

L'anno si chiude quindi in un clima di pericolosa incertezza ma anche con l'aspettativa di un futuro comunque migliore, in un continente in cui le persone, oltre che i capitali, hanno ripreso a circolare liberamente e inizia cautamente un processo di liberalizzazione (nei trasporti aerei, prossimamente nei servizi postali, e in tanti piccoli aspetti della vita) e di unificazione delle regole (per quanto riguarda le professioni, il valore dei titoli di studio e simili).

Basterà tutto questo a farci sentire europei?

L'Europa non è solo moneta unica e Accordo di Schengen sulla libertà di movimento delle persone. Alla fine del 1997 erano «in corso d'opera» decine di «piccoli» progetti disparati, destinati a influenzare la vita di tutti i cittadini nel prossimo futuro, soprattutto in campo economico. È interessante ricordarne alcuni.

Di notevole importanza economica sono le raccomandazioni della Commissione europea relative al sistema dei pagamenti. Una di queste si propone di introdurre «norme dissuasive», ossia penalizzazioni per coloro che hanno l'abitudine di pagare in ritardo, e di garantire termini di pagamento ragionevoli negli appalti pubblici e negli altri casi in cui i rapporti contrattuali tra le parti non siano equilibrati (grandi imprese-fornitori, per esempio). La proposta di direttiva conterrà anche una clausola che prevede il diritto, per qualsiasi operatore, di chiedere interessi sui pagamenti in ritardo.

Una seconda direttiva in preparazione fissa norme minime sulle operazioni effettuate mediante strumenti di pagamento elettronici (carte di credito tradizionali, banca a domicilio, moneta elettronica, carte pre-pagate ecc.): in caso di smarrimento o di furto, il titolare sostiene la

perdita solo fino al momento della notificazione e comunque entro un limite di non più di 150 Ecu, salvo il caso di frode o colpa grave. Gli Stati membri dovranno provvedere entro il 31 dicembre 1998; dopo tale data, la Commissione valuterà se passare dalla raccomandazione alla direttiva.

Sempre relativamente ai pagamenti, è allo studio una direttiva sul riconoscimento giuridico delle firme elettroniche. Com'è noto, oggi le transazioni commerciali sulle reti informatiche sono limitate perché i dati possono essere intercettati e manipolati; la validità dei documenti risulta quindi facilmente contestabile. La Commissione ha in animo di organizzare una consultazione pubblica con governi e industria per raccogliere pareri al riguardo. Sta anche creando un Internet Forum europeo quale strumento di scambio di informazioni.

Dai pagamenti alla pubblicità: il Consiglio dei ministri dell'Unione e il Parlamento europeo hanno dato il loro consenso a una direttiva che autorizzi la pubblicità comparativa, cioè la pubblicità che implicitamente identifica o esplicitamente nomina un concorrente e mette i suoi prodotti a confronto con quelli pubblicizzati. Per evitare denigrazioni e messaggi fuorvianti, la pubblicità comparativa non dovrà avere carattere ingannevole; i prodotti messi a confronto dovranno soddisfare gli stessi bisogni o avere la stessa funzione del prodotto pubblicizzato; il confronto non dovrà creare confusione tra i marchi sul mercato. Le affermazioni su un prodotto concorrente dovranno essere verificabili. La direttiva dovrà essere traspota nei singoli paesi entro trenta mesi dalla sua entrata in vigore.

La Commissione europea ha inoltre varato un progetto di direttiva non vincolante per la sperimentazione di un tasso di Iva ridotto su alcuni servizi locali a forte intensità di manodopera, soprattutto per combattere la piaga del «lavoro nero». L'aliquota ridotta dovrebbe riguardare i servizi di riparazione (a eccezione dei mezzi di trasporto), la piccola edilizia di manutenzione e restauro, i parchi di divertimento, i servizi di pulizia e di lavanderia, gli aiuti a domicilio, l'assistenza agli handicappati, alle persone anziane e/o ai giovani. Il progetto, sperimentale e limitato, ha una durata di tre anni (dal primo luglio 1998 al 30 giugno 2001).

È sul punto di essere risolta, inoltre, un'annosa questione di settore. Contro il parere dell'Associazione dei Costruttori Europei di Auto (Acea), il Parlamento europeo ha modificato, in seconda lettura, la «posizione comune» del Consiglio sulla protezione giuridica dei disegni e dei modelli, reintroducendo, per il settore automobilistico, una «clausola di riparazione» che, di fatto, permette la riparazione di auto e moto con pezzi di ricambio fabbricati da terzi sul modello del ricambio originale. Ai costruttori dei veicoli, titolari dei diritti sul disegno o modello, verrebbe corrisposta una sorta di royalty.

Nasce, infine, per decisione del Parlamento europeo e del Consiglio, un embrione di «Servizio volontario europeo per i giovani». Da adottarsi per il periodo dal primo gennaio 1998 al 31 dicembre 2002, aperto a tutti i giovani degli Stati membri del See (Spazio economico europeo), dei paesi associati dell'Europa centrale e orientale, di Cipro e di Malta, sosterrà progetti transnazionali, di durata da tre settimane a un anno, suscettibili di migliorare il benessere delle collettività presso le quali vengono

attuati, sia nell'Unione sia in paesi terzi. Grandi obiettivi, anche se pochi soldi: la dotazione finanziaria prevista per l'attuazione del programma è di 60 milioni di Ecu per il biennio 1998-99, circa 120 miliardi di lire.

Di fronte a questi sviluppi, ci si può porre un interrogativo generale: basteranno queste norme comuni, questo stillicidio di piccole misure, a far sentire europei i cittadini europei? Sarà possibile, al di là dei parametri di Maastricht, costruire con provvedimenti di questo tipo una nuova identità comune? È una domanda che il 1997 lascia in eredità al 1998.

3.3. Mercato senza politica

3.3.1. L'arretramento dell'area della politica e le privatizzazioni

I primi due paragrafi di questo capitolo portano alla conclusione che sempre più spesso, per ottenere crescita e sviluppo, il governo dell'economia richiede azioni indirette in luogo di interventi diretti, un'attività di controllo in luogo di un'attività di comando. E, in effetti, nella moderna economia globale è in atto un arretramento dell'area soggetta alle scelte discrezionali della politica.

Tale arretramento è evidente negli Stati Uniti e nel Regno Unito, dove è stato a lungo deliberatamente perseguito. Anche l'Unione Europea nel suo complesso si è mossa secondo queste linee, sia pure con molte incertezze (maggiori all'interno dei singoli paesi che a livello comunitario), in maniera poco

appariscente e con modalità differenti da quelle anglosassoni. L'attenuarsi del potere discrezionale dei politici è comunque una realtà, testimoniata dal processo che porta alla moneta unica, il cui governo verrà affidato a un organo largamente sottratto al controllo politico come la Banca Centrale Europea. Anche al di là della moneta unica, l'arretramento dell'area della politica sta portando a modificazioni profondissime nell'economia e nella vita di tutti i giorni in Europa.

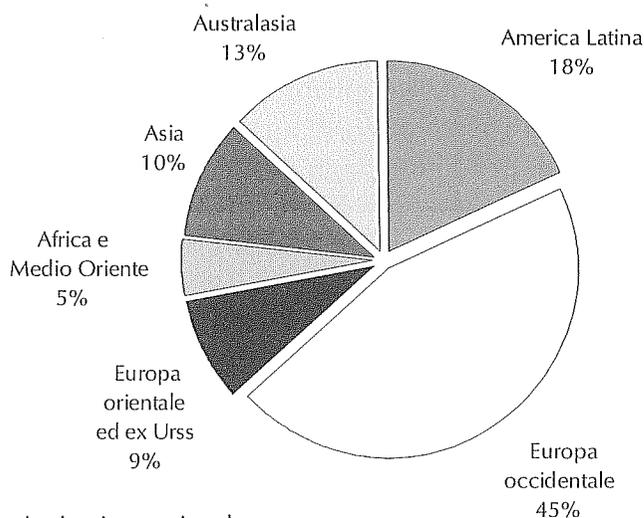
Nella maggioranza dei paesi dell'Unione, è finita nel gennaio del 1998 l'era dei monopoli delle telecomunicazioni: il primo segno è stato la riduzione delle tariffe, anche sotto la spinta della competizione da parte di piccoli operatori indipendenti (vedi paragrafo 2.3). L'apertura al mercato è ancora più evidente nella liberalizzazione dei trasporti aerei: nell'aprile 1997 è scattata l'ultima fase della *deregulation* di questo settore (vedi ancora paragrafo 2.3) e, nel giro di pochi mesi, le quote del mercato domestico delle «compagnie di bandiera» hanno cominciato a essere erose. In Germania, la Deutsche BA, controllata da British Airways, detiene il 14 per cento del mercato interno; in Italia, l'Alitalia è scesa al 75 per cento circa. In entrambi i casi, sempre all'interno, si è avuta una riduzione delle tariffe.

La liberalizzazione si estende a molti settori, tra i quali anche la gestione di porti e aeroporti e i trasporti terrestri su gomma, ma non procede dappertutto senza intoppi: la Commissione europea ha recentemente deciso di rinviare almeno al 2003 la completa liberalizzazione dei servizi postali. Solo il settore dei pacchi è stato sinora liberalizzato, con un netto miglioramento della qualità dei servizi.

La *deregulation* produce i suoi primi effetti nel settore dell'energia elettrica, come mostra un piccolo ma significativo episodio: a dicembre, la società privata statunitense Enron ha venduto a due clienti olandesi energia prodotta in Svizzera. La liberalizzazione completa partirà nel 1999, ma è già una realtà in Svezia e Norvegia, con qualche effetto sulle tariffe dei grandi clienti.

Il processo di privatizzazione è proseguito vigorosamente, con quasi la metà del valore delle operazioni concentrata nell'Europa occidentale, mentre la presenza del Nord-America è quasi nulla (anche perché non vi è quasi più niente da privatizzare). Telecomunicazioni e trasporti, società elettriche e banche costituiscono i settori più importanti. Il valore stimato per il 1997 da «Privatisation International», un'organizzazione specializzata nell'analisi dei processi di privatizzazione, supera i 150 miliardi di dollari, una parte importante dei quali riguarda imprese, prevalentemente piccole, collocate con trattativa privata. L'Europa (vedi figura 3.7) ha contribuito per il 45 per cento del totale; Australia e Nuova Zelanda (dove la privatizzazione è un punto capitale dei programmi di governo) hanno contribuito per il 13 per cento. L'Italia, che era rimasta in ritardo in queste trasformazioni, ha contribuito per oltre 30 mila miliardi di lire (vedi paragrafo 4.2), quasi la metà del totale europeo.

Figura 3.7. Le privatizzazioni nel 1997 (per grandi aree, in percentuale sul valore totale)



Fonte: Privatisation International

3.3.2. Il grande accordo dei produttori di tabacco

In una economia globale largamente governata attraverso il mercato, diventa sempre più importante la capacità del mercato stesso di mettere in atto processi di autoregolazione tali da non implicare interventi politici discrezionali. Il maggior successo in questo senso nel corso del 1997 è probabilmente rappresentato dalle intese sottoscritte tra i grandi produttori di tabacco e numerosi singoli Stati statunitensi, nell'ambito di azioni giudiziarie promosse dai secondi contro i primi presso i tribunali americani soprattutto per accertare la loro responsabilità per le malattie causate dal «fumo passivo». Questi accordi, infatti, non solo comportano l'impegno delle società del tabacco a pagare somme enormi per lunghi periodi di tempo, ma presentano anche contenuti fortemente innovativi che saltano il normale processo di decisione politica.

