WALL STREET - STRADA DEL MURO: LA CRISI DELLA FINANZA TRA DECLINO DELL'ETICA E FINE DEL SOCIALE

Fine del sociale? La solidarietà ritrovata

Intervento di Gilberto Muraro[1]

Bologna, 24 gennaio 2009

1. Introduzione

Il tema che mi è stato affidato parla del sociale e della solidarietà. Ciò significa che nel vasto affresco dei fatti economici tratteggiato da Carlo D'Adda io mi limiterò a considerare la parte che concerne la componente debole della società, cercando di capire come sia toccata dalla crisi e cosa si possa fare per migliorarne la situazione.

Gilberto Muraro

A premessa della mia analisi, un breve commento al discorso fatto da Franco Appi in cui mi ritrovo solo in parte. Mi ritrovo ovviamente nei suoi inviti alla sobrietà, da cui nasce maggiore solidarietà, e nei suoi inviti in generale ad avere cura dei nostri valori e a fortificarli. Però non mi ritrovo quando parla, facendo sue tesi oggi abbastanza diffuse, di una specie di crisi antropologica. Da questo punto di vista io ritengo invece che l'uomo non sia oggi più cattivo di prima della crisi. Quindi non trovo nulla da cambiare nell'usuale paradigma della scienza economica, che assume al proprio centro una persona che tende ad arricchirsi a beneficio proprio e dei suoi cari, ma nel rispetto delle leggi, un po' per adesione morale e un po' perché ha timore delle sanzioni, e che è anche disponibile ad atti di solidarietà purché, naturalmente, questi siano condivisi e producano risultati. Se siamo di fronte a una crisi ben maggiore di tutte quelle che l'hanno preceduta nei sistemi capitalistici, dunque, non è perché sia peggiorato moralmente l'uomo, è perché si sono fatti dei gravi errori. Errori di teoria, già ricordati da Stefano Zamagni, e soprattutto errori di *governance* che hanno consentito fatti assolutamente inconcepibili. Basterà ricordare il fallimento della Lehman Brothers con 640 miliardi di dollari di perdite, che era appunto un fatto non previsto e direi anche non prevedibile in base alle attese comuni e ragionevoli su un grado di vigilanza da parte delle autorità monetarie e della borsa americana che si sono rivelate infondate.

Seconda osservazione preliminare. Il nostro Paese, come tutti gli altri, ha un grave problema congiunturale. Ma in più deve fare i conti con un dato strutturale negativo. Da più di un decennio, infatti, l'Italia soffre di una crescita della produttività inferiore a quella che si è verificata nei paesi occidentali con cui siamo soliti confrontarci (senza andare a fare i confronti con i paesi asiatici emergenti che ci spazzerebbero via). Ne deriva un persistente "declino relativo" del nostro Paese, che minaccia di trasformarsi in ogni momento in declino assoluto. In questo quadro occorre inoltre inserire il fenomeno della povertà, che risulta ancora esteso nonostante l'alto livello di reddito medio. Cito a questo riguardo il Rapporto 2008 della Fondazione Zancan, che enuncia la gravità del problema della povertà in Italia e la sua permanenza: "da molti anni la povertà ap-

[1] Università di Padova.

pare un problema stabile ed irrisolto, i tentativi di ridurla sono stati senza impatto positivo, le risposte istituzionali risultano inadeguate e settoriali". Né la globalizzazione tende automaticamente a ridurlo. D'accordo con quanto detto da Zamagni, che del resto riproduce la convinzione prevalente tra gli studiosi, sostengo anch'io che la globalizzazione aumenta la ricchezza media ma crea maggiori divari sociali. Ciò vale per i paesi che una volta erano il regno della povertà e delle malattie. Ma vale anche per i paesi occidentali che sono da tempo entrati nel regno della ricchezza: come sottolineato da vari studiosi, in particolare da Antony Atkinson, il capitalismo, che prima tendeva a diminuire le differenze, da diversi anni sta generando divari crescenti di reddito. Quindi è in questo quadro, già di per sé preoccupante, che noi dobbiamo adesso calare il fatto nuovo della recessione.

2. La crisi e le reazioni alla crisi

La recessione, riducendo l'occupazione e deprimendo il reddito, tende ovviamente ad allargare e ad aggravare l'area dei bisogni che non trovano risposta a livello individuale sul mercato. Ma quale reazione genera da parte della società? Non esiste risposta sicura, perché sono all'opera forze contrastanti.

