

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

Conferimento laurea honoris causa

Conoscere per deliberare

Lezione del Governatore della Banca d'Italia

Mario Draghi

Padova, 18 dicembre 2009

Conoscere per deliberare¹

1. In Italia la statistica ufficiale ha iniziato a svilupparsi in funzione dei compiti, allora ancora sconosciuti nella loro effettiva misura, scaturiti dall'unificazione politica di territori altamente eterogenei e con ampi divari economici e sociali. Vede la luce subito dopo l'Unità, con la Direzione di Statistica generale all'interno del Ministero dell'Agricoltura, del Commercio e dell'Industria. L'attività era orientata a fornire gli strumenti di conoscenza necessari alla predisposizione di interventi legislativi, soprattutto in ambito sociale. L'influenza determinante era esercitata dai "lombardo-veneti" – secondo la caustica definizione del loro grande avversario, il liberista Francesco Ferrara – uomini le cui radici affondano in questa università, come Angelo Messedaglia, Fedele Lampertico, Luigi Luzzatti.

Tengo qui a ricordare che questa università ha continuato a fungere da punto di riferimento per la statistica italiana anche nei decenni successivi, beneficiando del contributo di maestri come Corrado Gini e Bruno De Finetti.

Anche Bonaldo Stringher, al vertice della Banca d'Italia dal 1900 al 1930, è per un decennio un funzionario della Direzione di Statistica. Il giovane Giorgio Mortara è a stretto contatto con questo ambiente mentre prepara nella biblioteca della Direzione la tesi di laurea sulla popolazione delle grandi città italiane all'inizio del Novecento.

2. Nel solco della migliore tradizione statistica italiana, Giorgio Mortara è figura eminente di demografo, statistico economico e metodologico, economista, uomo delle istituzioni. Dà un contributo decisivo alla creazione del Servizio studi della

¹ Luigi Einaudi, *Prediche inutili*, Einaudi, Torino, 1964, p.3.

Banca d'Italia negli anni Trenta (il Governatore è Vincenzo Azzolini, di cui Mortara è amico e consigliere), poco prima di essere costretto a emigrare a causa delle leggi razziali del 1938.

Paolo Baffi, già allievo di Mortara, elabora nel dopoguerra il primo nucleo statistico da cui nasceranno a metà degli anni sessanta i conti finanziari. Su spinta anche di Guido Carli, governatore dal 1960 al 1975, i modelli econometrici – uno dei primi, lo M1B1, nasce in Banca d'Italia con la consulenza di Franco Modigliani – iniziano ad affermarsi anche in Italia come strumento di valutazione delle scelte di politica economica.

3. La statistica ufficiale, pur faticando in una cultura più incline ad apprezzare i grandi affreschi emotivi che la nudità e la realtà del dato, si confronta oggi in Italia con una domanda statistica sempre più ampia e allo stesso tempo più specifica, che riflette il moltiplicarsi dei bisogni informativi della società in tutti i suoi aspetti. L'Istat continua a fornire un apporto insostituibile non solo nell'azione di coordinamento del sistema ma anche nello sviluppo di nuove essenziali informazioni.

Le statistiche prodotte dalla Banca d'Italia rispondono a compiti istituzionali, innanzitutto nel settore bancario e finanziario per la supervisione degli istituti sottoposti a vigilanza prudenziale, e a doveri di informazione statistica in ambito nazionale e internazionale, accresciuti all'inizio del 1999 dalla nascita dell'euro e del sistema europeo di banche centrali. La funzione statistica della Banca si esplica anche attraverso il dialogo metodologico con altre istituzioni, in primo luogo l'Istat. Un esempio importante del passato furono i conti nazionali a frequenza trimestrale, nati alla metà degli anni ottanta in uno con la realizzazione del modello trimestrale dell'economia italiana della Banca.

Una parte assai rilevante dell'attività statistica della Banca è funzionale alla ricerca. In questo ambito spiccano le indagini campionarie, oggi più importanti che in passato per l'analisi economica. Come sottolineato dalla letteratura recente,

il comportamento desumibile statisticamente dall'osservazione di un aggregato di individui ritenuti identici nasconde spesso una forte eterogeneità di comportamenti individuali; questi ultimi risentono inoltre dell'influenza di vari fattori di natura extra-economica. Dobbiamo dunque scendere il più possibile a livello di microdati. Oltre alla media, è essenziale conoscere la distribuzione dei fenomeni, anche per prospettare gli interventi di politica economica.