Il 20 marzo la Liggett, la minore delle grandi imprese americane del tabacco, produttrice delle note sigarette Chesterfield, sottoscrisse un accordo che poneva fine alle azioni giudiziarie promosse da ventidue Stati: riconobbe gli effetti dannosi della nicotina e accettò di effettuare un pagamento *una tantum* pari a 25 milioni di dollari e di versare inoltre per venticinque anni una quota dei propri profitti a sostegno di attività antifumo. Il 20 giugno accordi analoghi venivano sottoscritti dagli altri grandi produttori, e in particolare da Philip Morris e Rjr Nabisco, i quali, in cambio della fine di tutte le azioni giudiziarie, si impegnavano a pagare nel giro di venticinque anni l'astronomica cifra di 368,5 miliardi di dollari (circa 20 mila miliardi di lire l'anno), a titolo di indennizzo per i danni causati dal fumo alla salute degli americani. Tale somma sarebbe stata ripartita tra i vari Stati e destinata da questi a iniziative sanitarie. Il 25 agosto veniva siglata, con lo Stato della Florida, la prima intesa concreta. Oltre che per l'entità della cifra, l'accordo è significativo per le altre clausole. L'industria del tabac-

co si è infatti impegnata a rendere pubblici circa quattrocento documenti riservati relativi alla dipendenza provocata dall'uso della nicotina, ad accettare limitazioni alle proprie campagne pubblicitarie e promozionali e a cercare di ridurre dei due terzi la percentuale di fumatori tra i *teenagers*.

Va osservato che, per effetto di questo accordo, il prezzo delle sigarette è salito di circa il 25 per cento, il che costituisce di per sé un forte elemento dissuasivo del fumo che rientra pienamente nella logica del mercato. Ugualmente nella logica del mercato rientra il carattere secondario degli elementi costringenti. La libertà dei cittadini di fumare senza recar danno ad altri, pur soggetta a pesanti restrizioni, è stata salvaguardata: le sigarette non sono state poste fuori legge. Ancora più importanti in questa logica sono le clausole che attribuiscono all'industria del tabacco la responsabilità di azioni normalmente riservate agli Stati dell'Unione, quale l'impegno, sopra accennato, a svolgere o a finanziare campagne per ridurre l'incidenza del fumo tra i giovani. Infine, va ricordato che l'intesa è stata raggiunta senza intermediazione politica nazionale, ossia con un confronto diretto, attraverso l'apparato giudiziario, tra le imprese e gli Stati dell'Unione: questi tuttavia non sono sembrati portatori di una propria linea politica autonoma, ma piuttosto rappresentanti o portavoce «tecnici» di movimenti d'opinione esterni rispetto al normale quadro politico.

Accordi di questo tipo mostrano la capacità di una società basata sul mercato di autoregolarsi concretamente. Presentano tuttavia pericoli, da non sottovalutare, in quanto possono riflettere pregiudizi e idiosincrasie. Nel caso specifico, i fumatori sono stati implicitamente assolti da ogni colpa per le malattie causate dal fumo, nonostante che la pericolosità del fumo fosse nota da tempo a ogni persona mediamente informata e da vari anni venisse dichiarata su ogni pacchetto di sigarette, per cui si può argomentare che chi decide di fumare sa a quali rischi va incontro; ugualmente «assolti» risultano gli Stati del-

l'Unione che ora incassano somme enormi dopo avere, in passato, ricavato enormi introiti fiscali proprio dalla vendita di sigarette. È possibile che così si deresponsabilizzino i cittadini: come ha scritto «The Economist», applicando la medesima logica si potrà sostenere che le grandi imprese musicali sono responsabili del fatto che certi giovani decidano di suicidarsi dopo aver ascoltato le musiche da loro incise o addirittura (come è stato effettivamente sostenuto) che le catene di ristoranti che vendono hamburger sono responsabili se, nell'affollamento, qualcuno dei clienti si rovescia il caffè addosso.

3.3.3. Il caso Microsoft

Un secondo, importante caso di duro confronto tra interessi privati e pubblici concretatosi in uno scontro giudiziario senza interventi politici riguarda l'industria elettronica. Il 20 ottobre 1997, il Dipartimento della giustizia degli Stati Uniti richiede l'applicazione di una multa di un milione di dollari al giorno nei confronti della Microsoft, la grande società produttrice di software elettronico con un valore di mercato triplicatosi in tre anni e pari ormai a circa 250 mila miliardi di lire (ossia oltre un terzo del valore dell'intera Borsa italiana). In questo periodo, la Microsoft è balzata dal quattordicesimo al terzo posto nella classifica mondiale del valore di mercato; secondo gli ultimi dati disponibili, nel corso dell'esercizio più recente, chiuso a giugno 1997, il suo fatturato è cresciuto di un terzo e i suoi profitti di oltre la metà, i dipendenti sono passati da 17 mila a 22 mila.

La storia della Microsoft e del suo fondatore-proprietario Bill Gates – una sorta di John D. Rockefeller redivivo, venuto su dal nulla in un settore innovativo con la creazione nel 1975 di quella che era allora una piccola società – rappresenta una saga del capitalismo moderno. A differenza del comportamento classico del monopolista, qual era quello della Standard Oil

di Rockefeller, la Microsoft non cerca tanto di aumentare i prezzi (che, anzi, sono in ogni caso piuttosto bassi) quanto piuttosto di stabilire un insieme di procedure elettroniche dominanti, di uso universale, che possono imporsi anche su tecnologie migliori. Agli occhi di chi la accusa, la Microsoft è colpevole di *product forcing*, di imporre cioè l'acquisto in un unico «pacchetto» di prodotti diversi: si assicurerebbe così una sorta di «monopolio delle innovazioni» in quanto, inserendo nel proprio circuito di vendite solo le innovazioni da essa stessa prodotte, acquisirebbe non la probabilità ma addirittura la certezza del successo, nei rapporti con clienti ai quali viene di fatto preclusa ogni scelta.

Ciò conferisce a Microsoft una posizione dominante in numerose applicazioni fondamentali, come i *browsers* che consentono la «navigazione» in Internet. Microsoft è presente, inoltre, nei settori più disparati, che hanno in comune l'uso esteso di applicazioni elettroniche: nell'aprile del 1997, per esempio, ha acquistato per circa 600 miliardi la Web-Tv, leader tecnologico dell'intreccio tra televisione e Internet; sviluppando appositi programmi elettronici, ha fatto il suo ingresso nei settori delle agenzie di viaggio, dell'acquisto di autovetture, dei piccoli annunci economici; produce una bellissima enciclopedia e un bellissimo atlante informatico; detiene il 55 per cento del mercato delle reti informatiche aziendali; è entrata, con 150 milioni di dollari, nel capitale della Apple, sua antica concorrente oggi in difficoltà. E l'elenco potrebbe continuare a lungo.

Microsoft rappresenta un vero e proprio test per l'economia globale di mercato, in quanto ripropone, sia pure in forma diversa, le tematiche monopolistiche della fine del diciannovesimo secolo. Per questo, i procedimenti aperti dal Dipartimento della giustizia e da vari Stati dell'Unione, nonché le più recenti indagini preliminari dell'Unione Europea, sono fondamentali per comprendere se l'economia di mercato sia in grado di correggere eventuali anomalie con i soli strumenti legi-

slativi esistenti o se invece saranno le norme stesse a dover essere corrette con l'intervento della politica. Per intanto, il primo *round* di quella che si preannuncia come una lunghissima partita si è chiuso con una moderata sconfitta per la grande impresa elettronica. Il 12 dicembre è stato raggiunto negli Stati Uniti un accordo giudiziale di estremo tecnicismo che però si può riassumere così: il tribunale ha proibito l'abbinamento obbligatorio di Windows 95, il diffusissimo programma della Microsoft, con il *browser* Explorer della stessa Microsoft, nel senso che i due programmi potranno ancora essere venduti assieme ma i produttori di computer potranno, se lo riterranno opportuno, oscurare sullo schermo l'icona che ora obbligatoriamente annuncia Explorer. E attraverso questo oscuramento passa forse la libertà del mercato.

3.3.4. I movimenti di opinione, i boicottaggi, le censure

I due episodi sopra illustrati mostrano come i movimenti organizzati di opinione e l'apparato giudiziario, la cui azione viene amplificata dai mezzi di informazione, possano determinare decisioni di rilevanza collettiva senza richiedere mediazioni politiche, presentandosi cioè come «attori» autonomi, in maniera non prevista dalle teorie economiche e politiche, sulla scena delle società contemporanee. Basti pensare che nel 1997, anche grazie all'ondata emotiva che seguì alla tragica morte della principessa del Galles, tali movimenti sono addirittura riusciti a far sottoscrivere a 125 paesi un trattato per l'abolizione delle mine anti-uomo, con un chiaro esempio di spiazzamento della politica tradizionale. L'azione dei movimenti di opinione è stata fortemente in evidenza nelle questioni ambientali durante la Conferenza climatica di Kyoto in dicembre, conclusasi con accordi di massima tra 159 paesi per la limitazione della produzione di inquinanti atmosferici nei prossimi due decenni.

Un'arma classica dei movimenti di opinione è costituita dal boicottaggio di prodotti di un determinato tipo, di imprese e di paesi. Queste azioni, di cui si è dato conto nel *Rapporto 1995* e di nuovo nel *Rapporto 1996*, stanno divenendo sempre più caratterizzanti dell'economia globale. Per citare alcuni casi soltanto, nel 1997 la Pepsi-Cola ha abbandonato la produzione nel Myanmar (ex Birmania) a seguito del boicottaggio dei suoi prodotti, deciso dagli studenti di alcune università americane come forma di pressione nei confronti di un governo che calpesta i diritti civili; si sono verificate anche azioni clamorose di boicottaggio contro fabbricanti di articoli sportivi nella cui produzione viene impiegato lavoro minorile in paesi emergenti; per il secondo anno consecutivo, la Walt Disney è stata sottoposta al boicottaggio di organizzazioni religiose tradizionaliste, come la Southern Baptist Conference che vanta dodici milioni di membri, in quanto accusata di condiscendenza, nei suoi prodotti televisivi e cinematografici, nei confronti degli omosessuali.

Di maggior peso è stata certamente la campagna di opinione contro le banche svizzere, accusate di aver occultato l'oro e i depositi degli ebrei vittime del nazismo. Il 10 ottobre, con una decisione sorprendente, il Comptroller di New York, l'equivalente di un revisore dei conti della città, ha escluso la banca svizzera Ubs dalla cordata di istituti di credito chiamata a guidare un'offerta di obbligazioni di oltre un miliardo di dollari. Analoghe decisioni sono state assunte da altre autorità locali americane e possono aver accelerato il processo di fusione tra Ubs e Sbs (vedi paragrafo 2.2). La campagna ha costretto le banche svizzere a una politica di indennizzi e rimborsi e a una inconsueta apertura sui loro affari passati.

Il semplice insorgere di un'opinione largamente diffusa e a forte contenuto emotivo, di un *popular sentiment*, come usa dire negli Stati Uniti, che contenga una larvata minaccia di boicottaggio induce le imprese ad adottare precise strategie. È

il caso della scelta in favore di prodotti «verdi», a basso potenziale di inquinamento, della produzione di giocattoli non pericolosi per i bambini e di una gran quantità di iniziative analoghe; ma è anche il caso di comportamenti che, con altro termine americano, vengono definiti *politically correct* e che possono intendersi come espressione di conformismo politico-sociale. Nei prodotti cinematografici americani, per esempio, è sempre più raro vedere nei panni di un «cattivo» un appartenente a una minoranza agguerrita.

Tali atteggiamenti possono tradursi in larvate forme di censura e influenzare pesantemente il funzionamento dei mercati: lo dimostra il fenomeno, sempre più frequente, delle pressioni esercitate dagli inserzionisti sui contenuti dei giornali americani, denunciato con vigore dal quotidiano economico «The Wall Street Journal». Un noto periodico statunitense, «Esquire», ha rifiutato in maggio la pubblicazione di un racconto commissionato allo scrittore David Leavitt, per il minacciato ritiro di alcune pagine di pubblicità da parte di inserzionisti timorosi di vedere il proprio nome associato a opinioni controcorrente e a fatti scabrosi. «*Onde evitare potenziali conflitti*» ha scritto a oltre cento giornali l'agenzia che cura gli interessi pubblicitari della Chrysler «*richiediamo che la Chrysler Corporation sia avvertita in anticipo di ogni materiale editoriale che affronti questioni sessuali, politiche e sociali in modo tale da poter essere interpretato come provocatorio o offensivo*». La lettera specificava che gli articoli in questione, o un loro riassunto, andavano sottoposti alla Chrysler con anticipo sufficiente a permettere alla società di riprogrammare la propria pubblicità, se così avesse desiderato.