Da un lato, il minor reddito medio tende a ridurre in assoluto la quantità di denaro che le famiglie usavano riversare nella beneficenza. Dall'altro lato, le poche ricerche empiriche per ora disponibili sembrano indicare una crescita della sensibilità sociale, per cui il calo è meno che proporzionale rispetto alla caduta di reddito, forse perché si accentuano le relazioni di aiuto all'interno delle catene familiari e delle microcomunità fondate sull'amicizia e sulla vicinanza residenziale o professionale o politica o religiosa (e tutto ciò, per riprendere il tema affrontato da Franco Appi, mi conforta nella tesi che non c'è stato un peggioramento antropologico e che è troppo pessimistica anche l'analisi sulla "fine del sociale" di Alain Touraine cha ha ispirato il titolo, con il punto interrogativo, della relazione assegnatami).

C'è inoltre una risposta positiva da parte dell'operatore pubblico. In parte, essa è insita nella struttura del bilancio pubblico: con la caduta del reddito lordo delle famiglie, i cosiddetti ammortizzatori automatici fanno diminuire il prelievo fiscale e aumentare i sussidi, anche senza interventi discrezionali. In parte, essa è frutto di scelta politica. È noto in proposito che la ricetta antirecessiva contempla, come ingrediente importante, lo stimolo ai consumi attraverso il sostegno dei redditi, a sua volta da realizzarsi attraverso sgravi tributari e/o aumento dei sussidi. Affinché la manovra sia efficace, occorre che i beneficiari della manovra siano proprio coloro che stanno peggio e che quindi spendono sicuramente tutto quello che ricevono. Se gli stessi benefici, tipicamente sotto forma di alleggerimenti fiscali, fossero concessi a famiglie con reddito superiore al livello di sopravvivenza, molto probabilmente il sostegno si trasformerebbe in maggior risparmio, anziché in maggior consumo; e il risparmio, che pure è l'eroe della crescita economica nel lungo periodo, non aiuta a rimettere in moto la macchina dell'economia inceppata dalla recessione. Questa è una conclusione importante e confortante. Essa ci rassicura sul fatto che, un po' per sensibilità sociale e un po' per convenienza collettiva, la complessiva redistribuzione della ricchezza tende ad aumentare e non a diminuire nella crisi recessiva. Non avviene, insomma, la sopraffazione che si osserva spesso nella storia, quando i forti si salvano ponendosi sulle spalle dei deboli.

3. I vincoli alla politica antirecessiva

Altro discorso è quello quantitativo. Le buone intenzioni della gente e le positive reazioni della politica non bastano ad assicurarci che l'intervento sarà sufficiente. A tale riguardo occorre essere consapevoli di due severi vincoli alla politica redistributiva a sostegno della parte debole della società.

Il primo vincolo riguarda il deficit pubblico accettabile. E' intuitivo che l'Italia, con il suo alto debito pubblico accumulato, ha limiti di manovra più stringenti rispetto agli altri paesi sviluppati. Al Ministero dell'economia circola la tesi che una manovra espansiva addirittura si annullerebbe da sola. Alla base di tale

