

Accademia internazionale per lo sviluppo economico e sociale  
Seminario inaugurale del Corso di alta formazione  
“Etica, finanza e sviluppo”

**Finanza e povertà**  
**Verso uno sviluppo umano integrale**

**Anna Maria Tarantola**  
**Vice Direttore Generale della Banca d'Italia**

**Roma, 27 ottobre 2011**

## Sommario

1. Introduzione .....	3
2. Povertà e integrazione dell'economia mondiale .....	4
3. Finanza, sviluppo economico e lotta alla povertà .....	8
4. Credito e finanza per combattere la povertà in Italia .....	12
5. Conclusioni .....	15

## 1. Introduzione

La crisi che dal 2007 ancora grava su larga parte del mondo occidentale sta determinando impatti rilevanti su stabilità, crescita, benessere. Ampio è il dibattito sulle cause e sui rimedi. Da molte parti le colpe vengono fatte risalire ad un non corretto funzionamento del sistema finanziario, alla presenza di ampi squilibri mondiali e a un processo di globalizzazione intenso, rapido, non governato; altri ancora ritengono che la causa prima sia da ricercarsi nell'affermarsi di un liberismo senza regole. Si sostiene che la ricerca del profitto di breve periodo abbia spinto il capitale a spostare la produzione verso i paesi con il più basso costo della manodopera, a ricercare forme di flessibilità e a rendere il lavoro più precario, a decidere pesanti licenziamenti. La ricerca di risultati di breve periodo avrebbe portato ad anteporre la finanza alla produzione, finendo per destabilizzare l'economia. La globalizzazione e l'interconnessione avrebbero agito da diffusori delle distorsioni.

Certo è che gli ultimi tre anni hanno registrato importanti cambiamenti nell'economia mondiale: modeste ed incerte prospettive di crescita nelle economie avanzate, mercati finanziari altamente volatili, crisi di fiducia a molteplici livelli. Le iniziative avviate da parte dei Governi, delle autorità e degli organismi internazionali per affrontare la crisi e ridurre le probabilità che se ne producano altre sono state ampie ed hanno conseguito risultati positivi, ma il lavoro non è ancora del tutto completato. In questo scenario, i cittadini chiedono equità sociale, protezione (economica, civile, ambientale), regole capaci – con il supporto di un efficace sistema di controlli e sanzioni – di conseguire una diffusa e sostenibile crescita economica e il benessere collettivo.

La crisi che ha colpito l'economia e la finanza occidentali si inquadra in un contesto in cui è ancora ampia la diffusione di fenomeni di povertà e di rilevanti disuguaglianze nell'accesso alle risorse economiche.

Sono temi su cui l'attenzione della Chiesa è rimasta costante dalla *Rerum Novarum* di Leone XIII alla *Mater et Magistra* di Giovanni XXIII, alla *Populorum Progressio* di Paolo VI, alla *Centesimus Annus* di Giovanni Paolo II sino al recente forte richiamo di Benedetto XVI nella *Caritas in Veritate*, in cui si sottolinea la necessità di una globalizzazione orientata all'umanizzazione solidale, rispettosa dei diritti fondamentali dell'uomo, e di una finanza al servizio dell'umanità.

Vorrei utilizzare questa occasione per discutere della nuova geografia della povertà nel terzo millennio, che si è venuta delineando con i processi di industrializzazione di nuovi paesi e continenti, e del ruolo che la "buona" finanza può svolgere nell'agevolare lo sviluppo economico e combattere la povertà. Concluderò con alcune considerazioni sulla povertà e sul ruolo della finanza nel nostro Paese.

## **2. Povertà e integrazione dell'economia mondiale**

L'intenso processo di integrazione economica e finanziaria dell'economia mondiale degli ultimi decenni ha modificato radicalmente le condizioni di vita di ampie fasce della popolazione del pianeta. È un processo culminato nell'affermazione di grandi economie, come quelle cinese, indiana e brasiliana, che si è tuttavia dispiegato in modo discontinuo e non uniforme.