Tale azione cautelativa risulta quasi obbligata, di fronte alla minaccia di movimenti di opinione i quali propongono un boicottaggio indiretto: agiscono non solo contro riviste o stazioni televisive considerate immorali, ma anche contro le imprese che utilizzano questi mezzi pubblicitari. Da strumento

di libertà, il mercato corre così qualche pericolo di trasformarsi in strumento di chiusura di molti spazi individuali di azione.

Un nuovo tipo di filantropia

Un altro fenomeno dai contenuti innovativi caratterizza la scena, mobile e ribollente, del mercato nei paesi avanzati. Si tratta delle azioni senza fini di lucro.

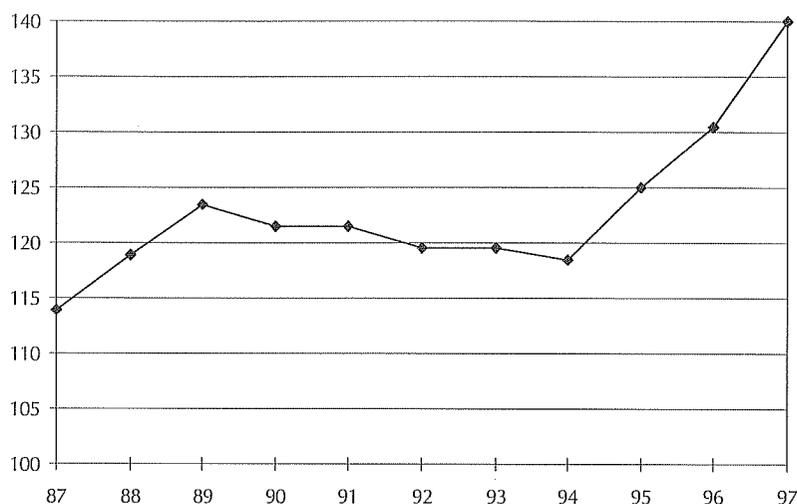
Cogliendo di sorpresa il suo uditorio, il 18 settembre scorso, nel corso di una cena organizzata allo scopo di raccogliere fondi a favore delle Nazioni Unite, Ted Turner, fondatore e amministratore delegato della potentissima catena televisiva mondiale Cnn, si impegnò a donare personalmente alle stesse Nazioni Unite la somma di 100 milioni di dollari l'anno (circa 170 miliardi di lire) per dieci anni. Turner si aggiungeva così al noto finanziere George Soros, attivo in campo internazionale con ingenti erogazioni personali, con le quali sostiene, tra l'altro, numerose università dell'Europa orientale.

Dopo anni di stagnazione, le donazioni personali stanno fortemente aumentando negli Stati Uniti, dove hanno raggiunto il livello di circa un milione di lire in media per ogni cittadino; pur essendo, ovviamente, opera soprattutto di chi è dotato di maggior reddito, rappresentano una pratica tradizionalmente molto diffusa (come si può vedere nella figura che segue).

Oltre che aumentare in quantità, la filantropia americana sta modificandosi fortemente in qualità e fornisce un correttivo alla riduzione dei programmi pubblici di welfare. Le charities – le organizzazioni senza fini di lucro – sono ormai sovente gestite come imprese, ossia con grande attenzione all'efficienza, e stanno rivelando-

si estremamente efficaci nella creazione di possibilità di lavoro per le fasce sociali più emarginate.

Donazioni individuali negli Stati Uniti (miliardi di dollari a prezzi costanti)



Fonte: «Business Week», 6 ottobre 1997; per il 1997, nostra stima

Le donazioni si stanno espandendo, sia pure in misura molto inferiore, anche in Europa, dove, peraltro, assume sempre maggiore importanza una sorta di «donazione in natura», cioè l'attività lavorativa gratuita e volontaria da parte di milioni di persone. Quest'azione si svolge normalmente attraverso organizzazioni senza scopo di lucro (non-profit organisations), operanti nei settori più disparati, dall'assistenza all'arte alla ricerca scientifica, dalle quali derivano quote crescenti e non più trascurabili di produzione e occupazione.

3.4. La dimensione politica dell'economia globale

3.4.1. La paura della globalizzazione

L'arretramento della politica, al quale si è accennato sopra, non è né totale né uniforme. Una delle aree in cui l'azione politica ha continuato a esercitare una forte influenza è quella degli scambi internazionali. Nel 1997, la Wto (World Trade Organisation), una sigla ancora sconosciuta ai più che designa l'organo di governo del commercio mondiale, si è consolidata accreditandosi come luogo credibile di composizione dei contrasti commerciali fra paesi. Tali contrasti, però, non sono certamente scomparsi.

Il 1997 risulta, in questo senso, ancora dominato dallo scontro tra la giurisdizione internazionale della Wto e la giurisdizione degli Stati Uniti. Gli Stati Uniti, infatti, continuano nella loro propensione ad applicare le proprie norme commerciali al di là dei confini nazionali. Tale estensione avviene sia mediante l'applicazione, su istanza di concorrenti americani, di sanzioni a concorrenti esteri che non producono negli Stati Uniti sia con un metodo che può essere definito «delle sanzioni triangolari». Volendo colpire commercialmente paesi come l'Iran e Cuba, che accusano di favorire il terrorismo, gli Stati Uniti impongono sanzioni contro società di paesi terzi che commerciano con, o investono in, questi paesi. Le interferenze reciproche, del resto, non vengono da una parte sola: in luglio, l'Unione Europea si oppose alla fusione tra due società aeronautiche americane, la Boeing e la McDonnell Douglas, argomentando che l'operazione avrebbe avuto effetti distorsivi sulla concorrenza con l'industria europea in paesi terzi e accettandola solo dopo aver ottenuto precise garanzie.

Il contrasto tra le due giurisdizioni ha avuto nel 1997 un episodio di tensione acutissima, incentrato attorno alla cosid-

detta legge Helms-Burton (la legge americana che prevede le sanzioni), nel corso del quale l'Unione Europea – che proprio nella politica commerciale mostra sovente il maggior livello di coesione – ha assunto, insieme al Canada, una posizione nettamente antiamericana. Di fronte alla minaccia di un ricorso alla Wto, l'amministrazione Clinton ha fatto slittare l'applicazione della legge. Da allora, il clima è contrassegnato da una calma provvisoria e pericolosa, resa ancor più precaria dall'azione del Congresso americano che ha negato al presidente il potere di negoziare direttamente accordi commerciali (il cosiddetto *fast track*). La bocciatura parlamentare riduce fortemente la capacità di iniziativa del governo di Washington, intento a promuovere due iniziative regionali, la zona di libero scambio delle Americhe (Ftaa) e il forum di cooperazione economica della regione Asia-Pacifico (Apec).

L'irrigidimento del Congresso è il risultato della rilevanza politica interna assunta negli Stati Uniti (ma indirettamente anche in Europa) dalle questioni di commercio internazionale. Nei paesi sviluppati, il mondo del lavoro è divenuto estremamente sospettoso di ulteriori aperture commerciali che, se anche nel loro complesso non necessariamente sottraggono posti di lavoro, certo penalizzano le fasce più deboli di lavoratori. «Globalizzazione» è divenuto un termine vagamente minaccioso e negli Stati Uniti si registra un'estrema impopolarità del trattato Nafta che ha abbattuto le barriere doganali con il Messico. In questo clima maturano, con sempre maggiore frequenza, iniziative parlamentari e di opinione contro lo sfruttamento del lavoro minorile nei paesi emergenti: accanto agli indubbi interessi umanitari, si difendono così anche precisi interessi economici.

La paura della globalizzazione si è certamente accentuata con la crisi asiatica (vedi paragrafo 1.2) e ha portato a un generale irrigidimento dei confini delle aree commerciali, con la possibilità di un'evoluzione in senso generalmente prote-

zionista. Il Cile ha imposto una battuta d'arresto al processo di integrazione sudamericana del Mercosur, sviluppatosi in maniera lusinghiera negli ultimi anni (vedi *Rapporto 1996*). Solo l'Unione Europea è andata controcorrente offrendo, nella riunione di Lussemburgo del 12 dicembre, l'ingresso nella stessa Unione a sei nuovi membri: Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Slovenia, Estonia e Cipro. L'inclusione di Cipro e la mancata offerta alla Turchia hanno determinato vivaci reazioni turche e confermano il crescente isolamento di Ankara sul piano internazionale (vedi paragrafo 3.4.2).

Al di là di questi sviluppi e della notevole alterazione del quadro generale determinata dal passaggio di Hong Kong sotto la sovranità della Cina (vedi riquadro), il 1997 può dirsi un anno «normale», in cui il processo di apertura dell'economia mondiale ha fatto progressi e ha registrato al tempo stesso alcune battute d'arresto.

A Ginevra in gennaio è stato raggiunto un accordo mondiale sulle telecomunicazioni, con la fine dei monopoli nazionali e una possibile internazionalizzazione dei gestori, che consolida ed estende gli sviluppi già in corso nei principali paesi; a dicembre, tra i paesi dell'Ocse è stato varato un trattato anti-corruzione.

Tra le vertenze commerciali, degna di nota risulta quella che ha condotto gli Stati Uniti a bloccare, in aprile, l'importazione di carne di maiale dall'Europa per ritorsione contro le nuove normative sanitarie europee; in maggio, la Wto ha dato ragione agli Stati Uniti contro l'Unione Europea, condannando i vantaggi accordati ai produttori di banane delle ex colonie europee; in dicembre, ha invece dato ragione alla giapponese Fuji, accusata dalla statunitense Kodak di scorrettezze nella distribuzione di materiale fotografico in Giappone.

Hong Kong, ombelico del capitalismo

Hong Kong è non un gioiello della corona del capitalismo mondiale bensì un ingranaggio importante del meccanismo finanziario mondiale. È l'ottava piazza finanziaria del mondo (Milano è la sedicesima) e la seconda in Asia dopo Tokyo; il suo sistema di diritto commerciale fa invidia a molti paesi europei, la sua efficienza amministrativa farebbe certo invidia all'Italia, se l'Italia prestasse veramente attenzione a queste cose.

Sede di una rispettabilissima università, Hong Kong vanta il più alto tasso mondiale di diffusione di quotidiani (850 ogni mille abitanti, circa sei volte più dell'Italia), è il secondo mercato al mondo per i gioielli di Cartier, la perla degli esportatori di cognac, una meravigliosa città con alcuni degli alberghi più belli del mondo e un punto di transito pressoché indispensabile per i capitali europei, americani e giapponesi destinati a investimenti in Cina. Solo Hong Kong è in grado di spiegare l'Occidente alla Cina e la Cina all'Occidente, di tradurre (anche da un punto di vista linguistico) aspirazioni e istanze dell'uno nei termini dell'altro.

La decisione di cedere Hong Kong alla Cina fu presa quasi vent'anni fa e il vertice del G7 tenutosi a Denver nel giugno 1997 ne ha solo preso atto in via definitiva. Inevitabile per il Regno Unito da solo, avrebbe indubbiamente potuto essere capovolta mediante un'azione congiunta di tutte le potenze occidentali. Queste non l'hanno fatto. Hanno invece presentato Hong Kong ai cinesi su un piatto d'argento, al suono dei pifferi e delle cornamuse degli scozzesi che ammainavano la bandiera. Che cosa succederà ora? Le soluzioni possibili sono solamente tre.

