

Fondazione Sorella Natura

**Economia solidale e sviluppo sostenibile
nell'era della post globalizzazione**

Intervento del Vice Direttore Generale della Banca d'Italia
Anna Maria Tarantola

Roma, 26 giugno 2009

SOMMARIO

INTRODUZIONE	3
1. LA GLOBALIZZAZIONE E I SUOI EFFETTI	5
2. CRESCITA ECONOMICA E MUTAMENTI CLIMATICI.....	7
3. EFFICACIA ED EQUITÀ NELLA RIDUZIONE DELLE EMISSIONI	8
4. L'ADATTAMENTO AGLI EFFETTI DEI MUTAMENTI CLIMATICI	10
5. RISCALDAMENTO GLOBALE E FLUSSI MIGRATORI.....	11
6. I FLUSSI MIGRATORI.....	12
7. CARATTERISTICHE DELL'IMMIGRAZIONE IN ITALIA	13
8. CONCLUSIONI	16

Introduzione

È per me un onore intervenire a questo simposio che la Fondazione Sorella Natura ha voluto nuovamente dedicare al tema dell'economia solidale e dello sviluppo sostenibile. Anche a nome del Governatore, e della Banca d'Italia tutta, ringrazio gli organizzatori per questo invito.

Il titolo del simposio pone l'accento su due concetti fondamentali: economia solidale e sviluppo sostenibile. Lo sviluppo può essere sostenibile solo se soddisfa le esigenze del presente senza compromettere la capacità delle future generazioni di rispondere ai propri bisogni, senza derubarle del loro diritto allo sviluppo. La crescita è solidale se riguarda tutti i popoli, se consente di ridurre le povertà, le disuguaglianze. Auspicare che il processo economico sia a un tempo "solidale" e "sostenibile" anticipa già quello che sarà il filo conduttore delle mie riflessioni di oggi. Il processo economico richiama il tema del ruolo del mercato. Non si può negare che il mercato abbia una straordinaria capacità di creare ricchezza e benessere, ma la storia ci ha mostrato che è limitata la sua capacità di autoregolamentazione. Per ben funzionare, il mercato ha bisogno di regole e istituzioni che contrastino abusi, rendite, sopraffazioni; richiede interventi correttivi nei casi in cui gli agenti economici non internalizzino tutti gli effetti delle loro decisioni; richiede un sistema di valori etici, comportamenti corretti che soli consentono un'interazione fondata sulla fiducia reciproca.

Il titolo del simposio fissa anche il contesto in cui gli auspici precedenti vanno realizzati: un mondo ormai fortemente integrato. Il perseguimento delle economie di scala nella produzione, lo sfruttamento dei vantaggi comparati, la ricerca di nuovi mercati di sbocco sono caratteristiche costitutive del modo di produzione capitalistico. Non sorprende quindi che la storia dell'umanità abbia costantemente vissuto fasi di più o meno accentuata integrazione dei mercati dei beni, dei capitali, del lavoro e delle innovazioni tecnologiche. La globalizzazione rappresenta l'ultima di queste fasi, probabilmente la più intensa, anche per la consapevolezza che ne ha l'opinione pubblica grazie alla diffusione delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione. È stata oggetto di aspra

contrapposizione tra i suoi “fautori” e i suoi “oppositori”, a seconda del peso che si attribuisce agli aspetti positivi e a quelli negativi che a essa si associano.

La globalizzazione dei flussi commerciali di beni e servizi ha stimolato una migliore allocazione delle risorse produttive nell’economia mondiale, con effetti in complesso positivi sulla crescita. Il fatto che il grado di apertura commerciale si associ di norma a una maggiore efficienza nella produzione è uno dei capisaldi della teoria economica. Nonostante le fasi di rallentamento congiunturale o di crisi più acuta, dal dopoguerra la crescita dell’economia mondiale è stata sostenuta dall’espansione del commercio. La sua quota sul PIL mondiale è cresciuta dal 18 per cento nel 1960 al 51 nel 2007.

Consentendo una migliore allocazione internazionale delle risorse, anche l’integrazione dei mercati finanziari può contribuire a sostenere la crescita economica. Se sono grandi le opportunità che essa offre, tuttavia non ne vanno trascurati i rischi. Abbiamo visto in passato come rapide inversioni nei movimenti dei flussi di capitale internazionale abbiano avuto effetti fortemente destabilizzanti su singole economie o aree del mondo. Lo dimostrano ancor più gli andamenti recenti.