Se si considerano le ultime stime della Banca mondiale, tra il 1980 e il 2007, l'anno dello scoppio della crisi finanziaria, il prodotto interno lordo (PIL) pro capite, valutato in dollari a parità di potere d'acquisto, è aumentato del 75 per cento nei paesi più ricchi e del 91 per cento nel resto del mondo. Ma mentre tra i primi la crescita è stata relativamente omogenea, nel secondo si sono osservate differenze enormi. Il PIL pro capite è infatti aumentato del 501 per cento nei paesi dell'Asia orientale, escluso il Giappone, sotto la spinta della crescita impetuosa della Cina (900 per cento); è salito in misura significativa in India e negli altri paesi dell'Asia meridionale (173 per cento); ha registrato una crescita assai modesta nell'America latina (27 per cento) e soprattutto nell'Africa sub-sahariana (8 per cento).

Il significato dei cambiamenti nell'economia mondiale può essere colto nelle dinamiche dell'ultimo triennio. Mentre nei paesi ricchi, severamente colpiti dalla crisi, il prodotto pro capite era nel 2010 ancora inferiore del 2 per cento al livello del 2007, nel resto del mondo era aumentato del 13 per cento peraltro con grandi differenze tra aree: 25 per cento nell'Asia orientale, 18 per cento nell'Asia meridionale, 5 per cento in America latina, 6 per cento nell'Africa sub-sahariana.

Questi diversi ritmi di sviluppo implicano una significativa redistribuzione del PIL mondiale e la riduzione dei divari tra i paesi ricchi e quelli poveri. Per esempio, la quota dei beni e servizi prodotti nell'Asia orientale e meridionale, Giappone escluso, in cui vive oltre la metà della popolazione mondiale, è triplicata dal 7 al 21 per cento del totale. Tuttavia i divari rimangono ampi in termini assoluti a causa del bassissimo livello di partenza: nel 2010 il PIL pro capite cinese era, a parità di potere d'acquisto, solo il 16 per cento di quello statunitense e quello indiano non arrivava all'8 per cento di

quest'ultimo. È presumibile che la forte crescita economica abbia sollevato molti abitanti del popolato continente asiatico al di sopra della linea di indigenza; ma senza informazioni sulla distribuzione dei redditi o dei consumi è arduo valutare l'entità della riduzione della povertà economica.

Gli effetti distributivi della globalizzazione sono stati diversi tra i paesi avanzati e il resto del mondo. Nei primi la concorrenza delle produzioni dei paesi emergenti ha avuto riflessi negativi per i lavoratori meno qualificati o impegnati in attività di routine facilmente delocalizzabili, sui loro tassi di occupazione e sui loro salari; questi riflessi si sono sommati ai cambiamenti nella stessa direzione impressi dagli sviluppi tecnologici. Ne è derivata una tendenza all'ampliamento della disuguaglianza e della povertà, attenuata dal sistema di protezione sociale in misura diversa tra i vari paesi. Nei paesi emergenti lo sviluppo intenso si è associato a uno spostamento degli occupati dal settore agricolo a quelli industriale e dei servizi e a forti processi di urbanizzazione. La crescita del reddito ha migliorato le condizioni di vita di molti, riducendo la povertà assoluta, ma ha talvolta acuito le disuguaglianze, spesso tra le aree rurali più arretrate e quelle moderne in rapido sviluppo.

Le stime della Banca Mondiale confermano una netta riduzione della povertà assoluta nel mondo, esclusi i paesi più sviluppati, tra il 1981 e il 2005<sup>1</sup>: in questo periodo il numero di indigenti è diminuito da 1.896 milioni a 1.377 milioni e la loro quota sulla popolazione si è più che dimezzata (dal 51,8 al 25,2 per cento). Il progresso più marcato si è registrato in Cina e negli altri paesi dell'Asia orientale e del Pacifico, dove il numero

---

<sup>1</sup> Si assume come linea di povertà assoluta lo standard usato a livello internazionale, pari a 1,25 dollari al giorno a parità di potere d'acquisto e ai prezzi del 2005.