assunto sta il differenziale positivo di interesse che i titoli del debito pubblico italiano devono concedere ai risparmiatori rispetto ai titoli equivalenti tedeschi. Ciò è indice della sfiducia che comincia a serpeggiare sul mercato finanziario nei confronti del nostro Paese. In questa situazione un aumento di debito per dare impulso all'economia potrebbe essere assorbito dal mercato solo alzando sensibilmente il saggio di interesse. Ma poiché una parte rilevante del debito pubblico è composto di titoli indicizzati, cioè di titoli su cui lo Stato paga un interesse che si adegua a quello che è il saggio corrente sul mercato, si rischia di fare salire sensibilmente l'onere complessivo degli interessi, concernente l'intero stock del debito, che lo Stato deve pagare ai creditori: dunque, un aumento del deficit, che obbliga a rientrare velocemente dalla manovra espansiva. Non tutti concordano con questa tesi della manovra che si autodistrugge. Autorevoli commentatori sostengono che il differenziale di saggio di interesse tra titoli italiani e tedeschi riflette un apprezzamento del diverso "rischio paese" e non dovrebbe aumentare significativamente a seguito di una dilatazione del debito pubblico; e se così fosse, ci sarebbe spazio per una robusta manovra espansiva in deficit. Senza proseguire in un'analisi che diventerebbe troppo tecnica,dirò che è per me indubbio che l'alto debito pubblico ci lega le mani e ci obbliga a essere più realisti del re, nel senso di porci limiti da soli anche in presenza di un allentamento dei vincoli di deficit concesso in generale dall'Unione Europea; non così severi, tuttavia, come pretende il Ministero dell'economia. D'altro lato, è consolante rilevare che un aiuto provvidenziale ci viene dalla politica di riduzione del saggio d'interesse che la Banca centrale europea ha avviato e promette di continuare. Proprio perché il debito pubblico italiano è in buona parte indicizzato, tale riduzione abbassa l'onere complessivo degli interessi e quindi apre insperati spazi di manovra per una politica antirecessiva: a data attuale, il risparmio è stimato in almeno 6 miliardi di euro, ed aumenterà se dovessero verificarsi, come ci si attende, ulteriori riduzioni del saggio da parte della Banca Centrale Europea.

Il secondo vincolo è rappresentato dalla necessità di provvedere a molte altre necessità create dalla recessione e di fare spazio quindi ad altri interventi tesi sia ad alimentare in generale la domanda globale sia a sostenere specifici comparti dell'attività economica: dagli investimenti in infrastrutture al settore automobilistico, a quello degli elettrodomestici, a quello dell'edilizia.

4. Proposte per una più efficace politica sociale

Siamo quindi arrivati alla conclusione che in questa crisi c'è una positiva disposizione della volontà verso il sociale ma che ci sono anche severi limiti quantitativi alla redistribuzione delle risorse a sostegno della parte debole della società. Cosa suggerire per migliorare il quadro? La ricetta che si avanza contempla vari ingredienti, tesi ad aumentare lo spazio di manovra e a rendere più efficace la manovra stessa.

4.1. Ridurre la spesa per la Pubblica Amministrazione

Il primo suggerimento è di continuare la battaglia per ridurre le inefficienze nel settore pubblico. Quella del controllo della spesa pubblica, all'insegna del motto "spendere meno e spendere meglio", era uno dei punti qualificanti del Governo Prodi e del suo Ministro dell'economia, Padoa Schioppa. E ciò perché si ravvisava nella cattiva spesa pubblica, troppo elevata e troppo poco efficiente, uno dei fattori della crisi strutturale del nostro Paese menzionata all'inizio, ossia del declino relativo rispetto ai partner a causa di una persistente minore crescita della produttività. Di questa politica ho avuto la possibilità di essere un testimone privilegiato quale Presidente della Commissione tecnica per la finanza pubblica, creata dal Governo Prodi all'inizio del 2007 e sciolta, a fine giugno 2008, dal nuovo Governo Berlusconi. Le analisi svolte dalla Commissione si sono concluse con una serie numerosa di proposte di intervento, in particolare su tre fronti: ridurre e concentrare l'apparato periferico dello Stato (meno tribunali, meno prefetture, ecc.); ridistribuire il personale pubblico tra le sedi, che palesano oggi strozzature in varie aree ed eccessi in altre; semplificare le procedure. L'eredità della Commissione è stata in parte utilizzata dal nuovo Governo, che ha dichiarato di voler proseguire nella battaglia per una più ridotta ed efficiente spesa pubblica e ha in effetti attuato pesanti

manovre restrittive (ma talvolta a scapito dei settori trainanti, come ricerca e formazione). Molto rimane tuttavia da fare.