La crisi che stiamo vivendo ha radici diffuse: dalle distorsioni nel funzionamento dei mercati, alle carenze di regolazione e supervisione, ai comportamenti degli intermediari. Riflette importanti squilibri macroeconomici, i prolungati deficit nel tasso di risparmio e nella bilancia dei pagamenti in alcuni tra i principali paesi sviluppati finanziati con i capitali provenienti dal resto del mondo, inclusi i paesi emergenti. Politiche monetarie in alcuni casi eccessivamente accomodanti e l’accresciuta disponibilità di strumenti finanziari nuovi e complessi hanno contribuito a immettere nel sistema una eccezionale liquidità, mantenendo su livelli anormalmente bassi tassi di interesse, volatilità e costi di protezione dall’insolvenza. Nel clima di ottimismo che si è generato, non si è prestata sufficiente attenzione all’opacità di molti dei nuovi strumenti finanziari, si sono sottovalutati i rischi cercando profitti di breve periodo, si sono fortemente sopravvalutate le attività finanziarie e immobiliari. In questo contesto di diffusa fragilità, l’integrazione finanziaria ha fatto sì che una crisi “locale” come quella dei prestiti *subprime*, di per sé circoscritta a un segmento limitato del mercato finanziario statunitense, si propagasse ai mercati dei capitali del mondo intero, tramutandosi infine in una crisi economica dalla

dimensione globale. Secondo le ultime stime del Fondo Monetario Internazionale, il prodotto mondiale cadrebbe nel 2009 dell'1,3 per cento, per la prima volta dalla seconda guerra mondiale.

Sarebbe però riduttivo limitare il processo di integrazione mondiale a ciò che è avvenuto nel commercio e nella finanza. Globalizzazione significa mobilità di grandi masse di persone, alla ricerca di nuove opportunità e migliori condizioni di vita. Globalizzazione significa consapevolezza che la pressione sulle risorse naturali e il deperimento dell'ambiente non possono essere ricondotti ai confini nazionali. I livelli di concentrazione di gas serra nell'atmosfera fanno sì che le emissioni di gas inquinanti in una parte del mondo possano influenzare la qualità della vita anche in paesi lontani.

Sono queste, insieme alle riforme della regolazione e della vigilanza sui mercati finanziari internazionali, due sfide cruciali che dovremo raccogliere nella fase che si aprirà dopo una crisi così profonda. È su queste che voglio concentrarmi: solo affrontandole correttamente potremo porre le basi affinché lo sviluppo negli anni a venire sia effettivamente sostenibile e solidale.

1. La globalizzazione e i suoi effetti

La globalizzazione è coincisa con una forte espansione dell'economia mondiale. Tra il 1980 e il 2007 il PIL complessivo è più che raddoppiato in termini reali; è cresciuto del 50 per cento in termini pro capite. Soprattutto nell'ultimo decennio, la dinamica del prodotto è stata superiore in molti paesi in ritardo di sviluppo che hanno mostrato una maggiore incidenza degli scambi con l'estero. In Asia le risorse economiche a disposizione della popolazione sono triplicate negli ultimi trenta anni.

I progressi macroeconomici hanno avuto riflessi di più ampia portata. Tra il 1981 e il 2005, secondo le ultime stime della Banca Mondiale, si è più che dimezzata la quota di persone che, escludendo i paesi ricchi, vivono al di sotto della soglia convenzionalmente utilizzata per misurare la povertà assoluta pari a meno di 1,25 dollari al giorno,. Enorme è stato il miglioramento in Cina. In termini assoluti, il numero di individui poveri è diminuito di oltre mezzo miliardo, un risultato ancor più significativo se si tiene conto che

la popolazione è nel frattempo aumentata in questi paesi di 1,8 miliardi. Nello stesso periodo, l'indice di sviluppo umano che prende in considerazione, oltre al reddito, la speranza di vita e il livello di istruzione della popolazione è pure migliorato, tendendo verso i valori che da tempo caratterizzano i paesi più avanzati.

L'intensificarsi degli scambi internazionali ha consentito una maggiore partecipazione delle donne al mercato del lavoro e ai processi di decisione pubblica. L'obiettivo di parità tra uomo e donna nei livelli di istruzione primaria e secondaria è già stato raggiunto nei paesi dell'Asia e dell'America Latina; stenta invece ad affermarsi in Africa. Sono passi importanti verso l'eliminazione dei divari di genere, uno degli "Obiettivi di Sviluppo del Millennio" (*Millenium Development Goals*) concordati nel 2000.

La riduzione del "digital divide" nella popolazione dei paesi meno sviluppati ha aiutato la diffusione dell'informazione, stimolando il processo di partecipazione alle scelte collettive. Iniziative come quella del "Global Digital Solidarity Fund" aiutano le popolazioni dei paesi più svantaggiati ad accedere alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. La diffusione capillare dell'informazione è uno straordinario mezzo per rafforzare la democrazia, è condizione necessaria affinché i cittadini possano esercitare un controllo sulle attività dei loro governanti. Come ci ha più volte ricordato Amartya Sen, la libertà di stampa e un'opinione pubblica informata sono fondamentali per prevenire gli esiti più drammatici delle carestie.

