica economica e alle conseguenti sollecitazioni a definire *exit strategies* in grado di garantire un equilibrio finanziario nel medio periodo. È comprensibile che, in un tale clima, proposte di interventi a sostegno della domanda possano risultare poco opportune per coloro che hanno un'interessata visione finanziaria dell'economia.

La seconda ragione è che gli squilibri dell'assetto produttivo che hanno accompagnato la crisi finanziaria sono il risultato di un complesso di shock dal lato dell'offerta dovuti alla crescente competizione globale e che si sono risolti in quella "grande moderazione (salariale)" che è stata garantita dalla crescente flessibilità dei mercati del lavoro e ha permesso il contenimento dei costi del lavoro in presenza di prezzi mondiali dei manufatti decrescenti. La politica monetaria acquiescente – il riferimento è in particolare a quella statunitense – ha permesso di mitigare gli effetti depressivi sul mercato del lavoro consentendo anticipazioni (crediziose) del reddito futuro piuttosto che attraverso incrementi dei redditi (salariali) correnti. Questa soluzione sembra essersi dissolta con la crisi e la situazione che è emersa si presenta sostanzialmente come stagflazionista (disoccupazione ed eccesso del salario reale); l'esperienza degli anni settanta indicherebbe che di fronte a tali squilibri politiche dal lato della domanda possono fare poco. In effetti, la più rapida ripresa dell'area asiatica rispetto a quella occidentale, indica che la competizione globale sta accrescendo la pressione per un'uscita dalla crisi in termi-

ni di ulteriore compressione del costo del lavoro con la consueta alternativa tra aumenti della produttività del lavoro (delle singole unità produttive o della loro composizione settoriale) e riduzioni, esplicite o implicite (precarizzazione) del salario medio nominale (assumendo il contenimento del tasso di inflazione e in presenza di un'alta sensibilità finanziaria alle aspettative inflazionistiche). Se ciò dovesse verificarsi, una crescita dei salari dipendente dalla crescita dei profitti accentua il pericolo per le nostre economie di un deterioramento delle condizioni produttive e del lavoro, con effetti particolarmente depressivi per gli strati più deboli della società. All'uscita dalla crisi, fra qualche anno, l'economia potrebbe risultare meno dinamica e la società ancor più disuguale.

Nonostante i limiti sull'opportunità e sull'efficacia in questa fase di interventi dal lato della domanda, è necessario prefigurare una politica fiscale, possibilmente sostenuta da una politica monetaria europea, che si ponga consapevolmente l'obiettivo di contrastare gli effetti delle tendenze "spontanee" del mercato globale che porterebbero la società ad assestarsi su un sentiero di più ridotta crescita economica e civile. Qualsiasi politica di spesa pubblica deve tener ragionevolmente conto delle preoccupazioni finanziarie sulla sostenibilità di medio periodo del deficit e del debito pubblico, ma vi sono ragioni profonde che la rendono necessaria.

Politiche dal lato della domanda non possono essere escluse dagli interventi di politica economica se, come ricordava Joan Robinson negli anni settanta, nel lungo periodo accanto al problema della domanda effettiva esiste anche quello della sua composizione, cioè il problema di che cosa produrre e come distribuire la produzione. Se può essere importante rilanciare l'attività produttiva, è ancora più importante decidere in quale direzione orientare la crescita, in modo da aiutare l'economia a fronteggiare quel contesto competitivo che ci attende nel prossimo decennio.

In primo luogo, è evidente la necessità di misure immediate: aspettare che la crisi si risolva in maniera spontanea prima della prossima scadenza elettorale trascurerebbe i processi in atto (ampiamente irreversibili) di deterioramento delle condizioni di vita dei settori sociali più vulnerabili alla disoccupazione e alla caduta dei redditi. Da lungo tempo è stato posto il tema di attivare interventi a sostegno del reddito (essenziali nella presente recessione) in grado di contrastare l'accresciuta insicurezza economica di quei settori del mondo del lavoro (garantito e no) già provati da un processo che da tempo li marginalizza. In questo quadro si colloca anche la spesa pubblica volta a garantire il soddisfacimento dei bisogni sociali primari, non ultimo quello dell'abitazione; particolare importanza riveste la spesa sociale diretta a contrastare il deterioramento del tessuto sociale per la capacità di stimolare e di sostenere, anche attraverso la produzione di beni non di mercato, la costruzione di reti sociali di protezione.

In secondo luogo, sono necessarie misure di rafforzamento del sistema, di contrasto alla criminalità, inclusa quella economica e sociale (evasione fiscale, lavoro nero, corruzione e concussione), per ripristinare un contesto economico più trasparente, necessario per uno sviluppo produttivo sano, indispensabile sostegno a quelle attività civili che permettono la ricostruzione di un denso tessuto sociale.

In terzo luogo, sono fondamentali le iniziative dirette a individuare e valorizzare quei filoni di risorse di conoscenza, tecnologiche e culturali la cui dotazione costituisce l'infrastruttura materiale e intellettuale di cui necessita un apparato produttivo per sfruttare le proprie opportunità competitive e contribuire al miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini (si vedano le proposte per la politica industriale e un'economia sostenibile nei contributi di Pianta, Jonckheer, Cianciullo e Silvestrini).

Le linee di intervento qui accennate nei loro termini generali rivestono una particolare rilevanza perché una gestione della domanda effettuata soltanto in termini aggregati non sarebbe in grado di contrastare gli effetti sociali involutivi della crisi. Le politiche delineate, cambiando la qualità e la composizione della spesa pubblica e orientando la crescita dell'economia verso attività innovative e sostenibili, avrebbero effetti importanti. Da un lato ridurrebbero le pressioni della recessione per l'eliminazione delle imprese meno solide, che non hanno tempo e risorse per le indispensabili ristrutturazioni imposte da competizione e cambiamento tecnologico. Dall'altro lato mitigherebbero il meccanismo "spontaneo" che porta al peggioramento delle condizioni di lavoro e salariali e alla precarizzazione, attraverso il quale si intende contrastare gli effetti della competizione globale.

Si delinea in questo modo la prospettiva di una politica della domanda volta a favorire un'uscita della crisi contenendo gli squilibri esistenti in termini di disuguaglianze interne ed esterne ai singoli paesi; un intervento che dovrebbe limitarne gli effetti di lungo periodo sulla vita individuale e collettiva favorendo le relazioni di solidarietà che garantiscono il rafforzamento del legame sociale, prerequisite essenziale della democrazia politica.

La difficoltà di una tale proposta è tutta nella diversa prospettiva che essa assume (nella tradizione di Sbilanciamoci!) rispetto alle linee del presente governo. Essa infatti richiede una profonda riqualificazione del bilancio pubblico come strumento di programmazione economica dell'evoluzione della società. Considerata l'inevitabile esigenza di coerenza tra tale prospettiva e la sostenibilità di medio-lungo periodo dei conti pubblici, essa impone una ristrutturazione della spesa verso i settori indicati, accompagnata da un'imposizione fiscale molto diversa da quella nei programmi dell'attuale governo, centrata su una riduzione sostanziale delle aliquote sui redditi più elevati. L'effe-

to “riforma” prospettata dal governo non solo si muoverebbe nella direzione di accentuare piuttosto che ridimensionare le disparità economiche e sociali esistenti, ma avrebbe anche un effetto ridotto, se non negativo, sulla domanda qualora fosse accompagnata da una riduzione della spesa pubblica o da un aumento dell'imposizione indiretta e delle tariffe (conseguente, ad esempio, a una privatizzazione dei servizi e beni pubblici).

Una spesa pubblica di qualità potrebbe invece alleggerire i problemi di sostenibilità dei conti pubblici che sono alla base delle già ricordate preoccupazioni finanziarie. È sull'equilibrata crescita produttiva di breve e medio periodo che vanno calibrate le scelte relative alla spesa pubblica, nella fondata considerazione che non è il sistema finanziario il fattore progressivo della società; che non sono gli interessi, i bisogni e i valori della rendita finanziaria e delle istituzioni che la sostengono quelli da privilegiare. In questo momento cruciale, in questo snodo della nostro sviluppo sociale, si richiede alla politica economica un'ottica di un po' più lungo periodo (almeno più lungo della prossima scadenza elettorale) per affrontare le questioni reali, produttive e di benessere della società; non è la ricchezza finanziaria accumulata, ma le forme del nuovo capitale (produttivo e pubblico, ma anche, in questa fase, soprattutto sociale) che sono il fondamento dello sviluppo civile.

Per saperne di più

- Robinson J. (1972), *The Second Crisis of Economic Theory*, in “American Economic Review. Papers and Proceedings”, May.
- Oecd (2009), *Beyond the Crisis: Medium-Term Challenges Relating to Potential Output, Unemployment and Fiscal Positions*, in “Oecd Economic Outlook”, June, Cap. 4.
- Oecd (2010), *Responding to the Crisis while Protecting Long-term Growth*, in “Economic Policy Reforms: Going for Growth 2010”, cap. 1.
- Stiglitz J. E. (2010), *The Dangers of Deficit Reduction*, in “The Economists' Voice”, March.

## Sebastian Dullien e Daniela Schwarzer Euro, stabilità esterna e debito privato

*I paesi membri dell'Unione monetaria europea condividono indirettamente la responsabilità per il debito del settore privato. I meccanismi di coordinamento esistenti non hanno evitato l'emergere di gravi squilibri economici all'interno dell'area euro. Per affrontare questi problemi viene proposto un "patto di stabilità esterna", come estensione del sistema di vigilanza fiscale; l'obiettivo è tenere sotto controllo gli squilibri dei conti correnti.*

La crisi economica ha evidenziato due problemi di fondo nell'assetto dell'Unione monetaria europea (Ume). Il primo riguarda la sostenibilità delle finanze pubbliche in alcuni stati membri dell'eurozona. Il secondo è l'inadeguato coordinamento delle politiche macroeconomiche che ha prodotto divergenze nella competitività internazionale dei membri dell'eurozona, minacciando l'esistenza stessa dell'euro.

Sebastian Dullien è professore di economia internazionale all'Università delle Scienze Applicate di Berlino e si occupa di macroeconomia, politica monetaria e fiscale; ha lavorato per dieci anni per l'edizione tedesca del "Financial Times".

Daniela Schwarzer è responsabile della ricerca sull'integrazione europea alla Stiftung Wissenschaft und Politik, un think tank sugli affari internazionali con sede a Berlino e ha lavorato come corrispondente dalla Francia per l'edizione tedesca del "Financial Times". Insieme, i due autori gestiscono il blog Eurozone Watch ([www.eurozonewatch.eu](http://www.eurozonewatch.eu)).

Paesi le cui finanze pubbliche sembravano sostanzialmente solide fino al 2008 hanno sofferto forti pressioni dal punto di vista fiscale. Per l'Irlanda, si prevede che il debito pubblico supererà l'80% del Pil alla fine del 2010, mentre prima della crisi la Commissione europea aveva previsto un valore al di sotto del 30%. Per la Spagna, prima si pensava che il peso del debito diminuisse, mentre ora ci si può attendere un raddoppio del rapporto debito/Pil tra il 2007 e il 2010.

I meccanismi di vigilanza fiscale dell'Unione Europea non sono riusciti a prevedere questi sviluppi perché trascurano una variabile determinante: la dinamica del debito del settore privato. Considerati gli alti costi economici di una crisi delle banche, ci si aspetta che quando scoppia una crisi – anche se causata da un eccessivo indebitamento del settore privato – i governi si assumano le passività del settore finanziario, com'è recentemente accaduto, per esempio, nel Regno Unito e in Irlanda e nelle crisi in America latina e in Asia negli anni novanta. Lo stesso è probabilmente vero quando i settori chiave dell'economia (in mani private) si avvicinano all'insolvenza. Un paese con solide finanze pubbliche può così diventare un paese fiscalmente disestato praticamente da un giorno all'altro.

Dati i legami finanziari ed economici sempre più stretti tra i membri dell'eurozona, un debito crescente in un paese dell'Ume può avere serie conseguenze su tutti i membri. In primo luogo, nessuno stato permetterà a un altro di diventare insolvente. Ma in questo modo i membri dell'Ume si trovano a condividere indirettamente la responsabilità anche per il debito del settore privato dei paesi membri che, per questa ragione, dovrebbe essere tenuto sotto controllo all'interno del quadro di vigilanza dell'Ume. In secondo luogo, anche se non c'è l'insolvenza del governo o una crisi di liquidità, deficit e debito pubblico eccessivi nell'eurozona, in periodi di elevata utilizzazione delle ca-



pacità produttive, possono aumentare le pressioni sulla Banca centrale europea per spingere in alto i tassi di interesse, che porterebbero a condizioni monetarie subottimali per gli stati che hanno le finanze pubbliche in ordine.

Un secondo problema è che gli stati membri dell'Ume non hanno coordinato in maniera efficace la loro azione di politica economica. Anche prima della crisi, questo ha causato divergenze nella competitività e nel ciclo economico. Per i paesi del sud Europa, come Spagna e Italia, la continua perdita di competitività dell'ultimo decennio è una delle ragioni per cui la crisi sta li colpendo così duramente. A quasi undici anni dalla nascita dell'Ume, è chiaro che né i meccanismi di mercato né le procedure esistenti di coordinamento delle politiche sono sufficienti a ridurre le divergenze. Questi andamenti creano il rischio che alcuni paesi si possano trovare in una trappola permanente di bassa crescita, molto simile a quella che la Germania dell'est ha vissuto dopo l'unificazione tedesca o quella del Portogallo dopo il 2002. Tali sviluppi potranno portare a un distacco dei cittadini dei paesi in crisi dalla politica e dalle istituzioni dell'Unione Europea, con un probabile aumento delle richieste di redistribuzione all'interno dell'Ume che, a sua volta, non sarà molto popolare nei paesi con migliori performance di crescita.

L'inefficienza dei sistemi di controllo della politica fiscale e la mancanza di convergenza economica sono argomenti di crescente interesse sia per la Banca centrale europea, sia per i ministri delle finanze che hanno cominciato a discutere sulle divergenze cicliche e strutturali nell'Ecofin e nell'Eurogruppo, in parallelo al crescente dibattito sul futuro del patto di stabilità e crescita.

Un modo per affrontare i problemi del debito dello stato derivante dalle passività del settore privato e per migliorare il

coordinamento delle politiche economiche consiste in una semplice estensione delle regole esistenti: si potrebbe introdurre un “patto di stabilità esterna” a complemento delle attuali regole dell’Ume. Questo patto terrebbe sotto controllo gli squilibri dei conti correnti e penalizzerebbe i deficit o i surplus eccessivi nei conti con l’estero.

Monitorare gli squilibri esterni può rappresentare uno strumento efficace per valutare i rischi di insolvenza futura, poiché deficit prolungati di conto corrente conducono a una crescita del debito netto con l’estero. Inoltre, c’è una relazione diretta fra la dinamica del debito del settore privato dei paesi dell’Ume e i loro squilibri di conto corrente all’interno dell’eurozona. Se i conti pubblici hanno un disavanzo di modeste dimensioni, un deficit di conto corrente riflette l’indebitamento estero del settore privato (o la vendita di attività estere precedentemente accumulate). Se l’equilibrio di conto corrente venisse valutato insieme alla situazione fiscale del paese, sarebbe possibile trarre conclusioni sui rischi dell’andamento del debito nel settore privato. Il conto corrente è l’aggregato di un gran numero di transazioni private e pubbliche, ma i governi dell’eurozona hanno strumenti per influenzare le decisioni del settore privato, in particolare attraverso la politica fiscale e l’influenza sulla determinazione dei salari.

La matematica del debito suggerisce che nessun paese dell’eurozona dovrebbe avere uno squilibrio di conto corrente, non importa se deficit o surplus, più alto del 3% del Pil. Eccezioni potrebbero essere fatte per quei paesi con un largo flusso in entrata di investimenti diretti esteri in progetti *greenfield*. La regola dovrebbe applicarsi sia ai paesi debitori che a quelli creditori. Dopo tutto, gli squilibri nei pagamenti hanno sempre due lati, e le pressioni per l’aggiustamento non dovrebbero essere a carico solo dei paesi in deficit.

Il “patto di stabilità esterna” obbligherebbe i governi a usare politiche fiscali, salariali, e azioni complessive di politica economica, per raggiungere l’equilibrio verso l’esterno. Ciò porterebbe anche a un più ampio coordinamento di politica economica, in particolare rispetto alla determinazione dei salari, perché i governi sarebbero costretti a usare la legislazione nazionale e il rinnovo dei contratti di lavoro del settore pubblico per influire sulla politica salariale in modo da ridurre gli squilibri tra i paesi dell’eurozona.

Inoltre, un “patto di stabilità esterna” obbligherebbe i governi a prendere in considerazione le conseguenze per gli altri stati membri quando progettano riforme economiche interne. Se un paese in surplus, come la Germania, avesse voluto abbassare i costi del lavoro non salariali e aumentare le imposte sul valore aggiunto per accrescere la produttività, avrebbe dovuto simultaneamente adottare una politica fiscale espansiva per compensare gli effetti negativi sul commercio estero dei suoi partner.

All’interno di queste regole, i singoli paesi manterrebbero l’autorità di decidere le proprie politiche. Il governo spagnolo, per esempio, avrebbe potuto affrontare il boom immobiliare e il deficit di commercio estero con un aumento delle imposte o favorendo una restrizione dei salari interni. In alternativa, avrebbe potuto introdurre regolamentazioni edilizie restrittive o limitare i prestiti garantiti da ipoteca.

Un “patto di stabilità esterna” non solo permetterebbe di individuare prima i rischi per la stabilità fiscale, ma renderebbe più vicino alla realtà un principio fondamentale della legislazione dell’Unione Europea, e cioè che gli stati membri trattino finalmente la politica economica come un “interesse comune”, in accordo con l’articolo 99 del Trattato dell’Unione Europea.

### Per saperne di più

Dullien S., Schwarzer D. (2009), *The Euro zone needs an external Stability Pact*, SWP Comments 2009/C 09. Si veda il sito

[www.swp-berlin.org/common/get\\_document.php?asset\\_id=6125](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=6125)

Dullien S., Herr H., Kellermann C. (2009), *Der gute Kapitalismus ...und was sich dafür nach der Krise ändern müsste*, Bielefeld: Transcript Verlag.

## Andrew Watt | Una politica fiscale anticiclica

*La politica fiscale è necessaria per ridurre gli effetti del ciclo economico. In Europa è possibile proporre un rafforzamento delle misure che – a livello dei singoli stati – aumentano, in modo automatico e non discrezionale, la spesa pubblica e riducono l'imposizione fiscale nelle fasi di recessione e vanno in direzione opposta nelle fasi di espansione. Tali stabilizzatori automatici potrebbero essere introdotti senza nuove riforme istituzionali.*

La crisi economica ci ha insegnato molto sulla politica fiscale, saperi che si erano persi negli anni del neoliberismo. In particolare, la crisi ha mostrato che la politica fiscale può stabilizzare il livello della domanda aggregata e del prodotto. La risposta nelle politiche fiscali delle autorità europee è stata tardiva, inadeguata alla caduta della domanda, e diversificata in termini qualitativi. Ma essa ha certamente evitato una catastrofe più grave, ed è stata apprezzabile proprio perché le misure discrezionali erano state fino a quel momento escluse categoricamente.

Andrew Watt è ricercatore all'Etui (Istituto sindacale europeo). Coordina l'European Labour Network for Economic Policy ed è responsabile degli Etui Policy Briefs on Economic and Employment Policy. Si occupa di politica economica e dell'occupazione nell'Unione Europea, ha collaborato con molte istituzioni europee e con il partito dei socialisti europei.

Il credo ufficiale era quello di lasciare il ruolo stabilizzante della politica fiscale ai cosiddetti meccanismi automatici, come la tendenza delle imposte ad aumentare nelle fasi di crescita e a ridursi nella fasi di recessione e, per la spesa pubblica, il movimento nella direzione opposta legato soprattutto ai cambiamenti nei livelli di disoccupazione. Questa era l'idea chiave per la politica fiscale in Europa così com'è stata definita dal Trattato di Maastricht e dal patto di stabilità e crescita. Il limite del 3% al deficit pubblico in rapporto al Pil era finalizzato a permettere agli stabilizzatori automatici di agire, partendo da una posizione strutturale "vicina al pareggio di bilancio o in avanzo". Per chi non aveva fiducia nella credibilità dei politici, un vantaggio chiave degli stabilizzatori automatici era che, a differenza delle politiche discrezionali, ogni incremento di spesa o riduzione delle entrate nelle fasi di recessione sarebbe stato automaticamente rovesciato quando l'economia avrebbe ripreso a crescere.

Anche prima della crisi tale concezione era insoddisfacente. Tasse e spesa pubblica sono definite con obiettivi diversi da quello di stabilizzare la domanda. Non c'è la minima ragione di pensare che offrano il "giusto" ammontare di stabilizzazione da un punto di vista macroeconomico, soprattutto perché la dimensione degli stabilizzatori varia notevolmente da paese a paese. L'idea che le economie con stabilizzatori maggiori – una buona cosa – fossero obbligate ad avere maggiori avanzzi strutturali per evitare il limite (arbitrario) del deficit al 3% del Pil è una sciocchezza. Un aspetto collegato è che in Europa ciascun paese beneficia indirettamente della stabilizzazione realizzata dagli altri. Questo effetto di *spillover* significa che è probabile che i paesi tendano a effettuare politiche di stabilizzazione in misura minore rispetto a quella ottimale. Inoltre, coloro che insistono su tali meccanismi automatici sono spesso gli stessi che chiedono una tassazione minore o meno progressiva e tagli nel settore pub-

blico, in altre parole l'indebolimento degli stabilizzatori automatici. Un ultimo aspetto è che all'interno dell'Unione monetaria europea, con una politica monetaria comune e un unico tasso di cambio, la necessità di stabilizzazione attraverso la politica fiscale è maggiore e non minore che in passato.

La crisi e la tarda risposta della politica discrezionale, rallentata dalla necessità di un accordo politico e dall'inevitabile ritardo provocato dai lenti processi di bilancio, mostrano l'esigenza di costruire in Europa stabilizzatori automatici più rilevanti ed efficaci. Come si può fare?

La proposta è di utilizzare il "metodo aperto di coordinamento" e di espandere il mandato del sistema di vigilanza sulle politiche fiscali dell'Unione Europea per assicurare una crescita stabile e bilanciata nelle dimensioni e nell'efficacia degli stabilizzatori automatici.

Il primo passo dovrebbe essere una valutazione dettagliata dell'entità degli stabilizzatori automatici esistenti in ciascuno stato membro, accompagnata da una stima del contributo delle voci di spesa e di entrata. Il punto di partenza dovrebbe essere l'analisi tecnica già sviluppata per il Comitato di politica economica del Consiglio europeo, che necessita di un'approvazione politica per ottenere legittimità. In secondo luogo, su questa base bisognerebbe individuare un obiettivo che tutti i paesi si dovrebbero impegnare a raggiungere entro, ad esempio, il 2020; ciò avrebbe il vantaggio di incorporare la proposta nel programma dell'Unione Europea per il 2020. Così come il tasso di occupazione al 70% nella strategia di Lisbona, l'obiettivo stabilito dovrebbe essere ambizioso, ma potenzialmente raggiungibile da tutti gli stati membri; quelli con stabilizzatori maggiori possono essere incoraggiati a fare ulteriori passi avanti impegnandosi a perseguire più elevati obiettivi nazionali. La scelta delle misure da adottare per raggiungere l'obiettivo va lasciata agli stati

membri e le “preferenze nazionali” vanno rispettate. In terzo luogo, come parte del sistema già esistente di vigilanza da parte della Commissione europea, ogni anno le politiche che mutano dimensione ed efficacia degli stabilizzatori automatici dovrebbero essere riesaminate, monitorando i progressi verso l’obiettivo. All’interno del consiglio dell’Ecofin e di altre sedi di dibattito quali il Macroeconomic Dialogue, esperti e funzionari potrebbero scambiarsi informazioni sulle buone pratiche. Infine, gli stati che non raggiungono l’obiettivo potrebbero essere messi sotto pressione secondo la procedura stabilita nel patto di stabilità e crescita (una serie di fasi che vanno dal consiglio tecnico, all’avvertimento e, in ultimo, alla sanzione).

Contro questa proposta si dirà che essa implica un maggior carico fiscale e un appesantimento dello stato sociale. Ciò è considerato indesiderabile di per sé o comunque oggetto di scelte riservate agli stati membri, relativamente alle quali l’Unione Europea non dovrebbe esprimersi. Tuttavia, a parte il fatto che nel Trattato la politica economica è ritenuta materia di interesse comune, tale visione è profondamente sbagliata. Certamente, tasse più elevate e uno stato sociale più generoso sono strumenti per aumentare la stabilizzazione automatica, ma c’è un’intera gamma di politiche possibili che non hanno questi effetti. La risposta della politica discrezionale alla crisi dà alcune indicazioni: alcuni governi hanno ridotto l’Iva o le aliquote contributive previdenziali. Per trasformare tali misure in stabilizzatori strutturali, esse devono incorporare due caratteristiche: devono essere automatiche e simmetriche. In altre parole, queste misure devono essere attivate sulla base di sviluppi nell’economia reale. A seconda del provvedimento, potrebbero essere cambiamenti di una certa entità nel prodotto o nell’occupazione, o anche una previsione ufficiale. Quando ciò avviene, si potrebbe introdurre automaticamente, senza la necessità di lunghi



processi legislativi o amministrativi, un cambiamento nelle politiche. Per assicurare che il cambiamento sia temporaneo, ci deve essere un meccanismo opposto che si attiva quando cambiano le condizioni dell'economia reale, oppure la misura può restare in vigore per un periodo limitato, ad esempio 12 mesi. Un intervento ad ampio raggio, come un cambiamento dell'Iva, dovrebbe essere attivato dall'andamento macroeconomico, ma si possono immaginare misure anti-cicliche più specifiche, ad esempio variazioni nelle tasse sulla casa attivate dall'espansione del mercato immobiliare. La simmetria dei meccanismi di attivazione assicurerebbe politiche più restrittive nelle fasi di ripresa. Le attuali regole fiscali, viceversa, hanno mostrato di essere incapaci di vincolare i governi nelle fasi di espansione.

Il sistema delle politiche fiscali esistente in Europa presenta certamente vari altri problemi, come la quasi totale assenza di trasferimenti fiscali tra paesi e regioni e un bilancio centrale inadeguato. Questa proposta non li risolverebbe, ma offrirebbe un importante contributo per assicurare la stabilizzazione macroeconomica. Ciò è tanto più necessario poiché, al di là delle fluttuazioni cicliche, la mancata riforma dei mercati finanziari e il "rischio morale" provocato dai salvataggi bancari portano con sé il rischio di una nuova crisi in futuro.

Naturalmente, ci sono proposte più ampie di "federalismo fiscale" che sarebbero preferibili, ottimali dal punto di vista del disegno delle politiche, ma che sono accompagnate da serie difficoltà politiche. Al contrario, la proposta qui avanzata non richiede una riforma istituzionale, semplicemente fa sì che gli attuali sistemi di vigilanza influenzino le politiche fiscali nazionali in un modo costruttivo (anziché distruttivo) e simmetrico nelle fasi di espansione e recessione dell'economia, rafforzando un coordinamento delle politiche economiche adeguato all'integrazione dell'economia europea.

### Per saperne di più

Allsopp C., Watt A. (2003), *Trouble with EMU: Fiscal policy and its implications for inter-country adjustment and the wage-bargaining process*, in "Transfer, European Review of Labour and Research", 10 (4), pp. 646-664.

Dolls M., Fuest C., Peichl A. (2009), *Automatic stabilizers and economic crisis: US vs. Europe*, in "IZA Discussion Paper", n. 4310.

Mabbett D., Schelkle W. (2007), *Bringing Macroeconomics Back into the Political Economy of Reform: The Lisbon Agenda and the 'Fiscal Philosophy of EMU'*, in "Journal of Common Market Studies", 45 (1), pp. 81-103.

Watt A. (2009), *A quantum of Solace? An Assessment of Fiscal Stimulus Packages by EU Member States in Response to the Economic Crisis*, Etui Working Paper, May. Si veda [www.etui.org/research/activities/Employment-and-social-policies/Reports-and-working-papers/WP-2009.05/](http://www.etui.org/research/activities/Employment-and-social-policies/Reports-and-working-papers/WP-2009.05/)

## Richard Murphy e Markus Meinzer

### Fisco, gli stati senza entrate

*I governi devono introdurre provvedimenti efficaci per arginare la perdita di entrate fiscali dovuta all'evasione e all'elusione, rese possibili dalla competizione fiscale tra paesi. Una proposta articolata in quattro interventi: la registrazione paese per paese delle imprese multinazionali; i principi generali anti-elusione; meccanismi automatici di scambio di informazioni tra le autorità competenti in materia fiscale; l'individuazione di aliquote minime per i redditi più elevati.*

La crisi finanziaria non è stata causata da una carenza di entrate fiscali. Sono le minori entrate a essere causate dalla crisi, e sono un problema per tutti i governi del mondo. Vediamo, ad esempio, la situazione del Regno Unito: le previsioni di entrate e le uscite del bilancio dello stato crescono in parallelo tra il 2002 e il 2008, ma per il 2009 la spesa accelera e le entrate crollano, aprendo un "buco fiscale" di 175 miliardi di ster-

Richard Murphy è un esperto fiscale e ha collaborato con il Centro per la politica economica globale presso l'Università del Sussex e col Tax Research Institute dell'Università di Nottingham. È fondatore del Tax Justice Network e consulente fiscale per il Trade Union Center del Regno Unito.

Markus Meinzer è dottorando presso l'Università Jacobs Bremen e consulente presso la segreteria internazionale del Tax Justice Network, dove si occupa del progetto "giurisdizioni segrete".

line (circa 130 miliardi di euro). Gli altri paesi sono in situazioni simili. La crisi attuale dei bilanci pubblici non dipende dalla spesa, è legata alla caduta delle entrate e al crollo del reddito prodotto dalla crisi. Se vogliamo continuare a ottenere i benefici della spesa pubblica, dobbiamo trovare il modo di far crescere le entrate dello stato.

Il “buco fiscale” è costituito da quattro elementi:

- le entrate venute meno in seguito alla crisi nelle attività economiche (questo aspetto non è affrontato in questo capitolo);
- le tasse venute a mancare in seguito a forme di elusione fiscale senza intenti fraudolenti (com'è invece nell'evasione fiscale) ma comunque contrarie allo spirito della legge;
- le tasse venute a mancare per forme di vera e propria evasione fiscale, attraverso dichiarazioni dei redditi incomplete, false o mancanti, situazioni che costituiscono reati perseguibili;
- il mancato pagamento di tasse dovute.

Stime della dimensione del “buco fiscale” sono rare e incerte. Prendendo come esempio il Regno Unito, le dimensioni del divario tra entrate attese ed entrate effettive sono stimabili tra 70 e 120 miliardi di sterline, cioè tra il 40 e il 68% del disavanzo annuale dei conti pubblici. Il quadro varia da paese a paese, ma un simile ordine di grandezza, anche con valori relativi superiori, si ritrova in altre economie. Affrontare la questione è, quindi, di importanza fondamentale.