Sono due le indagini principali condotte dalla Banca: quella annuale sulle imprese industriali e dei servizi e quella biennale sui bilanci delle famiglie italiane. In entrambi i casi si tratta di campioni stratificati di medie dimensioni, formati rispettivamente da circa 4.000 e 8.000 osservazioni.

4. L'indagine annuale sulle imprese nella sua forma attuale è basata su un campione statistico rilevato dai nuclei di ricerca regionali della Banca, per beneficiare della conoscenza del contesto locale. Essa nasce negli anni Ottanta. Inizialmente riferita alle sole imprese manifatturiere con almeno 50 addetti, oggi rileva le aziende industriali e dei servizi con più di 20 addetti. È realizzata in primavera per acquisire informazioni sulle decisioni di investimento delle imprese (gli investimenti programmati, da cui l'acronimo "InvInd" con cui viene spesso indicata), con l'obiettivo di prevedere l'andamento di breve periodo dell'economia. Dal 1993 la Banca conduce un'ulteriore rilevazione di aggiornamento, più sintetica, all'inizio dell'autunno.

Nel quadro di un'ampia ricerca sugli assetti proprietari e di controllo delle imprese italiane, nella prima metà degli anni degli anni Novanta – e poi di nuovo a distanza di un decennio – si inserirono in InvInd domande specifiche per valutarne l'evidenza e analizzarne meglio l'azione di freno alla allocazione efficiente delle risorse imprenditoriali.

La crisi di crescita dell'economia italiana dell'ultimo quindicennio ha concentrato l'attenzione sul sistema produttivo. L'indagine si è rilevata essenziale. I

dati macroeconomici non possono rilevare le modalità settoriali, territoriali, dimensionali, organizzative con cui le imprese reagiscono al mutamento del contesto competitivo. Per tracciare le caratteristiche anche qualitative dei processi aziendali di ristrutturazione e riorganizzazione produttiva soccorre invece il ricorso all'analisi dei dati di impresa.

I risultati delle indagini svolte tra gli inizi del 2007 e la primavera del 2008 hanno costituito parte essenziale dei più recenti documenti d'analisi della Banca, trovando la più ampia illustrazione nel *Rapporto sulle tendenze nel sistema produttivo italiano* pubblicato quest'anno. Se ne sono tratte informazioni preziose sui cambiamenti nelle strategie aziendali, sulla variazione della gamma dei prodotti offerti, sugli investimenti in marchio e sull'internazionalizzazione dell'attività. Pur confermandosi i persistenti difetti di efficienza e di competitività del nostro sistema produttivo, il quadro è risultato più variegato di quello descritto dalle statistiche macroeconomiche, almeno fino all'acuirsi della crisi globale. Lo scostamento conferma come non si possa ignorare l'eterogeneità, che ha reso fra l'altro meno attuali le spiegazioni del ritardo italiano basate sulla specializzazione nei settori tradizionali. La Banca ha continuato a contribuire all'impegno dell'Istat volto a migliorare le informazioni sugli andamenti di fondo dell'economia italiana in un contesto di profonde trasformazioni del sistema economico mondiale.

L'indagine InvInd è stata utilizzata nella scorsa primavera per valutare sul campo le ripercussioni della crisi economica internazionale sul sistema produttivo italiano. Le informazioni quantitative provenienti dal campione sono state arricchite, come usiamo fare da alcuni anni, con interviste dirette a un nutrito gruppo di imprenditori e manager. Era soprattutto cruciale capire quali effetti la crisi stesse producendo sui processi di ristrutturazione aziendale, spesso connessi con un elevato ricorso al finanziamento esterno: le imprese che avevano già completato la loro ristrutturazione hanno affrontato meglio la crisi.