Questi straordinari risultati non devono far dimenticare che permangono squilibri cospicui. Il 35 per cento della popolazione mondiale vive in paesi poveri in cui si produce appena il 7 per cento del reddito mondiale. Nonostante l'assai più elevato ritmo di crescita degli ultimi anni, il reddito pro capite cinese è ancora, a parità di potere d'acquisto, circa un decimo di quello statunitense; quello indiano è un ventesimo. Molte nazioni dell'Africa sub-sahariana hanno registrato una sostanziale stagnazione dell'indice di sviluppo umano. La quota di persone povere è ancora intorno al 40 per cento nell'Asia meridionale, supera il 50 per cento nell'Africa sub-sahariana; nel mondo intero oltre 1,3 miliardi persone vivono in una condizione di povertà assoluta. È di pochi giorni fa la stima da parte della

FAO (*Food and Agricultural Organization*) secondo cui nel 2009 la popolazione che soffre la fame potrebbe superare il miliardo, una persona ogni sei.

2. Crescita economica e mutamenti climatici

I paesi sviluppati hanno fondato il proprio modello di crescita economica sulla diffusione di beni e servizi di consumo. La loro produzione utilizza intensamente le risorse naturali, sia come input diretto nei processi industriali sia indirettamente per la generazione dell'energia necessaria e per il deposito delle scorie. Già il Governatore Antonio Fazio si era chiesto, in questa stessa sede¹, come conciliare aumento del benessere e conservazione delle risorse naturali, contemperando le possibilità di crescita delle generazioni future con il progresso delle condizioni di vita delle persone oggi in condizioni di miseria.

Il conflitto tra crescita economica e consumo delle risorse naturali non si è da allora attenuato. Il Rapporto Stern, redatto nel 2006 su richiesta di Gordon Brown, al tempo Ministro del Tesoro britannico, e il quarto rapporto del Panel intergovernativo sui cambiamenti climatici delle Nazioni Unite (*Intergovernmental Panel on Climate Change - IPCC*)² nel 2007 hanno rilanciato l'esigenza di intervenire prontamente per contenere i danni futuri dei mutamenti climatici. La comprensione dei meccanismi che legano l'attività umana e i cambiamenti del clima si è molto affinata ed è ormai parte del nostro patrimonio di conoscenze.

Secondo il quarto rapporto dell'IPCC, è possibile affermare, “con un livello di confidenza molto elevato”, che negli ultimi 30 anni le emissioni legate alle attività dell'uomo hanno influenzato la temperatura del pianeta. Rispetto agli inizi del ventesimo secolo la temperatura è aumentata di oltre 0,7 gradi, in conseguenza dell'accresciuta concentrazione di gas “climalteranti”, come il biossido di carbonio (CO₂) e il metano. L'incremento delle emissioni è dovuto ad attività dell'uomo come la deforestazione, che

¹ A. Fazio, *La tutela dell'ambiente e lo sviluppo economico*, 1 Ottobre 2000, Assisi, Giornata Nazionale della Natura.

² Cfr. The Stern Review, *The Economics of Climate Change*, Cambridge, 2007, e IPCC, *Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge, 2007.

riduce l'assorbimento del biossido di carbonio, la combustione degli idrocarburi, le attività agricole e di allevamento, che contribuiscono all'emissione di metano. La lunga permanenza di questi gas nell'atmosfera, tra i 10 e i 120 anni, rende arduo se non impossibile interrompere questa catena causale, neanche con una rilevante e immediata riduzione delle emissioni.

Lo scenario di riferimento più recente indica che la temperatura potrebbe crescere di oltre 3 gradi rispetto ai valori preindustriali entro la fine del secolo. Questo innalzamento avrebbe effetti diversi a differenti latitudini del pianeta: la resa dei raccolti potrebbe aumentare alle latitudini medio-alte, ma si ridurrebbe nelle zone tropicali e sub-tropicali. In queste aree i cambiamenti delle precipitazioni piovose influirebbero negativamente sulla disponibilità d'acqua e sulla produttività dei terreni attraverso l'erosione dello strato superficiale dei suoli, effetto amplificato dai processi di deforestazione.

È indubbio che il mondo si trova a dover gestire una nuova era: il premio Nobel per la chimica Paul Crutzen l'ha definita *Antropocene*, la prima era in cui l'aspetto della terra viene plasmato dall'uomo³. Ci troviamo ad affrontare una "tragedia delle risorse comuni", per riprendere il titolo del famoso contributo di Garrett Hardin del lontano 1968⁴, che non ha precedenti: l'effetto serra è un "male" ambientale globale. Indipendentemente da dove viene emesso, il gas climalterante fa sentire ovunque i suoi effetti.