dei poveri è diminuito di 755 milioni, al 17 per cento della popolazione totale. In India e nel resto dell'Asia meridionale, la diffusione della povertà è scesa di 19 punti percentuali, ma si attesta ancora al 40 per cento; il numero dei poveri è aumentato di quasi 50 milioni. In America latina e nei Caraibi, la quantità di indigenti, pari ad oltre 40 milioni, non è variata molto, ma la loro incidenza sulla popolazione è scesa dal 12 all'8 per cento. Nell'Africa sub-sahariana, invece, la popolazione in povertà è quasi raddoppiata, con un peso sul totale rimasto stabilmente superiore alla metà. Anche nell'Europa orientale e nell'Asia centrale, colpite da una forte caduta dei redditi pro capite dopo il collasso dell'Unione Sovietica, la povertà è più che raddoppiata. La distribuzione geografica della popolazione povera si è andata concentrando nell'Africa sub-sahariana e nell'Asia meridionale.

L'integrazione economica mondiale, la diffusione dell'industria in nuovi territori e popolazioni, o in senso più ampio lo sviluppo economico, si sono rivelati un motore potente per migliorare le condizioni di centinaia di milioni di persone in relativamente pochi anni; ma si è trattato di un processo parziale, che non ha eliminato le profonde disuguaglianze nella distribuzione del reddito e della ricchezza, anche all'interno degli stessi paesi che ne hanno maggiormente beneficiato. Senza sviluppo e senza crescita non vi è speranza per quel 25 per cento della popolazione che ancora vive al di sotto della soglia di povertà assoluta – uno standard, ricordiamolo, molto basso se confrontato col tenore di vita che si registra nei paesi avanzati. Tuttavia, scarsità delle risorse e problemi legati alla salvaguardia dell'ambiente naturale richiedono una profonda revisione dei meccanismi che hanno sinora guidato lo sviluppo economico, in modo da poterne ga-

rantire la sostenibilità e l'estensione alle aree del mondo che finora ne sono rimaste al margine.

Povertà, marginalità sociale, esclusione dall'accesso ai beni primari condizionano la vita di numerose persone anche nei paesi "opulenti". In Europa si definisce il rischio di povertà in termini relativi facendo riferimento al tenore di vita medio della popolazione<sup>2</sup>. Secondo gli ultimi dati dell'Eurostat, nel 2008 in Europa oltre 80 milioni di persone, il 16,4 per cento della popolazione totale, erano a rischio di povertà economica relativa; in Italia erano più di 11 milioni, con un'incidenza del 18,4 per cento, superiore alla media europea. Si tratta di valori elevati, che hanno spinto la Commissione europea e i paesi dell'Unione a fissare un ambizioso obiettivo di riduzione del rischio di povertà e di esclusione sociale nel corso di questo decennio, nell'ambito della strategia "Europa 2020".

### **3. Finanza, sviluppo economico e lotta alla povertà**

Uno dei fattori propulsivi della crescita economica è il suo grado di finanziarizzazione. Sistemi finanziari articolati, stabili ed efficienti favoriscono la mobilitazione del risparmio, l'adozione di tecniche produttive avanzate e la diffusione del benessere. La relazione causale tra sviluppo finanziario e crescita economica, ampiamente riconosciuta in letteratura, procede lungo due direzioni.

---

<sup>2</sup> In tale definizione sono considerati poveri coloro che hanno un reddito equivalente, ovvero reso comparabile tra famiglie di composizione e dimensione diversa, inferiore al 60 per cento del reddito equivalente mediano in ciascun paese dell'UE.



Da un lato, la finanza fornisce le risorse per sviluppare nuovi prodotti, nuove tecnologie, nuove infrastrutture importanti per lo sviluppo, rendendo così possibili le grandi innovazioni. La costruzione delle ferrovie negli Stati Uniti del XIX secolo, che ha fortemente contribuito allo sviluppo di quel paese, è stata finanziata in gran parte da prestiti bancari, spesso provenienti dall'Europa.

