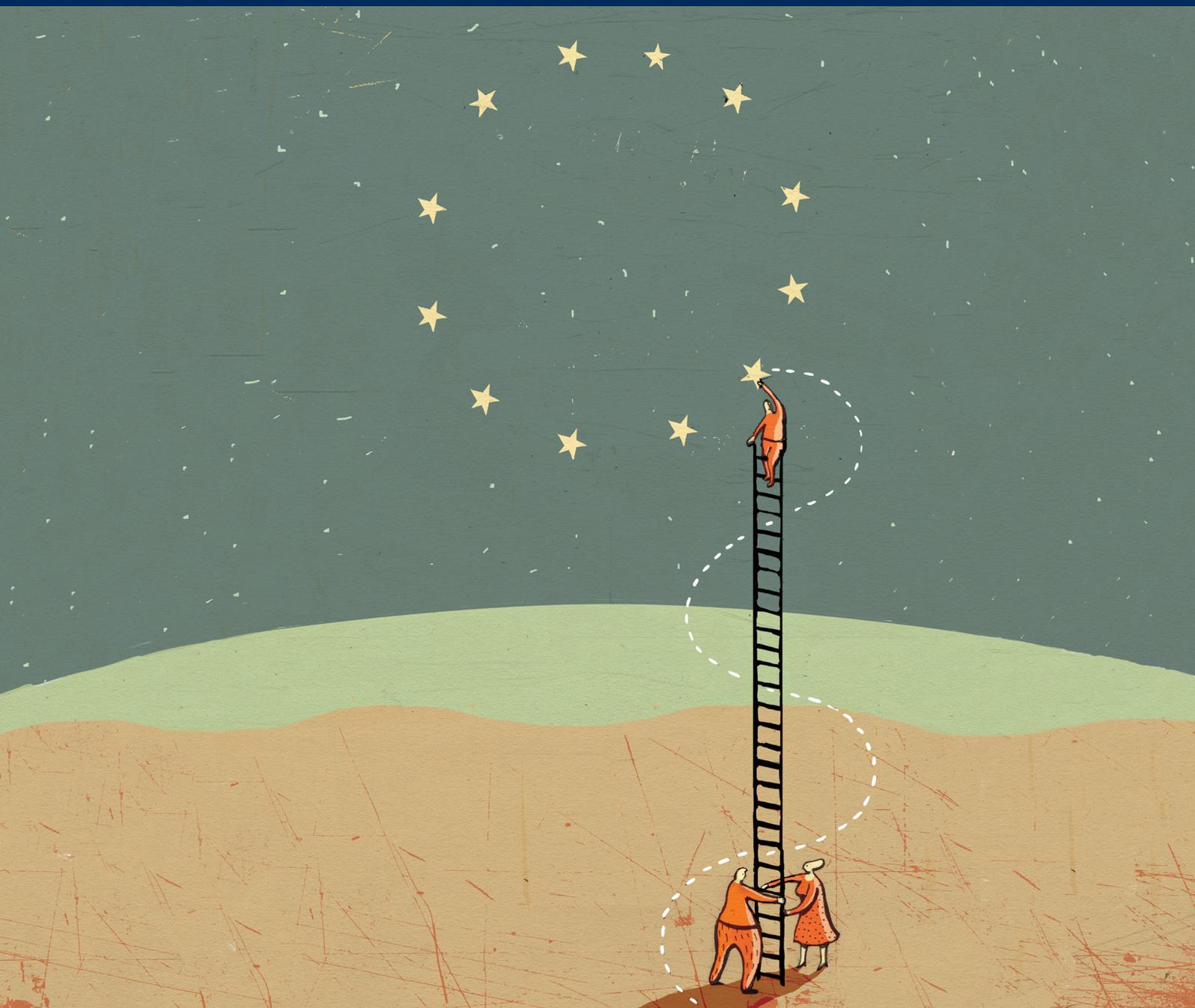


# EUROPA, ITALIA

## Un progetto alternativo per la crescita



# EUROPA, ITALIA

## Un progetto alternativo per la crescita

*Illustrazione di copertina: Agostino Iacurci*

© 2011 Edizioni Solaris s.r.l.  
Piazza Farnese, 101 - 00186 Roma

# SOMMARIO

<b>Introduzione</b>	7
<b>Presentazione</b>	9
<b>PARTE I</b>	
<b>L'EUROPA E L'ITALIA</b>	
<b>1 Rilanciare lo sviluppo economico, l'equità e la coesione sociale in Italia e in Europa</b>	19
1.1 La salvaguardia dell'unità europea esige sviluppo, equità e coesione	19
1.2 La crisi, l'economia mondiale, l'Europa	20
1.3 La risposta alla crisi: la stabilizzazione della finanza pubblica non basta	24
1.4 Sostenere la crescita, correggere gli squilibri	28
1.5 I vincoli europei e la convergenza italiana	36
<b>2 L'economia italiana tra bassa crescita e squilibri</b>	41
2.1 La caduta della crescita potenziale dell'economia italiana	42
2.2 Verso un altro lost decade	45
2.3 Le conseguenze della bassa crescita sulle famiglie italiane e sulla bilancia commerciale	47
2.4 Affrontare la crisi, sostenere le imprese	50
2.5 Circoli viziosi della decrescita nel Mezzogiorno	52
2.6 Non solo un problema di crescita	57
2.7 La mancanza di crescita peggiora le finanze pubbliche	62
2.8 Conclusioni	63

## PARTE II

### LE POLITICHE

<b>3 Riorganizzare le pubbliche amministrazioni, consolidare la finanza pubblica</b>	73
3.1 La riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni	74
3.2 La riqualificazione della spesa pubblica	78
3.3 L'attuazione del federalismo	83
<b>4 Promuovere l'occupazione e la sicurezza</b>	89
4.1 Lavoro e welfare: il contesto	89
4.2 Le politiche per l'occupazione e la sicurezza	99
<b>5 Accrescere la competitività: produttività, investimenti e innovazione</b>	107
5.1 Un fisco più equo ed efficiente	107
<i>Le linee di riforma</i>	111
5.2 Le politiche per i settori produttivi: innovazione, ambiente, crescita	118
<i>Politiche per l'innovazione: gli strumenti</i>	124
<i>Ambiente, energia e green economy</i>	128
<i>Il Mezzogiorno</i>	130
<i>Un obiettivo strategico: l'Agenda digitale</i>	132
5.3 Le politiche per la concorrenza: il consumatore al centro	134
<i>Le industrie a rete</i>	138
<i>I servizi, la distribuzione, le professioni</i>	141
5.4 Scuola e università per migliorare il capitale umano e sociale	146