3. Efficacia ed equità nella riduzione delle emissioni

Rilevante è la quota di emissioni dei paesi sviluppati che derivano dalle attività che hanno loro garantito livelli di benessere mai sperimentati prima; ma in crescita è anche la quota dei paesi che hanno solo recentemente intrapreso la via dello sviluppo. A risentire maggiormente degli effetti negativi sarebbero però i paesi meno sviluppati⁵. L'Africa subsahariana, l'Asia meridionale, l'America Latina, le isole del Pacifico sarebbero tra le regioni del pianeta più colpite.

³ P. Crutzen, *Benvenuti nell'Antropocene. L'uomo ha cambiato il clima, la Terra entra in una nuova era*, Milano, 2005.

⁴ G. Hardin, *The Tragedy of the Commons*, Science, vol. 162, n. 3859, 1968, pp. 1243-1248.

⁵ W. D. Nordhaus e J. Boyer, *Warming the World: Economic Models of Global Warming*, Cambridge, Mass., 2000; The Stern Review, *op.cit.*

I paesi sviluppati si sono trovati concordi nello stabilire che l'onere di limitare gli effetti dell'attività umana sugli equilibri climatici deve ricadere su chi inquina. L'articolo 10 del protocollo di Kyoto parla di "responsabilità comuni ma differenziate", sancendo che i paesi industrializzati hanno l'obbligo di provvedere a una riduzione delle emissioni in base al principio di responsabilità storica. Secondo gli impegni assunti, nel periodo 2008-12 le emissioni dovranno essere del 5 per cento inferiori rispetto a quelle del 1990.

È importante raggiungere gli obiettivi di Kyoto, anche se potrebbero risultare non sufficienti a scongiurare del tutto lo scenario delineato. Sarebbe comunque un significativo progresso. Consapevoli della necessità di darsi obiettivi più ambiziosi, i paesi dell'UE condividono una strategia di limitazione delle emissioni (*mitigation*) che contenga la crescita delle temperature al di sotto dei 2 gradi rispetto ai livelli preindustriali. Gli Stati Uniti hanno radicalmente mutato la loro politica con l'*American Clean Energy and Security Act* fortemente voluto dal presidente Barack Obama e mirano ora a ridurre le emissioni del 17 per cento rispetto ai livelli del 2005 entro il 2020. Ciò potrebbe non bastare ancora. Secondo valutazioni dell'OCSE, nel 2050 le emissioni globali dovrebbero ridursi del 25 per cento rispetto al 2005, un obiettivo che può essere raggiunto solo con il coinvolgimento pieno di tutti i paesi, non solo la Cina e altri paesi chiave quali India e Russia, ma anche quelli dell'Africa sub-sahariana⁶.

Il traguardo da raggiungere è arduo: i costi associati alle riduzioni delle emissioni e le incertezze legate ai benefici di tale riduzione possono agire da freno. Considerando diversi scenari di medio-lungo periodo (entro il 2050), complessivamente i costi di attenuazione delle emissioni varierebbero tra lo 0,2 e il 2,5 per cento del PIL mondiale. I danni economici diretti e indiretti di una crescita della temperatura di 3 gradi oltre i livelli preindustriali ammonterebbero invece a una percentuale del PIL compresa tra l'1 e il 3 per cento⁷.

⁶ J.-M. Burniaux, J. Chateau, R. Duval e S. Jamet, *The economics of climate change mitigation: policies and options for the future*, OECD Economics Department Working Papers, 2009; V. Bosetti, C. Carraro, E. De Cian, R. Duval, E. Massetti e M. Tavoni, *The Incentive to Participate in and the Stability of International Climate Coalitions: A Game-Theoretic Analysis Using The Witch Model*, OECD Economics Department Working Papers, 2009.

⁷ R. Tol, "Estimates of the Damage Costs of Climate Change. Part 1: Benchmark Estimates", *Environmental & Resource Economics*, vol. 21, n. 1, 2002, pp. 47-73; Nordhaus e Boyer, *op.cit.*; R. Mendelsohn *et al.*, "Country-Specific Market Impacts of Climate Change", *Climatic Change*, vol. 45, n. 3, 2000, pp. 553-569.