5. Le prime indagini campionarie della Banca d'Italia sulle famiglie italiane risalgono agli anni del miracolo economico; rispondono al bisogno di disporre di informazioni approfondite sull'entità e la struttura dei consumi, sulla disponibilità di risorse delle famiglie e sulle consistenze delle attività finanziarie in una fase di trasformazioni economiche e sociali di eccezionale intensità. Le rilevazioni riflettono anche l'obiettivo di costruire una banca dati adeguata a sostenere lo sviluppo delle prime analisi statistiche ed econometriche sulle determinanti dei consumi delle famiglie, in quegli anni poco sviluppate in Italia ma oggetto di un'ampia letteratura teorica ed empirica internazionale. Le parole con cui nel 1966 la Banca introduce la prima pubblicazione delle indagini sulle famiglie chiarisce l'intento: "una conoscenza della struttura e del comportamento a livello microeconomico può servire a dare maggiore validità ai risultati ottenuti a livello aggregato, sui quali si suole basare in definitiva molte decisioni di politica economica".

La cautela del passo appena citato si spiega con la preoccupazione che, in presenza di scostamenti rispetto ai dati aggregati dei conti nazionali prodotti dall'Istat, l'iniziativa della Banca potesse confondere l'opinione pubblica. Oggi possiamo dire che quelle preoccupazioni erano infondate. Il confronto continuo con gli ambienti accademici e istituzionali sugli aspetti metodologici e di contenuto hanno condotto in più di un'occasione a revisioni dell'indagine e hanno migliorato progressivamente la precisione delle stime.

Anche l'indagine sui bilanci delle famiglie è stata di volta in volta integrata con domande su temi di attualità nel dibattito scientifico e di politica economica.

Alcuni esempi: la ricchezza ereditaria quale determinante dei consumi, la stima del capitale sociale attraverso indicatori di partecipazione alla vita sociale, l'evoluzione nel tempo dei differenziali salariali intergenerazionali, i fattori che influenzano la propensione all'evasione fiscale, le aspettative degli intervistati sull'età di pensionamento e sull'importo della pensione percepita, le motivazioni e la provenienza delle persone immigrate. Se ne potrebbero aggiungere altri.

La banca dati dell'indagine costituisce la base statistica dei vari modelli di microsimulazione costruiti, non solo nella Banca d'Italia ma anche in altre istituzioni pubbliche e nelle università, per valutare gli effetti delle politiche sulle famiglie italiane.

Da anni ormai i dati raccolti con l'indagine rappresentano un servizio pubblico reso al Paese e alla ricerca. Con lungimiranza, fin dalla fine degli anni Ottanta la Banca ha reso accessibile l'intera banca dati microeconomica, gratuitamente e senza limitazioni, salvo quelle imposte dalla tutela della riservatezza. A oggi la bibliografia dei lavori effettuati in Italia e all'estero che utilizzano l'indagine comprende più di 500 titoli.

La crisi finanziaria ha concentrato l'attenzione sulla capacità delle famiglie di sostenere gli oneri di un debito rapidamente crescente, sebbene ancora su livelli nettamente inferiori a quelli registrati negli altri paesi avanzati. Ricerche recenti condotte nella Banca hanno utilizzato le informazioni dell'indagine relative ai patrimoni, ai debiti e ai redditi per analizzarne l'andamento in rapporto alle caratteristiche delle famiglie nel periodo dal 1991 al 2006. L'analisi conferma nel complesso una condizione di bassa vulnerabilità finanziaria delle famiglie italiane. La "fragilità finanziaria" – definita come la percentuale di famiglie con una spesa per debiti superiore al 30 per cento del reddito disponibile – risulta complessivamente limitata, pari al 2 per cento, e interessa una famiglia indebitata su dieci.

Si è rafforzato negli anni il grado di coordinamento a livello internazionale delle basi di dati microeconomici relative al reddito e alla ricchezza delle famiglie, sull'onda dell'interesse crescente dei ricercatori e dei responsabili di politica economica. Grazie alla sua consolidata esperienza in questo campo la Banca vi ha svolto un ruolo primario. Le ricerche sull'andamento della distribuzione del reddito e della ricchezza fra e all'interno delle principali aree geografiche del mondo si sono giovate di una banca di microdati sui redditi familiari costruita dal *Luxembourg Income Study*, un progetto internazionale a cui ha partecipato fin dalla sua nascita la Banca d'Italia.

L'accresciuta percezione dell'importanza dei comportamenti microeconomici per la politica monetaria dell'eurosistema ha indotto la Banca centrale europea ad avviare una indagine sui consumi e la ricchezza finanziaria delle famiglie nell'area dell'euro, con il contributo significativo della Banca d'Italia.