Prima soluzione: *una «cinesizzazione» piuttosto rapida e brutale dell'ex colonia, con l'erosione delle libertà civili e la distorsione in termini cinesi delle libertà di mercato. In questo caso, risulterebbero vittoriose le «gelosie» di Shanghai e Canton e si avrebbe, nel giro di cinque o dieci anni, un rapido declino dovuto alla perdita dei caratteri di unicità che costituiscono il vero patrimonio di Hong Kong.*

Seconda soluzione: *una continuazione delle cose così come sono ora, con il mantenimento dell'alta dirigenza burocratica e un rapporto diretto con Pechino che seguirà a riconoscere a Hong Kong i suoi «privilegi», giocando anzi sull'antagonismo con le vicine città della Cina meridionale. Naturalmente, le libertà civili saranno attenuate. In questo caso, Hong Kong non decadrà ma è difficile prevederne una crescita ulteriore.*

Terza soluzione: *è quella illustrata dalla bellissima copertina di «The Economist» nella settimana della transizione. Hong Kong, in una mano un sacchetto di dollari e nell'altra la bilancia della giustizia, ferma i tanks dell'esercito cinese. La prospettiva, insomma, è che Hong Kong, elemento essenziale per la trasformazione nel senso del mercato dell'economia cinese in quanto colonia britannica, diventi elemento di trasformazione in senso democratico dell'intera società e della politica cinese, in quanto «territorio speciale» della madrepatria.*

Naturalmente, a Pechino i «duri» sperano nella prima soluzione, gli innovatori nella seconda. A Denver, la speranza si è incentrata nella terza. Così apparentemente attento a misurare i rischi d'affari, con Hong Kong il

capitalismo ha fatto un'autentica scommessa politica all'insegna dell'incertezza. È la scommessa oraziana del Graecia capta ferum victorem coepit che molti assolutisti a Pechino vedranno come una sorta di cavallo di Troia entro le mura della cittadella cinese.

Per questa scommessa passa la speranza di un'economia mondiale stabile, di un'evoluzione pacifica di un miliardo e duecento milioni di cinesi verso la prosperità e la libertà. Ci sarebbero da risolvere problemi di ogni genere, in quanto l'ingresso cinese nella fascia dei redditi per abitante medio-alti non comporterà certo la semplice ripetizione dei modelli di consumo europeo o americano.

Vincoli geografici, ecologici e demografici, rendono impensabile una replica del boom individualistico dei consumi dei nostri «miracoli economici»; si dovranno studiare e trovare forme nuove di domanda privata e pubblica.

Un'eventuale sconfitta del disegno di mercato significherebbe, d'altra parte, un brusco aumento della tensione internazionale accompagnato da una crisi finanziaria non piccola, che si aggiungerebbe alle attuali fortissime difficoltà asiatiche.

È questa l'alea che l'Occidente ha dimostrato di voler correre; per questo, quanto accadrà a Hong Kong nei prossimi anni influenzerà tutto il mondo. L'isolotto che i cinesi cedettero agli inglesi al termine della guerra dell'oppio diventa così l'ombelico del capitalismo.

3.4.2. Il petrolio tra geopolitica e geoeconomia

Il 30 dicembre 1997, in Turkmenistan, è stato inaugurato un gasdotto di 200 chilometri che collega i giacimenti occidentali del deserto del Karakorum con la località di Kord Kuy nell'Iran del nord. Non sembra una notizia di grande rilievo ma invece lo è per due motivi. Innanzi tutto, questa è la prima *pipeline* che «esce» dalla zona del Caspio – il futuro «mini Golfo Persico» del XXI secolo – senza passare per la Russia; in secondo luogo, il suo punto d'arrivo è in Iran, il paese che gli Stati Uniti volevano a ogni costo escludere dal «gioco» del petrolio e del gas in quella regione. Oggi destinato al mercato locale, il gasdotto potrebbe esser fatto proseguire, attraverso l'Iran, fino ad Ankara, in Turchia, e di là, forse, verso l'Europa.

Il settore petrolifero – e, più in generale, quello delle risorse energetiche – presenta un'indubbia dimensione politica, dovuta alla commistione tra l'interesse strategico all'accesso regolare a queste risorse e l'interesse economico-commerciale a bassi prezzi da parte degli acquirenti e a elevati guadagni da parte dei paesi produttori e di quelli attraverso i quali il petrolio deve fisicamente passare. Il tutto avviene in un quadro di crescita della produzione e della domanda petrolifera mondiale che potrebbe raggiungere i 90 milioni di barili al giorno (b/g) entro dieci o quindici anni, contro i 63 del 1990 e i 75 del 1997.

Da dove verranno le necessarie risorse aggiuntive? Con le nuove tecnologie, che permettono di sfruttare giacimenti un tempo inaccessibili, e la crescente disponibilità di molti produttori ad abbandonare il nazionalismo petrolifero e ad aprire le porte alle grandi compagnie internazionali, la geografia politica del petrolio si concreta in un grande e complicatissimo intrico asiatico di nuovi giacimenti e nuovi oleodotti e gasdotti, attraverso i quali passeranno non solo le materie prime energetiche ma anche ingentissime *royalties*. Il controllo del-

le nuove *pipelines* sarà quindi uno dei fattori economico-strategici determinanti in Europa e in Asia. Val la pena, quindi, cercare di delineare i tratti salienti della nuova economia petrolifera globale. Essa si articola in tre nuove grandi regioni produttrici.

1. La *Russia* ha immense risorse da sfruttare e il suo settore petrolifero sta vivendo una fase di nuovo dinamismo, con la concessione agli investitori stranieri della possibilità di limitate partecipazioni azionarie, nel quadro di una poderosa riorganizzazione in cui i partner occidentali forniscono liquidità e tecnologia, i russi aree minerarie e riserve petrolifere (e rapide decisioni politiche a Mosca). Sono così nate, nel 1997, le alleanze tra Gazprom e Shell, tra Sidanco e Bp. E, all'inizio del 1998, quella tra Gazprom ed Eni che prevede, tra l'altro, una collaborazione nello sviluppo dei giacimenti di Astrakhan, nella zona russa del Caspio. Per quanto riguarda le compagnie americane, l'Atlantic Richmond Co. (Arco) aveva già acquisito l'8 per cento di Lukoil e una *joint venture* tra Arco e Lukoil (la Lukarco) opera nel Caspio.

All'interno della Russia, ai primi del 1998, la fusione tra Yukos e Sibneft ha dato vita alla Yuksi, un colosso che controlla il 22 per cento della produzione petrolifera russa e si colloca al primo posto nella graduatoria mondiale per l'entità delle riserve e al terzo (dopo Shell ed Exxon) quanto a produzione. La Yukos vuole operare nel Mare del Nord, nel Nord-Africa e nel Caspio mentre la Lukoil, scesa con la fusione dal primo al secondo posto nella graduatoria delle compagnie russe, resta la più attiva all'estero, in Algeria e soprattutto in Iraq e nel Caspio.

2. A seguito di guerre e rivoluzioni, *Iraq* e *Iran* hanno basse produzioni attuali; ma le loro potenzialità consentirebbero a entrambi i paesi di rientrare, in pochi anni, nel «club» dei

massimi produttori-esportatori mondiali. Sono entrambi politicamente ed economicamente isolati, il primo per l'embargo deciso dalle Nazioni Unite, il secondo per le difficoltà di investimento dall'estero a seguito della legge Helms-Burton (vedi paragrafo 3.4.1), una norma degli Stati Uniti che può però colpire anche società non americane. Per l'Iraq non si intravedono grosse novità a breve termine, mentre per l'Iran l'elezione del presidente Khatemi, nel maggio 1997, potrebbe portare a un miglioramento dei rapporti con gli Stati Uniti, con importanti conseguenze geoeconomiche e geopolitiche.

3. Queste conseguenze diventano evidenti se si esamina la terza grande regione petrolifera, quella del *Caspio*, con le risorse di Kazakistan, Azerbaigian, Turkmenistan e Uzbekistan. L'area racchiude grandi promesse per il XXI secolo e già vi operano le maggiori compagnie del mondo, con progetti di investimenti per decine di miliardi di dollari: da quello del grande giacimento petrolifero di Tengiz, in Kazakistan, al colossale giacimento di gas naturale di Karachaganak, anch'esso nel Kazakistan, sviluppato da un consorzio formato da Agip (col ruolo di operatore), British Gas, Texaco e Lukoil, con investimenti previsti per 8 miliardi di dollari, ai tre giacimenti *off-shore* di Baku, in Azerbaigian. Altre operazioni degne di nota vedono coinvolte l'Agip con una concessione *off-shore* nel Kazakistan, compagnie malesi e indonesiane, una società iraniana e un consorzio franco-tedesco. La Chinese National Petroleum Co. (Cnpc), infine, ha acquisito, per 4 miliardi di dollari, il controllo della compagnia che gestisce i giacimenti nella zona di Aktyubinsk, nel Kazakistan, con il progetto di costruire una *pipeline* fino al Sinkiang, la regione più occidentale della Cina. La Cnpc nel 1997 è stata scelta, a preferenza di Amoco e Unocal, come futuro partner nello sfruttamento di Uzen, il secondo più importante giacimento del Kazakistan, che richiede investimenti per circa un miliardo di dollari.

Per quanto le tre regioni petrolifere siano distinte, la loro contiguità geografica crea un quadro del tutto speciale. La regione del Golfo e quella del Caspio si sovrappongono in Iran; Russia e Golfo si intersecano in Iraq, ove Mosca ha notevoli interessi petroliferi; la Russia, infine, è un paese rivierasco del Caspio, e aspira a esercitare la sua influenza in quella regione, che un tempo apparteneva all'Urss. Molte compagnie occidentali attive nel Caspio seguono una linea di grande cautela con Mosca, perché hanno anche grandi progetti in Russia o sperano di concludere nuovi accordi.

Il problema chiave resta quello delle vie lungo le quali gli idrocarburi del Caspio arriveranno ai mercati di consumo. I produttori del Caspio non hanno accesso a mari aperti (l'esportazione dai porti sul Mar Nero, e da qui verso il Mediterraneo attraverso i Dardanelli, è fortemente scoraggiata da motivi ecologici) e cercano di moltiplicare le «vie del petrolio» per sottrarre la produzione al monopolio delle *pipelines* russe, il che aprirebbe nuove prospettive per gli interessi cinesi e per i consorzi occidentali che operano nella regione. I contrasti su questo punto, tuttavia, potrebbero gradualmente risolversi. La Russia, inizialmente esclusa dalla partita del Caspio, è poi riuscita a ottenere un posto nei grandi consorzi, e ciò sembra aver ammorbidito la sua posizione. Inoltre si sta affermando il principio che, nell'interesse di tutti, è bene avere una pluralità di vie del petrolio.

Per conseguenza, il greggio di Tengiz e il gas di Karachaganak seguiranno la via russa sino al porto di Novorossijsk, sul Mar Nero, con la Caspian Pipeline, che sarà completata tra il 1999 e il 2000. Lunga più di 1500 chilometri, avrà una capacità iniziale di 560 mila b/g e, a pieno regime (verso il 2010), di 1,34 milioni di b/g. L'oleodotto viene costruito dal Caspian Pipeline Consortium, dove sono prevalenti gli interessi russi, e del quale fanno anche parte, tra gli altri, Chevron, Mobil e Agip. Di qui, secondo un progetto dell'Eni, sarebbe possibile

costruire un oleodotto fino a Trieste, con deviazione per i mercati locali dell'Europa orientale.

Altri progetti riguardano il petrolio di Baku (in Azerbaijan), estratto dal consorzio Aioc e proveniente da giacimenti *off-shore*, che potrebbe passare per la Georgia e poi attraverso la Turchia, e giungere al terminal di Ceyhan, sul Mediterraneo, dove ha sbocco anche l'oleodotto iracheno; la Turchia, però, ha visto fortemente diminuire la sua rilevanza iniziale, le sue compagnie petrolifere sono state tagliate fuori dai grandi progetti, e ora rischia di perdere la partita delle *pipelines*. In questo complicato quadro, va ancora citato un progetto, quello di un gasdotto da 2 miliardi di dollari dal Turkmenistan al Pakistan, passando per l'Afghanistan, con la possibilità di una diramazione verso l'India.