<i>La scuola luogo di integrazione e coesione sociale: meno dispersione, più qualità</i>	146
<i>Un rilancio del sistema universitario</i>	154

---

**APPENDICE**

<b>A.1 Simulazioni a condizioni attuali</b>	161
<i>Stabilizzazione del debito</i>	163
<i>Riduzione in base ai nuovi criteri UE</i>	165
<b>A.2 Scenari alternativi per la gestione del debito pubblico</b>	169
<i>Fissazione di un avanzo primario costante</i>	170
<i>Fissazione di un avanzo primario crescente</i>	173
<b>A.3 Riduzione del debito dopo le riforme</b>	176
<b>A.4 Andamenti di lungo periodo</b>	182

## Introduzione

*L'Unione europea sta procedendo ad una radicale riforma della sua governance economica, che si sviluppa attraverso quattro diversi elementi: l'adozione del cosiddetto "Patto per l'euro", l'introduzione di un meccanismo di sorveglianza degli squilibri macroeconomici, l'istituzione di un fondo di stabilità finanziaria (il Meccanismo di stabilità europeo-ESM) e il rafforzamento del Patto di stabilità e crescita. In particolare con quest'ultimo strumento, e con l'introduzione del "semestre europeo", si persegue l'obiettivo di un maggior coordinamento ex ante delle politiche economiche dei paesi membri ai quali, nel loro complesso, è richiesto di attuare interventi rigorosi nel senso del consolidamento delle finanze pubbliche e per l'adozione di rilevanti riforme strutturali.*

*È importante scegliere con cura gli interventi da attuare per perseguire gli obiettivi che l'Europa ci impone: da essi dipende non soltanto la portata del successo, ma la possibilità che non si determinino "effetti collaterali" sulla coesione sociale e la tenuta dei diversi sistemi di welfare nazionali.*

*Le proposte contenute nelle pagine che seguono nascono dalla convinzione che sia necessario delineare una strategia di crescita alternativa a quella prospettata nel Programma nazionale di riforma presentato dal governo Berlusconi, una strategia incentrata sulla valorizzazione del lavoro, soprattutto di quello femminile, e sul riorientamento della specializzazione produttiva del paese verso le più avanzate frontiere dell'innovazione tecnologica, e che sia sostenibile dal punto di vista economico, sociale e ambientale. Sono proposte che speriamo possano costituire il punto di partenza per un ampio dibattito pubblico sulle direttrici*