C'è un'ampia gamma di iniziative politiche che ogni governo potrebbe e dovrebbe prendere per risolvere il problema del “buco fiscale”. In primo luogo, devono essere combattute evasione fiscale e mancato pagamento di tasse dovute. Ciò potrebbe essere realizzato con un maggior numero di personale impiegato dalle autorità competenti, una strada particolarmente sensata in un periodo di elevata disoccupazione. Ma diversi governi han-

no preso la strada opposta e nel Regno Unito molti uffici imposte stanno per essere chiusi e il personale licenziato, portando a un crollo del morale tra gli impiegati rimasti, caos nell'amministrazione e crescente ritardo nei pagamenti dovuti. Si tratta di rischi reali, in un momento in cui i servizi pubblici sono minacciati. La difficoltà nella raccolta e gestione delle entrate fiscali mina il rapporto tra stato e cittadini in un momento in cui è già sottoposto a forti tensioni e sarebbe essenziale investire nella lotta all'evasione fiscale.

In secondo luogo, è fondamentale sfidare l'elusione fiscale. Tale attività, poco monitorata dai governi perché è, per definizione, legale, sposta il carico fiscale all'interno della società, trasferendolo dal capitale e dalle grandi imprese al lavoro, e dai lavoratori autonomi ad alto reddito ai lavoratori dipendenti. La percezione di ingiustizia che ne risulta è politicamente significativa di questi tempi.

Un ampio spettro di interventi è disponibile per fronteggiare il problema dell'elusione fiscale.

### **Una contabilità nuova per le multinazionali**

Il monitoraggio paese per paese rappresenta una nuova forma di contabilità per le multinazionali, promossa dalle organizzazioni della società civile. Si tratta di una proposta concreta, in discussione all'International accounting standard board, all'Ocse e al parlamento europeo. La contabilità paese per paese differisce da quella attuale perché richiede la documentazione nei conti delle imprese multinazionali delle seguenti informazioni:

- il nome di ciascun paese in cui la società opera;
- il nome di tutte le società attive in ogni paese in cui opera;
- la contabilità dei profitti e perdite per ogni paese in cui opera, inclusi dettagli su vendite a terzi e intragruppo, i costi del per-

sonale e il numero di persone impiegate, i profitti ottenuti e le tasse pagate;

- un bilancio semplificato redatto per ogni paese.

Tale proposta rivelerebbe l'utilizzo di paradisi fiscali da parte delle multinazionali e metterebbe in luce le imprese che cercano di nascondere i profitti dagli occhi del pubblico, degli azionisti e delle autorità fiscali. È al momento lo strumento più efficace disponibile per scovare i fondi delle imprese nascosti nei paradisi fiscali.

### **Principi generali anti elusione**

Si tratta di leggi che prevedono che, se qualcuno effettua un'operazione con l'unico scopo di ridurre l'ammontare di reddito tassabile, allora quell'operazione viene ignorata nel calcolo delle tasse dovute. Tali norme esistono e trovano applicazione in Australia, Sud Africa a perfino nell'isola di Jersey. La loro forza consiste nel vietare uno strumento di raggiro fiscale prima ancora che possa essere ideato. Hanno un potente effetto deterrente ed è questo il motivo per cui sono importanti.

### **Scambi automatici di informazioni tra le autorità fiscali**

In un mondo globalizzato è facile per chi deve pagare le tasse nascondere il proprio reddito in un altro stato, soprattutto se questo si comporta come una "giurisdizione segreta". Le "giurisdizioni segrete" sono luoghi che creano norme a uso e beneficio di coloro che non risiedono nel loro territorio. Tali norme sono disegnate per aggirare le norme e la legislazione di un altro stato, e per facilitarne l'utilizzo le "giurisdizioni segrete" creano anche un velo di segretezza garantito per legge, che assicura l'impossibilità di essere identificati a coloro che, dall'esterno della giurisdizione, usufruiscono delle sue norme.

I provvedimenti esistenti per fronteggiare tale situazione si basano sullo scambio di informazioni su richiesta. Questo ha, tuttavia, uno scarso potere deterrente perché l'autorità fiscale deve fornire una grande quantità di documentazione all'altra prima che una richiesta di trasmissione di dati possa essere inoltrata: come risultato le domande effettuate sono poche.

La Direttiva europea sulla fiscalità del risparmio è il miglior esempio di sistema embrionale di scambio automatico di informazioni in cui le autorità competenti si trasmettono informazioni automaticamente per fare in modo che i redditi nascosti nei paradisi fiscali siano individuati. Tuttavia, tale procedura riguarda solo i paesi dell'Unione Europea, è limitata ai redditi da interessi percepiti dalle persone fisiche e include scappatoie che ne limitano l'efficacia. Sulla base di tali norme, proponiamo di introdurre la fornitura automatica di informazioni da parte delle giurisdizioni fiscali in cui una persona non residente abbia un interesse di natura finanziaria – conto corrente bancario, società o fondazione – alle giurisdizioni in cui tale persona è registrata come residente, in modo da combattere il riciclaggio di denaro. Per legge questi dati già esistono e la proposta introdurrebbe la necessaria trasparenza per il sistema fiscale, colpendo la segretezza di banche, multinazionali e fondi d'investimento.

### **Aliquote fiscali minime per i più ricchi**

Pochi paesi sono riusciti a creare un sistema progressivo di tassazione, soprattutto per la presenza di un'ampia serie di deduzioni e detrazioni concesse ai più ricchi, e ciò comporta che in molti paesi gli sgravi fiscali siano superiori al reddito medio. Il modo più semplice di affrontare tale problema consiste nello stabilire livelli minimi di aliquote fiscali da pagare una volta che si siano raggiunti elevati livelli di reddito. Ciò può essere realizzato in due modi: introducendo un livello minimo di tassazione

quando, ad esempio, il reddito raggiunge l'equivalente di 100mila euro; ciò significa che, indipendentemente dalle deduzioni o facilitazioni previste dal sistema fiscale, l'ammontare complessivo di tasse dovute non può essere inferiore ad una certa proporzione del reddito lordo percepito. In alternativa, e più semplicemente, può essere stabilito un tetto a deduzioni e detrazioni oltre il quale non sia possibile andare. Le possibilità di elusione fiscale verrebbero quindi ulteriormente ridotte.

#### Per saperne di più

- Irvin G., Byrne D., Murphy R., Reed H., Ruane S. (2009), *In Place of Cuts: Tax Reform to Build a Fairer Society*, London, Compass.
- Murphy R. (2007), *A Code of Conduct for Taxation*, Association for Accountancy and Business Affairs e Tax Justice Network. Scaricabile da <http://www.taxresearch.org.uk/Documents/TaxCodeofConductFinal.pdf>
- Murphy R. (2008), *The Missing Billions. The UK Tax Gap*, TUC. Scaricabile in pdf dal sito <http://www.tuc.org.uk/touchstone/Missingbillions/1missingbillions.pdf>
- Murphy R. (2009), *Country-by-Country Reporting. Holding Multinational Corporations to Account Wherever They Are*, Task Force on Financial Integrity and Economic Development. Scaricabile in pdf dal sito <http://www.financialtaskforce.org/2009/06/17/country-by-country-reporting-holding-multinational-corporations-to-account-wherever-they-are/>
- Tax Justice Network (2008), *Tax Havens Creating Turmoil. Evidence Submitted to the Treasury Committee of the House of Commons* Tax Justice Network International Secretariat. Scaricabile in pdf dal sito <http://www.taxresearch.org.uk/Documents/CreatingTurmoil.pdf>



## Alessandro Santoro | Le nuove strade per le tasse

*La politica fiscale non è tra le cause della crisi in corso, ma sarà una variabile cruciale del “dopo crisi”. Per ora, i governi hanno evitato di aumentare le tasse per finanziare il crescente intervento pubblico. Ma per il futuro, se si vorranno evitare generalizzate politiche restrittive per i bilanci, bisognerà affrontare il problema a livello europeo. Le tre direttrici di una possibile soluzione: patrimoniale, Iva, imposte ecologiche.*

Tra le cause della crisi dell'economia finanziaria e reale che è in corso ormai dal 2007 non vi sono fattori specificatamente fiscali. È stato evidenziato il fatto che talune delle istituzioni finanziarie coinvolte (ad esempio la Royal Bank of Scotland) facessero largo uso dei paradisi fiscali, ad esempio per collocarvi le Siv (*special investment vehicle*) che acquisivano *asset* finanziari ad alto rischio in modo da evitare la rappresentazione in bilancio di queste operazioni finanziarie. Tuttavia, questo è solo un aspetto del ben più ampio problema della scarsa regolamentazione e della mancanza di trasparenza di quel “sistema bancario ombra” che è stato, questo sì, uno degli elementi scatenanti (sebbene solo a livello superficiale).

Ricercatore di Scienza delle finanze presso l'Università degli studi di Milano-Bicocca, si occupa in particolare di evasione fiscale, tassazione e disuguaglianza. Il suo ultimo libro è *L'evasione fiscale* (il Mulino 2009).

Tuttavia, il fisco ha un ruolo centrale nelle implicazioni future dell'attuale gestione della crisi. Di fronte alla necessità di finanziare l'intervento pubblico (prescindiamo ora dalle forme e dagli obiettivi che esso ha concretamente assunto), gli stati europei hanno in linea di massima evitato di inasprire la tassazione, anche per limitare gli effetti depressivi sull'attività economica che ne sarebbero conseguiti. La strada alternativa scelta, cioè l'incremento dei deficit e degli stock di debito pubblico, non è tuttavia presumibilmente definitiva, neppure nel medio periodo. È da ritenersi che, nel giro già di 2 o 3 anni, ritorneranno in auge le politiche restrittive di bilancio, sia sul fronte del contenimento della spesa sia su quello dell'aumento della tassazione. Ciò a causa sia delle regole del patto di stabilità che lega i paesi aderenti all'euro (che in prospettiva potrebbero ulteriormente aumentare), sia, più in generale, del fatto che taluni paesi hanno talmente aumentato il rapporto debito/Pil da rendere implausibile un suo mantenimento a questi livelli. La gravissima crisi in cui si dibatte la Grecia è quindi solo un esempio di un problema che potrebbe investire nel prossimo futuro molti paesi europei, non solo i Piigs (Portogallo, Irlanda, Italia, Grecia, Spagna), comunque li si voglia interpretare.

Adottando questa prospettiva si capisce facilmente l'importanza strategica di una discussione sul fisco in Europa finalizzata a evitare che la riduzione dei disavanzi creati dalla crisi ricada esclusivamente sul taglio della spesa. Va subito detto che si tratta di una prospettiva resa difficile da due elementi. Il primo è il livello elevato di partenza della pressione fiscale media in Europa, e, all'interno dell'Europa, dell'Italia. Non è quindi pensabile che la pressione fiscale complessiva aumenti in Europa in misura sensibile. L'attenzione va quindi posta sul cosiddetto *tax mix*, cioè su come si assemblano attualmente e come si potrebbero assemblare in futuro le diverse forme di prelievo distinte sia per ti-

pologia giuridica (imposte dirette, imposte indirette, contributi sociali) sia, soprattutto, per fonte di ricchezza tassata (lavoro, capitale, consumo). Qui, oltre a essere consapevoli delle grandi approssimazioni che consentono di confrontare i dati relativi a sistemi tributari e statistico-amministrativi molto diversi tra loro, ci si scontra con l'assenza di una vera e propria politica fiscale europea. Da questo punto di vista l'evoluzione di questi ultimi vent'anni è stata a dir poco scoraggiante ed è questa la seconda difficoltà da affrontare. Ciò nonostante, vi sono validi motivi per continuare ad adottare come riferimento il contesto europeo e non concentrare la discussione in chiave meramente nazionale.

Le direttrici di lavoro potrebbero essere tre. In primo luogo, una ricomposizione interna al comparto delle imposte dirette, con un maggior peso per le imposte patrimoniali e una minore importanza per le imposte personali e societarie sul reddito. Le imposte patrimoniali offrono diversi vantaggi teorici e pratici rispetto a quelle sul reddito, tra cui il fatto che consentono di stabilizzare il gettito, rendendolo meno variabile al variare del ciclo economico e riducendo quindi il rischio per le finanze pubbliche. Inoltre, la distribuzione del patrimonio è normalmente più sperequata rispetto a quella delle basi imponibili delle imposte personali, e quindi una ricomposizione del prelievo di questo tipo potrebbe aumentare la progressività complessiva del sistema. Non ci si deve nascondere, tuttavia, che anche per le imposte patrimoniali c'è il problema dell'accertamento della base imponibile, che è più semplice, rispetto all'accertamento del reddito, solo per i beni immobili, mentre è particolarmente complessa per i patrimoni finanziari. È qui che dovrebbe intervenire un sistema europeo integrato di anagrafe dei flussi patrimoniali, ed è qui che il problema della tassazione si lega a quello, più generale e complesso, della regolamentazione dei flussi di capitale, all'interno e all'esterno dell'Europa. Non si

tratta di problemi semplici. Per questa ragione, sarebbe preferibile pensare a una strategia in più fasi. In primo luogo il passaggio dal reddito al patrimonio (ovvero a una tassazione del reddito presunto sulla base della consistenza patrimoniale) potrebbe essere adottato per le multinazionali europee, configurando così quella nuova base imponibile di cui tanto si discute in sede europea. In secondo luogo, questo passaggio potrebbe essere adottato per le società di capitali domestiche (cioè che operano solo in uno stato) e infine si potrebbe pensare a un'adozione per le persone fisiche. Questa ipotesi si spiega con il fatto che, sebbene le multinazionali ricorrano in modo pesante ai paradisi fiscali per nascondere i patrimoni, una parte di questi rimangono visibili e quindi possono essere utilizzati come base presuntiva per la tassazione.

La seconda ipotesi di lavoro riguarda invece le imposte indirette. L'Iva, la principale fra queste, soffre di una crisi che è grave in Europa e gravissima in Italia. Da ormai diciassette anni l'Iva viene applicata in Europa secondo il cosiddetto regime transitorio che è basato sull'applicazione mista del principio di destinazione e di quello di origine. Il principio di destinazione in assenza di dogane, tuttavia, richiede l'autoliquidazione dell'imposta sulle importazioni da parte dell'importatore ed è quindi facilmente aggirabile, come dimostrano le frodi carosello che, secondo alcune stime, arrivano al 10% del gettito dell'imposta. Il regime cosiddetto definitivo prevederebbe l'applicazione del principio di origine che, a sua volta, può essere efficiente solo se gli stati rinunciano alle loro aliquote Iva "speciali" e si accordano su un'unica aliquota, quantomeno per i beni oggetto di esportazione. Serve quindi questo sforzo di cooperazione e di armonizzazione senza il quale l'Iva non uscirà dalle sue difficoltà. A questi problemi l'Italia aggiunge quelli di un sistema amministrativo carente che è responsabile di una paurosa caduta di get-

tito negli ultimi anni. Servono quindi ulteriori filtri e controlli di tipo amministrativo sui rimborsi e sulle compensazioni dell'Iva, e la loro impopolarità va superata spiegando che solo recuperando almeno parte del gettito oggi perso per l'evasione dell'Iva (circa il 30%) è possibile ridurre le aliquote di imposta sui redditi ed, eventualmente, il peso dei contributi sociali.

Infine, bisogna riflettere attentamente sull'evoluzione delle cosiddette imposte ecologiche. Oggi esse si presentano in Europa soprattutto nella forma di imposte sulla fabbricazione e sul consumo di beni inquinanti (tipicamente i carburanti). A livello europeo, tuttavia, il loro gettito rispetto alle altre entrate è addirittura calato nell'ultimo decennio secondo i dati Eurostat: nel 1998 le imposte ecologiche contribuivano, per i 16 paesi dell'area euro, al 6,8% (se valutate ponderando i paesi per il loro Pil) ovvero all'8,2% (se valutate senza ponderazione) del gettito. Nel 2007 queste percentuali sono calate rispettivamente al 5,8 e al 7%. Se si prendono a riferimento i 25 paesi membri "storici" dell'Unione Europea, si trova un andamento netto del tutto simile (calo della media ponderata dal 7% del 1998 al 6,2% del 2007 e della media non ponderata dal 7,5% del 1998 al 7,1% del 2007). L'Italia non fa eccezione, essendo passata da una quota dell'8,8% nel 1997 a una del 6% nel 2007. Il calo del gettito delle imposte ecologiche è indice di qualche seria difficoltà tecnica e/o politica. Sarebbe forse preferibile integrare le imposte ecologiche tradizionali con imposte basate su principi più avanzati, ad esempio con imposte che si fondino sulle emissioni di gas serra associate alla produzione di un bene. Da un punto di vista informativo, questo tipo di operazione potrebbe essere resa semplice dal recente sviluppo di software finalizzati a implementare il sistema dei permessi di inquinamento di recente introduzione.

Per saperne di più

Guerra C., Bosi P. (2009), *I tributi nell'economia italiana*, il Mulino.

Eurostat (2009), *Taxation Trends in European Union*, European Commission.

Convenevole R. (2009), *La materia oscura dell'Iva*. Si veda il sito <http://ilmiolibro.kataweb.it/schedalibro.asp?id=375444>

## Mario Pianta | Industria e innovazione, il ritorno delle politiche

*Le decisioni su come orientare il cambiamento del sistema produttivo in Europa devono essere riportate all'interno della sfera pubblica, con una nuova generazione di politiche per l'industria e l'innovazione – piu democratiche e trasparenti di quelle del passato – a partire dalle tecnologie dell'informazione, dall'ambiente e dalla salute.*

Il profilo dell'economia del “dopo crisi” in Europa dipenderà dalle forze che ne ridisegnano le strutture. Le protagoniste, finora, sono state le grandi imprese con sistemi di produzione internazionale, e le loro risposte alla crisi sono state le riduzioni di capacità produttive e di occupazione, i tagli a ricerca e investimenti, acquisizioni e consolidamenti, rilocalizzazione della produzione nei nuovi paesi industriali. In assenza di una coerente politica europea, il risultato di queste scelte – nell'industria come nei servizi – potrebbe essere un'economia reale ridimensionata e polarizzata; i paesi, le regioni e le imprese più fragili

Mario Pianta è professore di Politica economica all'Università di Urbino Carlo Bo e ha svolto ricerca alla Columbia University, alla London School of Economics, all'Università della Sorbona e presso l'Istituto Universitario Europeo. Si occupa di cambiamento tecnologico, disuguaglianze, globalizzazione e alternative di politica economica. È tra i promotori della campagna Sbilanciamoci!

perderebbero ancora attività produttive, lavoro e redditi. Su questa strada, l'economia europea rischia di ritrovarsi con produzioni vecchie, scarsa innovazione, bassa crescita della domanda, disuguaglianze crescenti e un pesante impatto ambientale.

Non è inevitabile che finisca così. Una strada diversa, che affronti la doppia sfida di uscire dalla crisi e spostarsi verso un'economia sostenibile, può essere presa attraverso il ritorno a politiche industriali e per l'innovazione. In Europa, sono queste politiche che hanno sostenuto la grande crescita dell'industria tra gli anni cinquanta e gli anni settanta. Nei paesi emergenti, sono queste politiche che organizzano le attività pubbliche e private per acquisire conoscenze e tecnologie, investire in nuovi settori, espandere i mercati di esportazione. In Europa le politiche industriali e per l'innovazione sono passate di moda negli ultimi vent'anni quando liberalizzazioni e privatizzazioni dell'industria a proprietà pubblica hanno lasciato ai mercati e alle grandi imprese le decisioni sull'evoluzione dell'economia. Si sosteneva che i mercati fossero efficienti nell'allocare le risorse e nel scegliere i settori da sviluppare. Le politiche hanno così perso la possibilità di effettuare interventi selettivi sulle attività da sostenere e sono state limitate a meccanismi automatici, come incentivi fiscali alla ricerca e sviluppo e all'acquisto di nuovi macchinari, o sussidi a produttori e consumatori di beni particolari, come le auto o gli elettrodomestici in Italia. Il risultato è stato un modello produttivo immutato e in molti paesi, come l'Italia, un progressivo declino della produzione e dell'occupazione industriale.

### **Una nuova generazione di politiche**

Le decisioni sul futuro del sistema produttivo in Europa devono essere riportate all'interno della sfera pubblica. Una nuova generazione di politiche può superare i limiti e i fallimenti delle esperienze passate, come le pratiche collusive tra potere eco-



nomico e politico, la corruzione e la mancanza di trasparenza, la burocrazia e la fragilità imprenditoriale. Le politiche devono essere creative e selettive, con meccanismi di decisione più democratici, in cui siano rappresentati i diversi interessi sociali, compresi società civile e sindacato. Nuove istituzioni e modelli di gestione potrebbero consentire una realizzazione efficiente ed efficace di queste politiche.

I principi su cui basare le politiche industriali e per l'innovazione sono molto semplici. Esse dovrebbero favorire la crescita delle conoscenze, delle tecnologie, degli investimenti e delle attività economiche in direzioni che migliorano le prestazioni economiche, le condizioni sociali e la sostenibilità ambientale. Dovrebbero sostenere le attività caratterizzate da processi di apprendimento, cambiamento tecnologico e crescita della produttività e della domanda. Tre aree prioritarie che hanno queste caratteristiche sono le tecnologie dell'informazione e comunicazione, le produzioni ambientalmente sostenibili, le attività della sanità e dei servizi sociali.

Le politiche industriali e per l'innovazione possono utilizzare diversi strumenti. Dal lato dell'offerta, fondi pubblici possono sostenere la ricerca e lo sviluppo, l'innovazione e gli investimenti. Istituzioni pubbliche e private possono sostenere la crescita di nuove imprese in settori chiave, con capitali, crediti e *venture capital*. Un nuovo ruolo potrebbe essere svolto da imprese pubbliche e di comunità locali in settori in cui sono rilevanti i beni pubblici e la domanda pubblica. Dal lato della domanda, l'organizzazione e la regolamentazione dei mercati con grandi potenzialità di crescita, l'utilizzo mirato delle commesse pubbliche e il sostegno agli utilizzatori precoci di nuove tecnologie potrebbero stimolare innovazioni e investimenti. Infine, le politiche dovrebbero favorire relazioni più strette tra tutti i soggetti del sistema innovativo nazionale (imprese, finanza, università e po-

litiche pubbliche) favorendo il coordinamento delle decisioni pubbliche e private. Gli investimenti in nuovi settori sono caratterizzati da incertezza e hanno bisogno dell'intervento pubblico per favorire l'evoluzione degli standard, dei mercati, l'accesso a una finanza non speculativa, il coordinamento tra produttori in concorrenza tra loro. Vediamo qualche esempio.

*Conoscenza e tecnologie dell'informazione e comunicazione.* Sono queste le attività al centro dell'attuale paradigma tecnologico, e il loro potenziale per nuove applicazioni e servizi può essere sostenuto. Il moltiplicarsi delle attività basate sulla rete sta ridisegnando i confini tra sfera economica e sfera delle relazioni sociali non di mercato, come mostra il successo di attività come il software *open source*, il *copyleft*, wikipedia, gli scambi di contenuti tra pari (*peer-to-peer*). Le politiche dovrebbero favorire la pratica dell'innovazione come processo sociale, cooperativo e aperto, favorendo lo scambio di conoscenze e contenuti culturali, piuttosto che imporre le regole restrittive sulla proprietà intellettuale definite dalla precedente era tecnologica.

*Ambiente ed energia.* Il paradigma tecnologico del futuro sarà basato su prodotti, processi e modelli organizzativi "verdi", che utilizzano minore energia, risorse naturali e territorio e hanno effetti più lievi sugli ecosistemi e sul clima. Questa prospettiva apre enormi opportunità di ricerca, innovazione e nuove attività economiche e sociali; un nuovo insieme di politiche coerenti dovrebbe affrontare queste sfide a lungo termine (si vedano i capitoli di Jonckheer, Cianciullo e Silvestrini).

*Salute e welfare.* L'Europa è caratterizzata da un forte invecchiamento della popolazione e dai migliori sistemi sanitari del mondo, sviluppati sulla base di una concezione della salute come servizio pubblico. Avanzamenti nei sistemi di cura, nella strumentazione medica, nelle biotecnologie, nella ricerca sulla genetica e sui farmaci possono essere sostenuti e regolamentati, tenendo con-

to delle loro conseguenze etiche e sociali. Nei servizi sociali dovrebbe essere agevolata un'innovazione sociale che riconosca un maggior ruolo ai cittadini, alle organizzazioni non profit, alla fornitura pubblica dei servizi e all'autorganizzazione delle comunità.

Tutti questi settori sono caratterizzati da processi produttivi ad alta intensità di lavoro con qualifiche medie e alte; l'innovazione in questi campi può portare a nuovi prodotti e servizi che aumentano le attività e la "buona" occupazione; nuovi processi e modelli organizzativi possono migliorare l'efficienza riducendo l'impiego di risorse ed energia, più che riducendo il lavoro.

### **Dove trovare i soldi**

I governi e l'Unione Europea dovrebbero dedicare a queste nuove politiche industriali e per l'innovazione risorse molto maggiori, almeno il doppio della spesa attuale. La spesa pubblica in deficit per questi obiettivi dovrebbe essere consentita, modificando i vincoli dei trattati europei, perché tali investimenti costruiscono nuove fondamenta per la solidità di lungo periodo dell'economia europea.

Una parte delle risorse potrebbe venire dai sistemi fiscali nazionali, che dovrebbero essere modificati per riflettere le nuove priorità, spostando il carico fiscale dal lavoro alle attività con un elevato uso di risorse non rinnovabili, compresa la *carbon tax* e aliquote dell'Iva differenziate che favoriscano lo spostamento verso produzioni e consumi sostenibili. La tassazione dei redditi dovrebbe prevedere una maggior progressività, il ritorno delle imposte di successione e un'imposizione straordinaria sui patrimoni più elevati.

Una parte dei fondi necessari potrebbe essere raccolta attraverso emissioni specifiche di titoli pubblici. A livello europeo, una serie di progetti potrebbe essere finanziata dall'emissione di nuovi titoli europei garantiti dal bilancio dell'Unione Europea, considerando anche il ruolo della Banca centrale europea. A livello nazio-

nale, i governi potrebbero creare agenzie, finanziate dall'emissione di titoli pubblici, con il compito di fornire *venture capital*, quote azionarie di minoranza, crediti agli investimenti e sostegno alla ricerca per le imprese attive nei settori sopra definiti. Altri fondi potrebbero venire dal settore bancario, che potrebbe essere invitato a partecipare a tali finanziamenti. Una volta che tali attività inizino a crescere, il capitale e il credito privato potrebbero affluire rapidamente, e il ruolo del pubblico potrebbe essere ridotto.

Nuove politiche di questo tipo potrebbero avere un ruolo importante per un cambiamento verso un'economia sostenibile. Il progetto politico dietro queste azioni dovrebbe fondarsi su un consenso sociale sulla distribuzione dei guadagni in termini di produttività e benessere che possono derivare dalle nuove tecnologie e attività economiche. Nei vent'anni passati, i benefici sono andati soprattutto alle imprese con maggiori profitti e rendite finanziarie. Ora a trarne vantaggio dovrebbero essere i lavoratori e i cittadini, con posti di lavoro sicuri, salari reali più alti, maggiori diritti economici e sociali, e una migliore qualità della vita e del lavoro.

Per saperne di più

Cimoli M., Dosi G., Stiglitz J. (a cura di) (2009), *Industrial Policy and Development*, Oxford University Press.

Eurostat (2008), *Science, Technology and Innovation in Europe 2008*, European Commission.

Fagerberg J., Mowery D., Nelson R. (a cura di) (2005), *Innovazione. Imprese, industrie, economie*, Carocci.

Pianta M. (2010), *Le politiche industriali del XXI secolo*, in *XXI secolo. Il mondo e la storia*, Istituto dell'Enciclopedia italiana fondata da Giovanni Treccani.

Sbilanciamoci! (2008), *Budgeting for the Future. Building Another Europe. European Economic Policies from a Civil Society Perspectives*.

Si veda il sito <http://www.sbilanciamoci.org/>

[index.php?option=com\\_remository&func=fileinfo&id=116](http://www.sbilanciamoci.org/index.php?option=com_remository&func=fileinfo&id=116)

## Jacques Le Cacheux | Una *carbon tax* per l'Europa

*Le ambizioni della politica europea per ridurre i cambiamenti climatici non sono realizzabili senza misure molto più severe di quelle attuali. Accanto al miglioramento del sistema di scambi di permessi di emissione, occorre una tassazione comune a livello europeo delle emissioni di carbonio e dazi per evitare la delocalizzazione fuori dall'Unione Europea delle produzioni più inquinanti.*

Riuscirà l'Unione Europea a realizzare gli obiettivi di riduzione delle emissioni di anidride carbonica? L'Unione è stata a lungo convinta della necessità di contrastare il cambiamento climatico attraverso la riduzione dei gas a effetto serra. Già nel 1991 la Commissione propose un accordo sull'adozione di una *carbon tax* a livello europeo, prontamente respinta dal governo britannico. Nella primavera del 2009 il Consiglio ha adottato un ambizioso "pacchetto energia-clima", il cosiddetto "Obiettivo 20-20-20 entro il 2020" (20% di fonti rinnovabili, 20% di risparmio energetico e 20% riduzione CO<sub>2</sub> entro il 2020), con

Jacques Le Cacheux è professore di economia presso l'Université de Pau et des Pays de l'Adour e direttore dell'Ofce (Osservatorio francese per la congiuntura economica) a Parigi. È docente a Science Po e alla Stanford University. Con Jean-Paul Fitoussi è autore del *Report on the State of the European Union. Volume III. Crisis in the EU Economic Governance*, Palgrave Macmillan.

obiettivi precisi di riduzione delle emissioni e il cui obiettivo finale è quello di arrivare a un'economia a basso consumo di anidride carbonica entro il 2050. Secondo i climatologi questo obiettivo sarebbe in linea con l'impegno, preso a Copenaghen nel dicembre 2009, di limitare il riscaldamento globale a meno di 2°C, naturalmente a condizione che anche gli altri paesi del mondo, in particolare la Cina e Stati Uniti, che attualmente emettono le maggiori quantità di anidride carbonica e le cui emissioni sono ancora in rapida crescita, adottino analoghi obiettivi di riduzione coerenti e vincolanti. Il clima è un bene pubblico globale e gli sforzi compiuti dalla sola Unione Europea, per quanto grandi possano essere, non solo non basterebbero per risolvere il problema, dato che queste emissioni rappresentano meno del 15% dei flussi mondiali, ma potrebbero addirittura rilevarsi controproducenti in particolar modo se indurranno maggiori emissioni altrove. Oltre alla lotta al cambiamento climatico, l'"Obiettivo 20-20-20" contiene un ulteriore notevole beneficio che già di per sé rappresenta un proposito meritevole, ovvero la riduzione della dipendenza energetica dell'Unione stessa. Tuttavia, se gli obiettivi generali delle politiche ambientali ottengono consensi, le politiche attuali non sono all'altezza del compito e, in assenza di cambiamenti significativi, la riduzione delle emissioni non sarà realizzata.

