

## Quei capitali da ricostruire nell'Unione Europea

07.04.20

Enrico Giovannini

104

Commenta

*La Ue dovrebbe affrontare la crisi da coronavirus con un approccio sistemico, volto alla ricostituzione della quantità di capitale economico, umano e sociale preesistente. Sarebbe un impegno nello spirito del Trattato di Lisbona. Ecco come quantificarlo.*

### Lo shock e le caratteristiche del sistema socio-economico: una visione sintetica

In questi giorni le istituzioni europee devono assumere importanti decisioni, da cui dipenderà il futuro dell'Unione e di milioni di persone. Le analisi condotte negli ultimi anni sul modo e i tempi in cui fu organizzata la risposta alle crisi del 2008-2009 e del 2011-2012 hanno mostrato i numerosi errori compiuti. Bisogna imparare da quelle lezioni ed evitare di cadere in analoghi errori, in primo luogo sul piano concettuale. Poiché le risposte dipendono dal modo in cui si leggono i fenomeni, qui si propone di seguire un approccio "sistemico", alquanto diverso da quello percorso nel passato. Le proposte avanzate si avvalgono dei risultati di un progetto condotto con il Joint Research Centre della Commissione europea nel corso degli ultimi quattro anni sui temi della **vulnerabilità e della resilienza**, nonché delle analisi svolte dall'Alleanza italiana per lo sviluppo sostenibile (**Asvis**).

In estrema sintesi, il benessere di un'area economica e la sostenibilità del suo sviluppo dipendono dalla dotazione e dalla trasmissione intergenerazionale di quattro forme di capitale: il capitale naturale; il capitale economico; il capitale umano; il capitale sociale. Tutte sono essenziali per il funzionamento del sistema socioeconomico e la qualità dell'ambiente in cui opera. Tutte sono usate per generare beni e servizi (**Pil**).

Il sistematico e persistente depauperamento delle diverse forme di capitale determina l'insostenibilità dell'intero sistema. Parallelamente, la produzione di "scarti fisici" (come rifiuti e inquinamento) e di "scarti umani" (per esempio, poveri ed emarginati) ha effetti sui servizi - apparentemente gratuiti - forniti dall'ecosistema (impollinazione, bellezza di un paesaggio, ecc.) e dal sociosistema (pace, solidarietà); la riduzione dei servizi ecosistemici e sociosistemici ha effetti sul benessere individuale e sociale, decurtando **capitale umano e sociale**.

#### Lo shock da coronavirus impatta:

- sul capitale economico (riduzione della capacità produttiva, accelerata dalla caduta degli investimenti, e quindi dell'accumulazione di capitale; caduta della ricchezza attuale e prospettica; e così via);
- sul capitale umano (per esempio, la disoccupazione e la sottoccupazione riducono le conoscenze incorporate negli individui; i lockdown hanno un impatto immediato sulle attività formative nei confronti dei giovani, degli adulti e dei lavoratori);
- sul capitale sociale (i lockdown riducono le interazioni, impediscono le attività del terzo settore, e via dicendo).

L'effetto dello shock sulle diverse forme di capitale dipende dalla sua intensità e durata, nonché dalla risposta che forniscono le diverse istituzioni (amministrazioni pubbliche, società finanziarie - comprese le autorità bancarie centrali -, società non finanziarie, famiglie, organizzazioni senza scopo di lucro - per usare la classificazione della contabilità nazionale).

### Il ruolo delle politiche europee

L'obiettivo delle politiche è quello di ridurre al massimo gli effetti negativi dello shock e stimolare al massimo la "resilienza trasformativa" del sistema socioeconomico, aiutandolo a "rimbalzare avanti" e non solo a "rimbalzare indietro", visto che la situazione antecedente era considerata insoddisfacente e insostenibile. Per conseguire questo risultato, le politiche devono cercare di "ricostruire" - ed eventualmente di accrescere - tutte le forme di capitale dallo shock subiscono effetti negativi.

Molto si è discusso nelle ultime settimane sugli **strumenti** che l'Unione Europea dovrebbe usare per finanziare la gestione della crisi e della "ricostruzione", ma ben poco è stato scritto e detto su quale dovrebbe essere l'insieme degli interventi da realizzare con tali fondi. Ed è qui dove si rischia di commettere l'errore più grande.