È dunque evidente il problema che si presenta ai decisori politici del pianeta. Vi è una tensione tra destinare un'ingente quantità di risorse per risolvere i problemi climatici avendo in mente le generazioni future o indirizzare invece quelle risorse ad aiutare i più negletti oggi. Se gli aiuti ufficiali allo sviluppo non superavano nel 2008 lo 0,2 per cento del PIL mondiale, perché spendere un ammontare pari a dieci volte tanto per contenere la concentrazione di gas serra? Non sarebbe più equo aumentare i fondi destinati alle iniziative per lenire i tanti problemi che affliggono ora i paesi in via di sviluppo?

4. L'adattamento agli effetti dei mutamenti climatici

Questa tensione è implicita nella stessa misurazione dei costi del cambiamento climatico. Come ha osservato Partha Dasgupta⁸, la perdita di benessere sociale stimata nel Rapporto Stern dipende crucialmente da due parametri che ne condizionano i risultati: il primo coglie il grado con cui scambiamo un maggior benessere delle generazioni future con un minor benessere delle generazioni presenti, il secondo rappresenta il valore che attribuiamo ai trasferimenti di risorse tra i ricchi e i poveri. Questi due parametri esemplificano i *trade-off* che il decisore pubblico deve affrontare. Non possono essere scelti in modo meccanico, ma rappresentano giudizi di valore che influenzano le stesse decisioni in merito alle politiche ambientali. Il nostro difficile obiettivo è perseguire una sostenibilità che leghi il rispetto e la tutela dell'ambiente in cui viviamo con una distribuzione più equa dei frutti dello sviluppo.

Una strategia per conciliare le esigenze dello sviluppo e la necessità di attenuare gli effetti dei cambiamenti climatici si fonda sul concetto di adattamento (*adaptation*), uno dei cardini del piano di azione di Bali siglato nel 2007. Per adattamento si intende l'insieme delle misure che possono consentire alle popolazioni colpite dai cambiamenti del clima di difendersi dagli effetti più avversi: l'innalzamento dei mari; la maggiore incidenza delle malattie parassitarie; la scarsità di acqua; le modifiche dell'habitat e i

⁸ P. Dasgupta, "Commentary: The Stern Review's economics of climate change", *National Institute Economic Review*, vol. 199, n. 4, 2007, pp. 4-7

limiti di migrazione delle specie, che potrebbero portare a una significativa perdita di biodiversità con l'estinzione forse di un quarto delle specie conosciute⁹.

I meccanismi di mercato possono aiutare a dare il giusto segnale sul reale valore delle risorse naturali a rischio (ad esempio il costo di accesso alle risorse idriche); i mercati assicurativi e alcuni strumenti finanziari, come i *Weather Derivatives*, possono aiutare a proteggersi dalle perdite economiche legate a tali effetti. I finanziamenti pubblici devono però sostenere quei beni pubblici che possono aiutare le misure di adattamento: gli investimenti in infrastrutture essenziali, come quelle energetiche o per la difesa delle coste dall'erosione; la spesa in ricerca e sviluppo, per esempio per ottenere colture più resistenti alla carenza di acqua e alle alte temperature; gli investimenti per migliorare l'informazione disponibile sugli effetti negativi e sulle risposte più appropriate.

Alcune simulazioni dell'OCSE indicano che qualora le misure di adattamento accompagnassero le misure di attenuazione delle emissioni il costo complessivo si ridurrebbe rispetto all'opzione di perseguire solo l'una o l'altra strategia¹⁰.

5. Riscaldamento globale e flussi migratori

Uno degli effetti più dirompenti sul piano sociale del riscaldamento globale potrebbe essere rappresentato dalla spinta delle popolazioni più colpite a lasciare le zone di origine. Ai diversi scenari di innalzamento della temperatura ipotizzati, si associano stime di flussi migratori che potrebbero riguardare tra i 25 e i 200 milioni di persone¹¹. Già nel 2005 le Nazioni Unite parlavano di circa 20 milioni di “rifugiati ambientali”¹². È di questi giorni la notizia che l'Indonesia sarebbe disposta ad “affittare” alcuni suoi territori alle popolazioni delle piccole isole del Pacifico costrette a lasciare i loro insediamenti a causa

⁹ UNDP, *Human Development Report 2007/2008: Fighting climate change: human solidarity in a divided world*, New York, 2007.

¹⁰ K. de Bruin, R. Dellink e S. Agrawala, *Economic Aspects of Adaptation to Climate Change: Integrated Assessment Modelling of Adaptation Costs and Benefits*, OECD Environment Working Papers, 2009.

¹¹ IPCC, *Climate Change, Migration and Displacement: Who will be affected?*, Working paper, Informal group on Migration/Displacement and Climate Change of the IASC, 31 ottobre 2008.