Negli ultimi due decenni, il rapido sviluppo delle economie emergenti è stato reso possibile dall'afflusso di capitali nella forma di investimenti diretti dai paesi più sviluppati. Dal 1990 al 2010, ad esempio, la somma dei flussi di investimenti diretti netti dall'estero verso i cosiddetti "Brics" (Brasile, Russia, Cina, India e Sud Africa), i paesi più dinamici tra quelli emergenti, ha superato i 2.300 miliardi di dollari, pari a circa il 20 per cento del PIL complessivo di quei paesi nel 2010.

Dall'altro lato, sistemi finanziari più sviluppati aumentano le possibilità di risparmio e favoriscono la sua canalizzazione verso gli investimenti, accrescendo l'accumulazione di capitale. Essi consentono inoltre una più efficiente diversificazione dei rischi e quindi una maggiore capacità degli agenti di effettuare investimenti con profili di rischio-rendimento elevati.

In molti paesi uno dei fattori che ha contribuito a innescare processi di crescita e di riduzione della povertà è stato l'accesso al credito e, più in generale, ai servizi finanziari da parte delle persone che ne erano escluse. In questo ambito, l'innovazione finanziaria ha apportato, e può ancora apportare, un contributo decisivo.

A seguito all'attuale crisi, tuttavia, la finanza è posta sotto accusa per essersi allontanata dalla propria finalità di strumento di impiego di risorse per lo sviluppo durevole dell'economia reale e per il benessere comune. L'innovazione finanziaria viene oggi spesso considerata come un mezzo per alimentare la finanza stessa, piuttosto che come

uno strumento per soddisfare la domanda di servizi finanziari espressa dai cittadini e dalle imprese. Nelle settimane successive allo scoppio della crisi finanziaria, l'ex-presidente della Federal Reserve Paul Volcker aveva dichiarato, provocatoriamente, che a suo parere il Bancomat era stata l'unica, tra le innovazioni finanziarie degli ultimi decenni, ad avere davvero recato benefici alla società. Ritengo che una innovazione finanziaria della fine degli anni Settanta che ha davvero recato beneficio alla parte più debole della società sia il microcredito, e più in generale la "microfinanza", ossia l'offerta di credito e di servizi finanziari a persone in condizioni di povertà.

Gli individui poveri sono spesso tagliati fuori dai mercati del credito e quindi rimangono privi di risorse atte a far fronte ad eventi inattesi quali malattie, infortuni, o condizioni ambientali sfavorevoli. Permettere ai poveri di accedere al credito e più in generale a servizi finanziari che favoriscano il risparmio e l'assicurazione contro gli infortuni o le malattie è una via per ridurre drasticamente l'incidenza della povertà e le sue conseguenze più nefaste. La povertà, infatti, ha anche un impatto negativo sull'accesso all'istruzione e quindi sull'accumulazione di capitale umano, un fattore chiave per lo sviluppo economico.

Alla fine del 2007, il numero di clienti degli intermediari specializzati in microcredito o microfinanza era pari a circa 155 milioni; oltre il 70 per cento dei clienti erano donne; la raccolta complessiva si attestava a 5,4 miliardi di dollari. Si tratta di cifre significative. In molti paesi il microcredito ha contribuito all'emancipazione femminile e al conseguimento di pari opportunità tra donne e uomini.

Originariamente gli intermediari si concentravano sull'erogazione di prestiti di importo limitato finalizzati all'avvio di micro attività imprenditoriali, ritenendo che ciò permettesse agli strati più poveri della popolazione di ottenere flussi di reddito stabili, riducendo l'incidenza della povertà estrema. Questo approccio ha mostrato alcune limitazioni: i "micro-imprenditori", infatti, sono soggetti a una serie di rischi non direttamente connessi con l'attività imprenditoriale, quali malattie, anche di familiari, e spese impreviste per l'educazione dei figli. Necessitano, quindi, di risorse e strumenti per fronteggiare tali evenienze oltre che di prestiti per l'avvio di piccole attività.