4. L'Italia delle diciassette riforme

4.1. Il risanamento della finanza pubblica: ancora molte miglia di cammino

4.1.1. Un eccezionale circolo virtuoso

«*Quante miglia deve camminare un uomo prima di sapere di essere un uomo?*» Così recita una canzone di gran fascino degli anni Sessanta, cantata e scritta da Bob Dylan e tornata di moda di recente. Riferito all'Italia e al poco romantico argomento della finanza pubblica, l'interrogativo della canzone potrebbe essere parafrasato così: quante prove deve ancora superare l'Italia per essere considerata un membro veramente degno di fiducia dell'Unione Europea e dell'economia mondiale di mercato, ossia un paese finanziariamente stabile, non soggetto a ricadute inflazionistiche, immune da tentazioni dirigiste? Formulata in modo più o meno articolato, è questa, a fine 1997-inizio 1998, la domanda chiave sull'Italia sia nel dibattito internazionale, soprattutto europeo, sia nel dibattito interno di politica economica. La cautela delle dichiarazioni ufficiali e l'evidente mancanza di entusiasmo da parte di numerosi esponenti europei di rilievo per la partecipazione ita-

liana alla moneta unica mostrano che non si tratta di domande retoriche.

In estrema sintesi, la risposta è che l'Italia va meglio, molto meglio, di un anno o un anno e mezzo fa, ma deve ancora percorrere molte miglia, sempre che riesca a camminare nella direzione giusta e a non perdersi per strada. Questo giudizio estremamente sobrio, quasi severo – che contrasta con un'autocongratolazione sempre più serpeggiante, man mano che i risultati congiunturali diventano meno brutti – può essere temperato da una considerazione generale: gli altri paesi dell'Unione Europea, compresi i più illustri, per quanto finanziariamente assai più solidi dell'Italia, non paiono certo campioni di marcia. Anche loro infatti si ritrovano spesso senza fiato, anche loro hanno spesso sbagliato strada.

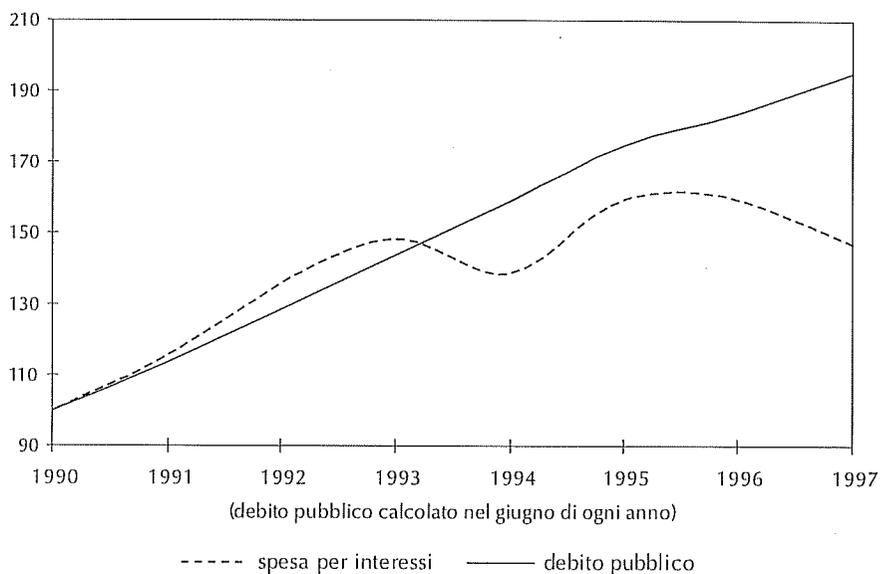
L'eccezionalità dei progressi compiuti dall'Italia negli ultimi anni non va certo sottovalutata, ma piuttosto collocata nella giusta prospettiva. Il paese ha accettato un aumento del carico fiscale e una riduzione della spesa pubblica prevista (non di quella effettiva) degni dei tempi di guerra, ha accettato che venissero modificate sensibilmente in peggio le sue aspettative e che si ponesse fine alla tendenza all'aumento continuo di redditi e consumi famigliari. Tutto ciò ha consentito di ricondurre l'inflazione a livelli europei; si è così innescato un circolo virtuoso, per cui la riduzione dell'inflazione ha portato con sé – in una situazione finanziaria internazionale fortunatamente molto favorevole – la riduzione dei tassi di interesse, nominali e reali. Tale riduzione, a sua volta, ha provocato una contrazione della spesa per il servizio del debito pubblico, il che implica, in buona misura, nuove riduzioni nelle entrate delle famiglie italiane – che dei titoli del debito pubblico sono le principali proprietarie – e una nuova tendenza al contenimento della domanda e alla riduzione dell'inflazione. L'ingresso nella moneta unica dovrebbe rafforzare ancora la tendenza alla riduzione dei tassi e quindi dare alla finanza pubblica

un'ulteriore spinta sulla strada in salita di una riduzione, più o meno rapida, del debito.

4.1.2. La «fortuna» del tasso di interesse

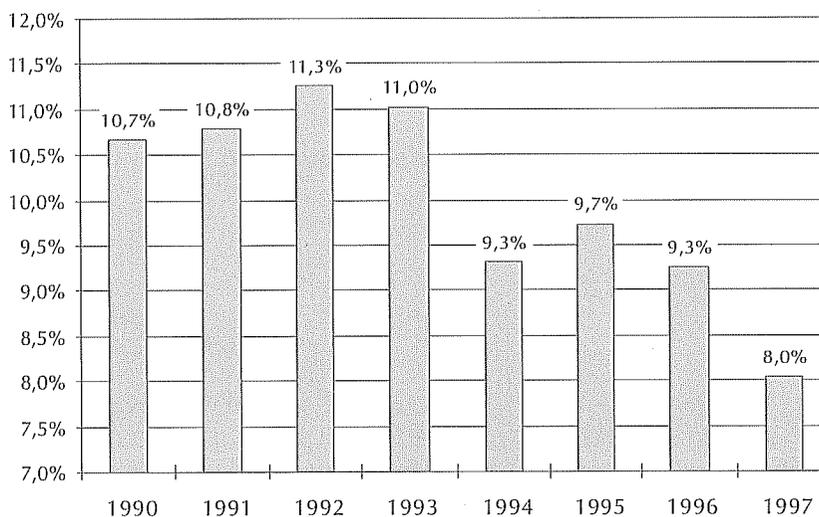
La figura 4.1 mostra l'elemento più spettacolare di questo processo, determinato da un'onda lunga dei mercati finanziari alla quale l'Italia fortunatamente si è agganciata, ossia la radicale alterazione della dinamica della spesa per interessi verificatasi dopo il 1993: fino ad allora, tale spesa cresceva marginalmente più del debito. A partire dal 1994, la sua crescita ha subito una brusca battuta d'arresto: nel 1997 la spesa complessiva per interessi (pari a circa 186 mila miliardi di lire) era pressoché identica a quella del 1993, con un debito pubblico superiore di quasi un quinto, per effetto di un disavanzo in flessione, sì, ma ancora cospicuo.

Figura 4.1. Spesa per interessi e debito pubblico (valori in lire correnti; 1990 = 100)



Per conseguenza, con la discesa del 1997, il rapporto interessi/debito, che nel 1992 aveva raggiunto l'altezza stratosferica dell'11,3 per cento, e che nel 1994 risultava pari al 9,3 per cento, è ancora sceso fortemente, raggiungendo, in base a calcoli provvisori ma sufficientemente sicuri, la quota dell'8 per cento (vedi figura 4.2). Rispetto al 1994, il risparmio dovuto al calo degli interessi è stato, nel 1997, di circa 30 mila miliardi di lire. Una simile riduzione è in parte dovuta a fortuna, ossia ai già citati favorevoli andamenti dei mercati internazionali. Perché il debito possa stabilmente ridursi, è necessario, tra le altre cose, che questa fortuna continui.

Figura 4.2. Rapporto interessi/debito pubblico (1990-97)



4.1.3. Le modificazioni dei flussi finanziari

L'andamento della spesa per interessi rappresenta uno degli elementi più importanti del processo di risanamento in atto, ma non è certo l'unico: l'intera struttura dei flussi finanziari pubblici ha subito complesse modificazioni che devono essere

analizzate con cura. In base a dati quasi definitivi, i cambiamenti principali sono sintetizzati nella tabella 4.1.

Tabella 4.1. Com'è stato dimezzato il deficit pubblico (flussi finanziari e variazione dell'indebitamento netto tra il 1996 e il 1997; valori in miliardi di lire correnti)

| | | <i>Contributo percentuale alla riduzione dell'indebitamento</i> | <i>Variazione percentuale sui dati 1996</i> |
|--------------------------------------|----------------|---|---|
| Indebitamento netto 1996 | 126.326 | | |
| <i>Variazioni 1997:</i> | | | |
| – Imposte dirette | +29.977 | 44,4 | +10,5 |
| – Imposte indirette | +16.397 | 24,3 | +7,4 |
| – Contributi sociali | +17.955 | 26,6 | +6,4 |
| – Altre entrate | +5.155 | 7,6 | +6,3 |
| Totale entrate | +69.484 | 102,9 | +8,0 |
| – Consumi pubblici | +10.530 | –15,6 | 3,4 |
| – Prestazioni sociali | +22.603 | –33,5 | +6,3 |
| – Contributi alla produzione | –5.660 | 8,4 | –19,3 |
| – Spesa per interessi | –15.652 | –23,2 | –7,7 |
| – Altre uscite correnti | +1.320 | –21,0 | +5,6 |
| – Uscite in conto capitale | –11.226 | 16,6 | –15,1 |
| Totale uscite | +1.915 | –2,9 | +0,2 |
| Indebitamento netto 1997 | 58.778 | | |
| <i>Variazione dell'indebitamento</i> | <i>–67.548</i> | | <i>–53,5</i> |

Fonte: elaborazione su dati *Previsioni dell'economia italiana*, Centro Studi Confindustria, dicembre 1997

Essa mostra come l'indebitamento netto, ossia la differenza tra entrate totali e uscite totali, si sia più che dimezzato nel corso del 1997, per un totale di quasi 70 mila miliardi di lire, conducendo a una crescita del debito pubblico un po' inferiore a

quella del reddito nazionale. La seconda colonna mostra il contributo percentuale, derivante dalle grandi voci del bilancio pubblico, al raggiungimento di questo risultato. Si può osservare come *il miglioramento sia stato determinato per intero dall'aumento delle entrate e, in misura largamente prevalente, delle entrate tributarie*: si rilevano, complessivamente, maggiori introiti per quasi 70 mila miliardi, contro una riduzione dell'indebitamento netto di circa 67.500 miliardi.

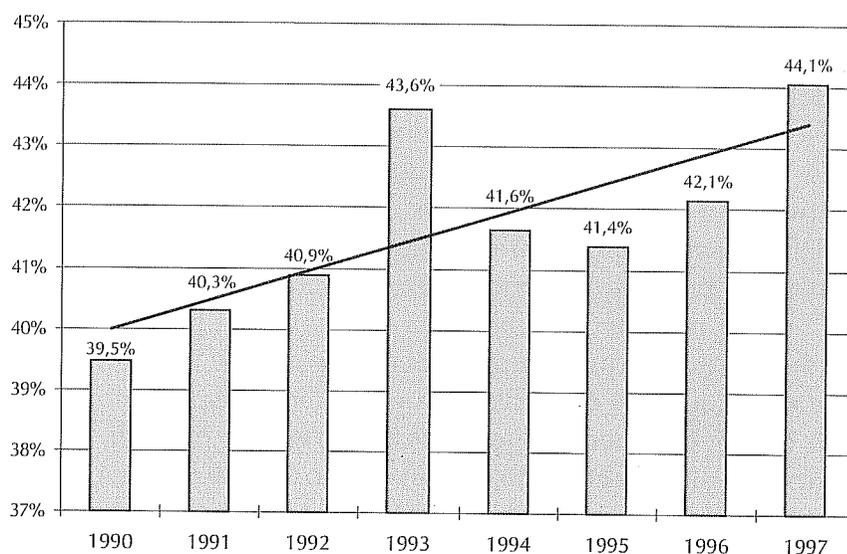
Tra le entrate tributarie, poi, si osserva come *il maggiore contributo percentuale e assoluto sia derivato dalle imposte dirette*. La voce, già prevalente, è cresciuta, come nel 1996, a una velocità nettamente superiore a quella delle imposte indirette. Questo risultato, anomalo nel quadro generale delle economie avanzate (che invece tendono a spostare il peso fiscale precisamente dalle imposte dirette alle imposte indirette), riflette il tentativo, riuscito, del governo di evitare che il risanamento finanziario comportasse effetti negativi sul livello dei prezzi.