¹² N. Myers, *Environmental Refugees: An Emergent Security Issue*, OSCE Economic Forum, Organization for Security and Co-operation in Europe, Praga 23-27 maggio 2005.

dell'innalzamento dell'oceano¹³. Nel 2008 una risoluzione dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati ha sottolineato l'esigenza di approfondire in che modo i mutamenti climatici potrebbero impedire ai paesi più poveri l'esercizio di alcuni diritti umani fondamentali. Più di recente il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha riconosciuto che “i mutamenti climatici e le migrazioni da queste indotte pongono problemi per la pace e la sicurezza internazionale”¹⁴.

È questa una nitida esemplificazione della stretta interconnessione che lega la questione ambientale con le dinamiche demografiche. Da un lato le modificazioni climatiche influiscono sui movimenti delle popolazioni, alterando le condizioni fisiche del loro sostentamento e della loro riproduzione, dall'altro la pressione demografica è essa stessa una causa dei cambiamenti del nostro ambiente, per esempio attraverso processi di inurbamento eccessivo.

6. I flussi migratori

I fattori che spingono i cittadini dei paesi meno sviluppati a emigrare sono molteplici e vanno oltre il deterioramento ambientale. La forte crescita della popolazione mondiale degli ultimi anni, da circa 3 miliardi nel 1960 a 6,5 alla metà di questo decennio, è stata quasi esclusivamente determinata dalle dinamiche demografiche dei paesi meno sviluppati. Il persistere di ampi divari di ricchezza tra paesi e le minori opportunità di accesso alle risorse e agli strumenti di realizzazione delle aspirazioni individuali nelle aree più povere hanno concorso, assieme al mutamento degli scenari della geopolitica internazionale, ad alimentare un costante flusso migratorio di persone verso le regioni più avanzate. All'inizio del decennio nei paesi dell'OCSE risiedevano circa 85 milioni di persone nate all'estero, un valore triplo rispetto a quello di quaranta anni prima. Nel solo biennio 2005-06 si stima che quasi 6,5 milioni di persone (circa 1,2 milioni dalla Cina e dall'India e poco meno di un milione da Romania, Bulgaria, Russia e Ucraina) si siano trasferite in un paese dell'OCSE al netto dei flussi interni all'area.

¹³ ABC, *Indonesia's rent-an-island answer to climate change*, maggio 2009.

¹⁴ Comunicazione dell'Assemblea del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite del 9 giugno 2009 (GA/10830).

Anche l'Italia, per lungo tempo paese di emigrazione, ha recentemente registrato un rapido aumento dell'afflusso di cittadini stranieri, aggiungendosi così al gruppo dei paesi-destinazione. Il saldo migratorio netto con l'estero, che negli anni ottanta era ancora leggermente negativo, nella media del periodo 2002-07 è risultato positivo per circa 450 mila persone all'anno. Tra il 2003 e il 2007 il numero di stranieri residenti è più che raddoppiato raggiungendo i 3,4 milioni di persone, circa il 6 per cento della popolazione residente. Vi andrebbero aggiunte circa 650 mila persone irregolarmente presenti, secondo le stime della Fondazione ISMU, pari all'1 per cento della popolazione residente.

L'incidenza degli stranieri nella popolazione residente in Italia è ancora molto inferiore a quella che si osserva nei principali paesi europei, ma il cambiamento è stato rapido e intenso. Ha posto problemi inediti per il nostro paese, cogliendo talvolta impreparate istituzioni e popolazione. Il caso dell'Italia è emblematico delle implicazioni della globalizzazione.

La crescente rilevanza di flussi migratori di uomini e donne alla ricerca di migliori condizioni di vita pone rilevanti questioni di ordine civile, sociale e culturale nei paesi di destinazione. Può generare tensioni, in particolare nei segmenti della società che percepiscono l'arrivo di cittadini stranieri come una minaccia per la propria condizione economica e sociale. Al contempo, non va dimenticato che una determinante fondamentale del flusso migratorio è rappresentata dalla domanda da parte dei paesi di destinazione. In un sistema economico come il nostro, in cui il tasso di dipendenza demografica – il rapporto tra il numero di persone di età superiore ai 65 anni e quelle in età da lavoro – è elevato e destinato ad aumentare notevolmente, il contributo di nuove forze, socialmente e professionalmente integrate, è e sarà di fondamentale importanza per il mantenimento degli equilibri macroeconomici e di finanza pubblica, per il funzionamento del mercato del lavoro, per la disponibilità di servizi alla persona. Da questi punti di vista, l'ingresso di lavoratori stranieri rappresenta una ricchezza. Un contributo, in prospettiva, alla crescita dell'economia.