6. Per misurare il benessere generale degli individui e delle famiglie non è sufficiente limitarsi all'osservazione *ex post* delle scelte effettive compiute dal consumatore. Occorre valutare le condizioni materiali di vita, i *living standards*, tramite informazioni quali il reddito disponibile, oltre che con indicatori basati sulla produzione, come il PIL pro capite.

Ma è cruciale stimare anche la possibilità effettiva di usufruire di beni e servizi sociali; questa è legata alle distribuzioni del reddito, dei consumi e della ricchezza, misurabili solo con informazioni microeconomiche, tratte dalle indagini campionarie o dagli archivi amministrativi fiscali. La impetuosa crescita economica registrata su scala mondiale nell'ultimo quindicennio non è stata uniforme: le diseguaglianze hanno mutato forma e disposizione geografica, l'eterogeneità demografica e sociale è aumentata, disegnando nuove opportunità e nuovi rischi. Occorrono informazioni meno sintetiche e più capaci di rappresentare questi articolati fenomeni; solo sulla base di un quadro informativo quantitativo adeguato la comunità internazionale sarà posta nelle condizioni di discutere gli interventi necessari.

Ricerca misure che travalichino la mera dimensione materiale è impegno sempre più diffuso; è emerso anche in recenti incontri internazionali promossi dall'Ocse. L'analisi deve farsi multidimensionale, includendo le caratteristiche demografiche, lo status professionale, le condizioni familiari, la salute, la partecipazione alla vita sociale e politica, l'accesso ai servizi. Non possono escludersi misure soggettive di benessere, quali scaturiscono dalle percezioni degli individui.

Dopo un periodo sabbatico trascorso da Amartya Sen presso il Servizio Studi della Banca nel 1996, l'indagine sui bilanci delle famiglie è stata utilizzata anche in questa prospettiva, sviluppando metodologie statistiche apposite per rendere operativo l'approccio teorico di Sen fondato sulle *capabilities* (capacitazioni), inserendo domande specifiche sul grado di soddisfazione sul lavoro e, successivamente, sul livello di "felicità" percepita; le informazioni sono state incrociate con le condizioni economiche e con le caratteristiche delle famiglie. La ricerca applicata in questo ambito è ancora relativamente recente, ma emerge già con chiarezza l'influenza positiva sul livello di benessere, a parità di reddito, di variabili come la condizione occupazionale, i rapporti familiari, la salute, il grado di partecipazione alla vita sociale.

7. Le altre indagini campionarie condotte dalla Banca d'Italia riguardano l'analisi dell'andamento di breve periodo dell'economia o hanno finalità prettamente statistiche. L'indagine trimestrale sulle aspettative di inflazione e crescita ha l'obiettivo di registrare tempestivamente le attese di inflazione delle imprese e i fattori che più le influenzano; il sondaggio sul mercato delle abitazioni rileva l'andamento in Italia dei prezzi degli immobili residenziali, una variabile a cui le banche centrali rivolgono un'attenzione crescente, a maggior ragione dopo la crisi finanziaria che negli Stati Uniti ha preso le mosse dai mutui erogati a questo comparto. Le indagini sul turismo internazionale dell'Italia e sui trasporti internazionali sono finalizzate alla elaborazione della bilancia dei pagamenti, compito istituzionalmente in capo alla Banca d'Italia.

8. La "quantificazione" della politica economica è stata obiettivo culturale al centro, come ho ricordato, dell'azione di Guido Carli ma anche di altre eminenti figure della storia italiana recente come Beniamino Andreatta.

La discussione politica delle proposte in campo acquista il suo pieno significato se è preceduta da una valutazione in primo luogo quantitativa degli scenari e delle alternative che si prospettano, altrimenti rischia di obbedire a logiche estranee a quelle che regolano il bene comune.

Abbiamo bisogno di politiche basate sull'evidenza fattuale. La Banca d'Italia è impegnata a dare il suo apporto anche elaborando statistiche nuove e comunque usando al meglio le fonti disponibili. È un esercizio essenziale che risponde alla necessità di fondare le scelte di politica economica su basi obiettive, ancorché definite con un grado di approssimazione talvolta non trascurabile. Cito tre esempi recenti.