### **L'Europa e la riduzione delle emissioni**

In seguito all'adozione nel 1997 del protocollo di Kyoto, l'Unione Europea è stata l'unica regione ad avviare un programma di riduzione delle emissioni di anidride carbonica, attraverso due strumenti: da un lato standard e norme sulle emissioni, e dall'altro la distribuzione di diritti di proprietà (permessi di emissione) e la creazione di un mercato per l'anidride carbonica, il Sistema europeo di scambio delle emissioni (Ets). In vigore dal

2005, tale sistema ha indotto una riduzione delle emissioni di gas serra, in particolare rispetto a quanto è stato osservato nel resto dei paesi Ocse. Gli effetti, tuttavia, sono stati limitati a causa della copertura limitata (circa 11 mila impianti industriali, che rappresentano circa il 40% del totale delle emissioni dell'Unione Europea) e di dotazioni iniziali di anidride carbonica eccessivamente generose, che si sono tradotte in un prezzo medio delle emissioni assai volatile e relativamente basso. Nel complesso, per quanto concerne gli obiettivi di Kyoto, l'Unione Europea ha fatto meglio del resto del mondo, ma questo risultato è riconducibile anche al fatto che, essendo il 1990 l'anno di riferimento del protocollo, una parte significativa degli obiettivi è stata raggiunta dai nuovi stati membri dell'Europa centrale e orientale, dove il crollo delle economie ex socialiste, e delle rispettive industrie pesanti dotate di impianti responsabili di elevate emissioni, ha dato un contributo importante. Se non consideriamo questo crollo iniziale, la riduzione delle emissioni di anidride carbonica è stata debole, il che rende molto ambiziosi gli obiettivi adottati dal già citato pacchetto "20-20-20".

Convertire l'Unione Europea in un'economia a basse emissioni di anidride carbonica è uno sforzo importante, e potrebbe benissimo essere considerato come l'obiettivo prioritario della fase aperta dal Trattato di Lisbona. Vanno evitati, però, gli errori della strategia di Lisbona, ovvero: grandi obiettivi generali condivisi, assenza di strumenti di politica comune e solo un debole, e mal concepito, "metodo aperto di coordinamento", che in sostanza si basa su pressione tra pari e concorrenza tra paesi. Se non si adotteranno nuove iniziative per fare progressi nell'azione collettiva sul clima, sarà difficile ottenere ulteriori riduzioni nelle emissioni di anidride carbonica. Negli ultimi anni il ritmo di riduzione delle emissioni è rallentato nella maggior parte degli stati membri dell'Unione Europea. Prima del-

la crisi attuale il livello di emissioni era addirittura in aumento, anche in modo molto elevato, nella maggior parte dei paesi dell'Europa centro-orientale; la prevista costruzione di nuove infrastrutture e l'auspicato avvicinamento degli standard di vita alla media europea potrebbero comportare aumenti ancora maggiori nei prossimi anni. Inoltre, i segnali inviati dal "pacchetto energia-clima" sono stati modesti: la messa all'asta dei permessi di emissione è stata rinviata a dopo il 2013 e fortemente limitata a causa delle pressioni delle imprese che segnalavano i rischi di *carbon leakage*, vale a dire la delocalizzazione in paesi terzi delle attività che emettono anidride carbonica e la concorrenza da parte di produttori stranieri che non devono pagare i costi delle emissioni. Infine, nessun impegno è stato preso per ridurre le dotazioni, in modo da far aumentare il prezzo di mercato delle emissioni di anidride carbonica.

### Quali politiche europee?

La maggior parte delle iniziative in programma su questo tema vengono prese dai singoli stati membri dell'Unione Europea. Alcuni di loro (come i paesi scandinavi) hanno adottato una tassa sull'anidride carbonica da anni, mentre altri, come la Francia, hanno provato a introdurre una, incontrando forte opposizione in parlamento. Senza un quadro di politiche comuni e un certo coordinamento, le iniziative nazionali avranno una portata limitata e porteranno solo a piccole riduzioni nei molti settori che non rientrano nel sistema Ets e non sono soggetti alla concorrenza dall'estero. Per raggiungere gli obiettivi del pacchetto "20-20-20 entro il 2020", devono essere prese iniziative europee in almeno tre campi.

In primo luogo, il funzionamento del sistema Ets deve essere stabilizzato, mettendo all'asta una quota maggiore di permessi e riducendo l'offerta totale per rafforzare i segnali di prezzo,



limitando la volatilità dei prezzi, anche attraverso l'introduzione di prezzi minimi.

In secondo luogo, gli strumenti di bilancio dell'Unione Europea, in particolare i fondi per la ricerca e i fondi strutturali, dovrebbero essere utilizzati sistematicamente per contribuire a finanziare progetti di riconversione e infrastrutture a basse emissioni.

Infine, la tassazione delle emissioni di anidride carbonica dovrebbe essere estesa a tutti i settori che non rientrano nel sistema Ets e a tutti i paesi dell'Unione Europea su basi ragionevolmente comparabili, al fine di limitare i pericoli della concorrenza fiscale all'interno dell'Europa e di altre politiche che scaricano sui paesi vicini i costi di aggiustamento, dannose alla coesione interna e alla realizzazione degli obiettivi comuni. Questo significa quantomeno eliminare le sovvenzioni ai combustibili fossili attualmente in vigore in molti settori nella maggior parte dei paesi dell'Unione. La soluzione ideale sarebbe un accordo su una *carbon tax* europea, che potrebbe essere una "imposta europea sull'anidride carbonica aggiunta" (Ecat) su tutti i beni e servizi commercializzati nel mercato unico, siano essi prodotti nell'Unione Europea o importati dal resto del mondo. In alternativa a questa soluzione – che sarebbe la migliore, ma richiede l'unanimità dei consensi nell'Unione Europea – si potrebbe rivedere la direttiva sulla tassazione dei carburanti fossili per armonizzare i regimi fiscali nazionali. Ma in questo caso il *carbon leakage* dovrebbe essere combattuto seriamente, non attraverso l'assegnazione di permessi gratuiti (una falsa soluzione che non riduce l'incentivo alle imprese dell'Unione a esternalizzare l'aumento delle emissioni nel resto del mondo) ma imponendo un dazio sul contenuto inquinante delle merci importate da paesi terzi in cui le emissioni di anidride carbonica non hanno un costo.

### Per saperne di più

Laurent E., Le Cacheux J. (2009), *An ever less carbonated Union? Towards a better European taxation against climate change*, Notre Europe studies and research 74.

Laurent E., Le Cacheux J. (2010), *Policy Options for a European Carbon Tax and Carbon Tariff*, Ofce Working Paper.

## Pierre Jonckheer | Un'Unione sostenibile

*L'Europa ha bisogno di un new deal per un'economia sostenibile. Non basta investire in tecnologie a basse emissioni. È altrettanto necessario dotarsi di nuovi strumenti normativi e di concepire un programma per gestire gli effetti dei cambiamenti nel mercato del lavoro e nel sistema produttivo.*

Chiariamo fin da subito che *new deal* verde è prima di tutto una parola d'ordine sociale e politica volta a mobilitare e motivare gruppi sociali ed economici. Si tratta di un concetto aperto, un *work in progress*, definito in vari modi anche da parte degli stessi ambientalisti.

Il termine *new deal* verde è stato scelto con riferimento all'esperienza degli Stati Uniti e alle risposte dell'amministrazione Roosevelt alla grande crisi del '29. La situazione geopolitica ed economica di oggi è radicalmente diversa da quella di allora: non abbiamo più un primo, secondo e terzo mondo, ma un mondo unico caratterizzato da un equilibrio di potere diverso e più equo di quello vigente in passato. Per ragioni di coerenza il *new deal* verde dovrebbe avere una scala globale, il che ovviamente non rende il processo decisionale più facile (come abbiamo visto a Copenhagen).

Pierre Jonckheer è co-presidente della Fondazione dei Verdi Europei (Green European Foundation – Gef) e docente presso l'Università Cattolica di Lovanio (Ucl).

È oramai opinione condivisa che viviamo in un'economia in cui le risorse sono scarse e non rinnovabili e che i nostri attuali modelli di attività economica – e più in generale, umana – stanno danneggiando l'ambiente, creando così un debito nascosto che di certo non potrà essere esternalizzato *ad infinitum*. Quest'analisi diventa ancora più complessa se si cerca di tenere conto della probabile crescita della popolazione mondiale e dell'aumento (del tutto legittimo) del consumo pro capite. Sembrano non esserci alternative: i metodi di produzione e di consumo devono essere modificati, in particolar modo nei paesi a capitalismo avanzato.

Ciò detto, la crisi economica e finanziaria del mondo occidentale colloca il dibattito e le possibili risposte in un nuovo contesto. Da un lato essa delegittima l'attuale organizzazione dei mercati, offrendo in tal modo un clima favorevole all'introduzione di politiche pubbliche mirate a orientare la spesa dei consumatori e gli investimenti, in modo da accelerare il processo di adattamento dell'industria ai bisogni di un'economia sostenibile, mentre dall'altro offre nuova linfa agli argomenti di chi sostiene la necessità di crescere per rilanciare l'occupazione. La sfida principale è quella di evitare il ripetersi degli errori che hanno portato alla situazione in cui ci troviamo e di cogliere la crisi culturale e politica come un'opportunità per accelerare il cambiamento.

Il progetto di *new deal* verde si concretizza nella proposta di incremento e orientamento degli investimenti pubblici e privati al fine di creare un'economia più efficiente nell'utilizzo delle risorse e non inquinante. Applicato ai paesi dell'Unione Europea, ciò significa dotarsi dei mezzi necessari per raggiungere gli obiettivi fissati nel pacchetto "clima-energia" (energia, trasporti, costruzioni, eccetera), nella legislazione europea e nei programmi nazionali (ad esempio, la politica sulle energie rinnovabili

in Germania e il Forum ambientale di Grenelle in Francia). Diversi studi indicano che questi investimenti contribuiranno alla creazione netta di nuovi posti di lavoro, in molti casi posti di lavoro qualificati. I vantaggi di una politica attiva per l'economia si estendono anche alla possibilità di ridurre sensibilmente la dipendenza dell'Unione Europea dalle importazioni di energia fossile (il cui costo andrà crescendo) e allo sviluppo di una tecnologia che permetterà alle imprese europee di essere competitive e di consolidare una presenza significativa sui mercati.

Vorrei qui elencare alcuni aspetti del *new deal* verde, meritevoli di ulteriore approfondimento, che lo rendono diverso da un mero piano d'investimento.

La prima osservazione riguarda il contenuto della crescita. Come sappiamo, sussiste una correlazione positiva, che deve essere invertita, tra la crescente pressione sull'ambiente e la crescita del Pil pro capite. Molti si aspettano che il progresso tecnologico non sarà sufficiente a ridurre questa pressione, anche se permetterà un uso più efficiente delle risorse, soprattutto se si aspira a contemporaneamente ridurre le disuguaglianze nel tenore di vita: da qui le teorie circa la necessità di decrescita e di cambiamento nei modelli di consumo ("vivere meglio con meno"). Piuttosto che impegnarsi in un conflitto sterile tra sostenitori della crescita e fan della decrescita, sarebbe certamente più utile affrontare il problema in termini di *contenuto* della crescita: alcune attività devono diminuire e altre devono crescere, non solo in base alle loro performance ambientali ma anche in virtù di un riconoscimento collettivo e democratico su quelle che sono le esigenze reali da soddisfare. Sono necessari diversi e nuovi indicatori di performance e di ricchezza per aiutarci a fare scelte collettive e individuali: questo, a mio avviso, è un aspetto fondamentale dell'approccio del *new deal* verde. Infine, gli strumenti normativi e fiscali hanno un ruolo fondamentale nel far rispettare

un cambiamento di direzione, a riprova di questo si vedano le numerose battaglie combattute su ogni proposta di normativa europea, come nel caso del Reach (il Regolamento sulla registrazione, valutazione, autorizzazione e restrizione delle sostanze chimiche) e delle norme sulle emissioni per l'industria automobilistica.

Il secondo punto riguarda la formazione, l'occupazione e le condizioni di pagamento. Il *new deal* verde presuppone investimenti nella ricerca, nell'istruzione e in corsi di formazione professionale, o in ciò che è meglio noto come la società della conoscenza. Presuppone garanzie per i percorsi di carriera dei lavoratori, soprattutto quando ci sono posti di lavoro persi a causa della ristrutturazione industriale, si fonda sull'idea di diventare competitivi attraverso l'innovazione e facilita una riduzione dei costi non salariali (si veda a tal proposito lo studio del Wuppertal Institute). Un forte aumento del costo dei fattori produttivi diversi da quelli del lavoro sarebbe un altro argomento a favore di chi auspica la fine delle politiche di deflazione salariale. In questo senso il *new deal* verde propone anche un nuovo contratto sociale.

Il terzo punto di analisi riguarda il debito pubblico e il finanziamento del *new deal* verde. Il salvataggio del sistema bancario e il rallentamento dell'attività economica hanno causato una spirale nel debito pubblico, che riflette quella che si può definire come una socializzazione delle perdite. In Belgio, ad esempio, dieci anni di tagli al livello del debito pubblico sono stati cancellati in un colpo solo. Senza entrare nel dibattito sulla politica di bilancio, è chiaro che esiste un grave conflitto da risolvere nelle finanze pubbliche. In queste circostanze è fondamentale mobilitare direttamente il risparmio privato per finanziare progetti economici sostenibili. È per questo che, per esempio, dobbiamo insistere sull'espansione e il riorientamento delle attività

di prestito della Banca europea per gli investimenti e sull'espansione delle attività bancarie specializzate, dando informazioni più chiare su come vengono utilizzati i risparmi.

#### Per saperne di più

- AA. VV. (2009), *Retour sur Terre, retour à nos limites*, in "Esprit", n. 12.
- Eikhout B. (2009), *Climate Change: the Need for Resource Efficiency*, in Brantner F., Eikhout B., Giegold S., *The class of 2009. Green Visions for Europe*, Heinrich-Böll-Stiftung, pp. 53-58.
- Padilla F. (2009), *Vers une gouvernance macro économique ambitieuse de l'UE*, Etopia.
- Schepelmann P., Stock M., Koska, Reutter R. e O. (2009), *A Green New Deal for Europe. Towards green modernization in the face of crisis*, Wuppertal Institute Report, Green European Foundation.
- Unep (2008), *Green Jobs: towards decent work in a sustainable, low-carbon world*, Unep. Il rapporto in pdf è scaricabile dal sito [http://www.unep.org/labour\\_environment/PDFs/Greenjobs/UNEP-Green-Jobs-Report.pdf](http://www.unep.org/labour_environment/PDFs/Greenjobs/UNEP-Green-Jobs-Report.pdf)

## Antonio Cianciullo e Gianni Silvestrini

### L'economia verde in Italia

*L'economia che uscirà dalla crisi dovrà essere più verde, più capace di risparmiare energia e materie prime, di sviluppare energie rinnovabili, di ridurre i gas serra ed evitare cambiamenti climatici, di gestire il ciclo dei rifiuti. In Italia l'economia verde presenta ritardi e capacità di ripresa, ma richiede una nuova politica per sostenerne lo sviluppo.*

Per *green economy* si intende un'economia capace di usare con efficienza l'energia e le materie prime, di intervenire sugli ecosistemi senza danneggiarli, di guardare ai rifiuti come a una fase del continuo divenire delle merci e non come a un elemento da espellere con fastidio dal ciclo produttivo.

Un primo fattore di forza della *green economy* è la possibilità di creare nuova occupazione e in particolare di moltiplicare, a parità di investimento, i posti di lavoro rispetto all'economia tradizionale. Nel rapporto *The Economic Benefits of Investing in*

Antonio Cianciullo è inviato del quotidiano "la Repubblica" e segue da anni i temi ambientali; i suoi libri più recenti sono *Il grande caldo. Un pianeta ad aria condizionata* (Ponte alle grazie) e con Ermete Realacci *Soft economy* (Rizzoli).

Gianni Silvestrini è ricercatore del Cnr, direttore scientifico del Kyoto Club e della rivista "QualEnergia"; è stato direttore generale presso il ministero dell'Ambiente e fa parte del consiglio direttivo dell'European Council for an Energy Efficient Economy.



*Clean Energy*, si è calcolato che negli Stati Uniti un milione di dollari investiti nel comparto delle energie pulite genera 16 posti di lavoro, il triplo rispetto a un analogo investimento nel campo dei combustibili fossili. Nel rapporto *Low carbon jobs for Europe* (Lavori a basso contenuto di carbonio per l'Europa), preparato dal Wwf in vista del vertice di Copenaghen, si stima che la *green economy* possa portare 2,5 milioni di posti di lavoro all'Europa entro il 2020.

Per venire in Italia, le misure per la riqualificazione energetica degli edifici (incentivate con detrazioni fiscali del 55%) hanno rappresentato uno strumento che, con costi limitati per lo stato grazie all'incremento del gettito fiscale legato all'emergere del sommerso, dà impulso all'economia, genera posti di lavoro e consente di ridurre le importazioni energetiche.

Un secondo punto di forza della *green economy* è la possibilità di rendere meno traumatico il passaggio verso un'economia a basso contenuto di carbonio. Le prospettive sul medio e lungo periodo, come ci ricorda l'Agenzia internazionale per l'energia (Iea), saranno condizionate dagli alti prezzi dell'energia e dalla necessità di ridurre drasticamente l'emissione di gas serra. In questo scenario, caratterizzato dalla forte richiesta di nuove tecnologie e dall'apertura di mercati interessanti, l'amministrazione statunitense con il suo pacchetto di misure "verdi" ha giocato d'anticipo accelerando la riconversione di alcuni comparti e favorendo la creazione di settori innovativi.

Il terzo fattore che gioca a vantaggio della *green economy* è la crisi economica, finanziaria e produttiva che ha risvegliato i fantasmi del 1929. Le misure di rilancio dell'economia hanno avuto in molti casi una forte connotazione verde perché i finanziamenti pubblici in questo campo sono considerati misure anti-cicliche che agiscono come ricostituente nelle fasi critiche dell'economia.

Il processo è già in corso, ma i paesi hanno reagito in modo molto diverso. L'Europa ha investito una somma pari allo 0,9% del Pil, gli Usa l'1,8%, la Cina il 7,1%: si tratta di finanziamenti importanti che includono una componente verde significativa anche se, per il momento, non sufficiente. Secondo le Nazioni Unite, un *global green new deal* avrebbe bisogno di risorse pari all'1% del reddito mondiale, oltre 750 miliardi di dollari: si è arrivati a 470 miliardi di dollari.

Negli Usa l'11,5% degli interventi legati alla crisi è qualificato dal punto di vista ambientale. In Cina più di un terzo dei 453 miliardi di euro del piano di rilancio è stato destinato alle misure verdi. La Corea del Sud ha dedicato addirittura l'80% del pacchetto di stimolo economico al comparto energetico ambientale. In Europa il panorama è disomogeneo, con in testa la Germania, i paesi scandinavi, la Spagna e in coda l'Italia e la Polonia che non hanno dato spazio alle misure di rilancio economico ed ecologico. Sono state elaborate stime sulla capacità di generare occupazione da parte delle varie politiche di stimolo all'economia: si va dai 100mila nuovi addetti della Francia, ai 250mila della Germania, ai 350mila della Gran Bretagna, ai 960mila della Corea del Sud, per finire ai 3/3,5 milioni degli Stati Uniti.

Riepilogando, le tre frecce all'arco della *green economy* sono: rilancio dell'occupazione, difesa del clima, fuoriuscita dalla crisi. È la somma di questi tre fattori a risultare determinante, non il singolo intervento, perché il *green new deal* non è una formula magica, una pozione da somministrare per eliminare un singolo problema: per essere vincente deve riuscire a cambiare il registro complessivo della produzione contribuendo al riorientamento strategico di molti settori industriali.

Lo sviluppo della *green economy* deve fondarsi su due parametri di fondo. Il primo riguarda la necessità di rallentare il consumo delle risorse del pianeta (l'energia, l'acqua, i minerali, il

territorio, l'atmosfera) per evitare un esito catastrofico. Da questo punto di vista, il fatto che General Electric e Siemens spostino i loro interessi verso le *clean technologies* o che Chrysler passi alla produzione di veicoli ad alta efficienza va considerato positivamente. E altrettanto favorevolmente, sia pure con verifiche legate all'impatto ambientale a livello locale, si deve valutare la realizzazione di centrali eoliche in mare o di impianti solari nei deserti per tagliare rapidamente le emissioni di anidride carbonica.

Il secondo parametro da tenere presente è l'attivazione di meccanismi partecipativi che permettano un controllo dal basso delle scelte energetiche, il cambiamento degli stili di vita e la definizione di regole del gioco trasparenti. Non tutti gli interventi che vengono presentati sotto il cappello della *green economy* soddisfano questo criterio: larga parte delle fattorie del vento nei mari del Nord, per esempio, verrà realizzata da grandi compagnie elettriche.

Ma, sia pure con queste incertezze e contraddizioni, il profilo complessivo delle misure per la *green economy* ha un segno netto: favorisce il protagonismo di milioni di famiglie e imprese che autoproducono l'energia utilizzata, offre ai coltivatori l'opportunità di abbinare alle filiere agricole quelle energetiche e dei biomateriali, consente a milioni di persone di fare un lavoro che porterà benefici anziché danni alle generazioni successive. È un quadro in cui è molto più facile far maturare modifiche comportamentali come il passaggio dalla proprietà dell'auto al suo utilizzo attraverso il car sharing, l'uso della bicicletta, una rigorosa raccolta differenziata dei rifiuti, la scelta di vivere in un quartiere a zero emissioni, una dieta più attenta alla qualità e all'ambiente.

La situazione della *green economy* in Italia presenta luci e ombre. Se analizziamo le emissioni di gas serra, cioè di quei gas, in

particolare l'anidride carbonica prodotta dall'impiego dei combustibili fossili, responsabili del riscaldamento del pianeta, vediamo che invece di ridursi, come prevedeva il protocollo di Kyoto, le emissioni sono aumentate fino a far registrare nel 2005 un più 11% rispetto al 1990, l'anno di riferimento dell'accordo firmato in Giappone.

Dopo il 2005 la situazione è migliorata, in parte per gli inverni più miti che hanno consentito di ridurre i consumi per il riscaldamento, in parte per l'aumento del prezzo dell'energia, in parte grazie alle misure predisposte dal governo Prodi sull'edilizia, sugli elettrodomestici, sulle energie rinnovabili. Nel 2008 l'incremento delle emissioni si era quindi ridimensionato, passando a un più 5% rispetto al 1990 a causa anche dei primi segni della recessione che ha inciso poi pesantemente sul 2009, anno in cui i gas serra sono scesi sotto i livelli del 1990.

Considerando che per il conteggio del protocollo di Kyoto si calcola la media del periodo 2008-2012, l'Italia potrebbe trovarsi con un livello medio delle emissioni in questo quinquennio di poco superiore ai livelli del 1990. Un risultato migliore rispetto a quello che si poteva temere qualche anno fa, ma comunque ancora molto lontano dal meno 6,5% che ci eravamo impegnati a raggiungere.

Per quanto riguarda le energie rinnovabili, dopo un ventennio di risultati modesti, la situazione è cambiata attorno al 2006, grazie alla definizione di uno schema di incentivi molto allettante. Nel 2008 il nostro paese, per il fotovoltaico, si è posizionato, con 338 megawatt, al terzo posto nel mondo per potenza installata, nel 2009 ha superato quota 750 megawatt, mentre nel 2010 si dovrebbero raggiungere i 1.500 megawatt con un fatturato che supererà i 5 miliardi di euro. Nell'eolico, avendo ormai sfondato il muro dei mille megawatt all'anno collegati in rete, una potenza pari a quella di una centrale nucleare, ci sia-

mo inseriti nella pattuglia dei paesi di punta di questa tecnologia. Il milione e mezzo di metri quadrati di pannelli che producono acqua calda dal sole hanno consentito all'Italia di recuperare un ruolo sulla scena internazionale anche per questa tecnologia. E in tutti questi campi gli occupati crescono rapidamente. Secondo l'indice di attrattività per gli investimenti complessivi nelle rinnovabili elaborato da Ernst & Young, siamo quinti nel mondo (a pari merito con la Spagna) dopo Stati Uniti, Cina, Germania e India. Avremmo un posto ancora migliore in classifica se non fossimo penalizzati da procedure autorizzative defatiganti.

Il tessuto di imprese del settore, per quanto frammentato, ha raggiunto ormai nel nostro paese un fatturato di una decina di miliardi di euro l'anno, iniziando a incidere sulle scelte: nonostante una struttura produttiva ancora fragile, un'attività di ricerca scoordinata e un grave ritardo nella produzione, i produttori di silicio, celle e moduli hanno superato quota duecento e il loro numero sta crescendo. Nell'eolico l'industria più importante, lo stabilimento con 700 dipendenti della Vestas in Puglia, è di proprietà danese, ma imprese italiane iniziano a ritagliarsi un proprio spazio.

Segnali positivi vengono anche da un altro settore della *green economy*, il riciclo. Secondo uno studio del Kyoto Club, tra il 2000 e il 2005 questo settore ha visto aumentare gli occupati del 47% ed è cresciuto fino al 2008.

È un cambio di marcia in controtendenza rispetto al resto dell'economia. Anche se in Italia si è persa l'occasione di qualificare ambientalmente le misure di fuoriuscita dalla crisi, la rapidità con cui negli ultimi anni abbiamo recuperato un ruolo nelle energie rinnovabili fa ben sperare. Una parte della nostra industria elettromeccanica e il tessuto delle piccole e medie imprese sono molto adatti all'inserimento nel filone delle rinnova-

bili e dell'efficienza energetica. Per lo sviluppo di un'economia verde in Italia saranno decisive le azioni del governo nei prossimi anni. L'opzione nucleare, in questo senso, rischia di distogliere l'attenzione dal rinascimento internazionale che è quello delle energie pulite.

#### Per saperne di più

- Pollin R., Heinz J., Garrett-Peltier H. (2009), *The Economic Benefits of Investing in Clean Energy*, Center for American Progress e Peri.
- Schepelmann P., Stock M., Koska, Reutter R. e O. (2009), *A Green New Deal for Europe. Towards green modernization in the face of crisis*, Wuppertal Institute Report, Green European Foundation.
- Wwf (2009), *Low carbon jobs for Europe*, Wwf.
- Worldwatch Institute (2010), *State of the world 2010. Trasformare la cultura del consumo. Rapporto sul progresso verso una società sostenibile*, Edizioni Ambiente.

*Questo capitolo riprende alcuni brani del volume di Antonio Cianciullo e Gianni Silvestrini La corsa della green economy. Come la rivoluzione verde sta cambiando il mondo, Edizioni Ambiente, 2010.*

## Guglielmo Ragozzino | Acqua pubblica e beni comuni

*Gli obiettivi del millennio fissati dalle Nazioni Unite restano lontani, mentre ovunque si apre il conflitto sull'acqua: un diritto o un bisogno? Le pressioni degli sponsor dell'acqua come merce, la domanda crescente per l'acqua come bene comune. Parigi sceglie la strada della pubblicizzazione, l'Italia sceglierà con il referendum.*

Iniziava il millennio e i popoli della terra presero una decisione comune: ridurre alla metà il numero delle persone prive di acqua potabile entro il 2015. In termini contabili era un *traguardo*, quello di “dimezzare la percentuale di persone prive di accesso sostenibile all’acqua e alle misure igienico sanitarie”, contenuto nel settimo tra gli Obiettivi del Millennio delle Nazioni Unite in vista dell’eliminazione di fame e povertà, ma il problema dell’acqua pulita era ben presente in tutti gli altri obiettivi. Per esempio, l’obiettivo numero uno, “eliminare la povertà estrema e la fame”, richiedeva per la sua riuscita che i governi agissero per “rendere l’accesso all’acqua un diritto umano e per legiferare ai fini della progressiva applicazione di tale diritto” (Undp, 2006)

Guglielmo Ragozzino cura l’edizione italiana di “Le Monde diplomatique” e dei testi collegati, come gli “Atlanti” su geopolitica e ambiente. Redattore de “il manifesto”, è tra i fondatori di [www.sbilanciamoci.info](http://www.sbilanciamoci.info). È stato redattore di “Problemi del socialismo”, ha poi diretto “Fabbrica e stato”, rivista della sinistra sindacale e in seguito “Politica ed Economia”.

L'acqua come diritto umano. Questo è il punto; ed è un punto assai controverso: per dirne una, tutto il capitalismo mondiale, in pratica e in teoria (finanza delle multinazionali ed economisti delle accademie), è fortemente contrario. Gli specialisti indicavano nel 2000 un quantitativo minimo di acqua potabile di venti litri a persona, disponibile a una distanza non superiore al chilometro. In città, cento metri soltanto. Ma non era una sorta di gesto galante, visto che la raccolta dell'acqua, al pozzo o alla fonte, è ancora, come ai tempi biblici di Rebecca, un fatto di donne. Si teneva anche conto del fatto che la raccolta dell'acqua, compito delle ragazze, le obbliga a stare in troppi casi lontane dalla scuola: si trattava dunque di porre rimedio a una disparità di genere.

Il numero delle persone prive di acqua accessibile che si voleva ridurre alla metà era molto alto, prossimo ormai, nel caso di mancato intervento, a 2 miliardi di persone, un terzo dell'umanità. Poi c'era la questione delle malattie conseguenti alla carenza di acqua potabile e si parlava dei molti milioni di morti ogni anno e della strage giornaliera di bambini a causa di diarree inarrestabili conseguenti alla mancata igiene nella vita che le madri potevano offrire loro. Di 1,6 milioni di morti giornalieri per diarrea e malattie connesse che avvengono nel mondo, il 90% riguarda bambini di meno di cinque anni. Da tutto questo, da cifre altrettanto disastrose, usciva il secondo pilastro del traguardo dell'acqua potabile: servivano fogne o altri sistemi di depurazione o di controllo delle acque di scarico in modo da non mettere a repentaglio l'acqua pulita e la salute umana. Due terzi del periodo previsto sono trascorsi; qualcosa si è ottenuto, ma l'obiettivo si allontana.

Se il problema dell'acqua, sotto l'aspetto della distribuzione e degli investimenti tecnici, appariva sempre meno facilmente risolvibile, pur restando drammaticamente presente, c'era chi si poneva il problema parallelo, il crescente consumo idrico, tale da



intaccare profondamente le tutt'altro che infinite risorse di acqua potabile. Crebbe così l'attenzione all'acqua disponibile, al suo ciclo, alla proprietà, agli usi possibili e alternativi. I problemi, come fu subito chiaro, riguardavano principalmente il "lato Sud" della Terra, carente di reti idriche e legislazioni adeguate, ma non solo esso. Anche vaste plaghe del "ricco Nord" presentavano diffusi stress idrici: desertificazione, inquinamento dei corsi d'acqua e delle falde, affollamento urbano, con stili di vita "più ingordi" e naturalmente consumi crescenti, agricoli e industriali. Il problema del crescente consumo idrico si rifletteva anche sull'"acqua virtuale", la cosiddetta *water embedded*, nei prodotti dell'industria e soprattutto dell'agricoltura. Quanta acqua contiene un modesto pomodoro o una mela o un'automobile? Quanta acqua si esporta in una bistecca? E non si tratta di analizzare la chimica della bistecca o dell'auto per vedere quant'acqua contengono, ma di congegnare tutta l'acqua necessaria nella catena produttiva, imballaggi e trasporti compresi. L'acqua apparve per la prima volta come qualcosa che si poteva esportare, per esempio, in un sacco di riso da dieci chili, 34mila litri d'acqua, quelli necessari a produrre quel tanto di riso. (Rizzi, 2008). Ma che prezzo aveva dunque quella particolare merce acqua? Chi aveva il diritto di esportarla?