Dal lato delle entrate è quindi evidente un'ennesima, importante fatica degli italiani i quali hanno accettato un nuovo incremento del carico fiscale, salito dal 42,1 per cento del Pil nel 1996 al 44,1 per cento nel 1997 e giunto così a un nuovo massimo storico (vedi figura 4.3). Per effetto di questo aumento e della modesta crescita dell'economia, l'aumento del gettito è risultato pressoché pari all'aumento del prodotto interno: secondo le stime di dicembre del Centro Studi della Confindustria, l'incremento di quest'ultimo è stato pari a 64.800 miliardi di lire nel corso del 1997, contro un aumento del gettito di imposte e contributi sociali pari a 64.329 miliardi.

Si è trattato di un sacrificio importante e la tenuta complessiva del paese deve ritenersi senz'altro ammirevole, anche considerando che il peso diretto della manovra è ricaduto in maniera preponderante sulle fasce di popolazione dalle quali già proviene la maggior parte del gettito dell'imposizione diretta;

e non devono essere sottovalutati i segnali di «stanchezza» in questo campo. Non a caso, nel preconsuntivo dei conti pubblici contenuto nella *Relazione previsionale e programmatica* di fine settembre sono state operate importanti riduzioni delle previsioni di gettito relative all'anticipo d'imposta sul Tfr, alla sanatoria sugli omessi versamenti Iva, al condono contributivo.

Figura 4.3. Pressione fiscale (imposte + contributi sociali in percentuale del Pil)



Nota: per il 1997, dati stimati. La retta indica la perequazione con il metodo dei minimi quadrati

4.1.4. Le debolezze della spesa pubblica

Dal lato della spesa, al contrario, non è complessivamente giunto alcun contributo alla riduzione dell'indebitamento, ma anzi un suo modesto aumento, pari a quasi 2 mila miliardi. L'esame della dinamica delle varie voci mostra un andamento assai contrastato che si può interpretare così: la riduzione della

spesa per interessi – pari secondo la medesima fonte a 15.652 miliardi di lire – è stata interamente inghiottita dall'aumento della spesa per prestazioni sociali, pari a oltre 22 mila miliardi, largamente attribuibile al maggior carico pensionistico, sul quale si è riflessa la «corsa» al pensionamento, innescata da una maldestra politica di annunci di provvedimenti nel 1996 e nel 1997. *Le prestazioni sociali risultano in crescita del 6,3 per cento, ossia a una velocità quasi doppia della crescita del prodotto lordo.*

Sono inoltre aumentati per oltre 8 mila miliardi i redditi da lavoro dei dipendenti pubblici, cresciuti in linea con l'aumento del prodotto interno lordo (le sole retribuzioni contrattuali, per le quali si dispone del dato per il periodo gennaio-ottobre, sono salite del 6,9 per cento nell'amministrazione pubblica contro il 4,5 per cento nell'intera economia), e per quasi 1500 miliardi, ossia a un ritmo decisamente più contenuto dell'aumento del prodotto interno lordo, gli acquisti di beni e servizi del settore pubblico. Nella spesa per consumi pubblici, il costo del lavoro ha quindi un'incidenza crescente: ciò può implicare una riduzione delle risorse mediamente disponibili ai pubblici dipendenti per svolgere il loro servizio e, quindi, una riduzione della qualità del servizio stesso. Un'altra riduzione di qualità deriva dal sensibile calo delle uscite in conto capitale, ossia della spesa pubblica per investimenti, diminuita di oltre il 15 per cento rispetto al 1996. Si sono inoltre ridotti di quasi il 20 per cento i contributi alla produzione.

All'elemento, decisamente lusinghiero, della «risposta» positiva del paese al richiamo governativo a sacrifici fiscali per soddisfare ai requisiti indicati nel Trattato di Maastricht si contrappone così un elemento non lusinghiero, ossia la persistente crescita tendenziale di due voci – la spesa sociale e il costo dei servizi pubblici – che costituiscono una tradizionale debolezza della finanza pubblica italiana. Finché la tendenza di queste due voci alla crescita non sarà invertita o posta sotto

controllo, il «paziente Italia» non potrà essere dichiarato fuori pericolo.

A introdurre ulteriori elementi di cautela contribuisce il carattere straordinario o temporaneo di alcune entrate e alcune voci di spesa. Nel 1997, lo Stato ha risparmiato circa 8700 miliardi con il differimento del rimborso dei crediti d'imposta e del pagamento della buonuscita ai dipendenti pubblici che correvano verso la pensione (vedi paragrafo 4.3.1) e ha incassato un anticipo d'imposta sul Tfr di circa 6 mila miliardi. Altri 5500 miliardi sono derivati dalla «tassa per l'Europa», circa 3 mila da condoni fiscali, 3500 dalla plusvalenza originata dal trasferimento contabile di cinquecento tonnellate di oro dal bilancio dell'Ufficio Italiano dei Cambi alla Banca d'Italia.

4.1.5. Le condizioni per il successo

Da quest'analisi, la finanza pubblica si rivela specchio abbastanza fedele delle contraddizioni italiane, sospesa tra una machiavellica «virtù» – l'accettazione di imponenti sacrifici fiscali – e un'altrettanto machiavellica «fortuna» – le incontrollabili variazioni provenienti dall'esterno, importanti soprattutto per il mercato dei capitali. In un simile clima di contraddizioni, nel valutare le effettive possibilità dell'Italia di raggiungere condizioni di autentica stabilità e rispettabilità finanziaria, occorre tenere presenti alcuni fattori che vanno al di là della pura dinamica dei conti pubblici.

In primo luogo, in questi sette anni di vacche magre, la situazione politica e la posizione relativa dell'Italia sono mutate e il vero miglioramento dei conti è derivato da tale mutamento. Il differenziale lira-marco nei tassi, un indice fortemente rivelatore della salute internazionale della lira, è diminuito sia perché l'Italia «va meglio», e questa è la nostra «virtù», sia perché la Germania «va peggio», e questa è la nostra «fortuna». Il risanamento all'italiana ha portato effetti benefici sui

conti pubblici pur salvaguardando il consenso sociale, un'operazione che non è riuscita né alla Francia di Juppé (e neppure, a quanto pare, a quella di Jospin) che non ha ottenuto il consenso sociale, né alla Germania di Kohl e Waigel che, nonostante tagli ripetuti, non riesce a chiudere in maniera convincente il «buco» dei conti pubblici (vedi paragrafo 3.2).

Che dire, allora, della possibilità dell'Italia di sostenere e consolidare l'attuale miglioramento? Date tre condizioni sufficientemente realistiche, e cioè che le variabili della spesa previdenziale vengano poste finalmente sotto controllo, che si riescano a realizzare i risparmi previsti nell'organizzazione del settore pubblico, che l'inflazione rimanga stabile, la tranquillità sull'Italia si raggiungerà probabilmente solo con un tasso di crescita dell'economia superiore a quello oggi previsto. Un tasso di crescita attorno al 3 per cento – ossia superiore di circa mezzo punto alle previsioni più ottimistiche – porterebbe a un incremento aggiuntivo di gettito fiscale pari a circa 10 mila miliardi che curerebbe il «fiato grosso» della finanza pubblica.

Sulla realizzabilità di tale obiettivo è lecito nutrire dubbi, ma non esprimere *a priori* un giudizio negativo; a suo favore gioca la grande capacità di reazione messa in luce, in altre circostanze, dall'economia italiana la quale spesso – e da ultimo nel 1997 – ha saputo far meglio dei previsori. Va notato, a questo proposito, il netto miglioramento delle previsioni di crescita per il 1998 che si è verificato nel corso degli ultimi mesi (vedi tabella 4.2).

Queste previsioni sono, peraltro, ancora abbastanza lontane dall'obiettivo di una crescita al 3 per cento che, proiettato su un lungo periodo, potrebbe garantire il successo del tentativo italiano di compromesso tra consenso sociale e normalità finanziaria. Il loro stesso andamento, tuttavia, induce a non escludere la possibilità di miglioramenti successivi.

Tabella 4.2. Previsioni di crescita percentuale del prodotto interno lordo italiano nel 1998 formulate nel 1997.

| <i>Previsore</i> | <i>Mese</i> | <i>Valore</i> | <i>Previsore</i> | <i>Mese</i> | <i>Valore</i> |
|-----------------------|-------------|---------------|--------------------|-------------|---------------|
| Isco | Luglio | 1,8 | Wefa | Novembre | 2,1 |
| Relaz. prev. e progr. | Settembre | 2,0 | Consensus forecast | Dicembre | 2,2 |
| Irs | Ottobre | 2,1 | Centro Studi | | |
| Fmi | Ottobre | 2,1 | Confindustria | Dicembre | 2,2 |
| Cer | Novembre | 2,1 | Prometeia | Dicembre | 2,4 |

4.2. I cambiamenti di fine millennio: le riforme dei circuiti finanziari

4.2.1. Una progettualità vigorosa ma confusa

Indipendentemente dall'esito dei lavori della Bicamerale, che hanno costituito il tema di fondo della cronaca politica del 1997, l'Italia ha imboccato la via delle riforme. Alcune buone, altre confuse, altre pessime; alcune già operative, altre allo stadio di progettazione; alcune derivanti da decreti delegati, altre in discussione in Parlamento, altre ancora realizzate da enti non politici o innescate da movimenti di opinione. È difficile perfino contarle e classificarle. Sono probabilmente comprese tra quindici e venti e, nel titolo di questo capitolo, si è adottato il numero di diciassette anche per il carattere ambiguo, tra il buono e il cattivo auspicio, che a tale numero molti attribuiscono.

Nell'illustrare la gran parte di queste riforme, il posto d'onore spetta a quelle di natura finanziaria, non tanto perché toccano più da vicino gli argomenti di questo *Rapporto* ma perché sono sicuramente le più efficaci, anche dal punto di vista della maturazione della società civile. È, per esempio, alta-

mente significativo che la «bozza Draghi», frutto dei lavori dell'omonima Commissione (una sorta di equivalente finanziario della Commissione bicamerale, che ha prodotto una vera e propria «carta costituzionale» per il governo delle imprese), sia stata presentata in un apposito sito Internet per più settimane cosicché tutti (esperti, categorie interessate, semplici cittadini, italiani e non) potessero avere modo e tempo, prima che il testo finale venisse trasmesso al governo, di conoscere il documento e di intervenire con suggerimenti e proposte sul tema della riforma dell'intermediazione mobiliare e della disciplina delle società quotate.

Questo inedito dibattito elettronico non si è risolto in una semplice operazione di immagine e pare aver prodotto risultati concreti. Eppure, proprio a proposito dei lavori della Commissione, il Tesoro è stato sistematicamente accusato di scarsa trasparenza, in quanto il Parlamento è stato chiamato a pronunciarsi su una materia delicata, di chiara valenza politica, solo dopo i lavori della Commissione stessa e del comitato di consulenza che l'ha affiancata.