Più in generale, l'evidenza empirica disponibile indica che la domanda di servizi finanziari delle famiglie povere o a basso reddito non è dissimile da quella delle famiglie più benestanti: esse necessitano di strumenti per gestire i flussi di cassa (quali il pagamento delle tasse scolastiche per i figli, la riscossione degli stipendi), forme di risparmio per il breve e il lungo periodo, strumenti assicurativi.

L'attenzione degli operatori e degli studiosi si va pertanto indirizzando sempre più verso la microfinanza, ovvero "la finanza per i poveri"; sono ormai numerosi gli intermediari che offrono, oltre ai tradizionali "micro-prestiti", strumenti di risparmio flessibili e forme di assicurazione, in particolare contro le malattie e gli infortuni.

La microfinanza ha un potenziale enorme anche se va tenuto presente che è difficile identificare correttamente la sua reale efficacia. Non è semplice comprendere se gli intermediari di microcredito selezionino debitori relativamente meno rischiosi, che avrebbero comunque avuto accesso ad altre forme, forse più costose, di finanza, oppure se si orientino verso i più bisognosi, contribuendo così a una effettiva riduzione della

povertà. Misurare l'efficacia, anche quantitativa, del microcredito è fondamentale per le scelte di policy; in un contesto di risorse scarse, infatti, occorre comprendere se al fine di ridurre l'incidenza della povertà sia più efficace destinare risorse al microcredito o direttamente all'istruzione o alla sanità.

Questo aspetto è particolarmente importante anche alla luce del fatto che molti intermediari di microcredito, tra cui la Grameen Bank fondata dal Premio Nobel Muhammad Yunus, ricevono sussidi pubblici e donazioni private, che costituiscono un fattore importante per la loro operatività. Non è chiaro se possa davvero esistere un microcredito senza sussidi, né se sia desiderabile, alla luce dell'obiettivo di offrire l'accesso alla finanza agli individui più poveri.

L'evidenza disponibile suggerisce che gli intermediari di microcredito “puramente commerciali” e quelli “orientati al sociale”, che ricevono sussidi e donazioni, siano complementari e non sostituti, e quindi che l'attività di microcredito sussidiata generi effettivamente dei benefici, raggiungendo individui che sarebbero altrimenti tagliati fuori dall'accesso alla finanza.

#### **4. Credito e finanza per combattere la povertà in Italia**

Come abbiamo visto, l'incidenza della povertà relativa è in Italia più elevata che nel resto dell'Unione Europea: quasi un italiano su cinque ha un reddito insufficiente a raggiungere gli standard che la collettività giudica necessari per una vita dignitosa. L'economia cresce poco, elevata è la disoccupazione giovanile. Quale ruolo possono

svolgere la finanza e il credito in Italia per contribuire al miglioramento di queste condizioni?

Nel nostro paese opera un sistema bancario in grado di soddisfare in larga misura la domanda di finanziamenti e di servizi espressa dalle imprese, anche quelle individuali, e dalle famiglie. Gli ingredienti tipici del microcredito sono, invece, alla base dell'attività di intermediari nati quando il nostro era un paese povero, essenzialmente agricolo. Si tratta delle casse rurali e delle Raiffeisen che, basandosi su schemi cooperativi e mutualistici, offrivano credito e forme di risparmio ad agricoltori e braccianti, contribuendo a ridurre l'incidenza della povertà nelle aree rurali del paese. Attualmente il credito cooperativo e mutualistico si è evoluto in una rete di intermediari in cui i valori della solidarietà si affiancano, ma non si sostituiscono, all'attività bancaria di carattere tradizionale. Le tecniche di produzione prevalenti in un'economia come quella italiana sono ad alta intensità di capitale e le potenzialità di strumenti quali il microcredito di finanziare attività imprenditoriali sostenibili sono limitate. Il microcredito, concesso in forme appropriate, può invece assumere un carattere più propriamente di assistenza agli individui e alle famiglie in specifiche situazioni di disagio.

L'accordo tra l'ABI e la Conferenza Episcopale Italiana rappresenta un'interessante iniziativa in questa direzione. La sua estensione al microcredito all'impresa può svolgere un ruolo importante, specialmente in un periodo di crisi quale quello attuale.