Le preoccupazioni e le speranze maggiori riguardavano poi le persone, in drammatico aumento, prive totalmente di acqua pulita e potabile, di reti idriche e di fogne, nei paesi a basso reddito. Africa subsahariana e Asia del sud est. Come canalizzare l'acqua pulita e soprattutto disfarsi di quella sporca, in zone totalmente prive di infrastrutture? Come dotare di rete idrica e di fogne le nuove megalopoli, o meglio *Il pianeta degli slums*, raccontato da Mike Davis? Con quali letture del presente, quali visioni del futuro, quale memoria del mondo e di se stessi, quali politiche, quali conoscenze, quali capacità tecniche si affronteranno, si stanno affrontando, i problemi dell'acqua e del globo? Con quali soldi?

Come l'acqua, tanta e pochissima nello stesso tempo, così anche i soldi necessari per raggiungere gli obiettivi idrici del millennio sono al tempo stesso abbondanti e scarsissimi. E da questa ambiguità del poco/molto a proposito di acqua e di quattrini, nasce una discussione sul che fare. Ma ecco l'acqua.

In un corpo isolato come la Terra, l'acqua è presente in quantità finite, almeno nell'arco di tempo che interessa gli umani: non aumenta e non diminuisce, cambia in parte di stato in un circuito chiuso. L'acqua ricopre gran parte della Terra, tanto che qualcuno suggerisce di chiamare la Terra con il suo vero nome, Oceano. C'è chi l'ha pesata e misurata: si tratta di 1,4 miliardi di km cubici; è normalmente salata e solo il 2,5%, 35 milioni di km cubici, non lo è.

La parte preponderante dell'acqua non salata è nei ghiacci dei Poli e della Groenlandia (due terzi) o irraggiungibile nelle profondità della terra (un terzo). Solo lo 0,3% di tutta l'acqua è al tempo stesso raggiungibile e potabile. Si tratta di laghi, paludi, falde sotterranee. (Diop-Rekacewicz, 2003). Da questo stock di acqua che si alimenta con il flusso dei fiumi e con le precipitazioni e si riduce con il deflusso dei fiumi e l'evaporazione, gli umani prelevano l'acqua per le proprie attività e per la sopravvivenza. Tanta acqua fresca ma distribuita male. Attualmente nella maggior parte dei casi si usa più acqua dolce di quanta ne rigeneri il flusso e quindi, annualmente si intacca lo stock. Il caso esemplare, drammatico è quello della falda di Ogallala, la principale degli Stati Uniti che si estende al di sotto di otto stati e si impoverisce sistematicamente, anno dopo anno. I pericoli non si limitano all'impoverimento delle falde, che rappresentano il 90% dell'acqua potabile a disposizione; c'è anche l'inquinamento dovuto all'industria e soprattutto all'agricoltura intensiva che, con concimi chimici e deiezioni animali, inquina le falde. Altrove, in Siberia per esempio, fuori portata per le ambizioni umane, l'acqua dei

fiumi si perde in mare. Dunque, l'acqua non è distribuita in modo uniforme; e d'altronde neppure gli umani lo sono, tanto in numero che in qualità e quantità della domanda di acqua, in consumi più o meno opulenti. Inoltre, poiché una parte consistente degli abitanti della Terra non usufruiscono di acqua potabile e di servizi di smaltimento e di depurazione dell'acqua usata, è comprensibile che essi cerchino di migliorare la propria condizione, prendendo l'acqua di altri. Perciò, dando per scontata una situazione generale di scarsità futura, si registrano già ora situazioni di conflitto latente, ma anche di sete attuale da soddisfare e di scontro aperto tra i portatori di interessi opposti: allevatori contro l'inquinamento causato dalle città, frontalieri sulle rive dei fiumi o lungo il corso, industriali delle dighe e dell'elettricità contro agricoltori delle terre da sommergere.

La cattiva distribuzione dell'acqua e la povertà che ne è l'origine e molto spesso conseguenza, le sofferenze e le morti premature che sarebbe possibile evitare, nonché le preoccupazioni diffuse per un futuro di estrema scarsità idrica, sono al centro di una complicata partita che vede come protagonisti i governi dei paesi potenti come quelli del G8, le Nazioni Unite, i popoli che si esprimono a volte in modo autonomo nei Forum sociali, tipo Porto Alegre, spesso sono spalleggiati dalle organizzazioni non governative e infine, ultime ma non minori, anzi, le imprese private, molto interessate all'affare dell'acqua. Le alleanze tra i protagonisti si formano e si disfano continuamente.

Sono grandi affari. Il Rapporto Undp prevede per il 2015 un aumento di 830 milioni di persone nei paesi in via di sviluppo: un quarto nell'Africa subsahariana e un terzo nell'Asia meridionale. Ne risulta una rincorsa inevitabile tra gli allacciamenti, le reti, i sistemi fognari e i nuovi arrivi di popolazione, nei paesi più poveri e più prolifici. Inoltre gli Obiettivi del Millennio, prevedendo di dimezzare il numero di persone prive di acqua, la-

sciano aperto il percorso successivo. “L’Asia meridionale dovrà provvedere servizi igienico sanitari a 43 milioni di persone l’anno anziché a 25 milioni di persone come nell’ultimo decennio”. Quanto all’Africa a sud del Sahara, “nel periodo 1990-2004 la regione ha aumentato i tassi di copertura dell’acqua pulita a una media di 10,5 milioni di individui l’anno. Per raggiungere il traguardo, nel corso del prossimo decennio, questa cifra dovrà più che raddoppiare, arrivando fino a 23 milioni l’anno”. Ancora più arduo è il traguardo dei servizi igienico-sanitari che dovrebbero aumentare da 7 milioni a 28 milioni. Il Rapporto contiene poi un grafico in cui si legge la previsione che l’Africa subsahariana raggiungerà il traguardo dell’acqua non nel 2015, ma nel 2040 per l’acqua da bere e nel 2076 per quanto riguarda il sistema di fognature. In complesso, secondo il medesimo Rapporto, l’obiettivo di dimezzare il numero delle persone prive di acqua pulita sarà mancato di 234 milioni di persone per l’acqua potabile e di 430 milioni per i servizi igienico sanitari.

Anche a Istanbul al V Forum mondiale dell’acqua, sponsorizzato in ultima analisi dalle multinazionali del settore, attraverso il World Water Council, la gravità della situazione è stata rimarcata. Una metà della popolazione terrestre, 3 miliardi di persone, vive lungo 263 bacini e attinge acqua da 273 falde sotterranee, comuni a popolazioni diverse. Le Nazioni Unite, presentando a Istanbul un loro Rapporto particolare, hanno formato l’elenco e non sono andate molto oltre. Hanno solo osservato che servono risorse finanziarie, capacità tecniche e volontà politica perché tutti abbiano di che bere. Il problema vero è rimasto irrisolto: l’acqua è un diritto o un bisogno? La questione si trascina da una trentina d’anni, da un vertice all’altro. Se l’acqua è un bisogno, sia pure fondamentale, rientra nei compiti e negli interessi del mercato; avrà un prezzo; e sarà il mercato, attraverso il prezzo a stabilire le regole e i limiti. Se invece è un diritto

fondamentale, occorre che sia tutelato anche e soprattutto nei casi di coloro che non abbiano di che pagare le tariffe dell'acqua. Nel primo caso, la legge bronzea sarà che l'acqua deve ripagare i suoi costi pieni, compreso quello inerente al giusto profitto dell'imprenditore. Le inevitabili conseguenze saranno che chi può pagare di più avrà più acqua, tutta quella che chiede, che in generale l'acqua costerà un prezzo maggiorato del profitto imprenditoriale e infine che figli e nipoti, titolari di diritti del futuro in termini di acqua, non saranno tutelati. Nel secondo caso, quello del diritto all'acqua (mettendo da parte le questioni di inefficienza e di corruzione spesso attribuite alla gestione pubblica dei beni pubblici), il problema serio consisterà nella povertà di capitali a disposizione. La finanza internazionale, a partire dalle multinazionali del settore, per arrivare alla Banca mondiale e al suo potere di indirizzo e di veto, alzeranno una diga potente per impedire ogni soluzione diversa da quella dell'acqua come merce.

Il conflitto sull'acqua, tra diritto e bisogno, tra mercato e futuro, dopo una decina di anni di equivoci, di falsità e raggiri, è ormai aperto e sta diventando molto aspro. In Francia, le imprese storiche del controllo privato sull'acqua, Générale des Eaux e Lyonnaise des Eaux, ormai celate sotto i nuovi nomi di Veolia e Suez, sono state sconfitte ed escluse dalla gestione, a Parigi. Nel caso italiano un crescendo di norme, nel corso di due decenni, ha reso obbligatorio il trasferimento al capitale privato di controllo e proprietà delle imprese che gestiscono l'acqua. La risposta dei movimenti che sostengono il diritto all'acqua come bene comune è stata la raccolta di firme per i referendum abrogativi della privatizzazione e della mercificazione dell'acqua. La campagna referendaria servirà anche per informare il pubblico di come sia pericoloso vendere l'acqua per poi doverla ricomprare ai prezzi più cari dei capitalisti, oppure disperderla nei meandri del-

la finanza. Servirà anche, il triplice referendum, a conoscere la Terra, un posto bello e terribile, l'unico posto che abbiamo, l'unico che avranno i figli e che conviene lasciare in buono stato, acqua da bere compresa.

Da noi, in Italia, è cominciata il 25 aprile la raccolta delle firme per i tre referendum che dovrebbero invertire il percorso di privatizzazione (nella gestione) dell'acqua, avviato, a piccoli passi, ormai da vent'anni. Questa campagna referendaria, come quella della raccolta di firme alla fine del 2007 per una legge di analoga iniziativa popolare, poi arenata per il prevalere in parlamento di interessi forti, è l'occasione per conoscere e per imparare: conoscere i segreti dell'acqua e la sua generosità e imparare la difficile arte della democrazia, indispensabile per utilizzare il bene comune, tutti insieme, al meglio. Le forze che si oppongono, economiche e politiche, sono quelle che credono che l'unica spinta effettiva sia il tornaconto personale e che solo la somma degli interessi degli individui possa offrire il bene di tutti, o quasi. Per gli esclusi, ecco, già previsto, l'intervento compassionevole, il cerotto universale. Neppure Adam Smith però aveva previsto, nel suo mercato, attori come le multinazionali, con la loro inarrivabile capacità di farsi da sé le regole e i controlli. Dato il rapporto di forze esistente, un'eventuale vittoria dei referendum in Italia avrebbe un valore ancora superiore, perfino sul piano internazionale, della ripubblicizzazione dell'acqua di Parigi, perché sarebbe la prova globale che la partita è aperta e ogni comunità, unita, è imbattibile.

Per saperne di più

- Undp (2006), *L'acqua tra potere e povertà*, Rosenberg & Sellier Editori  
Rizzi P. (2008), *H2 OK – Un diritto umano, un bene comune. Non c'è acqua da perdere*, Libro Guida.  
Diop S., Rekacewicz P. (2003), *Atlas mondial de l'eau. Une pénurie annoncée*, Autrement Editions.

## Jean Gadrey | L'economia del "dopo crescita"

*Il passaggio da un'economia della crescita a una del "dopo crescita" – un'economia in grado di affrontare la questione della sostenibilità ecologica pur mantenendo alti livelli occupazionali – richiede un radicale cambiamento della struttura produttiva, volto a favorire i servizi di cura e la produzione di beni di alta qualità.*

Tra gli economisti è radicata l'idea che la determinante più importante dell'occupazione sia la crescita e che l'unica via di uscita dalla crisi sia ristabilire le condizioni per la ripresa di una crescita robusta. Le cose però non sono così semplici. È sempre possibile nel breve-medio periodo "innalzare il contenuto di lavoro della crescita", per esempio attraverso una riduzione dell'orario di lavoro medio. Ma occorre tenere presente che nel lungo periodo potrebbe essere possibile creare posti di lavoro senza crescita, soprattutto se si iniziano a prendere in considerazione gli imperativi ambientali. Questo è uno scenario futuro non solo plausibile ma probabilmente necessario.

Jean Gadrey è professore emerito di economia all'Université de Lille I (Francia). È stato membro della Commissione Stiglitz-Sen-Fitoussi sulla misurazione del progresso. Ha scritto diversi libri sull'industria e l'occupazione nei servizi, le disuguaglianze e, più recentemente, sui nuovi indicatori di sviluppo e benessere.

L'approccio classico al legame tra crescita e occupazione è molto semplice. La produttività del lavoro è definita come il rapporto tra valore della produzione e quantità di lavoro, che generalmente viene misurato in ore. La produttività (che qui e in seguito intendiamo come produttività del lavoro) cresce quando con la stessa quantità di lavoro si è in grado di produrre una quantità maggiore dello stesso prodotto. Da qui nasce uno stretto legame tra progresso umano e crescita economica illimitata. Un tale approccio implica, infatti, che gli incrementi di produttività siano legati alla crescita della produzione, a meno che l'orario di lavoro non venga ridotto allo stesso tasso di incremento della produttività, che significherebbe, assumendo un incremento di produttività pari al 2% all'anno, giungere a una settimana lavorativa di sei ore nel 2100 e a poco più di un'ora nel 2200.

La produzione di crescenti quantità di beni e servizi con la stessa quantità di lavoro non rappresenta di per sé un problema, se si trascura il fatto che essa richiede più materiali, acqua ed energia, che l'offerta di questi beni è limitata e che alcune risorse naturali sono essenziali per la sopravvivenza.

Nello scenario opposto, si potrebbe invece prevedere – per molte ragioni, tra cui l'esaurimento delle risorse fossili e l'introduzione di politiche per il clima, ma anche l'espansione dei servizi sociali – che si assisterà a un crollo dei guadagni di produttività (su scala macroeconomica) e quindi a un crollo della crescita quantitativa. Uno scenario che viene generalmente associato a una fase di declino economico e che invece potrebbe avere risvolti positivi per l'occupazione ed essere frutto di una nuova idea di progresso: un progresso basato su qualità e sostenibilità.

### **Un'occupazione sostenibile**

Si tratta di un'enorme sfida: la produzione ecologicamente sostenibile di beni e servizi (agricoltura biologica, energie rinnova-



vabili, edifici verdi, industria e servizi con una ridotte emissioni di carbonio, eccetera) o la produzione con sistemi preferibili dal punto di vista sociale (servizi di qualità per le persone anziane, istruzione, eccetera) richiede più lavoro di quanto non sia necessario per produrre la ‘stessa’ merce distruggendo risorse naturali, destabilizzando il clima o industrializzando i servizi. Eppure, la contabilità nazionale non fa alcuna distinzione tra questi due tipi di prodotti. Tali calcoli prescindono completamente da una strategia di crescita basata sul binomio “qualità/sostenibilità”, che invece rappresenta il vero progresso: la produzione sostenibile di valore aggiunto.

Le principali fonti di occupazione e valore aggiunto dovrebbero scaturire in futuro da un’economia il cui principio guida sia quello di prendersi cura delle persone (servizi di assistenza sociale sganciati dalla produttività), delle merci (renderle più dure, valorizzare le fasi di riparazione e riciclo, che si traduce – ad esempio per l’edilizia – in un più efficace isolamento termico), della natura, della coesione sociale, della qualità e del significato del lavoro e della democrazia. Prendersi cura delle persone e delle cose richiede tempo, sia in termini di lavoro che di tempo libero. Si tratta certamente di tempo “perso” da un punto di vista “produttivista”, ma di tempo guadagnato se invece il fine è quello di realizzare una società sostenibile, che dia un significato completamente diverso e nuovo al lavoro e alla produzione.

Quale sarebbe il bilancio tra i posti di lavoro creati e quelli persi con l’abbandono di attività insostenibili, che dovrebbero essere gradualmente riconvertite? Potrebbe certamente essere positivo, dato che la maggior parte dei settori attualmente non sostenibili sono decisamente ad alta intensità di capitale e automatizzati, quindi riguardano una minoranza degli attuali posti di lavoro: in Francia, si tratterebbe di appena il 13% del totale degli occupati nel settore manifatturiero, energia compresa.

Dobbiamo allora rivolgere la nostra attenzione alla sostenibilità, sia sociale che ambientale, della domanda. Il fordismo ha sfruttato numerosi meccanismi assai potenti (come la pubblicità o i prestiti) per suscitare nelle persone una crescente avidità di possesso di una sempre crescente quantità di beni e servizi. Questo meccanismo ha ripartito i guadagni di produttività, ma si è rapidamente trasformato nella condivisione di una torta sempre più tossica. La sfida che ci attende è quella di realizzare, per mezzo di meccanismi diversi, un sistema di condivisione dei miglioramenti di qualità e di sostenibilità.

La produzione sostenibile di beni e servizi, se lasciata a se stessa, sarà, in media, più costosa rispetto a prima, proprio perché è a più alta intensità di manodopera. Attenzione però, non si tratta di pagare di più *per la stessa cosa*, ma per qualcosa di meglio, la cui produzione ha utilizzato più lavoro e generato meno degrado ambientale e sociale. Ciononostante, rimane il fatto che molte persone riterranno questi prodotti semplicemente troppo costosi per le loro tasche.

### **La riduzione delle disuguaglianze**

Finché quelli che potremmo definire come i prodotti sostenibili saranno inaccessibili a una parte della popolazione, gli indicatori di sostenibilità rimarranno in rosso e la creazione di posti di lavoro verrà limitata dal livello inadeguato di “potere di acquisto sostenibile” delle famiglie a reddito modesto. Se vogliamo salvare il pianeta, pur preservando il benessere, dobbiamo:

- ridurre drasticamente le disuguaglianze, sia nella parte alta della scala di distribuzione del reddito (tanto più se si tiene in considerazione che è lo stile di consumo dei ricchi il maggior responsabile della distruzione del pianeta) che in quella bassa;
- contrapporre una moderazione materiale all'avidità consumistica;

- investire massicciamente in attività più attente alla natura e alla società, promuovendo una vasta gamma di innovazioni tecnologiche e non;
- imporre norme rigorose e investire in una politica fatta di “discriminazione positiva” a favore di prodotti sostenibili e di disincentivi per gli altri.

La società civile deve lottare per questa causa, al fine di indurre le autorità pubbliche ad adottare nuovi sistemi di regole, orientate al post-fordismo, al “dopo crescita” e all’antiproduttivismo.

Costerà molto questa enorme quantità di investimenti? Sì, ma sarà molto meno costosa nel lungo termine rispetto all’inerzia o debolezza di fronte alla crisi ambientale (da cinque a dieci volte meno, secondo il rapporto Stern sul cambiamento climatico). Sarà dunque un investimento proficuo, che dovrebbe essere sostenuto in larga parte da governi e imprese e, in misura molto minore, dalle famiglie che possono permetterselo (ad esempio attraverso la ristrutturazione delle abitazioni). Dopo tutto, risorse pari a decine di miliardi di euro possono essere recuperate in tutti i paesi sviluppati rendendo più progressiva la tassazione sui redditi più elevati, attraverso la lotta alle frodi fiscali e ai paradisi fiscali (si veda il capitolo di Murphy e Meinzer), e mettendo la finanza sotto il controllo della collettività.

In tal modo sarebbe possibile rilanciare il progresso sociale nel rispetto dell’ambiente e senza altra crescita se non quella qualitativa: istruzione, sanità e altri servizi pubblici, cura dei bambini e degli anziani, alloggi, ma anche standard sociali minimi, posti di lavoro di qualità in occupazioni ecologicamente e socialmente utili e assistenza per la riconversione delle attività non sostenibili.

Per saperne di più

NégaWatt (2006), *Manifeste négaWatt pour un avenir énergétique sobre, efficace et renouvelable*, Mèze; NégaWatt. È possibile scaricare il pdf dal sito

<http://www.negawatt.org/telechargement/Manifeste%20nW%20v2.pdf>

Quirion P., Demaill D. (no date), - *30% de CO2 = + 684 000 emplois - L'équation gagnante pour la France*, Wwf-France.

È possibile scaricare il pdf dal sito

[http://www.centre-cired.fr/perso/quirion/quirion\\_emploi\\_wwf.pdf](http://www.centre-cired.fr/perso/quirion/quirion_emploi_wwf.pdf)

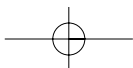
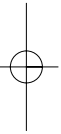
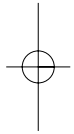
Stern N. (2006), *The Stern Review on the Economics of Climate Change*. Si veda il sito [http://www.hm-treasury.gov.uk/stern\\_review\\_report.htm](http://www.hm-treasury.gov.uk/stern_review_report.htm)

Unep (2008), *Green jobs: towards decent work in a sustainable, low-carbon world*, Unep. Si veda il sito [http://www.unep.org/](http://www.unep.org/labour_environment/PDFs/Greenjobs/UNEP-Green-Jobs-Report.pdf)

[labour\\_environment/PDFs/Greenjobs/UNEP-Green-Jobs-Report.pdf](http://www.unep.org/labour_environment/PDFs/Greenjobs/UNEP-Green-Jobs-Report.pdf)

## Parte III

### Lavoro, salari, uguaglianza



## Bruno Amable | Cambiare i rapporti di forza

*La finanziarizzazione dell'economia e il neoliberismo hanno rotto il patto socialdemocratico fra imprese e lavoratori. Un nuovo modello sociale che si basi sugli interessi della maggioranza dei salariati è necessario per regolamentare i mercati, rafforzare la protezione sociale e difendere i servizi pubblici. Perché ciò sia possibile, deve emergere un nuovo compromesso di classe che si sostituisca all'alleanza dominante tra finanza, manager e lavoratori con alte qualifiche.*

La crisi degli ultimi due anni non è semplicemente una crisi della “finanza senza regole” o una crisi del “capitalismo trainato dalla finanza”. Si tratta di una crisi del modello neoliberista di capitalismo, un modello le cui caratteristiche non si limitano alle peculiarità del sistema finanziario degli Stati Uniti o del Regno Unito. Di conseguenza, le possibilità di utilizzare la crisi come un'opportunità per rovesciare la transizione verso il modello neoliberista non possono limitarsi a iniziative di regolamentazione della finanza.

Bruno Amable è professore di economia all'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne e ricercatore presso il Cepremap (Center for economic research and its applications). Le sue ricerche attuali si concentrano sui rapporti fra cambiamento delle istituzioni economiche ed evoluzione degli equilibri sociopolitici.

La finanziarizzazione dell'economia è solo un aspetto del modello neoliberista di capitalismo. Ha contribuito in modo decisivo alla rottura dell'alleanza socialdemocratica tra imprese e lavoratori e all'emergere di una nuova alleanza tra mondo finanziario, manager e lavoratori qualificati. Gioca un ruolo importante nella coerenza globale del modello neoliberista; impone vincoli a breve termine alle imprese, facendole dipendere da mercati del lavoro flessibili per la loro competitività; aumenta le disuguaglianze di reddito; divide i salariati e rafforza il potere delle élite economiche e politiche. Ma altre istituzioni sono più importanti del sistema finanziario per la stabilità o instabilità dei compromessi socio-politici su cui si fondano i modelli europei di capitalismo: per esempio, la protezione sociale o le istituzioni del mercato del lavoro.

Negli ultimi due decenni, i modelli europei di capitalismo sono stati indeboliti da una serie di riforme strutturali neoliberiste che hanno interessato diversi ambiti istituzionali: tagli al welfare, flessibilità del mercato del lavoro, privatizzazioni, eccetera. Le conseguenze sono state l'aumento delle disuguaglianze e l'indebolimento delle capacità collettive dei salariati. Invertire questa tendenza implica un'azione che deve essere diretta verso i vari ambiti che hanno risentito del neoliberismo e verso la costruzione di una nuova alleanza socio-politica.

In particolare devono essere combattute due tendenze del modello neoliberista fra loro collegate: la crescita dei profitti e delle disuguaglianze e l'indebolimento delle istituzioni che proteggono i lavoratori. La flessibilità del mercato del lavoro, il decentramento della contrattazione salariale e la contrazione della spesa sociale hanno aumentato la divergenza degli interessi tra i lavoratori e hanno indebolito operai e impiegati meno qualificati. La riduzione di queste disuguaglianze non può limitar-



si all'utilizzo degli strumenti fiscali, che potrebbero tutt'al più redistribuire reddito, ma lascerebbero inalterate le disuguaglianze di potere. Un nuovo sistema economico non deve semplicemente rendere la distribuzione del reddito meno diseguale, ma rompere l'alleanza dominante tra élite finanziaria, dirigenti d'impresa e lavoratori qualificati e sostituirla con un nuovo compromesso basato sulla maggioranza dei salariati. L'emergere di questo compromesso richiede una trasformazione radicale delle strategie politiche della sinistra. In particolare deve essere abbandonata l'illusione di una strategia social-liberale e dovrebbero essere realizzate nuove politiche strutturali allo scopo di rendere omogenei i diversi gruppi di salariati.

Questo avvicinamento riguarda sicuramente il reddito: una contrattazione salariale di tipo centralizzato e solidaristico deve sostituirsi a quella decentrata e individualizzata. Un cambiamento come questo avrebbe il doppio vantaggio di permettere l'attuazione di una politica dei redditi e di contribuire alla costruzione di un interesse comune tra i lavoratori, condizione necessaria per la ricostruzione di un'alleanza sociale coerente e capace di sostenere una strategia politica progressista.

Il nuovo modello richiederà un rafforzamento delle istituzioni di protezione sociale. Questo implica il rifiuto del cosiddetto approccio "moderno" al problema e mette al centro della nuova politica l'obiettivo della parità dei risultati, non delle opportunità. Anche il ritorno in ambito pubblico della spesa sociale dovrebbe essere un obiettivo. Riguardo alle pensioni, dati i recenti sviluppi, non dovrebbe essere difficile convincere l'opinione pubblica che i sistemi pensionistici a ripartizione (in cui i contributi dei lavoratori attivi pagano le pensioni di chi ha lasciato il lavoro) sono finanziariamente più stabili dei sistemi a capitalizzazione (in cui i pensionati ricevono redditi basati sui contributi da loro pagati e investiti sui mercati finan-

ziari). La crisi finanziaria è un'opportunità che non dovrebbe essere mancata per rafforzare il primo tipo di modello.

I mercati del lavoro dovrebbero essere regolati. In particolare, se la crisi durerà a lungo e porterà a un alto e persistente tasso di disoccupazione, perderà di credibilità l'idea che la tutela del lavoro sia dannosa per l'occupazione. È un'opportunità per ristabilire un livello ragionevolmente elevato di tutela del lavoro dove questa è diminuita in misura maggiore, vietando le forme più precarie dei contratti di lavoro in cui è rimasta intrappolata una quota significativa della forza lavoro. Tale politica aiuterebbe anche la costruzione di interessi comuni fra i salariati.

Questa trasformazione istituzionale richiede una regolamentazione della concorrenza e una sua severa limitazione per quanto riguarda i servizi pubblici. Se la crisi è un'opportunità per celebrare il "ritorno dello stato", questa opportunità dovrebbe essere sfruttata per limitare il coordinamento delle attività attraverso meccanismi di mercato e per restituire allo stato un ruolo strategico nei settori che sono ritenuti cruciali per il futuro. Ciò è particolarmente vero per la ricerca e l'attività scientifica. Il legame di tali attività con le politiche industriali non implica che la ricerca debba essere assoggettata alle esigenze della produzione industriale, ma che l'economia debba fare il miglior uso possibile delle opportunità offerte dall'avanzamento della conoscenza. Ciò significa che la visione di una società basata sui servizi che mantiene nei paesi sviluppati soltanto le attività ad alta tecnologia e lascia la maggior parte della produzione industriale per il mercato mondiale alle economie emergenti deve rimanere quella che è: una semplice fantasia.

Questo programma non implica la restaurazione delle istituzioni del fordismo. I modelli di capitalismo del dopoguerra sono stati costruiti su un compromesso tra capitale e lavoro che ha lasciato il potere decisionale al primo in cambio di una crescita

costante di reddito reale per il secondo. Il nuovo compromesso che viene qui delineato non lascia questo potere al capitale. Al contrario, i lavoratori devono avere importanti poteri di decisione e non solo di consultazione. La realizzazione di tale programma richiederà la costruzione di nuove alleanze e compromessi sociali. Esse saranno il risultato delle iniziative politiche e sociali che sapranno sfruttare le opportunità offerte da questo periodo di incertezza prodotto dalla crisi.

Per saperne di più

- Amable B. (2009), *Structural reforms in Europe and the (in)coherence of institutions*, in "Oxford Review of Economic Policy", 25(1), pp. 17-39.
- Amable B., Demmou L., Ledezma I. (2009), *The Lisbon strategy and structural reforms in Europe*, in "Transfer: European Review of Labour and Research", 15(1), pp. 33-52.

## Francesco Garibaldo | Come difendere il lavoro

*La strada per difendere il lavoro passa per l'obiettivo della piena occupazione come vincolo primario per le politiche economiche, per una riduzione della precarietà e un'estensione dei diritti a scala europea, per un rilancio del senso del lavoro tra i giovani come possibilità di espressione della propria creatività, e per un rinnovamento dei soggetti sociali e politici che vogliono rappresentare il lavoro.*

Il lavoro, cioè i lavoratori e le lavoratrici in carne e ossa, può essere difeso reattivamente, cioè reagendo agli eventi man mano che accadono e nel luogo dove essi accadono, o proattivamente, risalendo cioè alle determinanti sociali, economiche, politiche e istituzionali – locali, nazionali e sovranazionali – che indeboliscono le concrete condizioni nelle quali il lavoro si svolge. Storicamente, in Europa, si era creata una divisione del lavoro tra chi si occupava della parte reattiva e di alcuni elementi proattivi, i sindacati, e chi invece dei diritti sociali, della legislazione per

Francesco Garibaldo è un sociologo industriale. È stato direttore dell'Ires (Istituto di ricerche economiche e sociali) dal 1992 al 1998 e dell'Istituto per il lavoro (Ipl) dal 1998 al 2008. Tra i suoi lavori recenti: con G. Baglioni *Quale futuro per il sindacato?* (Socialmente, 2010); *Custos, quid nocetis? Perché l'occupazione resta al primo posto* in "Alternative per il socialismo", n. 10, 2009.

il lavoro, di costruire una società più egualitaria, cioè i partiti che volevano rappresentare i lavoratori, in primo luogo quelli riconducibili a una prospettiva socialista, prospettiva che rappresentava ben più che una proposta sociale e politica. Tutto ciò è oggi saltato: non vi sono più partiti radicati nel mondo del lavoro con lo scopo principale di difenderlo, i sindacati sono molto indeboliti anche nella loro funzione difensiva primaria, le istituzioni europee, compresa la Corte di giustizia, sono tuttora dominate da una cultura liberista; la difesa del lavoro non può essere quindi forzata in un'inesistente e artificiosa distinzione di ruoli sindacali e politici.

Negli ultimi trent'anni il mondo del lavoro ha conosciuto processi rilevanti di frammentazione aziendale e settoriale, legati alla natura dei processi di ristrutturazione, in un quadro di forte concentrazione capitalistica europea. Vi è stata, infatti, una concentrazione capitalistica senza una centralizzazione, anzi con una riarticolazione dei processi produttivi organizzati in filiere. A questa ristrutturazione produttiva ha corrisposto una disarticolazione del mercato del lavoro. In questo contesto è esplosa la crisi attuale, che ha aggravato tutti gli elementi di frammentazione, sino a vere e proprie guerre tra poveri. Per fare proposte per una politica del lavoro bisogna avere ben presente questo quadro drammatico.