Le analisi svolte sull'impatto delle precedenti crisi sulle nostre società mostrano come le politiche messe in campo siano concentrate principalmente, se non esclusivamente, sul capitale economico. Così facendo, si sono ridotte le capacità dei sistemi socioeconomici di produrre benessere, in primo luogo economico, nel medio-lungo termine, rendendo gli stati più vulnerabili ai successivi shock (si pensi alla crisi migratoria del 2015 e ora a quella conseguente indebolimento delle istituzioni, diventate più esposte a derive autoritarie, esattamente come secolo fa).

Di conseguenza, si propone che il disegno delle politiche tenga conto di tutte le forme di capitale e del funzionamento dell'intero sistema socioeconomico, coerentemente con l'impegno che l'Unione Europea e i suoi stati membri hanno assunto per raggiungere gli Obiettivi di sviluppo sostenibile previsti dall'Agenda 2030. Per questo l'Unione Europea dovrebbe assumere come obiettivo "centrale" e "comune" delle politiche nazionali ed europee la ricostituzione del capitale economico, umano e sociale esistente prima dello shock, finanziando congiuntamente (anche attraverso l'emissione di debito comune) le azioni orientate a tal fine. Si tratterebbe di un impegno "a tempo", mirato allo spirito dell'articolo 3 del Trattato di Lisbona.

### **Come quantificare gli impegni**

Ovviamente, bisognerebbe concordare su una quantificazione dell'impegno necessario. Nel Sistema dei conti nazionali (Sna) la classificazione delle spese in "spese d'investimento" e "spese per consumo" non è pienamente coerente con lo schema sopra indicato. D'altra parte, esso evolve nel tempo in funzione della modificazione della teoria economica e delle esigenze conoscitive delle politiche. Ad esempio, dal 2008 lo Sna considera come investimento, e non più come spesa intermedia, le spese per ricerca e sviluppo. Analogamente, alcune spese militari sono ritenute un investimento in un criterio di "spesa difensiva" sostenuta allo scopo di evitare danni futuri.

L'attuale Sna non calcola come investimento una serie di spese utili per accrescere o ripristinare il capitale sociale. Ad esempio, l'acquisto di un computer da parte di una scuola o la costruzione di un ospedale è un investimento, mentre la spesa per il personale docente e sanitario è una spesa corrente. Questa impostazione riduce gli incentivi a favore della direzione dell'accrescimento delle forme di capitale non economico e distorce il dibattito pubblico.

Per questo, al fine di qualificare le spese finanziabili congiuntamente, di quantificare l'impegno necessario per raggiungere l'obiettivo e di valutarne gli effetti, l'Unione dovrebbe concordare sull'utilizzo di una riclassificazione contabile nazionale, in particolare della classificazione **Cofog** delle spese pubbliche. Difficile, arbitrario? Certo, molto meno che calcolare il mitico "output gap" dal quale facciamo dipendere da molti anni le scelte di politica economica in tutti i paesi dell'Unione Europea.

*Enrico Giovannini è portavoce dell'Asvis (Alleanza italiana per lo sviluppo sostenibile)*

In questo articolo si parla di: [covid](#), [crisi economica](#), [Enrico Giovannini](#), [Europa](#), [Lockdown](#), [politiche europee](#), [shock](#), [UE](#), [unione europea](#)

#### **BIO DELL'AUTORE**

ENRICO GIOVANNINI



È stato ministro del Lavoro e delle Politiche sociali dal 28 aprile 2013 al 22 febbraio 2014, Presidente dell'ISTAT dal 2009 al 2013. Dal gennaio 2001 è stato Chief statistician e direttore della Direzione statistica, che si occupa dello sviluppo e coordinamento di attività statistiche dell'Organizzazione. In questa posizione, è stato responsabile della vasta attività statistica dell'OCSE e ha rappresentato l'Organizzazione in tutti i maggiori comitati internazionali (ONU, Commissione Europea, etc.), contribuendo allo sviluppo della statistica mondiale. Dal novembre 2002 è anche professore straordinario di statistica economica all'Università "Vergata".

[Altri articoli di Enrico Giovannini](#)