Il sostegno dell'industria bancaria e finanziaria alle fasce più deboli della popolazione si realizza anche attraverso altri canali. In primo luogo vi è il contributo diretto della beneficenza attraverso la destinazione di una parte degli utili delle banche e delle altre società finanziarie. Anche in questo ambito è particolarmente rilevante il ruolo svolto

dalle banche di credito cooperativo soprattutto nelle comunità locali dove sono insediate.

Un secondo canale è costituito dall'attività istituzionale delle fondazioni di origine bancaria che destinano una parte sostanziale del rendimento dei capitali investiti a favore del volontariato, della ricerca, dell'assistenza e della salute pubblica.

Vi è poi una forma indiretta di supporto che deriva dai prestiti e dai servizi che le banche concedono agli enti non-profit. In Italia, così come in molti altri paesi, nell'ultimo decennio sono notevolmente cresciuti numero e volume di attività di operatori privati che intraprendono iniziative economiche senza finalità di lucro. La maggior parte di questi operatori, indicati collettivamente come terzo settore, offre servizi che rientrano nella sfera dell'assistenza sociale, che si affiancano a quelli forniti dalle amministrazioni pubbliche. Parallelamente al volume di attività, sono cresciute anche le esigenze finanziarie del terzo settore, soddisfatte in ampia misura con il ricorso al credito bancario. Gli intermediari hanno risposto riconoscendo i caratteri specifici delle imprese non-profit, ricercando metodi di valutazione del merito creditizio adeguati e sviluppando nuove reti di relazioni.

Ma il contributo più importante che il sistema bancario e finanziario fornisce alla lotta alla povertà e alla esclusione sociale è il suo ordinato funzionamento. Un sistema finanziario stabile attenua le fluttuazioni nella produzione e nell'occupazione; salvaguarda e valorizza il risparmio, bene particolarmente prezioso per chi dispone di risorse limitate; consente anche ai meno abbienti di assicurarsi da una pluralità di rischi. Un sistema finanziario efficiente, offre servizi meno costosi rendendoli quindi accessibili anche alle fasce di redditi più bassi.

Il sistema bancario italiano è solido, è stato capace di sostenere le imprese e le famiglie anche nelle fasi più turbolente della crisi.

## **5. Conclusioni**

In sintesi, la finanza può, deve essere un fattore trainante dello sviluppo sia nei paesi avanzati che in quelli poveri; di fatto ha rappresentato un potente motore per far uscire dalla povertà e dare dignità sociale a centinaia di milioni di uomini e soprattutto di donne. Ma perché questo ruolo venga efficacemente svolto si deve trattare di una finanza solida, onesta, corretta, guidata da una visione di lungo periodo. Come insegna la dolorosa esperienza di questi anni i sistemi finanziari non sono intrinsecamente stabili ed efficienti. Il loro funzionamento è il risultato dell'azione di un grande numero di operatori che rispondono ad incentivi e sollecitazioni non necessariamente coerenti con il bene comune. È compito della regolamentazione e delle Autorità responsabili della Vigilanza contenere e orientare gli incentivi individuali verso l'interesse generale. Anche questo è un contributo, seppure indiretto, alla costruzione di un sistema economico più equo.

La “buona” finanza, tuttavia, da sola non garantisce lo sviluppo economico. Il meccanismo attraverso cui si innesca “il decollo economico” è una combinazione di un grande numero di fattori dei quali la finanza è soltanto uno e non può sostituirsi ad altri, quali ad esempio la qualità delle istituzioni, del capitale sociale e del capitale umano. Un ruolo fondamentale nel perseguimento degli obiettivi di riduzione del rischio di povertà e di esclusione sociale deve essere svolto dalla politica; molte sono le azioni che si possono attivare: misure a favore della crescita economica, di maggiore e migliore occupazione, di efficaci e adeguati sistemi sociali. Sono linee verso cui si stanno orientando,

forse con troppa lentezza e discontinuità, i governi. E' un processo che va rafforzato e coordinato a livello internazionale per conseguire un mondo più stabile e prospero per tutti.