### **Quattro compiti da assolvere**

In un quadro così destrutturato il primo compito è di ricostruire una prospettiva comune e fortemente simbolica di unificazione delle aspirazioni comuni a tutti coloro che lavorano. A me pare che tale elemento sia la proposta della *piena occupazione* come vincolo assoluto di tutte le politiche pubbliche e come obiettivo prioritario del movimento sindacale e della sinistra politica. La piena occupazione come vincolo assoluto

rappresenta, infatti, il capovolgimento pieno di tutti gli assunti pratici e teorici che hanno retto le politiche nazionali ed europee degli ultimi trent'anni, sia a destra sia a sinistra. Propora comporta in primo luogo che, a fronte della crisi, si difenda in modo intransigente ogni posto di lavoro sbarrando la strada alla prassi capitalistica tradizionale, specialmente in Italia, di una ristrutturazione che risparmia forza lavoro; difendere ogni posto non implica non considerare processi di ristrutturazione e riconversione, ma vincolarli alla difesa quantitativa rigorosa dei livelli occupazionali esistenti nelle diverse realtà territoriali dell'Europa, impedendo forme di desertificazione sociale, stile Detroit.

In secondo luogo, propora significa contrastare l'insieme degli istituti legislativi e politici che hanno costruito la precarizzazione della forza lavoro attraverso la deregolamentazione delle legislazioni sul lavoro; bisogna riprendere un ragionamento europeo, (si veda l'approccio proposto da Alain Supiot), su un nuovo diritto del lavoro. Le nuove filiere produttive articolano il mondo del lavoro in innumerevoli segmenti con status e condizioni lavorative molto diverse, tra i luoghi di lavoro, e contemporaneamente in ogni posto di lavoro si ha una segmentazione dei lavoratori con gradi diversi di stabilità, di status e di condizioni lavorative. Infine tra i diversi paesi dell'Unione Europea a 27 si hanno differenziali rilevanti delle condizioni generali, giuridiche e di fatto, di chi lavora. Ciò è possibile anche perché il diritto del lavoro viene sempre più sospinto, come nell'Ottocento verso il diritto commerciale, grazie anche agli orientamenti della corte di giustizia europea.

In terzo luogo significa che la linea neomercantilista, sulla quale la Germania vuole schierare tutta l'Europa – con le conseguenze di una pressione al ribasso su salari e occupazione – deve essere messa in discussione, a favore di un'uscita dalla cri-

si legata ai consumi sociali e a un generale innalzamento degli standard sociali per tutta la popolazione europea.

In quarto luogo ciò implica che il reddito derivi di norma dal lavoro e che il welfare debba rappresentare una difesa verso situazioni eccezionali e non una forma di socializzazione dei costi sociali della ristrutturazione capitalistica.

La piena occupazione come orizzonte politico e culturale per quanto oggi, nella crisi, possa rappresentare un vero momento unificante e “sovversivo” dell’ordine costituito e di quello che si vuole costituire, non è sufficiente per parlare ai giovani. Vi è, infatti, un problema di *sensu del lavoro* che oggi trascina con sé anche il senso della formazione, generando una crisi della scuola di massa. L’innovazione di cui l’industria europea, per non parlare di quella italiana, ha oggi un bisogno profondo deve nascere non dalla selezione tecnocratica e neo-aristocratica, di una élite che emerge da una enorme “plebe del lavoro”, ma da una creatività di massa, della mobilitazione cioè delle capacità creative dell’insieme della forza lavoro; ciò richiede una trasformazione profonda dei modi di organizzare i processi produttivi e una loro “democratizzazione”.

La possibilità di espressione della propria creatività è un tema fortemente sentito tra i giovani; fino a oggi è stato elaborato in una prospettiva individualistica, contrapponendolo al “lavoro normale”, cioè di routine; oggi è il momento di riprenderlo come un tema del “lavoro normale”, come la possibilità nel “lavoro normale” di creare circuiti che generano in modo continuo nuove routine. Qui si può radicare una nuova riflessione sul ruolo e i contenuti della formazione e della scuola. Il capovolgimento del valore anche simbolico attribuito al lavoro dipendente in questi trent’anni richiede inoltre la messa in discussione del suo valore economico, delle sue condizioni di esercizio (ambiente, sicurezza, rispetto della dignità della persona), delle sue moda-

lità organizzative. Siamo al paradosso che nelle società più ricche del mondo milioni di lavoratori e lavoratrici vivono condizioni di incertezza economica e insicurezza, anche fisica, che non conoscevamo da cent'anni. Il "lavoro normale" deve raggiungere quindi nuovi standard per tutti, sia di salario, sia di sicurezza, sia di dignità personale, per opera dell'iniziativa sindacale, sociale, politica ed istituzionale.

### **Un'Europa democratica ed egualitaria**

Il lavoro non può essere solo difeso punto per punto, se non come forma di lotta, ma richiede la prospettiva di un diverso assetto dell'Europa, frutto della solidarietà tra i lavoratori. Oggi l'Europa è a rischio d'involuzione e rottura; questo è il risultato della scissione tra un'Europa economica e una sociale, e della costruzione di un'Europa delle élite. Per superare tale scissione occorrerebbe uno statuto europeo del lavoro che omogeneizzasse i diritti individuali di chi lavora, desse uno statuto costituzionale al diritto di sciopero e a quello di organizzazione, definisse criteri democratici obbligatori per la stipula dei contratti.

La costruzione di un'Europa diversa, di un "paese" democratico ed egualitario, richiede di affrontare la radice della crisi, che deriva da un modello di sviluppo basato su una sovraccapacità produttiva europea derivante dalla forzatura neomercantile della Germania e di alcuni paesi da un lato, e dalla corrispondente trasformazione di altri paesi in economie di prevalente consumo, sostenuto dal debito dello stato e delle famiglie. Oggi si vuole riproporre tale modello, abbandonando lungo la strada le vittime della fase precedente, siano esse aziende, settori, aree territoriali o intere nazioni (come la Grecia) lungo una spirale che porta alla crisi dell'Europa e a vere e proprie avventure sociali e politiche. Sono quindi necessarie politiche macroeconomiche e industriali alternative; ma esse sono quasi impossibili



senza la costruzione delle istituzioni politiche democratiche di cui uno “stato sovrano” ha bisogno, e senza soggetti sociali concreti – a scala europea – che le rivendichino e le propongano.

Si tratta quindi di rioccupare, come sindacati e sinistra politica, lo spazio pubblico europeo rivolgendosi direttamente a quelle masse che la deriva elitaria ha considerato come forza lavoro “usa e getta”, proponendo loro di resistere per percorrere nuove strade. La crisi, per usare la battuta di Lawrence Summers, sta evolvendo verso “una ripresa statistica ma una recessione umana”; Moises Naim, a Ginevra, ha ipotizzato uno scenario di forte differenziazione tra Europa, Stati Uniti e Asia, e per l’Europa vi è il rischio di uno scenario a L, cioè di una lunga e prolungata stagnazione, accompagnata da ristrutturazioni selvagge. Per gli Stati Uniti si prevede la U, cioè una risalita lenta, e per l’Asia la V, cioè una ripresa rapida. Quindi, se non ora, quando?

Perseguire un obiettivo siffatto richiede la costruzione e/o la riforma dei soggetti sociali e politici che si candidano a percorrere questa strada, nella direzione di un rapporto democratico, aperto, non giacobino-elitario, verso coloro che si pretende di rappresentare, e una chiara e inequivocabile scelta di campo dalla parte del lavoro, una rottura con gli interessi costituiti che hanno sino ad ora controllato l’agenda politica e istituzionale europea.

Per saperne di più

AA.VV.(2007-2009), *Il lavoro che cambia, raccolta di saggi della “Commissione Carniti”*. Si veda il sito <http://www.portalecnel.it/Portale/IndLavrapportiFinali.nsf/vwCapitoli?OpenView&Count=40>

Glyn A. (2006), *Capitalismo scatenato*, Brioschi.

Minsky H. P. (2008), *Stabilizing an unstable economy*, McGraw Hill.

Supiot A. (2006), *Il futuro del lavoro*, Carocci.

## Eileen Appelbaum | I vantaggi di una buona occupazione

*Più voce al lavoro, per avere più lavoro. Il rafforzamento delle relazioni sindacali e l'innovazione nell'organizzazione del lavoro procedono insieme, e sono i prerequisiti della crescita futura. La strada per rilanciare salari e produttività passa per la diffusione di pratiche lavorative ad alta performance e richiede innalzamento del salario minimo, lotta alle discriminazioni tra lavoratori, potenziamento delle leggi a tutela del lavoro, redistribuzione del carico lavoro/famiglia.*

La crisi economica globale ha avuto origine dall'insostenibile crescita del debito negli Stati Uniti. Tale crescita deriva da tre cause: crescente deficit commerciale, deregolamentazione dei mercati finanziari e salari reali stagnanti o in calo per la maggior parte dei lavoratori. Il deficit commerciale è salito fino a quasi il 6% del Pil nel 2006 e ha gravemente accresciuto l'indebitamento cumulato degli Stati Uniti verso il resto del mondo, in particolare nei confronti della Cina e degli altri paesi con bilance commerciali in attivo e forte crescita delle esportazioni. Nei mercati finanziari, un cospicuo aumento della leva finanziaria, dei prestiti ad alto rischio e dei debiti ipotecari ha provocato bolle

Eileen Appelbaum è professore e condirettore del Center for Women and Work della Rutgers University, New Jersey. Le sue ricerche si concentrano sui salari e le politiche del lavoro negli Stati Uniti e in Europa.

speculative nel mercato azionario e in quello immobiliare. Salari stagnanti, combinati con un facile accesso a mutui ipotecari e prestito al consumo, si sono risolti in un rapido aumento del debito delle famiglie.

Molto è stato scritto riguardo alle misure necessarie per ridurre gli squilibri nel commercio mondiale e stabilizzare i mercati finanziari. Poca attenzione è stata invece dedicata alle misure di sostegno alla crescita dei redditi dei lavoratori, un problema che va oltre i confini degli Stati Uniti. La quota degli occupati con bassi salari è salita a livelli inaccettabili in molti paesi. Fanno eccezione quelli dove il salario minimo è alto e si fanno rispettare le normative in materia di occupazione (per esempio in Francia) o dove la densità sindacale rimane alta e c'è una spinta alla modernizzazione e all'aggiornamento delle qualifiche (per esempio la Danimarca). In molti paesi, la stagnazione dei salari e la creazione di una vasta sottoclasse di persone che vivono in povertà nonostante abbiano un lavoro è il risultato di una serie di fattori: il declino della presenza sindacale, un basso o inesistente salario minimo nazionale, la discriminazione dei lavoratori part-time o occasionali (per la maggior parte donne), un accesso limitato agli incentivi per conciliare famiglia e lavoro, una debole applicazione della legislazione sul lavoro e l'occupazione, e il fatto che i datori di lavoro riescono spesso a sfuggire ai vincoli e controlli istituzionali. Questi sviluppi sono stati aggravati dall'azione degli *hedge fund* e delle società di *private equity*, che appesantiscono le aziende di debiti e si affidano poi alla "disciplina" del pagamento di alti tassi di interesse per esercitare pressione sulle imprese indebitate, spezzettarle, ridurre i salari e i benefit, ridimensionare l'occupazione allo scopo di aumentare i margini o per incrementare il prezzo delle azioni (per gli *hedge fund*) o per vendere attività aziendali e distribuire i guadagni agli investitori (per i fondi di *private equity*).

La ripresa economica e la crescita, al di là dell'attuale periodo di forte stimolo fiscale e degli ampi deficit di bilancio voluti dai governi, richiederanno un aumento del consumo delle famiglie. Una ripresa e una crescita prolungata richiedono che questa inversione di tendenza sia basata sull'aumento dei redditi reali e non sulla crescita del debito.

### **Le politiche sul posto di lavoro**

Trasformare gli Stati Uniti e gli altri paesi ad alto reddito in economie che siano di nuovo in grado di offrire un'occupazione per tutti richiede cambiamenti significativi: creare lavori che utilizzino pienamente la conoscenza e le qualifiche dei lavoratori; sostenere l'innovazione, la produttività, e i profitti; far sì che i lavoratori condividano equamente i risultati dello sviluppo.

*Adottare nuove pratiche nei luoghi di lavoro:* il raggiungimento di alti livelli di performance richiede pratiche che aumentino le conoscenze degli occupati e l'abilità di creare valore, realizzate di concerto con nuovo capitale o investimenti tecnologici. Le pratiche di lavoro ad alta performance (High performance work practices) hanno una triplice funzione: promuovono lo sviluppo del capitale umano, risolvendosi in qualifiche più elevate per gli occupati e in una maggiore personalizzazione dei servizi; coinvolgono i dipendenti in attività di *problem solving* e nel miglioramento delle performance; creano capitale sociale organizzativo che facilita la condivisione delle conoscenze e il coordinamento del lavoro.

Vari studi, su casi che variano dalle scuole pubbliche alle linee aeree, hanno dimostrato i vantaggi per le imprese – in termini di efficienza, qualità e performance finanziaria – derivanti dall'utilizzo di pratiche di lavoro che incoraggiano uno sviluppo simultaneo di capitale umano e capitale sociale. I lavoratori

beneficiano dei miglioramenti nelle qualifiche e nel capitale sociale, e più del 70% preferisce questi sistemi di lavoro rispetto ai sistemi tradizionali, siano essi sindacalizzati o non. I sindacati sono importanti e la combinazione di meccanismi formali e informali per incoraggiare l'espressione delle opinioni degli occupati migliora gli effetti sulla produttività delle pratiche ad alta performance. Per i lavoratori, la combinazione di rappresentanze sindacali con tali pratiche tende a essere associata a salari più alti, alcuni dei quali sono raggiunti attraverso una condivisione dei guadagni o simili pratiche di compensi collettivi.

*Stabilire e migliorare gli standard minimi di occupazione:* i governi, inclusi gli Stati Uniti, dovrebbero fissare un salario minimo nazionale corrispondente a due terzi del salario mediano, indicizzato a una combinazione di inflazione e crescita della produttività, così da eliminare la disumanità di un salario sotto la soglia di povertà. Nessuna persona che lavori a tempo pieno dovrebbe vivere in povertà. Ma i lavoratori necessitano di qualcosa in più che un salario che permetta loro di vivere. Troppi lavoratori, sia uomini che donne, sono ancora costretti a scegliere fra il mantenere le loro famiglie e avere tempo da dedicare a esse. I paesi che adottano politiche a supporto di una conciliazione fra vita lavorativa e vita familiare troppo spesso escludono da questi benefici gli occupati occasionali, quelli *part-time* o con moduli di lavoro a orario ridotto. A ciascun lavoratore dovrebbe essere garantito un numero minimo di giorni di malattia retribuiti dal datore di lavoro e giorni di vacanza pagati. I dipendenti dovrebbero avere il diritto a un più ampio controllo sul loro programma di lavoro così che essi non siano penalizzati nella responsabilità di assistenza ai familiari. I datori di lavoro dovrebbero essere incoraggiati a offrire orari ridotti per i lavori a tempo pieno. Da ultimo, attraverso il gettito fiscale, si dovrebbero fi-

nanziare programmi di sostegno per le famiglie e programmi di assicurazione per malattia, simili ad assicurazioni contro la disoccupazione, che garantiscano protezione del lavoro e accessibili congedi per la famiglia e per malattia a tutti i lavoratori.

*Potenziare le leggi sul lavoro e sull'occupazione:* i governi devono consolidare e modernizzare l'attuazione delle norme che governano i rapporti di lavoro, sia rafforzando le misure tradizionali, che facendo crescere le capacità e le risorse di sindacati e associazioni per monitorare l'osservanza delle regole. La crescita delle reti di subfornitura e dell'occupazione degli immigrati, combinata con una debole applicazione della legge, ha ridotto i salari e le condizioni di lavoro di molti lavoratori.

*Riformare la legislazione del lavoro:* consolidare o rafforzare il diritto del lavoro è condizione necessaria perché si sviluppino la collaborazione nella gestione del lavoro e le pratiche ad alta performance che sono state descritte sopra. Inoltre, i sindacati sono stati storicamente la più forte e coerente istituzione per ottenere miglioramenti nei salari dei lavoratori e ridurre le disuguaglianze di reddito, orizzontali e verticali. Il declino della presenza dei sindacati in molti paesi rende chiaro che il diritto del lavoro deve essere rafforzato per sostenere i diritti fondamentali dei lavoratori. Ristabilire la capacità dei lavoratori di organizzarsi e contrattare collettivamente è il primo passo per far crescere di nuovo insieme salari e produttività. Le riforme della legislazione sul lavoro dovrebbero incoraggiare l'innovazione sul posto di lavoro e trasformare i rapporti di lavoro, in modo da contribuire alla ripresa economica e a una prosperità condivisa. In particolare, si dovrebbe riaffermare o rafforzare il diritto dei lavoratori a iscriversi al sindacato e ad accedere alla contrattazione collettiva.

## Conclusioni

Le trasformazioni nelle politiche e nelle pratiche del lavoro, necessarie per la ripresa economica e per una crescita sostenibile, sono obiettivi raggiungibili. Come si è visto, ciò che si richiede è una strategia in tre parti: innanzitutto l'adozione di innovazioni nella gestione e nell'organizzazione del lavoro che creino buoni lavori e un'alta produttività in grado di sostenerli; secondariamente il rafforzamento, l'aggiornamento e il rispetto di politiche per il lavoro e per l'occupazione e standard minimi di occupazione appropriati alla forza lavoro di oggi; e infine una nuova piattaforma di diritti per i lavoratori che consenta loro di negoziare quelle pratiche di lavoro in grado di aumentare l'efficienza e far crescere i salari in linea con i miglioramenti nella produttività.

## **Annamaria Simonazzi**

### Lavoro e spesa sociale, una politica per le donne

*La prima fase della crisi ha colpito in Europa gli uomini più che le donne. Ma nel medio periodo le cose potrebbero cambiare. E il sostegno al reddito e al lavoro delle donne è essenziale per uscire dalla recessione. Le ricette: nuova organizzazione del lavoro, incentivi alla redistribuzione di lavoro retribuito e lavoro di cura, infrastrutture sociali. Ma lo spostamento verso un nuovo mix di domanda, con un ruolo maggiore dei servizi, va governato per evitare una guerra tra poveri.*

Nel corso dell'ultimo decennio l'occupazione femminile è cresciuta notevolmente in tutti i paesi sviluppati. Sei degli otto milioni di nuovi posti di lavoro creati dal 2000 nell'Unione Europea sono stati occupati da donne. Il trend ascendente dell'occupazione femminile è stato interrotto dalla crisi, che tuttavia sembra aver colpito, per ora, più duramente i maschi. In un mercato del lavoro caratterizzato, rispetto alle crisi precedenti, da un più stretto legame tra ciclo e occupazione, dovuto alla diffusione dei contratti atipici e alla riduzione delle reti di protezione tradizionali la disoccupazione maschile è cresciuta più

Docente di economia all'Università di Roma La Sapienza e presidente del comitato scientifico della Fondazione Brodolini. Attualmente è co-coordinatore scientifico del network europeo Egge (Employment and Gender Equality Issues). Fa parte della redazione del sito inGenere ([www.ingenere.it](http://www.ingenere.it)).



rapidamente di quella femminile. Fenomeno che ha fatto sì che, nella media europea si giungesse a un quasi pareggio, con un tasso di disoccupazione pari adesso al 9,8% per gli uomini e al 9,3% per le donne (dati Eurostat, febbraio 2010).

Tale diverso impatto della crisi sull'occupazione di maschi e femmine è comune anche alle precedenti recessioni ed è dovuto al fatto che ai primi posti tra i settori maggiormente colpiti ci sono il manifatturiero, i trasporti e la finanza, tutti settori a prevalente occupazione maschile. Subito dopo però, vengono la pubblica amministrazione e i servizi pubblici: si sono dunque indeboliti alcuni fattori tradizionali di protezione del lavoro femminile, che, in passato, avevano consentito alle donne di contenere le perdite. Di questo è bene tener conto, prima di giungere alla conclusione affrettata per cui la crisi starebbe favorendo un fenomeno di maggiore uguaglianza "verso il basso" tra uomini e donne. Una conclusione che va approfondita, alla luce della specificità di singoli paesi (come quelli mediterranei, tra cui l'Italia) e dei potenziali aggiustamenti di medio periodo.

In paesi come l'Italia, caratterizzati da una partecipazione femminile al mercato del lavoro ancora bassa, il dato sulla disoccupazione è ancora lontano dal "pareggio": 9,7% la disoccupazione femminile, 7,7% quella maschile (Eurostat 2010). Nel nostro caso, il dato sulla disoccupazione va letto – più che altrove – insieme al dato sulla "inattività", cresciuto di 2,3 punti percentuali fra il dicembre 2008 e il dicembre 2009 per gli uomini e di 0,5 punti per le donne. Il minore aumento per le donne è controintuitivo: ci si aspetterebbe infatti che in una recessione esse siano le prime a scomparire fra gli inattivi. Vi sono invece più ragioni che spiegano la nuova, tenace determinazione da parte delle donne a rimanere sul mercato del lavoro anche quando le condizioni della domanda appaiono sfavorevoli. Fra queste, la maggiore istruzione delle coorti più giovani e la crescente ne-

cessità di integrare il reddito familiare. Nella misura in cui la crisi colpisce in maniera preponderante la componente maschile del reddito, diventa cruciale, per restare al di sopra della soglia della povertà, il reddito femminile, che però può essere un ammortizzatore solo parziale contro la perdita di reddito familiare dovuta alla disoccupazione maschile. Questo per effetto del differenziale salariale di genere, della segregazione verticale, e in definitiva di un sistema di welfare e di protezione sociale ancora a misura di un'organizzazione del lavoro (e della società) ferma agli anni sessanta, quando il capofamiglia maschio era il solo *breadwinner*. Se invece è la donna a perdere il lavoro, nella maggior parte dei casi la famiglia potrà contare su un sussidio di disoccupazione più basso o su nessun sussidio.

Il protrarsi della crisi nel medio periodo può cambiare il costo relativo e comportare seri rischi per l'occupazione femminile. Innanzitutto, è assai probabile che gli effetti si estendano anche a settori finora relativamente protetti. Esigenze di riequilibrio dei conti pubblici, che avevano portato già prima dello scoppio della crisi a tagli delle spese per servizi in alcuni paesi europei, possono farsi ancora più severe per effetto dell'espansione dei deficit dovuti alla caduta delle entrate, e alla priorità data alla difesa di alcuni settori, quali il settore finanziario e manifatturiero.

Il perdurare della crisi potrebbe anche indurre a preferire di difendere l'occupazione maschile e/o riservare gli scarsi posti di lavoro agli uomini. In quest'ottica la spesa per servizi non solo può essere considerata un bene di lusso, di cui si può fare a meno in caso di ristrettezza di risorse, ma in alcuni casi il taglio dei servizi può prendere la forma di misure volte a rispingere le donne verso casa: con trasferimenti e sussidi monetari a sostegno della cura o la concessione di generosi periodi di aspettativa per ragioni di cura riservati, nei fatti, solamente alle donne, senza un'estensione e un coinvolgimento vero anche degli uomini.

In conclusione, se la crisi si protrae, l'uscita dal mercato del lavoro, così come il passaggio al lavoro informale o precario o l'aumento del lavoro non pagato rimangono tuttora più probabili per le donne.

### **Politiche di genere contro la crisi**

I problemi della crisi si intrecciano con i problemi più strutturali che le economie avanzate si trovano ad affrontare. La crisi pone infatti con drammaticità l'esigenza del sostegno del reddito familiare, e dunque richiede la revisione degli istituti della protezione sociale volta a garantire l'eguaglianza di trattamento del reddito fra i due sessi. La sostenibilità di lungo periodo di un sistema economico che richiede il lavoro di entrambi i genitori presuppone inoltre l'esistenza di servizi di cura per i figli. Infine, l'invecchiamento della popolazione solleva problemi che riguardano sia il lato dell'offerta (il reperimento delle risorse finanziarie e di lavoro per offrire i servizi di cura per una popolazione sempre più anziana) che il lato della domanda (la necessità cioè di riconvertire le risorse per il sostegno di un diverso modello di domanda).

L'Advisory Committee on Equal Opportunities della Commissione europea ha stilato una lista di raccomandazioni per gli stati membri. Tre le grandi aree di intervento: revisione del sistema di sostegno al reddito per la disoccupazione, riforma del sistema dei congedi e investimenti in infrastrutture sociali. Per quanto riguarda il primo punto è importante rilevare come possano essere attuate misure per la parità di genere che non comportano necessariamente un aumento di spesa: le opzioni spaziano dall'introduzione di un assegno fisso uguale per tutti, per ridurre le disparità di trattamento, alla transizione verso forme universali di indennità.

Una famiglia basata sul reddito da lavoro di entrambi i genitori richiede una riforma corrispondente nell'organizzazione

del lavoro: flessibilità nei tempi, un sistema integrato di permessi e di aspettative che non discrimini le donne. Si tratta, da un lato, di incentivare e aiutare le imprese ad attuare quella ristrutturazione organizzativa che renda operante la normativa sulla maternità. Dall'altro, di cercare misure specifiche di riequilibrio tra il lavoro retribuito e quello di cura, con particolare attenzione a misure volte a rendere operativa una normativa che, sulla carta, prevede già la possibilità di una maggiore eguaglianza di genere nell'accesso agli istituti di conciliazione: per esempio, perché non usare la crisi per aumentare gli incentivi per il lavoro di cura dei padri lavoratori? In ciascuno di questi casi, parliamo di riforme che non hanno rilevanti impatti sulla finanza pubblica, che sono rese necessarie da trasformazioni di lungo periodo della nostra società e del ruolo delle donne in essa, ma la cui urgenza è rafforzata dalla crisi economica, al cui superamento possono contribuire, facendo aumentare l'occupazione femminile.

### **Un nuovo mix di domanda**

Anche se la discussione politica predilige spesso le infrastrutture fisiche, la necessità di espandere le infrastrutture sociali è un portato del cambiamento demografico e sociale in corso. Le infrastrutture sociali inoltre hanno un impatto positivo contro la discriminazione di genere e sono raccomandate dall'Advisory Committee on Equal Opportunities della Commissione europea. Ma che ripercussioni ha tale linea di azione sulle politiche dell'occupazione e della domanda?

Nelle *Conseguenze economiche del declino della popolazione*, presentato nel 1937 alla Eugenics Society, Keynes prevedeva che la riduzione del tasso di crescita della popolazione, richiedendo un minor tasso di accumulazione, avrebbe comportato l'insorgere di problemi di domanda. Per assicurare la prosecuzione della crescita, osservava, la riduzione del tasso di crescita

della domanda avrebbe richiesto politiche compensative, per esempio una redistribuzione del reddito, volta a ridurre la propensione al risparmio dell'economia, o una riduzione del tasso di interesse tale da rendere più vantaggiose tecniche a maggior intensità di capitale, o da spostare la composizione dei consumi verso beni che richiedessero una più alta intensità di capitale.

Mi pare che la previsione di una "sovraproduzione generalizzata di merci" (*general glut of commodities*), collegata anche con il progressivo invecchiamento della popolazione, sia realistica, ma che la soluzione vada cercata, oggi, in una ricomposizione della domanda a favore della soddisfazione di bisogni (a tutt'oggi ampiamente insoddisfatti) di servizi alla persona: assistenza, sanità, istruzione, cultura. La necessità di espandere il settore dei servizi di cura, per esempio, è ben documentata. Fra il 1995 e il 2001 sono stati creati più di 2 milioni di posti di lavoro nel settore della salute e della cura, pari al 18% della creazione totale di posti di lavoro. Se in alcuni paesi dell'Unione Europea l'occupazione in questi settori conta già per più del 10% di quella complessiva, il Cedefop (l'agenzia europea per la promozione dello sviluppo dell'istruzione e formazione professionale) prevede che nel 2020 quasi tre quarti dei posti di lavoro nell'Unione Europea a 25 saranno nei servizi, con un aumento superiore alla media dei servizi non di mercato, in particolare sanità e servizi sociali (con un impatto più favorevole per l'occupazione femminile).

La nostra società si trova dunque di fronte all'esigenza di trovare una soluzione al problema di come attuare questa conversione dei consumi, e il connesso trasferimento di risorse dal settore della produzione dei beni a quello dei servizi. Il costo dei servizi tenderà necessariamente a lievitare (relativamente al costo dei beni) per l'effetto congiunto di una minore crescita della produttività (la famosa "malattia dei costi" di Baumol) a fronte di un eguale

tasso di crescita dei salari (se si vogliono evitare le conseguenze deleterie connesse a una forte disuguaglianza delle retribuzioni e delle condizioni di lavoro). Il problema, come è ovvio, riguarda principalmente come finanziare questi servizi, ricordando che la loro incidenza è fortemente regressiva. Ci sono due vie possibili: fornire strutture e istituzioni di supporto alle famiglie, o lasciare che il conflitto tra potere d'acquisto delle famiglie e costo dei servizi venga risolto attraverso un'ampia disponibilità di lavoratori di cura a basso salario. Questa è una partita che si sta attualmente giocando in tutti i paesi europei.

Per saperne di più

Bettio F., Smith M., Villa P. (2009), *Women in the current recession.*

*Challenges and opportunities*, paper presentato a Stoccolma alla conferenza del 15-16 ottobre 2009 "What does gender equality mean for economic growth and employment?". Una sintesi *Le donne nella grande crisi. Sfide e opportunità* è stata pubblicata su [www.ingener.it](http://www.ingener.it)

Simonazzi A., Villa P., Naticchioni P., Lucidi F. (2009), *Continuity and change in the Italian model*, in Bosch G., Lehdorff S., Rubery J. (a cura di), *European employment models in flux. A comparison of institutional change in nine European countries*, Palgrave Macmillan.

Advisory Committee on Equal Opportunities for Women and Men (2009), *Opinion on the Gender Perspective on the Response to the Economic and Financial Crisis*, 10 June.

Williams J. C., Boushey H. (2010), *The Three Faces of Work-Family Conflict.*

*The Poor, the Professionals, and the Missing Middle*, Center for American Progress e Center for WorkLife Law, January. Pdf scaricabile dal sito <http://www.americanprogress.org/issues/2010/01/pdf/threefaces.pdf>

Keynes J. M. (1946), *The Galton Lecture*, in "Eugenics Review", vol. 38, n.1, pp. 39-40.

Cedefop (2008), *Skill needs in Europe. Focus on 2020*, Office for Official Publications of the European Communities. Il pdf è scaricabile dal sito [http://www.cedefop.europa.eu/etv/Upload/Information\\_resources/Bookshop/498/5191\\_en.pdf](http://www.cedefop.europa.eu/etv/Upload/Information_resources/Bookshop/498/5191_en.pdf)

## Angelo Marano | Aumentare i salari serve a tutti

*Con la crisi è crollato il fragile modello distributivo che ha tenuto insieme bassi salari e alta domanda, con debito crescente. Per evitare di cadere in un'altra bolla, o passare a un modello distributivo ancora peggiore e instabile, occorre cambiare registro: rilancio della domanda, redistribuzione dei redditi e nuovo ruolo del pubblico.*

Nel decennio passato gli “effetti ricchezza” originati dall'aumento dei prezzi delle abitazioni e delle quotazioni dei titoli hanno permesso, negli Stati Uniti ma non solo, alle classi medie e medio-basse di mantenere, attraverso un crescente indebitamento, il proprio standard di vita, anche a fronte di redditi da lavoro in stasi o in peggioramento. Sono anni di forte contenimento del costo del lavoro (sia a livello salariale che contributivo); allo stesso tempo, con i propri redditi, le famiglie devono farsi carico in misura crescente anche dei costi sanitari, pensionistici, dell'istruzione, dei trasporti, degli affitti, dei servizi essenziali. La quadratura del cerchio è offerta dalla bolla finanziaria, che permette a molti di illudersi di poter comunque far fronte

Angelo Marano è economista e dirigente pubblico. Esperto di welfare, ha pubblicato tra l'altro *Avremo mai la pensione?* (Feltrinelli) e collabora all'annuale *Rapporto sullo stato sociale*. Partecipa da sempre alla campagna Sbilanciamoci!

a tutte le spese; d'altra parte, a livello di sistema creditizio, l'innovazione finanziaria aumenta la disponibilità complessiva di credito e permette di estenderne l'offerta anche a individui e imprese a rischio.