Le politiche per lo sviluppo locale e gli aiuti pubblici alle imprese hanno costituito strumenti centrali del sostegno alla crescita. Non sempre il dibattito sulla loro adeguatezza ha potuto giovare di misurazioni e di stime statistico-econometriche del loro effettivo impatto sugli obiettivi degli interventi; quando lo si è fatto è emerso, come ad esempio nel caso degli incentivi finanziari alle imprese, che la loro efficacia è risultata modesta.

Questi temi sono stati ripresi in termini generali in un recentissimo convegno sul Mezzogiorno organizzato dalla Banca. Anche in questa occasione obiettivo primo è stato offrire all'attenzione del dibattito un insieme di informazioni quanto più precise e aggiornate possibili sui numerosi multiforzi divari che separano il Sud dal resto del Paese, soprattutto con riferimento alle variabili che sono immediatamente oggetto della azione pubblica, come l'istruzione, la giustizia civile, la sanità, la sicurezza, gli oneri burocratici sulla attività di impresa. In molti di questi campi un'indicazione statistica fondamentale è che è più proficuo investire le risorse pubbliche nell'effettiva applicazione delle leggi piuttosto che nell'erogazione di sussidi.

Un ulteriore esempio è dato dalla necessità di valutare le conseguenze sociali dell'attuale recessione. All'inizio dello scorso autunno, appena divenuta manifesta la sua gravità, ci siamo interrogati sulle ripercussioni della crisi

sull'occupazione, sull'adeguatezza degli strumenti di protezione sociale, se questi ultimi andassero eventualmente modificati.

Il sistema italiano di ammortizzatori sociali è notoriamente frammentato, come anche di recente ha ricordato il professor Ugo Trivellato.² Nei suoi tratti di fondo, si basa su uno schema assicurativo generale con un grado modesto di copertura, l'indennità di disoccupazione ordinaria, e su uno schema settoriale, la Cassa integrazione guadagni, essenzialmente limitata ai comparti industriali, cui si aggiungono altre misure come l'indennità di disoccupazione a requisiti ridotti. Ne consegue una copertura assicurativa estremamente eterogenea per settore, per dimensione di impresa e per contratto lavorativo. Il Governo ha fronteggiato questa situazione operando sugli strumenti esistenti, estendendone temporaneamente la copertura e ammettendo deroghe ai criteri di accesso e durata.

La valutazione dell'adeguatezza di questa struttura degli ammortizzatori sociali – necessaria per comprendere le ripercussioni della crisi occupazionale sulla domanda aggregata e sul capitale umano, oltre che per ragioni di equità – si scontra con la mancanza di informazioni sul suo grado di copertura effettivo. Per supplire a questo vuoto informativo, la Banca ha fatto ricorso ai dati raccolti dall'Istat e dall'INPS, stimando che circa 1,2 milioni di lavoratori dipendenti non avrebbero copertura in caso di interruzione del rapporto di lavoro, a cui si affiancano 450.000 lavoratori parasubordinati che non godono di alcun sussidio o che non hanno i requisiti per accedere ai benefici introdotti dai provvedimenti del Governo.

Questi risultati rafforzano l'esigenza di una revisione del nostro sistema di ammortizzatori sociali con benefici per l'efficienza produttiva, la tutela dei lavora-

² Bruno Anastasia, Massimo Mancini, Ugo Trivellato, *Il sostegno al reddito dei disoccupati: note sullo stato dell'arte. Tra riformismo strisciante, inerzie dell'impianto categoriale e incerti orizzonti di flexicurity*, ISAE Working paper, n. 112, 2009.

tori, l'equità sociale. Essa è oggi il prerequisito per un'estensione della flessibilità del mercato del lavoro a tutti i suoi comparti.

9. La conoscenza statistica non deve limitarsi a registrare fatti e andamenti così come si presentano. Deve fornire input informativi di per sé non di evidenza immediata, ma utili a formulare le domande rilevanti per far progredire l'analisi e stimolare le risposte di politica economica in ambiti anche apparentemente discosti dalla ricerca economica in senso tradizionale; deve dar luogo a esperimenti concettuali sulla cui base discutere e possibilmente deliberare. Cito qualche esempio tratto da lavori svolti di recente da ricercatori della Banca.