Non ci si nasconde il pericolo che la crisi e la conseguente politica di maggiore intervento vengano invece utilizzate per abbassare la guardia e diventare tolleranti, almeno transitoriamente, verso i molti sprechi che si ravvisano nella pubblica amministrazione. Già in passato ci sono stati esempi di questo tipo, perché le inefficienze sono un danno per il Paese ma una fonte di ricchezza e potere per alcuni gruppi. Conviene anzi ricordare che la politica keynesiana dello Stato interventista, che ora torna prepotentemente di moda, aveva avuto un' eclisse dovuta a due ragioni: la prima è data dal suo abbandono sul piano teorico da parte di varie scuole di pensiero tese ad affermare una maggiore libertà dei mercati, considerati capaci di autoregolamentarsi; la seconda sta proprio nel degrado operativo che l'intervento pubblico aveva nel tempo registrato e che aveva indubbiamente prodotto spese pubbliche che comportavano più costi che benefici. Tale era, infatti, il fascino delle virtù macroeconomiche della spesa pubblica, capace di stimolare l'intero sistema economico, da far sembrare inutile e quasi impudente una severa analisi dei pro e dei contro del singolo progetto. Forse ne era involontariamente colpevole lo stesso Keynes che aveva appunto esemplificato nella sua opera esempi di spese di per sé ingiustificate ma capaci di rimettere in moto il sistema economico. Si trattava chiaramente di una provocazione intellettuale, bene intesa come tale dai governi che per primi dilatarono la spesa pubblica in chiave antirecessiva ma lo fecero investendo in progetti altamente produttivi. In particolare merita ricordare che all'epoca del New Deal americano il governo federale, nel momento in cui lanciava i grandi programmi di investimento, pubblicava il primo manuale di analisi costi-benefici (*Green Book, 1936)* e imponeva che ogni proposta progettuale fosse accompagnata dalla dimostrazione che i benefici superavano i costi sociali. Solo in seguito si è avuto il degrado sopra menzionato, che sulla scia dello Stato sociale ha portato ad accettare molte inefficienze. Ecco perché occorre lanciare l'allarme sui pericoli di scarso rigore dietro l'alibi che la spesa pubblica può comunque essere utile contro la crisi. Il rigore va preteso oggi più che mai, perché eliminare le inefficienze aiuta ad aprire spazi ad una più estesa politica sociale.

4.2. Ricomporre la spesa sociale

Secondo e più importante ingrediente della ricetta: modificare le grandi voci della spesa sociale. E' una proposta che si ripete da anni e sta diventando noiosa; ma bisogna continuare a ripeterla. La nostra spesa sociale ammonta a 370 miliardi di euro, circa il 25% del Pil. E' un dato vicino alla media europea ma profondamente diverso dalla media per quanto riguarda la composizione. Nel panorama internazionale esso si caratterizza infatti per un peso maggiore dato alle pensioni e per un peso nettamente inferiore dato all'assistenza sociale e in generale agli ammortizzatori sociali durante la vita lavorativa della persona. Questa crisi può essere l'occasione giusta per muovere un passo verso il riequilibrio, aumentando l'età pensionistica e introducendo forme di sostegno generalizzato per la disoccupazione e per le famiglie.

4.3. Aumentare i servizi a scapito dei trasferimenti in denaro

Il terzo ingrediente della ricetta è rappresentato da una ricomposizione della spesa all'interno delle provvidenze per la parte più debole della popolazione. Si propone, precisamente, di aumentare la quota degli aiuti in natura, costituiti da servizi gratuiti o sottocosto, rispetto ai sussidi in denaro.

La proposta non è intuitiva e va giustificata. Non è intuitiva perché è indubbio che, a parità di spesa e quindi di sacrifico per i contribuenti, la soddisfazione dei beneficiari sarebbe non inferiore con sussidi in denaro anziché con accesso ai servizi. Nell'ipotesi che i beneficiari usassero il sussidio ricevuto per comprare proprio il paniere di beni e servizi che viene loro offerto dalla politica alternativa, avremmo parità di risultato nei due approcci. In ogni altro caso, la soddisfazione del beneficiario sarebbe maggiore se potesse spendere il denaro in altri beni e sevizi a lui più graditi. Ben per questo la tradizionale politica liberista ha sempre invocato il sussidio in denaro, accompagnato dallo smantellamento di ogni forma di produzione e

distribuzione di beni e servizi da parte dell'operatore pubblico. Il campione di questa scuola di pensiero, il Premio Nobel Milton Friedman, ha portato all'estremo questo approccio proponendo la cosiddetta "imposta negativa sul reddito". Con tale strumento la società decide il valore di soglia del reddito al di sotto del quale un cittadino ha diritto ad un sussidio e il livello massimo da erogare nel caso di reddito nullo: da tale massimo il sussidio si riduce linearmente in funzione del reddito, fino ad azzerarsi in caso di reddito pari a quello di soglia. E' una proposta che ha avuto un forte impatto politico, anche se non è mai arrivata a piena applicazione. Ecco perché occorre giustificare l'approccio alternativo che qui si suggerisce.