Se lo scoppio della bolla e la successiva crisi economica segnano la fine di un modello distributivo che si illudeva di coniugare elevati consumi e bassi salari, bisogna chiedersi quali altri sistemi di regolazione si affermeranno nell'uscita dalla crisi, ovvero quale dei vari soggetti in gioco potrà esprimere una domanda adeguata.

Una possibilità è che dalla crisi non si esca proprio. Che ancora per anni ci trascineremo in uno scenario di depressione invero già attuale in Italia, ma che potrebbe generalizzarsi agli altri paesi, con la compressione dei salari che deprimerebbe la domanda e per questa via l'occupazione, in una spirale perversa. L'eventualità che una tale situazione si realizzi è tutt'altro che remota, anche perché, laddove la finanza si considera, probabilmente con eccessivo ottimismo, "fuori dal tunnel", così non è per l'economia reale. Un'economia reale che potrebbe venire ulteriormente colpita dal mutamento delle condizioni di politica economica: già molti economisti e organizzazioni internazionali premono per il ritorno a condizioni "normali" di gestione delle politiche monetaria e fiscale, col risultato che è verosimile che i tassi inizino a salire (con conseguente aggravio di oneri per i debitori) e i deficit pubblici a ridursi drasticamente in un sistema economico ancora fragile.

Una seconda possibilità è che, a quella esplosa, segua un'altra bolla, che riproduca lo stesso meccanismo di regolazione fin qui descritto. Scenario possibile, perché molti e forti sono i poteri che puntano a fare come se nulla fosse stato, pronti a riprendere i giochi sui mercati finanziari e la speculazione (lo testimonia ad esempio la fiera opposizione alla riforma della re-



golamentazione finanziaria). D'altra parte, se è pur certo che nuove bolle si creeranno anche in futuro, è improbabile che esse potranno arrivare ad assumere quel ruolo strutturale nella regolazione del sistema distributivo assunto fino al 2008. E, in ogni caso, se anche un'altra bolla di tale rilevanza si ricreasse, sarebbe probabilmente solo propedeutica a una crisi ancora più violenta della corrente, nella quale si riproporrebbe l'insostenibilità di un modello nel quale la domanda si fonda sull'illusione finanziaria e non su adeguati redditi.

Una terza possibilità è che, con una drastica inversione del modello di sviluppo fino ad ora adottato, siano non più i paesi occidentali, bensì i paesi asiatici, India e Cina in primo luogo, a "trainare" domanda e crescita. In tale scenario questi paesi, per i quali la crisi ha rappresentato solo una breve interruzione in un processo di crescita impetuosa, inizierebbero a valorizzare di più la domanda interna. Aumenterebbero così i propri flussi di importazione, col risultato che i paesi occidentali potrebbero realizzare un modello trainato dalle esportazioni, con un completo sovvertimento dei ruoli tradizionali. D'altra parte, la competizione fra i paesi dell'occidente industrializzato sul mercato delle esportazioni – pur tecnologicamente avanzate – rinnoverebbe la pressione sul lato dei costi e dei salari, confermando, anche per questa via, il sovvertimento dei ruoli rispetto ai paesi asiatici. Le prospettive che questo scenario offrirebbe all'Occidente, tuttavia, non sono molto convincenti: se pur è vero che India e Cina potranno iniziare un processo di crescita basata sulla domanda interna e aumenteranno le importazioni, vero è anche che le possibilità produttive e tecnologiche di cui dispongono rendono irrealistica l'ipotesi di una loro forte e perdurante dipendenza dalla tecnologia occidentale. Se è lecito attendersi un aumento dei flussi di esportazione verso l'Asia dell'Occidente nel suo complesso, è poco probabile che ciò possa bastare come

traino alla ripresa; in ogni caso ciò non potrebbe prescindere dal contenimento dei prezzi all'esportazione e dei salari, il che ben difficilmente consentirebbe il mantenimento dell'attuale standard di vita in Occidente.

Se gli scenari fin qui esposti non appaiono promettenti, è però possibile immaginarne uno che offra migliori prospettive alle nostre economie. Si tratta della costruzione di un modello di sviluppo nel quale un livello adeguato dei salari e un rinnovato ruolo del pubblico garantiscano una domanda interna di qualità e di dimensioni sufficienti (si veda il precedente contributo di Gnesutta).

Considerando innanzitutto l'elemento redditi da lavoro, certo, l'inversione delle tendenze nella distribuzione del reddito non può essere decisa a tavolino. È tuttavia pur vero che nei due decenni passati la caduta della quota del lavoro sul prodotto e l'aumento della quota dei profitti è stata molto forte, e quello che appare innaturale è la debolezza delle rivendicazioni da parte dei lavoratori, piuttosto che l'opposto. Da questo punto di vista, qualora dalla crisi attuale emergessero condizioni per un generalizzato rafforzamento delle rivendicazioni salariali in Occidente, comprimendo profitti e rendite e aumentando la domanda, l'economia nel suo complesso non potrebbe che trarne giovamento.

Per quanto riguarda poi il ruolo che potrebbe giocare l'operatore pubblico, esso dovrebbe esplicitarsi tanto a livello nazionale che sovranazionale. A livello nazionale, si tratterebbe di considerare la politica dei redditi non più come uno strumento di contenimento dei salari, come è stato in Italia a partire dall'accordo del 1993, bensì come strumento che persegue l'obiettivo di un elevato livello di domanda non tanto attraverso la crescita salariale, quanto attraverso il contenimento di prezzi e tariffe e/o la fornitura pubblica di beni e servizi negli ambiti nei quali il mercato è incapace di assicurare un'adeguata offerta o ge-

nera posizione di rendita: si pensi ai trasporti pubblici, ai servizi essenziali, alla scuola, alla sanità, alla previdenza, all'edilizia. È vero che tutti i paesi devono attualmente fronteggiare elevati deficit di bilancio; ma, da una parte, non è detto che si debba semplicemente tornare alla "stupida" ortodossia di Maastricht e che i tempi del rientro debbano essere così rapidi come ventilato; dall'altra, non sempre e non necessariamente l'attività pubblica di cui sopra deve tradursi nell'aumento di spesa pubblica: ad esempio, un'azione forte nel confronto con le parti sociali volta al contenimento dei prezzi e a combattere le rendite, se risulta convincente nel prospettare ritorni per tutti in termini di rilancio dell'attività produttiva, può rivelarsi efficace senza oneri per il pubblico.

Ma la politica pubblica non dovrebbe vedere come protagonisti solo i singoli stati nazionali. Da tempo molti economisti evidenziano come, in un contesto di forte interdipendenza quale quello che caratterizza le economie occidentali, è auspicabile che, almeno all'interno dell'Unione Europea, si creino fondi di stabilizzazione macroeconomica di dimensioni adeguate (in modo da affrontare con tempestività situazioni di crisi come quella della Grecia) e vengano portate avanti politiche strutturali di ampio respiro. In effetti, la raccolta di risorse per una politica fiscale e strutturale dell'Unione Europea, anche attraverso l'emissione di titoli della stessa Unione, potrebbe alimentare un processo di sviluppo ben finalizzato e coordinato. Potrebbero essere finanziati in tal modo, su scala del tutto diversa dall'attuale, progetti nel campo dell'innovazione, delle politiche industriali, delle infrastrutture, dell'ambiente, dei beni collettivi (c'è da sperare che non si attuino, invece, progetti che si traducono in maggiori spese militari – si veda il precedente capitolo di Pianta).

Questo scenario, caratterizzato dal mutamento a favore del lavoro della distribuzione dei redditi, dal recupero di un forte

ruolo degli stati nazionali nel controllo dei prezzi e nella politica dei redditi e dal conseguimento di una effettiva capacità di bilancio da parte dell'Unione Europea, può risultare al tempo stesso sostenibile dal punto di vista dei vincoli economici e promettente dal punto di vista sociale e della qualità della produzione economica. In un contesto di stagnazione economica qual è l'attuale, lo spostamento della distribuzione del reddito a favore del lavoro può così diventare un elemento chiave per l'uscita dalla crisi.

#### Per saperne di più

- Artoni R. (2009), *La cultura economica e la crisi*, Short Notes n.3, Eonpubblica - Centre for Research on the Public Sector, Università Bocconi.
- Keynes J. M. (1936), *Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta*, UTET 2006.
- Marano A. (2009), *Short and long term impact of the crisis on social security systems and on pension funds*, relazione al convegno "The impact of the crisis on the social security system" organizzato dall'Universidad International Menéndez Pelayo, Santander, luglio 2009, in corso di pubblicazione.
- Pizzuti R. (a cura di) (2009), *Rapporto sullo stato sociale 2010*, Academia Universa Press.

## Maurizio Franzini | La disuguaglianza prima e dopo la crisi

*Le disuguaglianze di reddito e ricchezza hanno raggiunto livelli particolarmente elevati nei paesi occidentali e in Italia; la loro riduzione deve diventare un elemento centrale degli obiettivi di progresso sociale. Per questo, servono in Italia maggiori tutele del lavoro e sostegno alla produttività, misure universalistiche contro la povertà e la disoccupazione; politiche da finanziare con la riduzione dell'evasione fiscale, l'aumento della progressività, la tassazione delle rendite finanziarie e un maggior ricorso alle tasse ambientali.*

Il mondo occidentale è entrato nella crisi iniziata nel 2008 con un carico di disuguaglianze – economiche, e non solo – decisamente ragguardevole. Nel corso dei due o tre decenni precedenti, la distribuzione personale dei redditi ha seguito un generale processo di concentrazione con la conseguenza che, a metà del primo decennio del secolo, la disuguaglianza raggiungeva, quasi in ogni paese, livelli storicamente molto elevati (Oecd 2008). Questo processo non ha però annullato le differenze, che sussistevano e ancora sussistono tra singoli paesi e gruppi di paesi: la

Maurizio Franzini è professore di politica economica e direttore del Dipartimento di economia pubblica dell'Università di Roma La Sapienza. Dirige il Criss (Centro ricerche sullo stato sociale) e la rivista "Meridiana". Tra i suoi libri recenti, *Ricchi e poveri. L'Italia e le disuguaglianze (in)accettabili* (Università Bocconi Editore, 2010).

disuguaglianza nei redditi era molto alta nei paesi anglosassoni e in quelli mediterranei; intermedia nei paesi europei continentali e relativamente contenuta nei paesi nord-europei.

In Italia, la disuguaglianza – comparativamente già piuttosto elevata – si è aggravata tra il 1992 e 1993 e, stando ai più accreditati indicatori, è rimasta stabile da allora fino alla vigilia della crisi: secondo un'autorevole stima, nel 2005, era pari al 35% in termini dell'indice del Gini (Oecd 2008). Soltanto cinque paesi dell'area Ocse (tra i quali, gli Stati Uniti) avevano una disuguaglianza superiore.

Numerosi altri dati confermano che, nella maggioranza dei paesi occidentali si era da tempo imposta una situazione caratterizzata da ampie, spesso enormi, "distanze" economiche e sociali. La concentrazione della ricchezza, malgrado la limitata attendibilità dei dati, era ovunque molto alta, significativamente più elevata di quella dei redditi. In Italia, secondo una stima della Banca d'Italia, nel 2004 l'indice del Gini calcolato sulla ricchezza netta delle famiglie raggiungeva il 60,3%. La povertà, che può essere variamente definita e misurata, in molti paesi risultava elevata e in crescita. Nel nostro paese, quella economica – nell'accezione di povertà relativa – si collocava, secondo Eurostat, ben al di sopra della media europea e interessava in modo particolare le famiglie con figli minori.

I fattori che hanno fatto crescere la disuguaglianza nei redditi o l'hanno tenuta alta sono stati molteplici e si sono differenziati per periodi e tra paesi. L'elemento dominante è, però, rappresentato dall'aggravarsi della disuguaglianza prodotta dal funzionamento dei vari mercati, piuttosto che da cambiamenti nelle funzioni redistributive dei welfare states (Kenworthy-Pontusson 2005). A questi ultimi può, però, essere imputata la responsabilità di non avere neutralizzato le spinte disegualitarie provenienti dai mercati.

In particolare, nel mercato del lavoro hanno avuto luogo molteplici e significativi cambiamenti che, spesso, si sono manifestati sia come peggioramento della quota di reddito appropriato dai salari, sia come maggiore dispersione di questi ultimi. Ad esempio, in Italia, per quello che riguarda il primo aspetto, tra il 1992 e il 2006 la quota dei profitti sul reddito nazionale, in base alle stime dell'Ocse, è cresciuta di circa 10 punti percentuali. Mentre, sotto il secondo aspetto, la diffusione, in anni relativamente recenti, di forme di lavoro atipico ha contribuito all'ampliarsi del ventaglio retributivo, come prova il differenziale salariale tra lavoratori tipici e atipici che, pur tenendo conto di ogni rilevante caratteristica dei lavoratori, è molto elevato in numerosi paesi, tra i quali vi è l'Italia (Franzini-Raitano 2009). Questi fenomeni hanno vanificato gli effetti di riduzione delle disuguaglianze che l'aumento di occupazione verificatosi nel nostro paese negli ultimi anni può aver prodotto in virtù del passaggio di molti individui dallo stato di disoccupati a quello di percettori di reddito (Franzini 2010b).

Le "distanze" economiche che si sono affermate nel mercato del lavoro sembrano, poi, dipendere piuttosto poco da differenze nelle capacità produttive dei singoli e non sono riconducibili a un'idea accettabile di merito. Il capitale umano, diversamente che in altri paesi, non è una decisiva causa di disuguaglianza e, soprattutto, non è adeguatamente remunerato. Per questi motivi, male si applica al nostro paese l'ipotesi che le alte disuguaglianze dipendano dall'ampliarsi dello *skill premium*, cioè del differenziale retributivo collegato al possesso di competenze e qualifiche, che è stato considerato una conseguenza necessaria della globalizzazione e del progresso tecnologico.

Spesso il capitale umano non è neanche garanzia di retribuzioni accettabili, come provano la crescente diffusione della povertà tra i laureati e l'apparente elevata consistenza del fenomeno

dell'*overeducation*, cioè dell'inutilità di una buona parte delle competenze acquisite per le mansioni effettivamente svolte nei processi produttivi.

In base a questi argomenti si può concludere che la disuguaglianza economica italiana, oltre che elevata, è difficilmente accettabile. Tale conclusione risulta rafforzata dalla considerazione che l'Italia è uno dei paesi dove le condizioni familiari di origine incidono molto – e attraverso vari canali – sulle possibilità di accedere a redditi da lavoro elevati. Siamo, pertanto, di fronte a un processo che viola sotto diversi aspetti le ragioni normalmente addotte per giustificare le disuguaglianze stesse. Per questo si può parlare di disuguaglianza inaccettabile e non soltanto elevata (Franzini 2010a).

Una piena comprensione della disuguaglianza italiana richiede di considerare anche altri aspetti. In primo luogo, l'ampiezza e la varietà del lavoro autonomo, all'interno del quale, anche indipendentemente dai problemi posti dall'evasione fiscale, coesistono redditi bassissimi e *top income*. I dati segnalano, nell'ultimo decennio, un ampliamento della disuguaglianza all'interno del gruppo dei lavori autonomi. Una parte della spiegazione sta nell'ulteriore crescita dei redditi già più elevati, che ha prodotto, in Italia come in altri paesi, soprattutto quelli anglosassoni, un ristretto numero di super-ricchi. In questa categoria rientrano molti soggetti che derivano, almeno formalmente, il proprio reddito dal lavoro piuttosto che dal capitale: top managers, super-professionisti e superstar del mondo dello sport e dello spettacolo. In questa evoluzione, che sollecita ulteriori domande sull'accettabilità della disuguaglianza, si nasconde un importante cambiamento strutturale del capitalismo contemporaneo.

I fatti richiamati permettono di affermare che per un non breve periodo, prima della crisi, alle disuguaglianze è stata prestata ben poca attenzione. Tra le cause vi è la duplice idea che il



progresso dovesse essere identificato con la crescita economica e che la disuguaglianza, anche se elevata, fosse un fattore di sostegno alla crescita. La crisi, come emerge dalle interpretazioni strutturali della stessa, può essere invece vista come una smentita della validità generale di quest'ultima idea. Tenendo bassa la domanda di consumi e accrescendo i flussi di risparmio utilizzabili per attività finanziarie di tipo speculativo, la disuguaglianza, almeno da un certo punto in poi, è divenuto un fattore di grave destabilizzazione e causa di fenomeni che hanno in vario modo contribuito alla severità della crisi.

Nel mondo che verrà dopo la crisi, la disuguaglianza dovrà ricevere attenzioni ben maggiori. Occorrerà liberarsi dall'idea che il progresso consista esclusivamente nella crescita del reddito e che le disuguaglianze siano sistematicamente funzionali a quest'ultima. L'idea di progresso dovrà includere come elemento costitutivo, e non soltanto funzionale, una disuguaglianza che sia contenuta e, soprattutto, accettabile in base ai processi da cui essa scaturisce. Ampliando il discorso sarà importante cercare di affermare un'idea di progresso imperniata, almeno, su tre elementi: la crescita del reddito, le disuguaglianze accettabili e la tutela dell'ambiente.

Assumendo come riferimento un modello di questo tipo, diventa anche possibile indicare alcune politiche concrete che dovrebbero rendere la disuguaglianza bassa e accettabile, senza troppo interferire con l'ambiente e il processo di crescita. In realtà, il compito più generale della politica dovrebbe essere quello di ampliare i margini di compatibilità tra questi tre elementi e ciò richiede una forte integrazione tra le varie politiche, oltre che un adeguato coordinamento a livello internazionale.

Più specificamente, con riferimento alla situazione che distingue il nostro paese, occorre operare congiuntamente attraverso le politiche industriali e dell'innovazione, quelle del mercato del lavoro e quelle del welfare.

Le politiche industriali e per l'innovazione, sostenendo la dinamica della produttività, devono favorire la creazione di posti di lavoro che richiedono elevato capitale umano. Il sistema di relazioni industriali deve permettere un'adeguata distribuzione dei redditi tra salari e profitti dei guadagni di produttività, mentre l'accesso alle posizioni meglio retribuite dovrebbe dipendere principalmente dal capitale umano, all'accumulazione del quale dovrebbero poter accedere tutti, senza che abbia un peso rilevante la condizione di origine. Il rafforzamento e la qualificazione del sistema dell'istruzione può aiutare a raggiungere questo obiettivo.

Il sostegno alla competitività delle imprese dovrebbe venire dalle innovazioni, soprattutto di prodotto, e non dalla flessibilità salariale che, diversamente dalla flessibilità funzionale, contribuisce alla disuguaglianza anche tra i lavoratori e fa poco per accrescere la produttività. In questo modo si potrebbe anche limitare il rischio della diffusione dei *working poor*.

Rispetto alle politiche di welfare, occorre introdurre un sistema universalistico contro la povertà che in Italia manca. Le pensioni dovrebbero permettere un'efficiente ed equa ripartizione del rischio e incorporare la garanzia di un reddito minimo. I sussidi ai disoccupati dovrebbero evitare ogni forma di discriminazione tra i lavoratori e dovrebbero essere disegnati in modo da evitare effetti incentivanti negativi che, peraltro, sono meno probabili quanto più attraenti sono i posti di lavoro offerti.

Dal lato delle entrate, occorre ridurre l'evasione, accrescere la progressività complessiva del sistema fiscale, fare ricorso a forme più incisive di tassazione delle rendite finanziarie e ampliare la diffusione della tassazione ambientale che modifica i comportamenti negativi rispetto all'ambiente. Il carattere limitatamente regressivo di queste tasse può essere corretto con un appropriato utilizzo delle entrate a cui esse danno luogo. Ma il

passo indispensabile è riconoscere il ruolo cruciale delle basse e accettabili disuguaglianze in una concezione più avanzata del progresso sociale.

#### Per saperne di più

- Franzini M., Raitano M. (2009), *Disuguaglianze economiche. Tendenze, meccanismi e politiche*, Rapporto Nens. Si veda il sito [www.nens.it](http://www.nens.it). Il pdf è scaricabile dal sito [http://www.astrid-online.it/Amministrazione/Studie-ri/Nens\\_Diseguaglianze\\_11\\_2009.pdf](http://www.astrid-online.it/Amministrazione/Studie-ri/Nens_Diseguaglianze_11_2009.pdf)
- Franzini M. (2010a), *La disuguaglianza: caratteristiche e tendenze*, in Ciccarone G., Franzini M., Saltari E. (a cura di), *L'Italia possibile. Equità e crescita*, Brioschi.
- Franzini M. (2010b), *Ricchi e poveri. L'Italia e le disuguaglianze (in)accettabili*, Università Bocconi Editore.
- Kenworthy L., Pontusson J. (2005), *Rising Inequality and the Politics of Redistribution in Affluent Countries*, in "Perspectives on Politics", vol. 3, n. 3.
- Oecd (2008), *Growing Unequal?*, Oecd.

## Grazia Naletto | Immigrati, i diritti in recessione

*Nella sua risposta alla crisi la politica europea privilegia la tutela dei diritti dei cittadini e dei lavoratori nazionali rispetto a quelli dei cittadini immigrati. Questi ultimi subiscono dalla crisi un doppio danno: a quello materiale della disoccupazione si aggiungono le crescenti tendenze xenofobe e razziste. Per contrastare l'una e le altre, occorre un pacchetto di misure di inclusione e sostegno che vanno dalla lotta al lavoro nero all'allargamento della cittadinanza.*

In un rapporto del 2009 dedicato alle *Prospettive delle migrazioni internazionali* l'Ocse ha stimato per i prossimi anni una contrazione delle migrazioni legali per motivi di lavoro nell'area di sua competenza.

Al primo gennaio 2008 risiedevano nell'Unione Europea 30,8 milioni di cittadini immigrati (il 6,2% della popolazione residente); tra questi gli immigrati provenienti da paesi terzi erano 19,5 milioni. Tra il 2003 e il 2007 nell'intera area Ocse sono stati creati 30 milioni di posti di lavoro (20 nella sola Europa) e la disoccupazione è diminuita dal 6,9% al 5,6% (dal

Grazia Naletto è presidente dell'associazione Lunaria. Ha condotto studi e ricerche sui processi di inclusione economica e sociale dei cittadini di origine straniera. Ha curato il *Rapporto sul razzismo in Italia* (manifestolibri, 2009).

9,1% al 6,9% in Europa). Il 40% dell'aumento dei posti di lavoro è attribuibile ai lavoratori stranieri.

Con la crisi economica questa tendenza si è invertita. In Italia, ad esempio, l'occupazione è diminuita complessivamente nel 2009 rispetto al 2008 di 380mila unità (-1,6%); nel nostro caso il numero degli occupati stranieri ha continuato a crescere (147mila unità), anche se meno rispetto al passato, contribuendo a bilanciare la diminuzione di 580mila occupati italiani (Istat 2010). Ma è il tasso di occupazione (15-64 anni) a rivelare il cambiamento di tendenza anche per quanto riguarda l'occupazione straniera. Quello complessivo è sceso nel 2009 al 57,2% (meno 1,4 punti percentuali) e quello dei lavoratori stranieri, pari al 67,1% nel 2007 e nel 2008, è sceso al 64,5%. Il tasso di disoccupazione complessivo dal 6,7% del 2008 è salito nel 2009 al 7,8%. Per i lavoratori stranieri l'aumento è stato più accentuato, pari a quasi tre punti percentuali: dall'8,5% del 2008 ha raggiunto nel 2009 l'11,2%. I cittadini stranieri rappresentano circa il 10% del totale delle persone in cerca di lavoro in Italia nel 2009.

La crisi economica globale sta colpendo dunque anche i cittadini immigrati, sebbene in modo diverso a seconda del paese di residenza e del settore di impiego. Concorrono a questo esito molteplici fattori, tra i quali indichiamo qui i tre principali.

La crisi di alcuni settori economici nei quali tende a concentrarsi un'ampia parte della manodopera straniera. Secondo l'Organizzazione internazionale del lavoro (Ilo, 2009) la contrazione delle attività economiche registrata nell'edilizia, nel settore manifatturiero, e in quello turistico-alberghiero è all'origine del brusco aumento del tasso di disoccupazione che ha interessato i lavoratori immigrati in Spagna, in Irlanda e negli Stati Uniti tra la fine del 2008 e la prima metà del 2009. In Italia l'espulsione degli occupati stranieri dal mercato del lavoro ha

coinvolto principalmente l'industria manifatturiera al Nord e l'edilizia nel Nord-Est e nel Sud. Il settore dei servizi, in particolare quelli di cura e di assistenza alle famiglie, sembra invece avere risentito meno della crisi; conseguentemente le donne straniere, che sono occupate in grandissima parte nel lavoro di cura e di assistenza familiare, sono state meno colpite rispetto agli uomini.

Il secondo fattore determinante è che la crisi ha accentuato la conflittualità tra lavoratori "nazionali" e lavoratori immigrati non solo in relazione all'inserimento o alla permanenza sul mercato del lavoro, ma anche con riferimento all'accesso al sistema di welfare. Le politiche di contrazione della spesa pubblica hanno determinato una riduzione delle risorse destinate a finanziare le politiche sociali (sanità, assistenza sociale, istruzione, sostegno all'inserimento abitativo), acuendo la competizione tra cittadini nazionali e immigrati per l'accaparramento delle prestazioni sociali disponibili. Competizione che sempre più spesso tende a degenerare in comportamenti sociali xenofobici e razzisti.

Infine, oltre ai dati strutturali, risulta rilevante il modello di governance delle politiche migratorie e dell'immigrazione prevalente a livello globale. Questo tende a privilegiare la tutela dei diritti dei cittadini e dei lavoratori nazionali rispetto a quelli dei cittadini immigrati. Il contrasto all'immigrazione illegale, attraverso l'opzione per accordi di cooperazione con i paesi di origine maggiormente disponibili a garantire il rimpatrio dei loro cittadini espulsi dall'Europa, è ad esempio la priorità assunta dagli accordi europei su immigrazione e asilo siglati a Tampere (1999) e all'Aia (2005) sino alla bozza presentata a Stoccolma nel dicembre 2009. Gli obiettivi di inclusione sociale e di tutela dei diritti umani, pur richiamati in modo retorico nei documenti europei, restano in secondo piano. E anche le ultime iniziative intraprese (la Direttiva euro-

pea sui rimpatri volontari, l'annuncio di una direttiva sull'immigrazione altamente qualificata che prevede un trattamento privilegiato per questa categoria di lavoratori rispetto a tutti gli altri e la programmazione di interventi volti a facilitare l'immigrazione "circolare"), sembrano far presagire un'inversione di tendenza (Social Watch, 2009).

Tale approccio, in relazione agli obiettivi che si propone di perseguire (il contenimento dei flussi migratori e il contrasto all'immigrazione illegale), risulta inefficace e discriminatorio.

Inefficace perché rimane ancorato a due presupposti fallaci: che sia possibile modulare i flussi migratori in funzione delle esigenze economiche dei paesi di destinazione e che l'illegalità della migrazione sia una "scelta" del migrante anziché la conseguenza di politiche migratorie miopi e irrealistiche. L'Europa concentra l'impegno (e le risorse) nella lotta all'immigrazione illegale, lasciando ai singoli stati nazionali la libertà di definire le dimensioni e le modalità di ingresso legale; non è altrettanto proattiva nel sollecitare politiche di ingresso adeguate alla domanda di lavoro straniero, il contrasto della diffusione dell'economia informale e del lavoro nero e la promozione di politiche di inclusione sociale. Gli stati europei hanno così potuto approfittare della crisi per restringere ulteriormente le politiche migratorie e le risorse destinate all'inclusione sociale. Il risultato è che le migrazioni non si fermano ma tendono all'irregolarità (8 milioni i cittadini immigrati privi di permesso di soggiorno presenti nell'Unione Europea secondo una stima della stessa Commissione).

L'impianto discriminatorio di questo modello risulta inoltre evidente. Alcune importanti convenzioni internazionali (prima fra tutte la Convenzione Onu per i diritti dei lavoratori migranti sinora non ratificata da parte di nessun paese europeo) restano disattese; la garanzia di alcuni diritti fondamentali dei lavoratori (tutela contro lo sfruttamento e il lavoro forzato, libertà perso-

nale e sicurezza sul lavoro, diritto all'assistenza medica, diritto all'istruzione dei figli, diritto all'unità familiare eccetera) sono negati. L'impiego nel mercato del lavoro al nero espone i lavoratori immigrati a condizioni di sfruttamento, di insicurezza e di precarietà, tanto più gravi se all'irregolarità del rapporto di lavoro si somma quella del soggiorno. Condizioni di maggiore insicurezza caratterizzano per altro anche i rapporti di lavoro regolari, come mostrano efficacemente in Italia i dati Inail relativi agli infortuni sul lavoro: 44 casi denunciati su 1000 occupati contro i 39 dei lavoratori italiani (dati Inail citati nel dossier statistico 2009 a cura di Caritas-Migrantes).

### **Le politiche alternative**

In tempi di crisi l'opinione pubblica premia in tutta Europa i partiti nazionalisti e xenofobi: è successo negli ultimi appuntamenti elettorali in Olanda, in Gran Bretagna, in Norvegia e, con la recente eccezione francese, continua ad accadere in Italia. Avanzare proposte di politiche alternative in tale contesto non è dunque popolare, ma è necessario (Undp, 2009; Ilo, 2009). Il mancato cambiamento del modello di governance delle migrazioni porterebbe inevitabilmente a una maggiore conflittualità tra cittadini "nazionali" e cittadini stranieri difficilmente governabile in prospettiva, soprattutto a livello locale.

Al di là dell'emergenza generata dalla crisi, è necessario modificare l'asse su cui si fondano le politiche migratorie: l'impianto economicistico-sicuritario dovrebbe essere sostituito con un approccio fondato sulla garanzia dei diritti umani fondamentali e dei diritti di cittadinanza per tutte le persone che risiedono in un territorio, indipendentemente dalla loro origine nazionale. Il mantenimento del modello settecentesco di cittadinanza fondato sulla nazionalità e sul diritto di sangue è destinato a produrre inevitabilmente conflitti economici, sociali e culturali tra



autoctoni e “stranieri”, tra “noi” e “loro” e risulta peraltro miope dal punto di vista dell’efficienza e della crescita economica. Il sostegno ai redditi e al welfare dei migranti darebbe un impulso alla domanda, necessario per il rilancio dell’economia.

Serve un rafforzamento delle politiche di inclusione sociale rivolte ai soggetti più fragili (e molti cittadini stranieri sono fra questi), possibile solo se si opterà per un modello di sviluppo che anteponga il benessere delle persone agli interessi dei poteri economici e sgomberi il campo dall’incompatibilità tra crescita economica e sostenibilità delle politiche di welfare. In caso contrario, le politiche di inclusione sociale (e quelle rivolte ai migranti in particolare) continueranno a essere sacrificate sull’onda dei tagli alle politiche sociali generali (istruzione, sanità, pensioni).