Qual è il nesso fra la performance delle imprese e la presenza di loro dipendenti eletti nelle amministrazioni locali? Una risposta a questa domanda è stata tentata sulla base di informazioni raccolte nella indagine sulle imprese: a parità di altre condizioni i ricavi e i profitti risultano più elevati nelle imprese in cui uno o più dipendenti fanno parte delle amministrazioni locali.³

Vi sono evidenze di una influenza di fattori di interazione sociale, in particolare imitativi, sulle scelte scolastiche dei giovani? Una ricerca di due economisti della Banca d'Italia, pubblicata due anni fa su una delle più prestigiose riviste economiche internazionali, mostra che l'esenzione dal servizio di leva per i ragazzi residenti nelle zone dell'Irpinia colpite dal sisma del 1980 non ha solo aumentato la scolarità maschile in quelle aree ma ha elevato anche quella delle ragazze irpine, che non erano ovviamente interessate dall'esenzione.⁴

³ Federico Cingano, Paolo Pinotti, *Rendimenti privati e costi sociali delle connessioni politiche*, Banca d'Italia, Temi di discussione, 709, maggio 2009.

⁴ Piero Cipollone, Alfonso Rosolia, *Social Interactions in High School: Lessons from an Earthquake*, *American Economic Review*, 97(3), June 2007.

Esiste una relazione fra immigrazione e tasso di criminalità? Lo scorso anno, uno dei primi lavori econometrici su questo tema con il contributo di un ricercatore della Banca sulla base di dati amministrativi del Ministero della Giustizia e dell'Interno non ha trovato evidenza che tipologie di reato come i crimini contro il patrimonio, contro la persona e le violazioni della legge sugli stupefacenti siano da attribuire direttamente all'immigrazione.⁵

Anche nelle discussioni più controverse il disporre di una base statistica informativa su cui basare i propri argomenti accresce la fecondità dell'analisi. Ne sono buoni esempi il ruolo della politica dell'amministrazione cittadina nel ridurre la criminalità a New York e il peso dell'educazione impartita dai genitori nell'influenzare il futuro dei propri figli dibattuti qualche anno fa da due brillanti autori statunitensi.⁶

10. La crescita esplosiva delle informazioni prodotte e distribuite su scala mondiale grazie al progresso delle tecnologie apre scenari inediti. Le ricadute sul funzionamento dei processi produttivi sono di enorme rilievo e le implicazioni non ne sono state ancora del tutto analizzate. Non si tratta di un processo dagli esiti certi. Nuovi soggetti creano oggi informazione statistica per vari motivi, mediatici o legati a interessi particolari, senza che essa sia soggetta a verifiche di attendibilità.

L'educazione all'informazione, a un sano scetticismo nella sua selezione e nel suo utilizzo, è importante. In breve, bisogna che si formi una cultura statistica adeguata a questi tempi di eccesso di informazioni. Non è impresa facile, come mostrano evidenze secondo le quali la maggioranza dei cittadini negli Usa non

⁵ Milo Bianchi, Paolo Buonanno, Paolo Pinotti, *Immigrazione e crimine: un'indagine empirica*, Banca d'Italia, Temi di discussione, 698, dicembre 2008.

⁶ Steven D. Levitt, Stephen J. Dubner, *Freakonomics*, Sperling Kupfer, Milano, 2008, pp. 111-146.

formerebbe le proprie opinioni sui temi di politica economica in base alla conoscenza fattuale.⁷

La statistica è essenziale per la politica economica: rivelando la realtà scuote le persone dall'ignoranza, comoda per giustificare l'inerzia dei loro comportamenti, prepara e informa il consenso politico necessario per l'azione conseguente, a cui dà il sostegno essenziale per misurarne l'intensità e la precisione. Perciò la discussione della politica economica deve ancorarsi a informazioni quantitative da tutti ritenute affidabili, più che a sondaggi spesso espressione di un'opinione pubblica largamente disinformata. È quindi fondamentale il ruolo della statistica ufficiale: la sua qualità soddisfa standard internazionali, è sottoposta allo scrutinio oculato della comunità scientifica. Per questo la sua indipendenza è essenziale e va tutelata in ogni suo aspetto.

⁷ Alan S. Blinder, Alan B. Krueger, *What does the Public Know about Economic Policy, and How Does it Know it ?* Brookings Paper on Economic Activity, Vol. 2004, 1.