Il contrasto tra questo inedito tentativo di democrazia elettronica e le proteste del Parlamento è un buon esempio della cornice in cui, nel corso del 1997, sono venuti maturando molti cambiamenti radicali. È stato l'anno dei tecnici che, in molte occasioni, hanno sfruttato gli spazi aperti dalla ritirata della politica da terreni a lungo occupati, favorendo l'avvicinamento delle strutture italiane a standard internazionali e avviandosi sperimentalmente, probabilmente con errori e ingenuità, su nuovi sentieri di consultazione e raccolta del consenso. I nuovi metodi, però, hanno spesso suscitato ostilità istituzionali e, con un paradosso solo apparente, offerto l'occasione per il riemergere di monopoli grandi e piccoli, i quali spesso si sono subito protesi a occupare spazi pensati in funzione concorrenziale.

Per conseguenza, si può senz'altro affermare che l'Italia che si avvia alla fine del millennio è percorsa da una proget-

tualità vigorosa ma confusa, che contrasta in ogni caso con l'immobilismo prevalente fino a non molto tempo addietro e che è sovente intrisa di un desiderio gattopardesco di cambiar tutto senza cambiar veramente alcunché di fondamentale. In questo orizzonte turbolento, le riforme finanziarie rappresentano le modificazioni più importanti per i loro immediati collegamenti con l'economia globale. E per questo è necessario trattarle separatamente.

4.2.2. Il rinnovamento della Borsa

Non c'è dubbio che, nel corso del 1996-97, i cambiamenti della Borsa e dei mercati finanziari in genere siano stati eccezionali. Piazza Affari è irriconoscibile: telematica, privata (o forse sarebbe meglio dire «sburocratizzata»), con il varo della Borsa SpA, con le Sim consolidate al posto degli agenti di cambio, con nuovi mercati (Mot, Mts), nuovi prodotti (zero coupon, Fib ecc.), nuove procedure.

Nel corso del 1997 è stato varato il nuovo regolamento di ammissione che ha fatto sensibilmente diminuire il costo della quotazione mentre le modifiche fiscali cominciano a ridurre fortemente i vantaggi del capitale di debito rispetto al capitale di rischio. Il sistema operativo ha retto brillantemente al passaggio, da molti paventato come catastrofico, alla liquidazione per contanti. Le strutture del mercato hanno sopportato senza eccessivi problemi la crescita impressionante dei volumi scambiati mentre la prospettiva dell'introduzione della *dual income tax* ha aperto gli orizzonti di un forte incremento della capitalizzazione complessiva.

La Borsa italiana ha inoltre varato e sperimentato con successo nel 1997 un sistema di contrattazioni estremamente flessibile e adeguato alla creazione di nuovi contratti sui derivati, a partire dalle opzioni su un numero crescente di titoli. Si è così tratto vantaggio dalla maggiore propensione dei rispar-

miatori italiani che operano in Borsa a sottoscrivere contratti *futures* rispetto ai loro omologhi all'estero, dove questi prodotti sono appannaggio pressoché esclusivo dei professionisti. È stato inoltre affrontato il problema dei titoli «sottili», ossia con scarsa operatività, e si è così avviato a soluzione uno dei nodi che rendevano meno attraenti le società di piccole dimensioni.

La nomina nel 1997 del vicedirettore della Banca d'Italia, Tommaso Padoa Schioppa, ai vertici della Consob, ha segnato l'avvio di una fase di profondo cambiamento della stessa Consob, sempre meno chiamata a compiti notarili, atti a garantire il normale andamento del listino (ampiamente delegati alla nuova Borsa privatizzata), e sempre più attenta, invece, all'effettivo controllo del rispetto delle regole e dei meccanismi previsti dalle leggi a vantaggio, in particolare, degli investitori; ha inoltre attenuato le frequenti differenze di visione tra quest'organo e l'istituto di emissione.

Di fronte a simili sviluppi qualche parola di cautela è d'obbligo. Gran parte del successo dipenderà dal saper affrontare e risolvere i numerosi e inevitabili futuri conflitti di interesse destinati a riproporsi nell'esperienza dei gestori delle società di Borsa. La relativa scarsità di «attori» sulla scena borsistica aumenta le possibilità di contrasti tra i *dealers* o *market makers* e i *brokers*, così come tra la funzione di gestione e quella di sorveglianza del mercato. Va inoltre sottolineato che il regolamento per l'ammissione di nuovi titoli alla quotazione ha suscitato qualche critica per i criteri adottati, forse troppo elastici.

È evidente il tentativo di far entrare in Borsa il maggior numero possibile di titoli – a partire dai grandi club calcistici, secondo una tendenza mondiale descritta al paragrafo 2.4, capaci di far da traino a tutto il listino dal punto di vista dell'immagine e della popolarità di fronte all'opinione pubblica – e di scongiurare un nuovo «caso Gucci», la società re-

spinta a Milano perché non in regola con i criteri di legge per la quotazione e poi quotata con grande successo a New York. Al di là di quest'improvvisa elasticità, così lontana dalla mentalità tradizionale dei banchieri, è importante per il buon funzionamento della Borsa che il processo di *securitization*, ossia la trasformazione di titoli di credito in titoli negoziabili di proprietà, possa andare avanti in maniera assolutamente trasparente, senza neppure il sospetto di favoritismi verso gruppi o persone. A questo scopo è stato varato all'inizio del 1998, dopo ampio dibattito, il Testo Unico sul governo delle società (vedi paragrafo 4.2.5).

4.2.3. Le «rivoluzioni copernicane» di finanza e banche

Questo dinamismo normativo e organizzativo – in cui finalmente l'attenzione delle autorità si è venuta concentrando sullo sviluppo del mercato finanziario e sul suo buon funzionamento più che sulla tutela pubblicistica del risparmio – ha potuto produrre frutti concreti perché, in parallelo, sembra essersi messa in moto una rivoluzione copernicana: a una costruzione del sistema finanziario attenta a precludere qualsiasi coinvolgimento delle banche nel funzionamento e nell'organizzazione del mercato mobiliare e qualsiasi connubio tra banca e impresa, si è progressivamente sostituita una visione, più dinamica e aderente alla realtà delle piazze internazionali, che presenta qualche, sia pur lontana, assonanza con i grandi mutamenti del mondo bancario e finanziario americano descritti al paragrafo 2.2.

A seguito di questi cambiamenti istituzionali, delle mutate condizioni dei mercati finanziari e della politica di risanamento avviata dal governo, con conseguente forte calo del tasso di interesse, il 1997 ha segnato l'inizio di uno spostamento massiccio degli ingentissimi capitali finanziari delle famiglie da impieghi «semplici», come l'acquisto di BoT, CcT e altri titoli

pubblici, a forme più sofisticate, come i fondi comuni di investimento e il risparmio gestito. Le conseguenze sono state visibilissime sui conti delle aziende bancarie e fanno sì che il «cliente risparmiatore» tenda a «pesare» più del «cliente debitore». I dati aggregati delle relazioni semestrali per la prima metà del 1997, raccolti dall'Associazione Bancaria Italiana e relativi a oltre cento banche, mostrano uno straordinario balzo in avanti delle gestioni patrimoniali, passate dai circa 118 mila miliardi di lire del giugno 1995 ai 138 mila del giugno 1996 e ai 192 mila del giugno 1997. I ricavi da servizi, inferiori a 10 mila miliardi nei primi sei mesi del 1995, erano saliti a quasi 13 mila nei primi sei mesi del 1997, mentre la differenza tra interessi attivi e passivi, pari a circa 26 mila miliardi nei primi sei mesi del 1995, era scesa sotto i 25 mila nello stesso periodo del 1997.

Un'altra «rivoluzione copernicana» era nel frattempo in atto nel mondo del credito. La direttiva Dini sulle Fondazioni bancarie ha cominciato a produrre i suoi frutti, favorendo lo sganciamento di questi giganteschi azionisti pubblici, che rappresentano interessi locali e controllano ancora la maggior parte delle Casse di risparmio, dal coinvolgimento diretto nella gestione del credito. È proseguito intanto il processo di concentrazione, per logiche comuni al settore bancario di tutti i paesi avanzati, nell'acuta consapevolezza delle ridotte dimensioni degli istituti di credito italiano in ambito europeo. Alle concentrazioni hanno contribuito gli stimoli di Tesoro e Banca d'Italia, con l'obiettivo di giungere a una «pulizia» del settore bancario in cui erano emerse situazioni di difficoltà.

Il 1997 ha così visto la definitiva sistemazione del «caso Banco di Napoli», al cui risanamento il Tesoro ha concorso in maniera considerevole. In gennaio, infatti, furono trasferiti alla Sga una *bad bank* di proprietà pubblica appositamente costituita, crediti problematici, partecipazioni e titoli per oltre 12 mila miliardi. Così ripulito, il Banco di Napoli è stato congiun-

tamente rilevato dalla Banca Nazionale del Lavoro e dall'Istituto Nazionale delle Assicurazioni per 61 miliardi di lire. Un altro caso importante è stato avviato a soluzione in luglio con l'entrata nel Banco di Sicilia del Mediocredito e con una ricapitalizzazione da mille miliardi, seguita dalla fusione tra Banco di Sicilia e Sicilcassa.

Al di là di queste operazioni di «salvataggio», due sono gli episodi principali di concentrazione e modernizzazione del sistema bancario: la trasformazione dell'Istituto Bancario San Paolo di Torino, che ha proceduto nel senso di una maggiore privatizzazione, con la creazione di un «nocciolo duro» e con il progetto di fusione con l'Imi, non ancora realizzato a fine 1997; e la fusione tra Banco Ambroveneto e Cariplo, con un aumento di capitale da 6500 miliardi che ha dato origine a Banca Intesa, uno dei maggiori gruppi bancari italiani. Sotto la spinta della direttiva Dini, che impone alle fondazioni di ridurre sensibilmente la propria quota di capitale nelle rispettive banche d'origine, è stata altresì fondata Unicredito, in cui sono confluite le partecipazioni della Cassa di Risparmio di Verona e della Banca Crt, oltre a istituti minori, embrione di un grande istituto del Nord-Italia con forte radicamento locale; l'obiettivo finale è il collocamento azionario con quotazione in Borsa. Va altresì ricordato l'aumento al 5 per cento della quota delle Assicurazioni Generali nel capitale della Banca Commerciale Italiana e l'ingresso, nel gennaio 1998, della Toro Assicurazioni nel capitale della Banca di Roma, oggetto di una grande operazione di privatizzazione, con il ruolo di azionista di riferimento.

4.2.4. Le privatizzazioni

Le privatizzazioni bancarie rappresentano un episodio di rilievo di un movimento più vasto (vedi tabella 4.3). Nel corso del 1997, lo Stato italiano ha collocato, direttamente o indiretta-

mente, titoli per circa 30 mila miliardi di lire; a cavallo tra il 1996 e il 1997 è stata inoltre ceduta una seconda *tranche* di azioni Eni, i cui introiti sono stati trasferiti nei primi mesi del 1997 al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato – destinazione finale dei proventi delle privatizzazioni del Tesoro – per 8444 miliardi di lire, mentre una terza *tranche*, per oltre 13 mila miliardi, è stata collocata in giugno. Sono state così smentite le previsioni di coloro i quali sostenevano che il mercato non sarebbe stato in grado di assorbire offerte di privatizzazione per più di 15 mila miliardi di lire l'anno; si può, anzi, affermare che proprio le privatizzazioni stanno rappresentando il «battesimo» dei nuovi mercati finanziari italiani e costituiscono il rodaggio del loro funzionamento.

Di fronte a questa disponibilità dei risparmiatori e degli operatori finanziari italiani e stranieri, il mondo politico, il governo e gli enti pubblici hanno tenuto un atteggiamento prudente, quasi sospettoso; dopo il successo del collocamento della terza *tranche* dell'Eni, nella maggioranza di governo si sono levate voci contro l'eventuale discesa della quota pubblica sotto il 51 per cento; è slittata l'operazione di collocamento di titoli Enel, in attesa che si dipanino i molti nodi legati alla liberalizzazione dell'attività elettrica; la privatizzazione della Telecom è stata accompagnata da una *golden share* alla quale le forze politiche di maggioranza e opposizione attribuiscono la funzione di anomala supervisione.