Lo stato dovrebbe assumere la priorità di combattere il lavoro nero colpendo, con una riforma della normativa e con un sistema di controlli più efficiente, i datori di lavoro che vi fanno ricorso. Ciò consentirebbe di far emergere quella parte di domanda di lavoro che grazie al sommerso resta invisibile nelle statistiche ufficiali, di adeguare maggiormente le politiche migratorie a tale domanda e, soprattutto, di garantire maggiormente i diritti sociali e sul lavoro di migliaia di lavoratori; avrebbe inoltre effetti positivi sui bilanci Inps che peraltro già oggi beneficia del lavoro straniero, grazie a un saldo contributi/prestazioni largamente positivo.

Occorre rafforzare le politiche pubbliche contro le discriminazioni e il razzismo, che proprio nel periodo di crisi hanno conosciuto una diffusione pericolosa a livello sociale, approntando un sistema nazionale pubblico e decentrato, almeno su base regionale, di osservatori di prevenzione, di monitoraggio e di tutela delle vittime.

Infine, la presenza di migliaia di bambini e ragazzi di origine straniera nati in Italia o arrivati in età infantile pone all’or-

dine del giorno una modifica della legge sulla cittadinanza che consenta loro di acquisirla in modo automatico e ai cittadini immigrati adulti di acquisirla in tempi più brevi rispetto agli attuali. Lo stesso dicasi per il riconoscimento del diritto di voto almeno locale.

Vi sono però provvedimenti immediati da adottare per sostenere i lavoratori stranieri di fronte alla crisi: il prolungamento della validità del permesso di soggiorno per attesa occupazione; l'adozione di un provvedimento di regolarizzazione che permetta ai lavoratori impiegati al nero in agricoltura, nelle imprese, nel settore turistico-alberghiero e in edilizia di regolarizzare il loro rapporto di lavoro e di ottenere un permesso di soggiorno come è già stato fatto nel 2009 per il settore del lavoro di cura e dell'assistenza familiare; la facilitazione dell'accesso al credito anche attraverso il sostegno alle esperienze che promuovono il microcredito; interventi finalizzati a diminuire i costi delle rimesse nel paese di origine; la garanzia effettiva del diritto alla salute e all'istruzione formalmente riconosciuto, ma sempre più spesso negato grazie all'iniziativa di dirigenti pubblici sanitari e scolastici particolarmente attenti ai costi dei servizi pubblici quando a usufruirne dovrebbero essere cittadini stranieri. Difficile che questa agenda venga fatta propria dal governo in carica, ma non è mai troppo presto per pensare al futuro.

### Per saperne di più

Caritas-Migrantes (2009), *Dossier statistico immigrazione 2009*, Idos.

Social Watch (2009), *Migrants as Development Actors. Between hope and Vulnerability*, Eurostep.

Ghosh J. (2009), *Quando le donne mandano i soldi in patria*. Si veda il sito [www.ingenere.it](http://www.ingenere.it)

Awad, Ibrahim (2009), *The global economic crisis and migrant workers: Impact and response*, Ilo working paper.

Ilo (2010), *International Labour Migration. A rights based approach*, Ilo.

Istat (2009), *Rilevazione sulle forze di lavoro, Occupati e disoccupati, IV Trimestre 2009*. Si veda il sito [www.istat.it](http://www.istat.it)

Ocde (2009), *Perspectives des migrations internationales: Sopemi 2009*, Oecd Publishing.

Undp (2009), *Human Development Report 2009. Overcoming barriers: Human mobility and development*, Palgrave Macmillan for the Undp.  
Si veda il sito <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2009/>

## Felice Roberto Pizzuti | Il welfare per il futuro

*Le radici reali della crisi spingono a un allargamento e a una ridefinizione del ruolo del welfare state, non solo a sostegno dei redditi colpiti dalla recessione, ma anche per indirizzare la politica economica e contribuire all'innovazione produttiva. Salari, ammortizzatori sociali, pensioni, formazione: proposte per affrontare il caso italiano.*

La crisi esplosa nel 2008, essendosi manifestata inizialmente nelle borse e nel sistema bancario-assicurativo, ha alimentato un'interpretazione riduttiva della sua natura. In effetti, essa affonda le sue radici in contraddizioni di natura reale dei mercati capitalistici le quali sono andate crescendo negli ultimi tre decenni in connessione all'affermazione del nuovo modello di crescita e al passaggio dal keynesismo al neoliberismo successivi alla crisi degli anni settanta.

Tra le motivazioni della crisi si segnalano particolarmente due tendenze affermatesi negli ultimi tre decenni: in primo luogo l'aumento dell'instabilità dei mercati, resi più fragili dalla loro globalizzazione e dal crescente peso della finanza; in secondo luogo, i peggioramenti nella distribuzione del reddito e i loro effetti negativi sulla crescita.

Felice Roberto Pizzuti è professore di Politica economica presso la Facoltà di economia dell'Università di Roma La Sapienza, Dipartimento di economia pubblica. Cura annualmente il *Rapporto sullo stato sociale*.

Queste due tendenze e i loro effetti indicano la necessità di un più efficace intervento pubblico e, più specificamente, la necessità di riconsiderare il ruolo delle politiche sociali e delle istituzioni del welfare state che, non a caso, sono nate e si sono sviluppate proprio per bilanciare le crescenti disfunzioni sociali ed economiche generate dai mercati.

Oltre alle finalità sociali, le istituzioni del welfare svolgono significative funzioni produttive. La loro capacità di creare capitale umano e reti di sicurezza utili a compensare i rischi dei cambiamenti produttivi costituiscono strumento e stimolo per l'innovazione che è la base del progresso (non solo economico).

Una spesa sociale più dinamica, oltre a migliorare la distribuzione e la stabilità del reddito avrebbe effetti positivi anche sulla sua crescita poiché incentiverebbe la domanda, offrendole un sostegno più certo di quello procurato negli ultimi anni dalle bolle speculative e dalla più facile concessione del credito al consumo; questi ultimi canali di finanziamento della domanda hanno in parte sopperito agli effetti negativi del contestuale peggioramento distributivo, ma rendendo l'intero sistema economico molto più fragile, fino alla sua crisi globale.

Prima ancora che intervengano le politiche economiche e sociali, un'equa distribuzione del reddito dovrebbe tuttavia realizzarsi nel mercato del lavoro; ma questo risultato, ancorché richiedere un mutamento negli equilibri dei rapporti di forza sociali, politici e contrattuali, non potrebbe essere raggiunto in assenza di una coerente struttura del sistema produttivo, che adotti tecniche produttive tecnologicamente avanzate e impieghi stabilmente manodopera qualificata e ben retribuita.

L'entità del salario reale, la sua composizione tra retribuzione monetaria e servizi sociali, la stabilità contrattuale e gli aspetti normativi dei rapporti di lavoro sono tutti aspetti che non dovrebbero più avere natura di variabili dipendenti, ma dovreb-

bero fungere da vincolo e stimolo per il miglioramento della quantità e qualità della crescita produttiva.

La necessità di un ruolo primario di vincolo e di stimolo alla crescita svolto dal salario reale è particolarmente avvertito in Italia dove, oltre ai problemi comuni posti dalla crisi, c'è l'esigenza di contrastare le specifiche tendenze al declino in atto già dagli anni novanta.

Il nostro paese rischia di avvitarsi in un circolo perverso: il forte peso di settori e metodi produttivi maturi, combinato con una scarsa propensione all'innovazione, ha accentuato la miopia di privilegiare la competitività essenzialmente sul piano dei prezzi; ma ciò avviene in mercati sempre più dominati dai paesi economicamente emergenti la cui concorrenzialità è sostenuta da condizioni salariali e sociali molto arretrate. Questa situazione favorisce l'impiego di manodopera poco qualificata e precaria con la conseguenza di ridurre non solo l'entità e la stabilità del reddito nell'immediato ma anche di scoraggiare ulteriormente i già bassi livelli d'istruzione (nell'Unione Europea a 27 siamo tra i paesi col numero minore di laureati – 13% della popolazione tra 25 e 64 anni contro il 23% nell'Unione a 27 – e quello maggiore di abbandoni scolastici precoci) e l'innovazione, generando ulteriori effetti negativi sulla crescita.

In questo contesto, lo stato sociale viene visto come un costo, anziché come un investimento collettivo in capitale umano e infrastrutture socio-produttive, quindi si rafforza la spinta a ridurlo; anche i servizi e le assicurazioni sociali tendono a trasformarsi in “beni di lusso” da distribuire tramite il mercato a chi può permetterseli.

Gli effetti negativi si riversano anche sul volume della domanda, dei consumi e del reddito nonché sulla loro distribuzione che diventa più sperequata; peggioramenti si hanno pure sulla qualità dei beni prodotti e del modo di produrli ovvero, nel complesso, sulla qualità dello sviluppo sociale, civile e culturale.

Riuscire a emancipare il lavoro e il salario reale dal loro status attuale di variabili dipendenti e trasformarli in vincoli per il nostro modello economico favorirebbe dunque non solo la condizione dei lavoratori, ma dell'intero paese. Tuttavia, mentre in tutto il mondo la crisi spinge a mettere in discussione l'approccio ideologico neoliberista di contenimento del welfare state, il governo italiano ha in programma di mutare sensibilmente l'attuale mix tra pubblico e privato in campo sociale a vantaggio del secondo.

In particolare, si vuole contenere la presenza pubblica nella previdenza, nella sanità, nel collocamento, nella gestione degli ammortizzatori sociali e nella sicurezza del lavoro, a vantaggio di strutture e assicurazioni integrative private, incentivate fiscalmente e finanziate a capitalizzazione; con il paradosso di affidare proprio ai mercati più volatili il ruolo di compensare gli effetti della loro generalizzata instabilità.

Peraltro, i progetti governativi si basano su valutazioni infondate del nostro sistema di welfare e del mercato del lavoro. Ad esempio, una comparazione statisticamente corretta smentisce che nel nostro sistema di welfare ci sia l'anomalia di una spesa previdenziale eccessiva: nei dati ufficiali la spesa pensionistica italiana è maggiorata dall'indebita inclusione del Tfr, da ritenute fiscali più elevate e da spese che in altri paesi vengono registrate sotto altre voci. I dati mostrano anche che il sistema pensionistico pubblico non grava sul bilancio pubblico, anzi ne migliora il saldo visto che le entrate contributive superano le prestazioni previdenziali al netto delle ritenute fiscali per un ammontare pari a circa lo 0,9% del Pil (Cfr. Pizzuti 2009b). I dati smentiscono anche un altro luogo comune italiano, ossia l'idea che il nostro mercato del lavoro sia regolamentato in modo più rigido: la classifica dei paesi europei in base all'indice quantitativo della legislazione di protezione dell'occupazione redatta dall'Ocse colloca l'Italia nella metà dei paesi con minore protezione e nel nostro paese l'incidenza dei la-

voratori a tempo determinato su quelli con contratti flessibili (15% più l'ulteriore 5% dei collaboratori a progetto) è superiore alla media europea (13%).

Se si confrontano i sistemi di welfare europei, si vede che la vera anomalia di quello italiano sta nell'inadeguatezza della spesa complessiva e, in particolare, in quella per gli ammortizzatori sociali, per la formazione e per il contrasto alla povertà. La nostra spesa sociale (25,7% del Pil) sembra di poco inferiore alla media dell'Europa a 15 (26,4%), ma questo dato è influenzato dall'inferiorità del nostro Pil; fatta pari a 100 la media europea della spesa procapite, il dato italiano è pari solo a 77,3. Attualmente solo un terzo dei nostri disoccupati beneficia di trattamenti assicurativi e sono del tutto scoperte proprio le categorie più a rischio cioè con contratti più "flessibili".

Da noi sono completamente assenti misure a sostegno del reddito minimo; nell'Unione Europea, ciò accade solo in altri due paesi, Grecia e Ungheria. Queste carenze assicurative contribuiscono a spiegare il livello della povertà nel nostro paese (le persone a rischio di povertà relativa sono il 20%) che non solo è superiore alla media europea (16%), ma è anche molto mal distribuita: sotto la soglia di povertà media italiana ci sono il 3% dei veneti e il 30% dei siciliani.

Gli indicatori di disuguaglianza indicano una distribuzione del reddito che in Italia è più sperequata che nella media europea. Nell'Unione le imprese che svolgono formazione continua ai loro lavoratori (sostenuta dall'intervento comunitario) sono il 49%, mentre in Italia solo il 27%.

Per quanto riguarda il sistema pensionistico, la serie di riforme avviate nel 1992 ha raggiunto l'obiettivo di stabilizzarne la spesa, ma è sensibilmente diminuito il grado di copertura, specialmente per coloro le cui prestazioni saranno interamente calcolate con il sistema contributivo.



Un lavoratore dipendente a tempo indeterminato che nel 2035 andrà in pensione con 65 anni d'età e 35 di contributi, raggiungerà un tasso di sostituzione di circa il 58% (prima avrebbe raggiunto il 70% anche andando in pensione in più giovane età); per un lavoratore parasubordinato nella stessa situazione (peraltro molto improbabile da raggiungere), il tasso sarà del 43%.

La progressiva riduzione dei tassi di sostituzione può essere compensata aumentando l'età di pensionamento che, peraltro, è una tendenza già spontaneamente in atto e ha l'effetto di accrescere gli attivi e di ridurre i pensionati.

Tuttavia, non è detto che questo effetto migliori la capacità di crescita economica. Infatti, l'aumento dell'età lavorativa fa aumentare il numero potenziale degli attivi, ma non implica la capacità del sistema produttivo di occuparli.

In presenza di un tasso di disoccupazione sostenuto e crescente, l'aumento forzoso dell'età di pensionamento ostacolerebbe ulteriormente l'entrata dei giovani nel mondo del lavoro; si avrebbero dei pensionati in meno e dei giovani disoccupati in più con effetti negativi anche economici. Infatti, aumenterebbe il costo del lavoro, rallenterebbe la dinamica della produttività e dell'innovazione e s'indebolirebbe la domanda, con conseguenze particolarmente controproducenti per fuoriuscire dalla crisi.

Dall'analisi precedente si possono trarre alcune indicazioni sintetiche di politica economica per il nostro paese.

Per compensare i limiti e l'accresciuta instabilità dei mercati evidenziati dalla crisi è necessario un più efficace intervento pubblico che tuttavia presuppone una riforma della pubblica amministrazione capace di rimuovere anche le degenerazioni opportunistiche e le inefficienze che molto hanno contribuito a indebolirne l'operato e la reputazione.

Dal punto di vista produttivo, la politica economica deve essere indirizzata all'innovazione che negli ultimi due decenni è sta-

ta trascurata a vantaggio di politiche improntate alla competitività di prezzo o alla ricerca di rendite di posizione che sono all'origine del nostro cosiddetto declino.

Le istituzioni del welfare, oltre a corrispondere alle accresciute esigenze di sicurezza sociale generate dall'evoluzione del modello di crescita affermatosi negli ultimi tre decenni e dalla crisi, devono essere potenziate per contribuire all'innovazione produttiva. È anche in quest'ottica che devono essere eliminate le vistose carenze degli ammortizzatori sociali, dell'istruzione e della formazione professionale, dei meccanismi di salvaguardia del reddito minimo, dell'assistenza alle esigenze familiari che frenano la partecipazione al processo produttivo, in particolare da parte delle donne. La spesa sociale va vista non come un costo reso più difficile da sostenere nell'ambito di un bilancio pubblico particolarmente squilibrato dagli effetti della crisi, ma come il sostegno all'investimento indispensabile per sostenere sia la domanda nell'immediato sia la produttività e la crescita di lungo periodo.

Occorre intervenire nel settore pensionistico per contrastare il forte calo del tasso di sostituzione che si prospetta con l'entrata a regime del sistema contributivo e con l'adeguamento automatico dei coefficienti di trasformazione che regolano le prestazioni pubbliche.

Nel "libro bianco" sul welfare il governo sostiene l'opportunità di un ruolo non integrativo, ma sostitutivo, dei fondi privati finanziati a capitalizzazione che, peraltro, già rappresentano l'unica possibilità data ai lavoratori di aumentare la loro inadeguata pensione attesa dal sistema pubblico.

La previdenza a capitalizzazione può contribuire a offrire una pensione integrativa a quei lavoratori che, avendo già un'adeguata e più sicura pensione obbligatoria a ripartizione, possono anche permettersi una copertura aggiuntiva. Ma comunque dovrebbe trattarsi di una libera scelta, consentendo a ciascuno anche la pos-

sibilità di ampliare il finanziamento della propria assicurazione a ripartizione già in essere nel sistema pubblico. Tra l'altro, questa scelta genererebbe anche un miglioramento immediato del bilancio pubblico. In ogni caso, prima di incentivare prestazioni integrative (pubbliche o private) occorre che il più stabile e meno costoso sistema pubblico a ripartizione sia messo nella condizione di offrire una copertura adeguata alla generalità dei lavoratori.

Nella previdenza privata andrebbe comunque eliminata l'inequità dell'attuale trattamento fiscale di favore che, oltretutto, premia i fruitori di redditi più elevati.

Infine, va notato che dal punto di vista finanziario, data la ristrettezza del nostro mercato borsistico, solo l'1,4% dei contributi ricevuti dai fondi pensione viene investito in azioni di imprese italiane; la gran parte va all'estero, cosicché uno sviluppo eccessivo dei fondi pensione privati accrescerebbe corrispondentemente il trasferimento di risparmio nazionale a favore dei nostri concorrenti.

#### Per saperne di più

- Crouch C. (2008), *What Will Follow the Demise of Privatised Keynesianism?*, in "Political Quarterly", vol. 79, n. 4.
- Foster J. B., Magdoff F. (2009), *Implosione finanziaria e stagnazione*, in "Quale Stato", n. 1/2.
- Pizzuti F. R. (2009a), *Lo stato sociale nella grande crisi del 2008*, in "Quale Stato", n. 3/4.
- Pizzuti F. R. (a cura di) (2009b), *Rapporto sullo stato sociale 2010. La "Grande crisi del 2008" e il Welfare State*, Academia Universa Press.
- Stiglitz J. E. (2009), *La crisi economica in atto e le sue lezioni per la teoria economica*, in "Quale Stato", n. 1/2.
- Taleb N. N. (2007), *The Black Swan. The Impact of the Highly Improbable*, Random House.
- Travaglini G. (2009), *Alcune riflessioni sulle cause reali della crisi finanziaria*, in "Quale Stato", n. 1/2.

## Giulio Marcon | Quindici mosse per l'Italia Le proposte della campagna Sbilanciamoci!

*Cinque principi per cambiare modello di sviluppo, cinque politiche per l'emergenza crisi e cinque misure per trovare i 40 miliardi di euro in due anni che servono per una spesa pubblica che faccia cambiare direzione al paese. Queste le proposte della campagna Sbilanciamoci! per il 2010-2011, passi concreti che metterebbero il paese sulla via della giustizia e della sostenibilità.*

Nel 2009 la recessione ha provocato una caduta del 5% del Pil sull'anno precedente, la caduta più grave da quarant'anni. Eppure, da quando la crisi è iniziata, i responsabili del governo italiano si sono attardati prima a sminuirne le dimensioni, poi a spandere inutile ottimismo, invece di affrontare la situazione con politiche adeguate alla sua gravità. Solo nel maggio 2010, a due anni dall'inizio della crisi, e sulla spinta dell'emergenza Grecia, la manovra di Tremonti di 24 miliardi di euro in due anni ha introdotto misure significative, che hanno tuttavia l'effetto di ridurre salari e spesa pubblica, aggravando la caduta della domanda.

Giulio Marcon è cofondatore della campagna Sbilanciamoci! che dal 1999 riunisce 47 organizzazioni della società civile a favore di un'economia di giustizia e di un nuovo modello di sviluppo. I suoi ultimi libri sono *Come fare politica senza entrare in un partito* (Feltrinelli) e *Le utopie del ben fare* (Ancora del Mediterraneo).

Un'alternativa è stata avanzata negli ultimi due anni dalla campagna Sbilanciamoci!, con proposte di misure concrete che – mentre cercano nell'immediato di far fronte all'emergenza – provano a disegnare un nuovo modello di sviluppo fondato sulla sostenibilità ambientale, i diritti e la qualità sociale, un rinnovato welfare segnato da giustizia e uguaglianza, politiche di solidarietà e di cooperazione internazionale. Tutto questo a partire dagli investimenti necessari: Sbilanciamoci! propone un intervento di spesa pubblica equivalente al 2% del Pil del 2010 e all'1,3% di quello del 2011. In tutto 40 miliardi di euro, coperti in parte da nuove entrate e da risparmi sulla spesa pubblica.

Ci sono alcune priorità di cui tenere conto: fermare la perdita di posti di lavoro e l'impoverimento sociale, difendere il potere d'acquisto delle famiglie e dei lavoratori e dare maggiore reddito ai disoccupati e a chi – come i pensionati al minimo – si trova fuori dal mercato del lavoro. Si tratta di rilanciare politiche pubbliche capaci di dare regole ai mercati, di riportare la finanza al servizio dell'economia reale, di innovare le produzioni e i consumi individuali e collettivi sulla base di un nuovo modello di sviluppo.

Dobbiamo abbandonare le vecchie strade, mettere fine a privilegi e corporativismi, redistribuire la ricchezza (perché questa è la vera condizione per crearne di nuova) e ridurre le disuguaglianze, ridare speranza a un paese che altrimenti rischia di essere stritolato da una crisi che accentua le debolezze strutturali di un sistema economico e istituzionale da tempo in difficoltà.

Le quindici proposte della campagna riguardano:

- cinque principi per cambiare segno al modello di sviluppo;
- cinque politiche concrete per far fronte all'emergenza sociale e cambiare produzioni e consumi;
- cinque modi per trovare le risorse per redistribuire il reddito e colpire i privilegi e le disuguaglianze economiche e sociali.

### Cinque linee guida

La crisi rappresenta un pericolo e un'opportunità per spostare l'economia italiana verso un nuovo modello di sviluppo che orienti gli investimenti, le produzioni e i consumi in una direzione diversa dal passato. Bisogna avere il coraggio di prendere la strada della sostenibilità ambientale, della qualità sociale, della tutela dei diritti, di un nuovo modo di produrre e consumare. Cinque sono le direttrici di questo nuovo modello di sviluppo:

- un ruolo più incisivo dell'**intervento pubblico** capace di dare regole ai mercati finanziari, di disegnare una vera politica per l'industria e l'innovazione, di attivare meccanismi di incentivo e di stimolo dell'economia reale, di tutelare l'occupazione. Si tratta di ridisegnare un sistema in cui il mercato e gli operatori privati non siano lasciati senza regole, ma possano agire dentro una cornice in cui prevalga il bene comune, la responsabilità sociale, l'interesse collettivo;

- il principio della **sostenibilità ambientale** che sia fondante per l'idea di una *green economy* in grado di rivoluzionare il modo di produrre i beni, di distribuirli e di consumarli e sia capace di pensare a nuove forme di produzione di beni immateriali e di beni materiali durevoli. Un sistema economico meno energivoro e legato all'uso di fonti rinnovabili, capace di stimolare una mobilità compatibile con la salvaguardia dei territori e delle comunità;

- la **qualità sociale** come tratto distintivo di un'economia che rimetta al centro il lavoro e le persone, e quindi i loro diritti sociali inalienabili, le relazioni umane e la dimensione comunitaria della produzione e del consumo. La qualità sociale parte dalla dignità del lavoro, dal radicamento delle attività economiche nella società, nei territori e nelle comunità locali, e può condizionare le produzioni in un'economia al servizio del bene comune;

- un equilibrio diverso tra **consumi collettivi e consumi individuali** e tra consumi socialmente ed ecologicamente compa-

tibili e quelli distruttivi per la società e l'ambiente; ciò significa ripensare le modalità della distribuzione dei beni e l'accesso ai servizi, limitandone l'impatto ambientale e favorendo quelli che più contribuiscono al benessere sociale;

· il **principio della cooperazione** e la limitazione di quello della competizione. L'assolutizzazione del principio di competizione ha portato a un sistema economico disgregato e distruttivo, mentre a partire dalla cooperazione (nelle relazioni tra soggetti economici, tra regioni, tra Nord e Sud del mondo) si può costruire una crescita meno squilibrata e più sostenibile.

Possono sembrare principi astratti, ma comportano scelte molto concrete: investire nel fotovoltaico e non nelle centrali nucleari, rottamare i frigoriferi e le caldaie "eco-inefficienti" e non le automobili, premiare la ricerca e l'innovazione nelle imprese e penalizzare le delocalizzazioni a buon mercato, sostenere lo sviluppo locale e colpire le speculazioni finanziarie transnazionali, finanziare l'aiuto allo sviluppo riducendo le spese militari, ridare i diritti ai lavoratori contrastando la precarietà, promuovere le banche locali ripensando le regole della finanza, rispettare gli impegni di Kyoto varando tasse di scopo punitive contro gli inquinatori e le produzioni insostenibili dal punto di vista ambientale, dare più servizi sociali senza avere bisogno della social card, favorire la filiera corta e i prodotti a "chilometri zero" piuttosto che un'agricoltura distruttiva e di bassa qualità.

Per poter valutare l'entità dei problemi e il progresso verso questo nuovo tipo di sviluppo, dobbiamo costruire un modo diverso di misurare il benessere, utilizzando indicatori di qualità sociale e ambientale che vadano oltre il Pil. È questo il lavoro che la campagna Sbilanciamoci! ha fatto in questi anni con il Quars (indice di qualità regionale dello sviluppo), un indicatore composito per misurare in modo diverso la qualità dello sviluppo delle regioni italiane. Si tratta di una sfida importante e

complessa: nuovi indicatori di benessere comportano scelte diverse nelle politiche pubbliche. È questo l'obiettivo sul quale la campagna sta lavorando in questi mesi, attraverso una larga consultazione con Istat, enti pubblici, ministeri, università e organizzazioni della società civile su un documento con proposte concrete per la produzione di statistiche italiane capaci di rendicontare la qualità dello sviluppo, il benessere e la sostenibilità.

### Cinque politiche concrete

Uscire da questa crisi si può con una grande capacità di *politica*. Bisogna utilizzare di più e con più intelligenza la spesa pubblica, facendo pagare la crisi ai più ricchi, a chi ha beneficiato della speculazione, delle rendite finanziarie e immobiliari, dei privilegi. In Italia, per affrontare la crisi servono, tra il 2010 e il 2011, almeno 40 miliardi di euro (tre quarti dei quali possono essere trovati con la riduzione delle spese militari, la tassazione delle rendite, un'imposta patrimoniale e la cancellazione di alcune inutili grandi opere) così da riuscire a compiere due operazioni: fronteggiare le conseguenze della crisi e rilanciare un'economia diversa. È necessario intervenire in queste direzioni:

- tutelare i **posti di lavoro** minacciati dalla crisi, evitare i licenziamenti, promuovere politiche del lavoro che evitino la precarietà e la corsa verso il basso dei salari, e allargare lo spettro di applicazione degli **ammortizzatori sociali** a tutti i lavoratori delle piccole e medie imprese e alle forme contrattuali atipiche (contratti a progetto, interinali, eccetera) sulla base delle regole esistenti per i lavoratori a tempo indeterminato delle grandi imprese (cassa integrazione e copertura fino a otto mesi all'80% dello stipendio);

- promuovere un **piano nazionale di "piccole opere"** ambientali e sociali, attraverso una serie di interventi legati ai lavori pubblici nel campo energetico, della mobilità, del riassetto



del territorio. Ecco alcuni obiettivi da realizzare entro il 2011: 500mila impianti fotovoltaici, 500 treni per i pendolari, 20 progetti di mobilità sostenibile (100 piste ciclabili, 5mila vetture in car sharing, 2000 nuove vetture per il trasporto pubblico locale) nelle grandi città, la messa in sicurezza di almeno 3mila scuole italiane che non rispettano le principali norme in materia (legge 626, eccetera). Questi interventi sostengono le imprese e creano posti di lavoro;

- promuovere un allargamento delle **politiche di welfare**, non con interventi caritatevoli come la social card e i bonus bebè, ma attraverso interventi e servizi sociali mirati, come l'apertura di 5mila nuovi asili nido, di 1000 strutture di servizio su base territoriale a favore di disabili e anziani non autosufficienti, l'introduzione dei livelli minimi di assistenza per i servizi sociali già previsti dalla legge 328 del 2000, la promozione del diritto allo studio (borse e alloggi per studenti);

- sostenere il **sistema delle imprese** attraverso politiche di incentivi nel campo dell'innovazione e della ricerca, di sostegno all'accesso al credito, di aiuto (con interventi di defiscalizzazioni o bonus) finalizzato al mantenimento dell'occupazione e alla stabilizzazione dei rapporti di lavoro precario, alla promozione di patti territoriali per lo sviluppo locale, per riconversioni a produzioni "verdi" e sostenibili;

- arginare il crescente impoverimento del paese e rilanciare la domanda interna con il **sostegno al potere d'acquisto** dei lavoratori, delle famiglie e dei disoccupati, oltre che con le misure precedentemente elencate, attraverso: la restituzione del *fiscal drag* ai lavoratori dipendenti; l'introduzione della quattordicesima mensilità per i pensionati sotto i mille euro mensili, la reintroduzione del reddito minimo d'inserimento (cancellato in questa legislatura) per i disoccupati e per chi non gode di altre forme di ammortizzatori sociali.

### Cinque modi per trovare le risorse

Dove trovare 40 miliardi per sostenere queste politiche? In una fase di crisi è indispensabile un uso straordinario e incisivo della spesa pubblica per impedire l'impoverimento sociale ed economico, la distruzione di parte del sistema delle imprese e delle attività economiche e favorire il rilancio della produzione e della domanda interna.

Dall'altro lato, è possibile recuperare risorse attraverso la politica fiscale, con risparmi mirati nella spesa pubblica e la rinuncia alle politiche che riteniamo sbagliate. Ecco gli interventi su entrate e spese attraverso i quali trovare 40 miliardi contro la crisi.

- L'accentuazione della **lotta all'evasione fiscale** e delle **politiche di giustizia fiscale**. È impossibile quantificare gli introiti dalla lotta all'evasione fiscale, ma si possono quantificare le risorse che in due anni entrerebbero dalle seguenti misure: innalzamento della tassazione delle rendite al 23%; aumento dell'imposizione fiscale al 45% per i redditi oltre i 70mila euro e al 49% per i redditi oltre i 200 mila euro; introduzione o accentuazione di una serie di tasse di scopo (Suv, diritti televisivi sullo sport spettacolo, porto d'armi, pubblicità). In due anni queste misure produrrebbero 8 miliardi di entrate.

- L'introduzione di un'imposta straordinaria per i grandi patrimoni sopra i 5 milioni di euro, che rappresenti un contributo straordinario dei più privilegiati in una fase di difficoltà per il paese. Una **tassa patrimoniale** con un'aliquota modesta, il cui obiettivo sarebbe la raccolta di 10 miliardi di euro.

- La **messa all'asta delle frequenze televisive** liberate dal passaggio al digitale terrestre, come hanno fatto altri paesi (la Germania ha incassato 4,5 miliardi di euro), invece di "regalarle" alle emittenti televisive esistenti.