Le giustificazione poggia su due argomenti. Il primo è che non sempre ci si può affidare alla libera scelta del beneficiario. Si tratta di una violazione al principio della sovranità del consumatore consapevolmente introdotta a fin di bene. Alla povertà tende infatti ad accompagnarsi una forma di rassegnazione che porta a cercare sollievo psicologico in beni e servizi non certamente appropriati per il benessere dell'individuo. Ne deriva che anche la società più liberista "impone" le scelte alla parte più disagiata della popolazione, mettendo a disposizione servizi gratuiti (dormitori, mense, assistenza sanitaria) anziché denaro. Il secondo argomento, valido per una gamma più estesa di beneficiari e di servizi, è quello del comportamento opportunistico o, per essere più chiari, della frode. Il denaro vale sempre la pena di incassarlo, e per molti vale allora la pena di dichiarare minor reddito e maggiori bisogni per ottenerlo. Quando si erogano servizi e non soldi,invece, il timore della frode si riduce di molto: il posto alla casa dello studente, il pasto alla mensa, il trasporto gratuito,ecc. non sono in genere appetiti da chi può e usa permettersi ben altro. Ne deriva che la politica del servizio diretto anziché del sussidio in denaro è preferibile quando si ritenga inadeguata la capacità di conoscenza e controllo dell'operatore pubblico. Superfluo dire che è proprio il caso dell'Italia, ben nota per la larga evasione fiscale. L'introduzione della più ampia dichiarazione sulla famiglia e sul patrimonio (ISE-indicatore della situazione economica) per accedere ai sussidi ha migliorato la situazione ma non certo annullato il pericolo di frodi. All'Università, ad esempio, ogni verifica sulle dichiarazioni porta alla luce una percentuale non irrilevante di dichiarazioni infedeli.

In base a queste ragioni appare condivisibile la proposta qui formulata, a favore di una maggiore quota di spesa in servizi anziché in sussidi monetari: una proposta che viene avanzata con forza dalla Caritas, dalla Fondazione Zancan, da buona parte del mondo del volontariato.

4.4. Allargare il ricorso alla sussidiarietà

L'ultimo ingrediente della ricetta concerna la sussidiarietà. Come è ben noto, sussidiarietà in senso orizzontale significa favorire le azioni collettive di interesse comune che nascono dalla comunità senza l'imposizione del potere coercitivo da parte dello Stato; e sussidiarietà in senso verticale vuol dire che all'interno del settore pubblico è bene cominciare dal basso e quindi dare le funzioni amministrative agli enti più vicini ai cittadini, risalendo nella scala degli enti pubblici soltanto in funzione sussidiaria, ossia quando ciò sia imposto da ragioni di adeguatezza operativa. Sono due principi accolti nell'articolo 118 della Costituzione con la riforma del Titolo quinto introdotta nel 2001. La sussidiarietà è non solo un criterio di efficienza e uno strumento di partecipazione. E' il più importante rimedio ad un problema drammatico creato dalla globalizzazione. Si tratta precisamente del problema dell'impoverimento degli Stati nazionali. Ignoriamo per un attimo i problemi della crisi attuale e consideriamo il mondo economico caratterizzato dalla globalizzazione, ossia da una possibilità di comunicazione in tempo reale a raggio planetario e dalla conseguente possibilità di effettuare investimenti finanziari in ogni paese nonché da una forte riduzione dei tempi e costi dei trasporti e da un conseguente sviluppo senza precedenti del commercio internazionale e dei fenomeni di articolazione internazionale delle imprese. In questo quadro molti confini nazionali diventano di fatto permeabili e molti fattori di produzione ed elementi di ricchezza diventano mobili. La conseguenza è che lo Stato non riesce più a colpire, come colpiva una volta, una parte larga dell'imponibile fiscale. I redditi finanziari, i redditi d'impresa quando le imprese hanno stabilimenti dislocati in tutto il mondo, i consumi di lusso, gli alti redditi personali, sono tutte materie imponibili che tendono a localizzarsi, quanto meno a fini