7. Caratteristiche dell'immigrazione in Italia

Gli immigrati residenti in Italia sono più giovani e meno istruiti che nei principali paesi europei. Hanno tassi di occupazione superiori a quelli degli italiani, il 67 per cento

contro il 58 per cento tra le persone in età da lavoro, ma sono concentrati nei settori e tra le occupazioni a minor contenuto professionale: rappresentano il 16 per cento degli operai, ma solo l'1 per cento degli impiegati e dei quadri. La loro retribuzione settimanale è di circa il 22 per cento inferiore a quella dei nati in Italia, sulla base di dati degli archivi dell'INPS per il 2004. Questo differenziale è spiegato per metà dalla concentrazione in settori con livelli retributivi inferiori alla media (le costruzioni, il turismo, la ristorazione) e dall'inquadramento professionale generalmente più basso; rispecchia, oltre che i più bassi livelli di istruzione, anche la scarsa trasferibilità, almeno in una fase iniziale, del capitale umano accumulato prima dell'ingresso in Italia.

L'insieme di queste condizioni sul mercato del lavoro si riflette sul livello del reddito familiare equivalente, ovvero corretto per tenere conto della diversa composizione dei nuclei familiari. I dati dell'Indagine sui bilanci delle famiglie della Banca d'Italia mostrano che nel periodo 2002-06 il reddito disponibile equivalente delle famiglie con a capo un individuo nato all'estero di età compresa tra i 25 e i 54 anni (circa il 5 per cento del totale) era inferiore di circa un terzo a quello delle famiglie dei nati in Italia. Oltre un quarto delle famiglie straniere aveva un reddito disponibile equivalente inferiore alla metà di quello mediano, un valore convenzionale per individuare la soglia di povertà.

Come in altri paesi avanzati interessati da flussi migratori rilevanti, gli immigrati tendono a occupare prevalentemente posizioni lavorative che i nativi sono restii a ricoprire. Vi è una complementarità tra i lavoratori stranieri e quelli originari del Paese, con effetti minimi sulle retribuzioni e sulle prospettive occupazionali di questi ultimi. Nel caso dei lavoratori più qualificati e delle donne, che maggiormente beneficiano dell'aumento dell'offerta di lavoro in occupazioni a bassa qualifica e nelle mansioni di assistenza e cura, gli effetti della presenza di stranieri sembrano anzi essere positivi. Le diverse caratteristiche demografiche e gli elevati tassi di occupazione degli immigrati avrebbero inoltre avuto ripercussioni positive, almeno nel breve periodo, sui conti pubblici.

Gli immigrati hanno dunque finora soddisfatto una domanda di lavoro che proveniva dal nostro sistema produttivo, seguendo linee di sviluppo spontanee, come testimoniato dai provvedimenti di regolarizzazione più volte adottati dai governi dagli anni novanta in poi. Il governo dei flussi migratori richiede ora che si adotti una visione di più lungo

periodo, poiché la popolazione immigrata contribuirà in misura significativa a definire l'offerta di lavoro e la qualità del capitale umano disponibili nel prossimo futuro in Italia. Con l'intensificarsi dei flussi in ingresso, anche i piani di vita degli immigrati prevedono una più lunga permanenza nel nostro paese.

Ne è esempio significativo il forte aumento del numero di minorenni di origine straniera ma nati in Italia e la loro presenza crescente nelle scuole. Nel 2008 costituivano oltre il 7 per cento dei minorenni residenti, quasi il doppio di cinque anni prima: la quota sale al 10 per cento per i minori di sei anni. Gli alunni con cittadinanza straniera presenti nella scuola primaria e secondaria sono passati da circa 70 mila nell'anno scolastico 1997-98 a oltre mezzo milione nel 2006-07.

La popolazione scolastica straniera registra significativi ritardi di apprendimento che si manifestano già nella scuola primaria e si ampliano ulteriormente nei livelli successivi. Nel 2008 circa il 10 per cento dei giovani di età compresa tra i 15 e i 17 anni aveva interrotto gli studi, una quota che raggiunge il 40 per cento nella classe di età 18-21; si tratta di valori superiori al doppio di quelli osservati per gli italiani. Tra gli adolescenti che scelgono di proseguire negli studi si registrano ampi divari nel livello di competenze acquisite. Sulla base dell'ultima indagine PISA dell'OCSE, condotta nel 2006 tra i quindicenni, gli stranieri registrano un significativo ritardo nelle competenze acquisite, quantificabile in media in circa un anno di istruzione; due per i giovani di origine extracomunitaria. Solo una quota minima di questi divari è riconducibile alle differenti caratteristiche osservabili della famiglia o del contesto sociale di riferimento. Esse riflettono probabilmente anche difficoltà di integrazione dovute alla diversità linguistica e alla minor possibilità di ricevere aiuto dai familiari, anche a causa del loro maggior impegno nel mercato del lavoro.