- La **riduzione delle spese militari**. Si tratta di una scelta obbligatoria per le forze armate che sono sovradimensionate rispet-

to ai loro compiti costituzionali e agli obblighi internazionali. La sola cancellazione del programma di acquisizione del cacciabombardiere JSF produrrebbe, in 10 anni, un risparmio di 16 miliardi di euro, mentre la riduzione del 20% delle spese militari, sempre in due anni, consentirebbe un risparmio di 6 miliardi di euro.

- La rinuncia al programma delle **grandi opere**, che in larga misura sono inutili, costosissime e in gran parte sbagliate. Rinunciare al progetto del Ponte sullo Stretto e alle altre grandi opere previste (tra le quali ci sono le centrali nucleari, pur senza una relativa quantificazione dei costi) comporterebbe un risparmio di 3 miliardi in due anni.

- Un intervento su quella parte della **spesa pubblica che può essere ridotta**. Indichiamo due misure che potrebbero essere perseguite: il passaggio della pubblica amministrazione al software *open source*, che porterebbe un risparmio di 4 miliardi su due anni (minori contratti e acquisizioni di licenze) e l'abolizione dei contributi alle scuole private (1 miliardo e 400 milioni in due anni), investendo queste risorse nel sistema dell'istruzione pubblica.

Si tratta di proposte realizzabili subito e che rappresentano un radicale ribaltamento del vecchio modello di sviluppo che, dopo un trentennio di politiche neoliberiste, ha provocato maggiore devastazione ambientale, accentuazione di disegualianze e ingiustizie e impoverimento diffuso. Un nuovo modello di sviluppo sostenibile, fondato sui diritti e la solidarietà, come propone la campagna Sbilanciamoci!, può stimolare la crescita di un'economia diversa, di più forti relazioni sociali, di un benessere condiviso.

### Per saperne di più

Campagna Sbilanciamoci! (2009a), *Come si vive in Italia? Indice di qualità regionale dello sviluppo Quars 2009*. Il rapporto è scaricabile dal sito [http://www.sbilanciamoci.org/index.php?option=com\\_remository&func=fileinfo&id=122](http://www.sbilanciamoci.org/index.php?option=com_remository&func=fileinfo&id=122)

Campagna Sbilanciamoci! (2009b), *Uscire dalla crisi con un nuovo modello di sviluppo. Rapporto Sbilanciamoci 2010*. Il rapporto è scaricabile dal sito [http://www.sbilanciamoci.org/index.php?option=com\\_remository&func=fileinfo&id=123](http://www.sbilanciamoci.org/index.php?option=com_remository&func=fileinfo&id=123)

Campagna Sbilanciamoci! (2010a), *Benessere e sostenibilità. L'uso degli indicatori di qualità sociale e ambientale nelle politiche pubbliche: le proposte della società civile*. Il pdf del documento è scaricabile dal sito [http://www.sbilanciamoci.org/benessere/documento\\_7\\_aprile.pdf](http://www.sbilanciamoci.org/benessere/documento_7_aprile.pdf)

Campagna Sbilanciamoci! (2010b), *La contromanovra di Sbilanciamoci! 2011-2012. 30 miliardi contro la crisi*, in "Note Rapide" n. 4, maggio. Il pdf del documento è scaricabile dal sito <http://www.sbilanciamoci.org/images//note%20rapide%204-%20contromanovra.pdf>

*Questo capitolo riprende e sviluppa le proposte formulate dalla Campagna Sbilanciamoci! in occasione della manovra Tremonti del maggio 2010, della Legge finanziaria e del bilancio dello stato nell'autunno 2009 e della "ControCernobio", l'incontro annuale che Sbilanciamoci! organizza in alternativa al raduno dell'élite italiana al seminario dello Studio Ambrosetti tenuto a Cernobbio nel settembre 2009.*

## SCHEDE

### **Etui - Istituto sindacale europeo**

L'Etui (Istituto sindacale europeo) è un'associazione internazionale non profit, con sede in Belgio. Ha tre obiettivi principali: condurre ricerche, produrre studi e monitorare l'evoluzione dei temi europei di importanza strategica per il mondo del lavoro, mettendo in connessione la comunità accademica e della ricerca con il movimento dei lavoratori; promuovere attività, programmi e scambi di formazione e istruzione con l'obiettivo di rafforzare l'identità del sindacato europeo; fornire supporto tecnico nel campo della protezione, della sicurezza e della salute sul lavoro, per promuovere un alto livello di protezione sanitaria e dagli infortuni per i lavoratori in tutt'Europa.

L'Etui ha uno staff composto da sessanta persone, provenienti da vari paesi d'Europa. È finanziato dall'Unione Europea. Lavora con il movimento sindacale europeo, con le università, i centri di ricerca e gli istituti collegati ai sindacati, le istituzioni dell'Unione Europea, uffici nazionali e organizzazioni che si occupano di protezione e sicurezza del lavoro, e altri soggetti nel campo dell'Europa sociale.

**[www.etui.org](http://www.etui.org)**

### **La campagna Sbilanciamoci!**

Dal 1999 47 organizzazioni della società civile si sono unite nella campagna Sbilanciamoci! per impegnarsi a favore di un'economia di giustizia e di un nuovo modello di sviluppo fondato sui diritti, l'ambiente, la pace. Obiettivo delle organizzazioni della campagna Sbilanciamoci! è quello di costruire un punto di vista comune, critico e propositivo, sui temi delle politiche economiche e finanziarie, della spesa pubblica, della qualità e sostenibilità del modello di sviluppo.

La campagna Sbilanciamoci! interviene con proposte specifiche e dettagliate sui vari provvedimenti di spesa pubblica ed economico-finanziaria (legge finanziaria e bilancio dello stato, Dpef, altri provvedimenti collegati) e propone – attraverso l'elaborazione e la pubblicazione dei rapporti Quars (Qualità Regionale dello Sviluppo) – un lavoro culturale e teorico sul modello di sviluppo, la misurazione del benessere, gli indicatori di qualità sociale e ambientale alternativi al Pil. Approfondimenti specifici su singoli temi hanno riguardato le politiche di cooperazione allo sviluppo, la spesa militare, la politica fiscale.

La campagna ha un proprio sito, [www.sbilanciamoci.org](http://www.sbilanciamoci.org), produce una newsletter e brevi ricerche dal titolo "Note Rapide". Alla campagna collaborano, in varie forme, più di 130 ricercatori, studiosi, esperti, docenti universitari che contribuiscono all'elaborazione dei contenuti, delle analisi e delle proposte della campagna.

Aderiscono alla campagna Sbilanciamoci!: Aiab, Altreconomia, Antigone, Arci, Arci Cultura e Sviluppo, Arci Servizio Civile, Associazione Obiettori Nonviolenti, Associazione per la Pace, Beati i Costruttori di Pace, Campagna per la Riforma della Banca Mondiale, Carta, Cipsi, Cittadinanzattiva, Cnca, Cocis, Comunità delle Piagge Firenze, Comitato italiano contratto mondiale sull'acqua, Coop. Roba dell'Altro Mondo, Crs, Ctm

Altromercato, Crocevia, Donne in nero, Emergency, Emmaus Italia, Fair, Finansol.it, Fondazione Culturale Responsabilità Etica, Gescos, Gruppo O.Romero Sicsal Italia, Icea, Ics, Legambiente, Lila, Lunaria, Mani Tese, Microfinanza, Movimento Consumatori, Nigrizia, Pax Christi, Rete degli Studenti, Rete Lilliput, Terre des Hommes, Uisp, Unione degli Studenti, Unione degli Universitari, Un Ponte per..., Wwf.

Tra le ultime pubblicazioni di Sbilanciamoci!

*Uscire dalla crisi con un nuovo modello di sviluppo* (2009);

*Come si vive in Italia? Quars* 2009;

*Le armi come impresa* (a cura di Vincenzo Comito, Edizioni dell'Asino, 2009);

*La finanziaria per noi. Come usare la spesa pubblica per i diritti, la pace, l'ambiente*, Lunaria 2009;

*L'unica via di uscita dalle crisi: people first. Un sistema economico e finanziario a servizio delle persone*, Rapporto Social Watch 2009;

*Budgeting for the Future, Building another Europe*, Sbilanciamoci! 2008;

*Libro bianco 2008 sulle politiche pubbliche di cooperazione allo sviluppo in Italia*, Lunaria 2008.

[www.sbilanciamoci.org](http://www.sbilanciamoci.org)

### **Sbilanciamoci.info**

Sbilanciamoci.info è un'iniziativa editoriale nata nel 2008. È stata promossa da un gruppo di economisti, ricercatori, giornalisti, studenti, operatori sociali, sindacalisti, molti dei quali già attivi nella campagna Sbilanciamoci!, ha come scopo l'allargamento di un'informazione economica troppo elitaria e concentrata, la diffusione della discussione sulle opzioni della politica economica, l'arricchimento e l'aggiornamento del pensiero cri-

tico nell'economia. Nella rete stessa del gruppo fondatore, così come in quella degli oltre cento collaboratori che finora hanno scritto per il sito, c'è l'intenzione di mettere in connessione il mondo della ricerca, quello delle organizzazioni della società civile e quello dei sindacati e della politica.

Sbilanciamoci.info è allo stesso tempo un sito d'informazione, un portale e una newsletter: il portale mette in evidenza e aggiorna quel che offrono altri siti e fonti di interesse, con una selezione settimanale di articoli, inchieste e approfondimenti presenti nella rete, in italiano o in inglese, che vengono segnalati con link alla fonte originaria; il sito sollecita, raccoglie e pubblica contributi di una rete di collaboratori che spazia dal mondo della ricerca universitaria, a quello dell'attivismo sociale, al movimento sindacale; la newsletter, inviata a oltre 20mila abbonati, offre una sintetica offerta degli aggiornamenti settimanali del sito.

La redazione e i collaboratori di sbilanciamoci.info partecipano a discussioni o approfondimenti su altri media, con appuntamenti fissi su radio e quotidiani.

In occasione della crisi finanziaria ed economica iniziata nel 2008, il sito ha aperto un'ampia discussione sulle radici reali del crack, sulle alternative possibili per la politica economica, e sulle ripercussioni del grande crollo sulla teoria economica. Negli stessi mesi sono stati aperti anche due dossier paralleli, sulla crisi ambientale e sulla politica per la scuola e l'università.

**[www.sbilanciamoci.info](http://www.sbilanciamoci.info)**

### **Lunaria**

Lunaria è un'associazione di promozione sociale indipendente e senza fini di lucro nata nel 1992. Promuove iniziative di volontariato internazionale ed è attiva nell'ambito delle politiche giovanili. Svolge attività di ricerca, formazione e comunicazione su



altreconomia e terzo settore, migrazioni e movimenti globali. Dal 1999 promuove, in collaborazione con 46 organizzazioni della società civile, la campagna Sbilanciamoci! di cui fornisce il sostegno organizzativo e il coordinamento.

Con le sue attività Lunaria intende sperimentare nuove forme di partecipazione e trasformazione sociale ispirate ai principi di giustizia, solidarietà e democrazia per la garanzia dei diritti civili, sociali e umani in ambito nazionale e internazionale.

**[www.lunaria.org](http://www.lunaria.org)**

## LE PAROLE DIFFICILI a cura di Vincenzo Comito

**AAA** nelle valutazioni delle agenzie di rating la tripla A significa il massimo di affidabilità possibile per un titolo; la gran parte di quelli costruiti sui mutui *subprime*, che si sono rivelati poi come titoli “spazzatura”, avevano ricevuto dalle agenzie di rating proprio una valutazione di tripla A.

**Abs (Asset Backed Securities)** titoli collegati a delle attività specifiche, quali dei crediti immobiliari ipotecari, o dei crediti commerciali verso delle imprese. La restituzione del capitale e degli interessi sui titoli è in sostanza garantita dal rendimento di tali attività sottostanti. Uno dei meccanismi che ha scatenato la crisi finanziaria è proprio collegato all'emissione sul mercato di titoli garantiti da mutui *subprime*.

**Agenzie di rating** forniscono, su richiesta e a pagamento da parte di un'impresa, di un ente pubblico, di un'organizzazione, una valutazione della qualità dei titoli che saranno emessi o sono stati emessi da tali enti; la valutazione può cambiare nel tempo. Uno degli aspetti dello scatenamento della crisi attuale è stata costituita dal fatto che le agenzie hanno dato una valutazione troppo ottimistica dei titoli derivati dai prestiti *subprime*. Una delle ragioni dei pessimi risultati ottenuti da tali agenzie risiede nel fatto che esse vengono pagate dagli stessi enti che devono sottoporre a giudizio di affidabilità, trovandosi quindi in un rilevante conflitto di interessi.

**Bailout** letteralmente *to bailout* significa dare in garanzia; in termini più generali, ha il significato di salvataggio. Con l'espressione, si fa, tra l'altro e di recente, riferimento all'azione del governo americano e di alcuni paesi europei che hanno salvato alcune grandi istituzioni finanziarie che si trovavano in gravi difficoltà.

**Banca centrale europea (Bce)** dal 1998 dirige la politica monetaria dei paesi dell'Eurozona, nel ruolo di governatore si sono succeduti l'olandese Wim Duisenberg e il francese Jean-Paul Trichet.

**Banca di deposito, o banca commerciale** è un tipo di banca, prevalente in Europa, che raccoglie depositi dai suoi clienti, che poi utilizza per effettuare operazioni di prestito.

**Banche di investimento (investment bank)** la revisione del sistema finanziario statunitense dopo la crisi del 1929 distingueva nettamente le banche commerciali, che potevano svolgere le normali attività bancarie, e le banche di investimento, che invece potevano svolgere soltanto un'attività di ingegneria e di consulenza finanziaria alle imprese (assistere nei processi di fusione-acquisizione, organizzare per loro sul mercato dei prestiti o degli aumenti di capitale, collaborando anche al loro collocamento, eccetera). Tale separazione era codificata nel Glass-Steagall Act del 1933. Sotto la presidenza Clinton tale distinzione è stata abolita.

**Banca mista o banca universale** è un tipo di banca che può svolgere tutti i tipi di operazioni finanziarie e quindi, tra l'altro, sia quelle proprie delle banche commerciali, che quelle tipiche delle banche di investimento. È un modello messo a suo tempo a punto in Germania e che oggi sembra quello trionfante nel settore, almeno sino alla prossima crisi.

**Basilea 2 e 3** si fa riferimento alla città svizzera dove si riunisce periodicamente un comitato di rappresentanti delle varie

banche centrali per fissare le regole relative al livello minimo di mezzi propri che le istituzioni finanziarie devono detenere; tale livello è fissato, secondo gli ultimi accordi detti appunto di Basilea 2, in relazione al livello delle attività possedute da una banca e dal livello di rischio di tali attività. La crisi finanziaria in atto ha mostrato i limiti di tale regolamentazione. Regole nuove, che prendono il nome di Basilea 3, sono in corso di elaborazione.

**Bonus** i manager di livello elevato delle imprese di molti paesi ricevono una parte importante della loro remunerazione sotto forma di bonus, in genere annuale, il cui importo è almeno teoricamente legato ai risultati ottenuti.

**Bretton Woods** dal nome della località degli Stati Uniti dove si riunirono verso la fine della guerra i paesi vincitori per definire le strutture economiche e finanziarie internazionali di governo del mondo. Tra le principali decisioni prese in quella sede, oltre alla messa in opera di un sistema di cambi fissi con al centro il dollaro, il varo di una struttura di coordinamento finanziario internazionale centrata sulla creazione della Banca mondiale e del Fondo monetario internazionale.

**Cartolarizzazione o Titolarizzazione (securitazion)** operazione che consiste nel prendere dei crediti non negoziabili verso degli agenti economici (crediti bancari, mutui immobiliari, crediti commerciali delle imprese, eccetera) e di trasformarli in titoli cedibili sul mercato. È quanto è successo su larga scala prima della crisi; i prestiti immobiliari, normali e *subprime*, sono stati impacchettati in titoli e sono stati ceduti sul mercato. Il fatto che i crediti possano essere ceduti, liberandosi anche dei rischi sottostanti, attraverso le operazioni di cartolarizzazione, ha indotto molti operatori a fare prestiti considerati, senza tenere in alcun conto il merito del credito.

**Cds (Credit Default Swap)** strumenti della categoria dei derivati, che assicurano gli investitori contro il mancato pagamento di un'obbligazione e contro il fallimento di una società o anche di un paese. Sono stati ampiamente utilizzati durante la crisi; sono stati emessi in passato in maniera sconsiderata, per fini speculativi, sino ad arrivare nel 2007 a un livello complessivo di circa 62mila miliardi di dollari.

**Crisi di liquidità** situazione nella quale una banca, un paese, un privato, non può più far fronte transitoriamente alle richieste di restituzione di un debito.

**Dealer** operatore del mercato finanziario che acquista e vende valori mobiliari (azioni, obbligazioni, derivati, eccetera) o valute, per conto proprio.

**Derivati (derivatives)** un prodotto derivato deriva da un prodotto sottostante, che può essere una valuta, un tasso di interesse, un'azione, un'obbligazione, un credito, una materia prima. Le principali sottocategorie di questa famiglia di prodotti fanno riferimento a opzioni, *swap*, *futures* e alle loro combinazioni, tutte legate a un attivo: avremo così un'opzione su azioni, uno *swap* sui tassi di interesse o sulle valute, un future sul petrolio. Attraverso tali strumenti si può annullare o ridurre il rischio di una qualche operazione finanziaria pagando in genere un premio relativamente modesto.

**Ecofin** organismo dell'Unione Europea costituito dai 27 ministri dell'economia e delle finanze dell'Unione.

**Eurozona.** Insieme dei paesi membri dell'Unione Europea che adotta l'euro come moneta ufficiale. Attualmente sono 16: Austria, Belgio, Cipro, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Malta, Olanda, Portogallo, Slovacchia, Slovenia, Spagna.

**Federal Reserve (Fed)** è la banca centrale degli Stati Uniti. Attualmente il presidente della riserva federale è B. Bernanke,

mentre il precedente, A. Greenspan, è stato accusato di essere all'origine della attuale crisi, in particolare con la sua politica di bassi tassi di interesse e di denaro facile.

**Fondi sovrani** fondi di investimento in cui si concentra un rilevante insieme di risparmi di un dato paese; tali risorse sono impiegate principalmente in azioni e obbligazioni e i fondi appartengono a degli stati o a delle banche centrali di tali stati, in particolare di paesi asiatici e mediorientali.

**Fsa (Financial Services Authority)** ente britannico incaricato della sorveglianza complessiva del sistema finanziario del paese, per quanto riguarda i mercati, la borsa, le imprese.

**Futures** contratti appartenenti alla categoria dei derivati e che impegnano gli operatori a comprare o a vendere un'attività a un prezzo prefissato a una data futura; essi vengono trattati in borse specializzate.

**Glass-Steagall Act** legge varata dopo la grande crisi del 1929, che separava le attività di banca di deposito da quelle di banca di investimento. La legge è stata poi cancellata per mano del presidente Clinton negli anni novanta, nel pieno dell'euforia finanziaria. Con la crisi molti chiedono il ritorno alla situazione precedente.

**Governance** fa riferimento al sistema di governo di un'organizzazione o di una grande impresa; il nodo principale, ma non il solo, di tale questione riguarda il rapporto tra i poteri posseduti dagli azionisti e dai loro rappresentanti da una parte – nonché il loro meccanismo di nomina – e quello dei manager – nonché i loro meccanismi di remunerazione – dall'altra. Si tratta di una grande lotta in atto per il potere in molte grandi imprese occidentali.

**G-2** per alcuni il vero organismo informale che oggi governa il mondo e che è rappresentato dal binomio Stati Uniti-Cina.

**G-8** organismo che raccoglie i sette paesi più industrializzati del mondo (Stati Uniti, Giappone, Germania, Francia, Regno Unito, Italia, Canada) più la Russia.

**G-20** organismo che raccoglie, oltre ai paesi del G-8, anche i paesi emergenti più importanti, compresi, tra l'altro, la Cina, l'India, il Brasile. Questo organismo è nato di recente dalla consapevolezza che ormai i paesi occidentali non sono in grado di governare il mondo da soli.

**Hedge fund** fondi di investimento non quotati in borsa, a vocazione altamente speculativa. Un *hedge fund* utilizza di solito meccanismi quali un *leverage* elevato, per mobilitare un volume di capitali molto maggiore di quelli messi in gioco dagli investitori del fondo, nonché il mercato dei derivati. La chiusura forzata di due *hedge fund* controllati dalla banca di investimento Bear Stearns è stato, nel giugno del 2007, il primo atto della crisi del *subprime*.

**Investitori istituzionali** sono compresi in questa categoria, in particolare, i fondi comuni di investimento, i fondi pensione, le società di assicurazione, ma anche i fondi di *private equity* e gli *hedge fund*. L'ingresso nell'ultimo periodo di queste categorie di investitori nel capitale delle imprese, finanziarie e non finanziarie, ha aperto una grande lotta di potere all'interno delle imprese quotate in borsa e ha spinto i manager a prendersi maggiori rischi per aumentare i rendimenti.

**Leverage (leva finanziaria)** utilizzazione del debito al fine di accrescere il livello delle risorse disponibili per, ad esempio, sviluppare un maggior livello di attività.

**Moral hazard (rischio morale o comportamento opportunistico)** comportamento particolare di un agente economico, che, essendosi ad esempio assicurato contro il rischio, non prende più delle precauzioni contro la realizzazione dello stesso rischio.

**Narrow banking** si tratta dell'idea, accarezzata da diversi esperti, secondo la quale per superare la crisi si dovrebbe restringere il campo di attività delle banche ordinarie, riportandolo soltanto ai suoi compiti tradizionali e riducendo molto la possibilità per gli istituti di prendersi dei rischi elevati.

**Ninjas** la categoria più a rischio dei sottoscrittori di prestiti *subprime*; fa riferimento a dei privati che hanno ottenuto in passato dei mutui pur essendo senza reddito, senza lavoro e senza alcun patrimonio a disposizione (la sigla significa no income, no job, no asset).

**Obbligazione (bond)** titolo rappresentativo di un credito, emesso da una società, da un ente pubblico, o da altre organizzazioni.

**Offshore** le società o le banche collocano di frequente la loro o una delle loro sedi in un paese *offshore*, cioè uno stato a bassa imposizione fiscale e/o a bassa trasparenza informativa, per godere dei vantaggi di tale posizione. Lo fanno, ad esempio, quasi tutti gli *hedge fund*.

**Over the counter (Otc)** negoziazione di titoli che avviene al di fuori della borsa. Gran parte degli strumenti derivati e di altri tipi di titoli coinvolti pesantemente nella crisi vengono appunto trattati al di fuori dei mercati regolamentati, in un far west senza regole.

**Piigs** con l'espressione si fa riferimento ai paesi facenti parte dell'Unione Europea che si sono mostrati meno virtuosi sul piano della gestione delle finanze pubbliche; si tratta di Portogallo, Irlanda, Italia, Grecia, Spagna.

**Prestatore di ultima istanza (lender of last resort)**. banca centrale che, in caso di necessità, presta delle liquidità a una banca commerciale o a un altro ente che è in una situazione di difficoltà di pagamenti. È quanto è successo durante la crisi del *subprime*, ciò che ha contribuito a risollevare la situa-



zione di diversi istituti, anche perché le banche centrali si sono messe a prestare del denaro a tassi bassissimi o nulli.

**Private equity** attività finanziaria consistente in una presa di partecipazione, molto spesso di controllo, da parte di organismi specializzati, in una impresa che si pensa abbia un prezzo sottovalutato; tale impresa viene in genere ristrutturata e poi di nuovo ceduta sul mercato, di solito entro pochi anni, sperabilmente con un profitto.

**Prociclica** una politica monetaria o una regola contabile o finanziaria sono procicliche quando esse accentuano l'andamento normale di un ciclo economico, spingendolo ancora più in alto durante la fase ascendente e accentuando il suo andamento verso il basso durante quella discendente.

**Recessione** in un ciclo economico la recessione è una fase di diminuzione relativamente passeggera dei livelli di attività economica. Ci si trova in una situazione di recessione quando si registra una diminuzione dei livelli del Pil per almeno due trimestri. Si parla invece di depressione se la diminuzione del Pil dura più a lungo ed è più profonda.

**Rischio di credito** nel mondo finanziario si definisce come rischio di credito la possibilità che chi abbia preso del denaro a prestito sotto una qualche forma non restituisca poi alla scadenza in tutto o in parte il dovuto, producendo così una perdita a chi aveva prestato i fondi.

**Rischio sistemico** nell'attuale situazione del sistema bancario internazionale si teme che le difficoltà che sorgono in un punto del sistema, ad esempio la crisi di una banca o di qualche *hedge fund*, possano innescare una crisi generale, o di sistema, per le interconnessioni di una singola istituzione o di un tipo di istituzione, con il resto del sistema finanziario.

**Roe (Return On Equity)** è un indice finanziario molto usato dalle imprese e dai mercati per misurare il rendimento dei

capitali investiti da un privato, da una banca, da una qualsiasi organizzazione, in attività, che possono essere azioni, obbligazioni, materie prime, eccetera. Tale indice misura il rapporto tra l'utile netto ottenuto in un certo periodo – di solito un anno – su un investimento e il capitale proprio impiegato in quell'investimento.

**Sec (Security Exchange Commission)** è l'organismo messo in piedi dopo la crisi del 1929 negli Stati Uniti per la vigilanza sulla borsa; a tale organismo si sono poi più o meno ispirati consimili organizzazioni create in seguito negli altri paesi e tra questi, molto più tardi, anche la nostra Consob.

**Shadow Financial System** con la crisi è venuto alla luce il fatto che molte grandi banche nascondevano una parte consistente delle loro attività, specialmente quelle più rischiose, in strutture societarie ombra, non inserite comunque nel bilancio consolidato delle stesse banche, attraverso diverse possibili forme giuridiche.

**Siv (Structured Investment Vehicle o società veicolo)** nel corso degli ultimi anni molte banche, per aumentare il rendimento dei loro mezzi propri, hanno ceduto una gran parte dei loro rischi a delle entità non bancarie, sempre peraltro da loro controllate ma non contabilizzate nei loro bilanci, emettendo delle cartolarizzazioni e collocandole in tali entità. I Siv si finanziano di solito a breve termine, emettendo carta commerciale. Si è creato così, per altro verso, un gigantesco "sistema bancario ombra" di cui tutti conoscevano peraltro l'esistenza ma che facevano finta di non vedere.

**Spread** si tratta della differenza tra i tassi di interesse di riferimento negoziati in un mercato (ad esempio, l'euribor sul mercato dei prestiti interbancari) e i tassi pagati da una persona o una società quando prende a prestito del denaro; più alto è considerato il rischio del prenditore, più alto lo *spre-*

*ad.* Si dice *spread* anche la differenza tra prezzi di acquisto e di vendita di un bene su di un mercato organizzato.

**Subprime** (al di sotto del livello primario) il credito *subprime* fa riferimento a un prestito immobiliare a rischio elevato, perché concesso a persone il cui livello di ricchezza e di reddito è scarso e che rischiano dunque di non poterlo restituire. Questo in contrasto invece con i prestiti di livello *prime*, quelli cioè concessi a persone che hanno ampiamente i mezzi per restituirli. Per compensare in qualche modo tale livello di rischio, i prestiti *subprime* sono concessi a tassi di interesse elevati, che possono quindi attirare l'attenzione di chi ricerca rendimenti elevati per i suoi investimenti.

**Swap** strumento finanziario della categoria dei derivati, che permette di ridurre o annullare i rischi di cambio, di tassi di interesse, di credito, attraverso lo scambio, tra due operatori con interessi o previsioni diverse, dei flussi posseduti in valute diverse o dei flussi relativi ai tassi di interesse.

**Tarp (Troubled Assets Relief Program)** è il nome dato al programma di lotta alla crisi finanziaria, per un importo di 700 miliardi di dollari, messo a punto nel settembre 2008 dal ministro del tesoro statunitense H. Paulson e dal responsabile della riserva federale B. Bernanke, che è stato poi approvato dalle due Camere con qualche modifica; esso ha suscitato anche molte critiche da parte di politici, economisti, giornalisti e dalla stessa opinione pubblica.

**Tobin tax** negli anni settanta l'economista J. Tobin ha proposto l'istituzione di una tassa, con un'aliquota molto bassa, su tutte le transazioni valutarie, al fine di limitare i movimenti internazionali speculativi di capitale e di ridurre le fluttuazioni nei rapporti di cambio delle monete.

**Toxic assets** attività che presentano gravi problemi a essere vendute sul mercato senza perdite molto rilevanti; si fa riferi-

mento in particolare, ma non solo, ai titoli legati alla crisi del *subprime*.

**Trading** attività di acquisto o di vendita di titoli o di altri beni su un mercato organizzato con l'obiettivo di ottenere un profitto; è su questo business che si sono concentrate nell'ultimo periodo le *investment bank* e le stesse banche commerciali, arrivando alla fine a perdere delle somme colossali.

## Indice

5 Andreas Botsch e Andrew Watt *Un'agenda per l'Europa*

9 Roberta Carlini *La politica come può essere*

### PARTE I. REGOLARE E RIDIMENSIONARE LA FINANZA

17 Vincenzo Comito *Come cambiare il sistema finanziario*

25 Robert Kuttner *Tornare alla realtà*

31 Paul De Grauwe *Il futuro delle banche*

36 Gerald Epstein *Come controllare i movimenti di capitale*

42 Stephan Schulmeister *Una tassa sulla speculazione*

49 Andreas Botsch *Come fermare la lobby della finanza in Europa*

55 Antonio Tricarico *Bretton Woods da rifare*

62 Helene Schuberth *Per una finanza al servizio della società*

### PARTE II. COSTRUIRE UN'ECONOMIA SOSTENIBILE

73 Claudio Gnesutta *Una domanda pubblica di qualità*

79 Sebastian Dullien e Daniela Schwarzer *Euro, stabilità esterna e debito privato*

- 85 Andrew Watt *Una politica fiscale anticiclica*
- 91 Richard Murphy e Markus Meinzer *Fisco, gli stati senza entrate*
- 97 Alessandro Santoro *Le nuove strade per le tasse*
- 103 Mario Pianta *Industria e innovazione, il ritorno delle politiche*
- 109 Jacques Le Cacheux *Una carbon tax per l'Europa*
- 115 Pierre Jonckheer *Un'Unione sostenibile*
- 120 Antonio Cianciullo e Gianni Silvestrini *L'economia verde in Italia*
- 127 Guglielmo Ragozzino *Acqua pubblica e beni comuni*
- 135 Jean Gadrey *L'economia del "dopo crescita"*

PARTE III. LAVORO, SALARI, UGUAGLIANZA

- 143 Bruno Amable *Cambiare i rapporti di forza*
- 148 Francesco Garibaldo *Come difendere il lavoro*
- 154 Eileen Appelbaum *I vantaggi di una buona occupazione*
- 160 Annamaria Simonazzi *Lavoro e spesa sociale, una politica per le donne*
- 167 Angelo Marano *Aumentare i salari serve a tutti*
- 173 Maurizio Franzini *La disuguaglianza prima e dopo la crisi*
- 180 Grazia Naletto *Immigrati, i diritti in recessione*
- 188 Felice Roberto Pizzuti *Il welfare per il futuro*

196 Giulio Marcon *Quindici mosse per l'Italia*  
*Le proposte della campagna Sbilanciamoci!*

205 SCHEDE  
Etui, Sbilanciamoci!, sbilanciamoci.info, Lunaria

210 LE PAROLE DIFFICILI  
a cura di Vincenzo Comito

Finito di stampare nel mese di giugno 2010  
Grafica Giorgetti - Roma