ufficiali, nei paesi a minore tassazione. Ciò spiega l'apparente paradosso di paesi, anche con maggioranze socialdemocratiche, che trattano le rendite finanziarie molto meglio dei redditi da lavoro. Il nostro Paese, che non è il più bieco da questo punto di vista, applica l'aliquota del 12.50% alle plusvalenze azionarie e alle rendite obbligazionarie, mentre arriva al 45% con i redditi da lavoro. Non si tratta di una deviazione morale (non vorrei che di nuovo saltasse fuori la tesi della caduta dei valori o della mutazione antropologica), è semplicemente la necessità di essere indulgenti con quella parte dell'imponibile che è più mobile e che pertanto scapperebbe del tutto se si alzasse l'aliquota. E' allora intuibile che in questa situazione lo Stato nazionale versa in una crisi fiscale di tipo strutturale: da un lato, infatti, si trova ad essere ancora destinatario di una forte domanda sociale di tutela e di servizi; dall'altro lato, incontra una maggiore difficoltà di prelievo. Ecco perché la sussidiarietà, diventata una via di salvezza, ha assunto in tempi brevi il ruolo di nuovo paradigma dell'organizzazione collettiva, tanto da arrivare, nel caso italiano, addirittura al rango di principio costituzionale.

Qui interessa soprattutto la sussidiarietà orizzontale, quella cioè che spinge verso la "società solidale" che rimpiazza in parte lo Stato sociale e quindi attenua la crisi fiscale dello Stato. E' il settore del non profit e in particolare del volontariato. Non a caso si è assistito negli ultimi anni ad una forte dilatazione di questo settore, il che ha acceso molte speranze ma alimenta anche qualche paura. Il fatto è che ogni organizzazione sociale deve guardarsi dal degrado e dallo sfruttamento opportunistico delle possibilità che essa offre. In breve, il non profit impedisce statutariamente l'accumulazione individuale dei profitti sotto forma di azioni; ma non impedisce le forme surrettizie di profitto individuale sotto forma di alti compensi individuali, di assunzioni di comodo, di forniture con prezzi gonfiati, ecc.: non impedisce, insomma, che i servizi siano resi più all'interno che all'esterno. Da qui la necessità di controllo, sia per ossequio alla legge sia per dare credibilità al settore e facilitarne così l'opportuna espansione. E' una verità che il qui presente Presidente dell'Agenzia per le Onlus, Stefano Zamagni, conosce meglio di chiunque altro. Perciò non occorrono inviti, basta formulare l'augurio che l'Agenzia sia dotata dei mezzi necessari per svolgere adeguatamente la sua essenziale funzione di controllo.

5. Riepilogo e conclusioni

Per riepilogare, la crisi attuale, che si inserisce in una tendenza ormai lunga di "declino relativo" del nostro Paese, si prospetta pesante per tutti e può diventare drammatica per la parte più debole della popolazione. Per fortuna, la crisi sembra generare una maggiore sensibilità sociale e sicuramente genera l'interesse collettivo a manovre antirecessive che hanno un elemento importante nel sostegno dei consumi e quindi anche dei redditi più bassi. Ma è da temere che quantitativamente lo sforzo di redistribuzione non basti, anche perché la spesa pubblica non può essere molto dilatata, a causa dell'alto debito pubblico accumulato, e deve per la parte maggiore essere destinata a investimenti e al sostegno di comparti produttivi in crisi.

La politica per la parte più debole della popolazione deve pertanto contare più sulla ricomposizione della spesa sociale che non sulla sua dilatazione. In quest'ottica si sono formulate le seguenti proposte: fare più spazio alla spesa sociale individuando e diminuendo la spesa pubblica improduttiva; all'interno della spesa sociale, diminuire la quota che va alle pensioni e aumentare quella che va a sostegno del reddito; nella spesa a sostegno del reddito, aumentare i trasferimenti in servizi rispetto ai trasferimenti in denaro; infine, agevolare la sussidiarietà orizzontale, ossia il ricorso alle iniziative sociali che partono dalla "comunità solidale" anziché dallo Stato. Si tratta di suggerimenti insufficienti a garantirci l'uscita dalla recessione. Mi sembra tuttavia che essi possano aiutare, in questa crisi grave per tutti, ad alleviare la situazione di chi sta peggio.

Grazie dell'attenzione.