È fondamentale che gli sforzi e gli interventi atti a facilitare l'assimilazione degli stranieri muova dal mondo dell'istruzione e della formazione¹⁵. Se non accompagnata da meccanismi efficaci di integrazione, la rapida espansione della quota di studenti stranieri aumenterà il già ampio divario nella dotazione di capitale umano del nostro paese nel confronto internazionale.

¹⁵ Cfr. I. Visco, *Investire in conoscenza*, Bologna, 2009, cap. 3.

8. Conclusioni

L'integrazione dei mercati dei capitali ha indubbiamente facilitato la propagazione all'intera economia mondiale di difficoltà finanziarie originariamente circoscritte. Ma quelle difficoltà sono nate e si sono moltiplicate soprattutto a causa di una regolamentazione inadeguata, di una forte sottovalutazione dei rischi, di comportamenti imprudenti, quando non esplicitamente fraudolenti. Questa crisi è anche una crisi dei valori etici, dei valori della sostenibilità, per il mercato e per l'ambiente.

Un sistema finanziario in cui si coniughino innovazione e solidità, profitto e sostegno alle famiglie e alle imprese deve avere regole chiare, semplici, basate sulla massima trasparenza, su più capitale e meno debito; un sistema ambientale rispettoso delle esigenze delle attuali e future generazioni deve dare il giusto valore all'uso delle risorse ambientali.

Per raggiungere questo scopo è necessaria la collaborazione, in una strategia di controllo, organizzata necessariamente a livello globale, di istituzioni finanziarie internazionali, regolatori e banche centrali. La globalizzazione finanziaria è di per sé una grande forza, capace di favorire la crescita della ricchezza aggregata: non va demonizzata *a priori*, va regolata con attenzione.

Questa conclusione ha una valenza generale. È il filo che lega le mie riflessioni sui due temi che ho toccato in questo intervento. Ho accennato ai pericoli di una crescita che non ponga la giusta cura nella conservazione delle risorse naturali. Ho esaminato come i divari di benessere tra le aree del mondo e gli effetti dei mutamenti climatici siano in prospettiva da individuare tra le cause dei movimenti migratori dal sud al nord del mondo. Ho tratteggiato le conseguenze di tali movimenti per l'economia del nostro paese. Così come nella finanza, anche in questi ambiti è evidente come non sia sufficiente affidarsi alla capacità dei mercati di autoregolarsi. Serve un'appropriata architettura istituzionale. Ma la dimensione globale delle questioni qui discusse richiede che anche le istituzioni abbiano un carattere internazionale.

Solo istituzioni sovranazionali o un'ampia e sentita cooperazione tra paesi possono promuovere un rapporto più equilibrato tra lo sfruttamento delle risorse naturali e la

conservazione dei servizi essenziali che la biosfera fornisce all'essere umano e provare a creare le condizioni affinché i flussi migratori siano regolari e meno drammatici.

Come ha di recente ricordato Amartya Sen, lo stesso Adam Smith aveva una visione ben più complessa dell'operare dei meccanismi di mercato di quella che gli viene spesso sommariamente attribuita:

“Per Smith, i mercati e il capitale svolgono bene il proprio lavoro nei rispettivi ambiti. Tuttavia hanno bisogno, innanzitutto, del sostegno di altre istituzioni – inclusi servizi pubblici come la scuola – e di valori diversi dalla semplice ricerca del profitto; secondariamente, richiedono di essere regolati e corretti da ancora altri istituti – per esempio una regolamentazione finanziaria e un sistema di assistenza ai poveri ben disegnati – che prevengano instabilità, disuguaglianza e ingiustizia. Se ricercassimo un nuovo paradigma per l'organizzazione dell'attività economica basato su una combinazione pragmatica di vari servizi pubblici e una scrupolosa regolamentazione, seguiremmo, non certo ci allontaneremmo, dall'agenda di riforme indicata da Smith quando difendeva e allo stesso tempo criticava il capitalismo”¹⁶.

È questo il senso in cui dobbiamo leggere quel “post” premesso alla parola globalizzazione nel titolo di questo simposio. Non un ritorno al passato, una nostalgica riaffermazione della centralità di valori comunitari che troppo spesso significano separatismo, chiusura, resistenza all'innovazione. Non fine della globalizzazione, ma una nuova fase. Una fase in cui il processo di integrazione economica e finanziaria ormai difficilmente reversibile sia governato, al fine di prevenire il ripetersi di crisi gravi come quella che stiamo attraversando. Una fase in cui, pur nella diversità delle culture, delle tradizioni, delle religioni, ci si riconosca come cittadini del mondo.

¹⁶ A. Sen, *Capitalism Beyond the Crisis*, New York Review of Books, vol. 56, n. 5, 26 marzo 2009.