È stata effettuata una sola grande offerta al pubblico di una società di proprietà di un Comune, la Centrale del Latte di Roma, mentre hanno segnato il passo le altre operazioni tra cui spiccano, per importanza economica e strategica, le aziende elettriche municipali, soprattutto del Nord (quella milanese dovrebbe essere collocata in Borsa nel 1998). Alla riluttanza a privatizzare le aziende locali si contrappone il forte interesse dei Comuni per l'emissione di titoli di debito (i BoC) sulle piazze finanziarie primarie, non sempre a condizioni favore-

voli, mentre alcuni interessanti ma limitati esperimenti di privatizzazione parziale, mediante subconcessione, dei trasporti urbani sono stati iniziati a Modena e a Roma (servizi di trasporto notturni e scolastici). La concessione di servizi pubblici a imprese private ha invece compiuto passi avanti importanti, sotto la spinta determinante dell'Europa, per quanto riguarda porti e aeroporti.

Tabella 4.3. Principali privatizzazioni in Italia nel 1997 (valori in miliardi di lire)

| <i>Società</i> | <i>Cedente</i> | <i>Perc. cap. sociale</i> | <i>Ammontare</i> |
|----------------------------------|------------------------|---------------------------|------------------|
| Telecom Italia | Tesoro | 35,68 | 18.887 |
| Eni (terza <i>tranche</i>) | Tesoro | 12,50 | 13.260 |
| Cariplo | Fondazione Cariplo | 100,00 | 8.500 |
| Seat | Tesoro | 100,00 | 3.000 |
| Banca di Roma | Ente Banca di Roma/Iri | 36,60 | 2.668 |
| Istit. Banc. San Paolo di Torino | San Paolo Hdg e altri | 30,95 | 2.661 |
| Aeroporti di Roma | Iri e altri | 45,00 | 594 |
| Centrale del Latte di Roma | Comune di Roma | 100,00 | 107 |
| Borsa Spa | Tesoro | 100,00 | 53 |

4.2.5. I problemi del governo delle società

Le regole con le quali si governano le società per azioni, si acquisiscono le maggioranze, si trasferiscono i diritti di proprietà, si concorre a determinare la volontà sociale nelle assemblee (riassunte nell'espressione *corporate governance*) si sono rivelate, nell'esperienza anglosassone che precede di qualche anno gli sviluppi del continente europeo, assolutamente cruciali per il buon funzionamento dei mercati. In una memorabile «stagione di fuoco» negli Stati Uniti, a cavallo tra il 1992 e il 1993, l'azione concertata dei gestori di alcuni fondi pensione riuscì a ribaltare il vertice di sei tra le maggiori società del

paese, comprese la Exxon e la General Motors. Nel Regno Unito e in Francia sono ormai da anni in vigore «codici di buon comportamento societario», promossi in via volontaria dalle autorità di Borsa (nel Regno Unito) o dalle associazioni degli imprenditori (in Francia). In entrambi i casi si tratta di materia in evoluzione, soggetta a frequenti revisioni, ma tale da rispondere comunque ai principi del fondo CalPERS, affermatasi come regole generali a livello mondiale (vedi riquadro alla pagina seguente).

In Italia, la strada verso la *corporate governance* è stata imboccata con discreto ritardo rispetto agli altri paesi dell'Europa occidentale; l'evoluzione però è stata rapidissima, se si pensa che fino al 1996 il problema del governo delle società incontrava l'insensibilità o addirittura la resistenza aperta di banche e società emittenti. Solo nel 1996, dopo i casi Gemina e Olivetti, l'Assogestioni, l'associazione che raggruppa i gestori dei fondi di investimento, ha potuto sollevare il problema della trasparenza e della corretta informazione al mercato e solo allora è stato enunciato l'obiettivo primario di attribuire alle società di capitale, i cui titoli sono collocati presso il pubblico, l'obiettivo della «creazione di valore per tutti gli azionisti» e non solo per pochi. Si tratta di un'autentica innovazione nel panorama del capitalismo italiano in cui chi governa una società – si tratti dell'azionista di controllo o del manager di una *public company* – non sempre ha interesse a rendere massimo il valore di mercato dell'impresa.

Da questi principi, ossia la tutela dei diritti delle minoranze unita a «un qualche grado di concentrazione e di stabilità della proprietà», come è scritto nella «bozza Draghi», nonché dalla volontà di rendere la piazza finanziaria italiana competitiva nel mondo, discendono le soluzioni individuate in materia di governo societario, di trasferimento del controllo, di organizzazione delle società e, non ultimo, in materia di poteri delle autorità di vigilanza. Si è giunti così, il 20 febbraio 1998, al varo

«Corporate governance», i principi del fondo CalPERS

Il CalPERS (California Public Employees Revenue System) è il fondo pensione dei dipendenti pubblici della California, al quale partecipano circa un milione di persone tra impiegati pubblici e loro familiari. Il CalPERS ha stabilito cinque principi generali, in mancanza dei quali, ritenendo che i mercati non funzionino in modo libero e imparziale per tutti gli investitori, non investe i denari dei propri assicurati. Essi sono:

- *responsabilità (accountability) verso gli azionisti, con garanzia di informazioni e controlli ampi e frequenti;*
- *trasparenza, garantita da adeguate norme contabili;*
- *equità, con riferimento specifico al principio «un'azione, un voto»;*
- *metodi di votazione che garantiscano la raccolta delle deleghe;*
- *esistenza di «codici di buon comportamento societario».*

Oltre ai principi, vi è una raccomandazione: «I responsabili delle società devono delineare una prospettiva strategica a lungo termine, incentrata sul mantenimento del valore per gli azionisti». Il che smentisce la visione corrente di un capitalismo americano con prospettive totalmente miopi, schiacciato sul breve termine

I principi del fondo CalPERS si stanno diffondendo rapidamente, influenzando, al di là delle norme di legge, il comportamento delle grandi società quotate.

definitivo da parte del Consiglio dei ministri del decreto legislativo contenente il Testo Unico delle disposizioni in materia di mercati finanziari, destinato a entrare in vigore il primo lu-

glio, anche se occorrerà attendere almeno la fine dell'anno per l'emanazione di tutti i regolamenti attuativi. Non è certo qui il caso di illustrare in dettaglio un testo che sarà oggetto di attento esame e di dibattiti specialistici. Basti ricordare che quando un acquirente raggiunge il 30 per cento del capitale di una società quotata è obbligato a lanciare un'offerta pubblica di acquisto sulla totalità delle azioni, ma può derogare a questa norma lanciando invece un'offerta preventiva almeno sul 60 per cento del capitale, purché quest'offerta abbia l'assenso della maggioranza degli azionisti. Si è così pensato di far partecipare anche i piccoli azionisti alle grandi operazioni di scambio che finora sono sempre passate sopra la loro testa. Altre disposizioni importanti si riferiscono agli incroci azionari, alle deleghe di voto, alla riduzione della soglia minima per la convocazione delle assemblee. Il Testo Unico, in particolare, abroga il divieto alle deleghe di voto; la raccolta delle deleghe, valide per una sola assemblea, potrà essere effettuata da associazioni di azionisti (con un minimo di cinquanta associati) e potrà essere promossa da società apposite.

4.3. I cambiamenti di fine millennio: pensioni, lavoro e altre riforme

4.3.1. Per le pensioni una riforma mancata

In un sistema capitalista moderno bene ordinato, a un mercato finanziario trasparente fa riscontro un sistema previdenziale semiprivato in cui una parte dei risparmi finanziari, più o meno volontari, di chi lavora affluisce alla Borsa e viene investita dai fondi pensione in titoli a reddito fisso e in azioni, favorendo la crescita delle imprese più efficienti e ancorando almeno una quota dei pagamenti di cui godranno i pensionati alle sor-

ti dei mercati finanziari. In questo senso si sono mossi in vario modo, a partire dagli anni Ottanta, non solo i principali paesi avanzati, ma anche numerosi paesi emergenti.

L'Italia ha percorso questo cammino con ritardo e solo sotto la spinta dell'emergenza. Avendo accumulato, in seguito ad abnormi promesse politiche trasformate in leggi dello Stato, un «debito pensionistico» assai più elevato di quello degli altri paesi, dovette operarne un consistente ridimensionamento, premuta da una situazione insostenibile della finanza pubblica e dal crollo della lira del 1992. Iniziato in quell'anno con i tagli radicali della riforma Amato, il ridimensionamento proseguì con la riforma Dini del 1995, che disegnò un sistema attuarialmente equo, tale però da andare a regime in tempi eccezionalmente lunghi, ossia all'incirca entro il 2050, il che evitava lo spinosissimo problema politico dei «diritti acquisiti» dei lavoratori e dei pensionati attuali. Prima che la riforma raggiunga il regime normale, il deficit pensionistico graverà sulla finanza pubblica con valori che per molti anni risulteranno pari al 3-4 per cento del Pil; così è stato anche nel 1997, anno in cui le prestazioni sociali hanno ecceduto i contributi sociali per circa 80 mila miliardi di lire. Nelle due riforme, un piccolo spazio è stato lasciato anche alla previdenza integrativa privata dei fondi pensione.

Non vi è stata, nel 1997, una «riforma Prodi», che comportasse, come invece era previsto, una forte accelerazione dei tempi della riforma Dini. Le aspettative in tal senso erano basate sul lavoro preparatorio svolto da un'apposita commissione, presieduta dall'economista Paolo Onofri. Le sue proposte furono vittime della «crisi di ottobre», cioè dell'accordo politico che fece rientrare le dimissioni del governo Prodi e ricucì i contrasti tra l'Ulivo e il partito della Rifondazione comunista. Della cosiddetta riforma del welfare legata alla Finanziaria 1998 non è rimasto quasi nulla, dopo l'esclusione degli operai e assimilati dai mutamenti relativi all'anzianità; la Finanzia-

ria 1998 si è limitata ad accelerare il già previsto processo di convergenza tra i vari regimi e in particolare tra i dipendenti pubblici e i dipendenti privati.

Va inoltre ancora una volta sottolineata la malaccorta gestione dell'informazione, che ha portato a una vera e propria fuga dal pubblico impiego – e anche dall'impiego privato – di lavoratori prossimi alla pensione, timorosi di perdere benefici. Come si è visto al paragrafo 4.1, ciò ha contribuito a determinare un serio aggravio per la finanza pubblica, i cui effetti, sotto forma di liquidazioni ancora da pagare, si riverberano sull'esercizio 1998.

Nel 1997 hanno anche preso formalmente l'avvio i fondi pensione; un avvio in tono minore, a causa delle elevatissime aliquote contributive, delle perduranti distorsioni fiscali, dello scarso incoraggiamento allo smobilizzo del trattamento di fine rapporto (Tfr) e anche della tassazione che penalizza le forme alternative di risparmio previdenziale. Nel prossimo futuro, l'impatto sui mercati finanziari è destinato quindi a rimanere secondario, anche perché, a livello politico, si crede talora che questi fondi, oltre ad avere scopi previdenziali, debbano svolgere una «funzione sociale», ossia finanziare attività in qualche modo «meritorie», mentre la loro prospettiva deve in realtà essere quella di ottenere un rendimento stabile e il più possibile elevato. Nuovi fondi pensione di una certa importanza sono, per ora, quello dei lavoratori chimici, il quale ha raccolto circa 50 mila adesioni (è significativo che tra queste scarseggino i giovani che dovrebbero essere maggiormente interessati), e i fondi di alcuni enti locali.

4.3.2. Il lavoro tra riforme e «pasticcio» delle 35 ore

Il caso delle pensioni ripropone l'immagine di un paese sospeso tra la paura di cambiare e la necessità di farlo. Il centro di questo problema è rappresentato dall'occupazione. Con la