*di politica economica per il futuro del nostro paese. Sono il frutto tangibile del lavoro di un gruppo di economisti a cui va il nostro sincero ringraziamento, e della collaborazione fra la Fondazione Italianieuropei e il Dipartimento Economia e Lavoro del Partito Democratico. Una collaborazione proficua, sviluppata sulla base di un modello che mi auguro possa trovare in futuro nuove occasioni per concretizzarsi e perseguire insieme l'obiettivo della costruzione di una politica "grande", perché in grado di ripensare processi di medio e lungo periodo e avanzare proposte concrete.*

Andrea Peruzi  
Segretario generale  
Fondazione Italianieuropei

## Presentazione

*Come tutti i paesi membri dell'Unione europea e dell'area euro, l'Italia è ogni anno tenuta a presentare in aprile alla Commissione e al Consiglio dell'Unione una versione aggiornata del Programma di Stabilità e del Programma Nazionale di Riforma (National Reform Program, NRP). L'importanza di tali documenti è stata accresciuta dalla recente decisione di istituire un "Semestre europeo", volto a migliorare il coordinamento ex ante delle politiche economiche nazionali. L'NRP si sviluppa e si inserisce nel quadro di stringenti vincoli sovranazionali. Coerentemente, il presente documento delinea concrete proposte di intervento nel rispetto di tali vincoli. Tuttavia, prima di indicare le linee guida delle riforme per l'Italia, riteniamo necessario forzare i confini codificati dei due documenti programmatici richiamati e premettere al NRP una valutazione critica delle scelte di politica economica europea e qualche indicazione alternativa.*

*L'Unione è segnata da profondi cambiamenti nella governance: dal Semestre europeo ai meccanismi emergenziali per affrontare le difficoltà dei debiti sovrani, al salto di qualità nella regolazione e nella vigilanza dei mercati finanziari. Sono cambiamenti positivi, dalle grandi potenzialità, nel segno del rafforzamento della politica economica comune, nonostante le contraddizioni, in particolare nonostante la dominanza della dimensione intergovernativa e le linee generali di policy scelte da un'Unione europea trainata da governi di centrodestra.*

*Le scelte di policy tentano di rispondere alla grande recessione del 2008-2009, ai conseguenti squilibri nella finanza pubblica, all'accentuazione delle asimmetrie di competitività tra i paesi dell'Unione e, soprattutto, della moneta unica, e alle acute disegua-*

*glianze sociali all'interno di ciascun paese. In realtà, a nostro parere, le scelte fatte o in fieri aggravano i problemi e mettono a rischio i connotati sociali distintivi faticosamente tracciati nel corso della seconda metà dello scorso secolo. In particolare, le politiche economiche restrittive adottate o proposte negli ultimi mesi (ad esempio, le misure sulle retribuzioni e le condizioni di lavoro contenute anche nella bozza del "Patto per la competitività" preparata dalla Presidenza del Consiglio europeo e dalla Presidenza della Commissione) sono orientate ad un impossibile e deflattivo mercantilismo. Oltre che profondamente disgregative della coesione sociale, rendono ancor più incerto lo scenario macroeconomico europeo e, anziché attenuare le tensioni sui mercati finanziari, contribuiscono ad alimentarle.*

*Per salvaguardare il processo di unificazione e rigenerare l'economia sociale di mercato nell'Unione europea si rende necessaria una profonda revisione delle politiche economiche definite dai governi di centrodestra. È urgente un radicale riorientamento, un cambio di paradigma, nella sua cultura economica prima ancora che delle singole policy per costituire saldi legami tra sviluppo economico, equità sociale e riequilibrio territoriale e, per questa via, creare adeguate condizioni generali di benessere materiale, di progresso civile, di democrazia effettiva.*

*Il cambio di paradigma deve, innanzitutto, presiedere all'interpretazione dei movimenti in corso. È diventato troppo stretto il campo semantico del sostantivo "crisi" per cogliere il passaggio di fase. Ci sembra si debba ricondurre quanto avviene al terreno aperto, in larga misura inesplorato, di una "grande transizione" geopolitica, economica, demografica. Inoltre, riteniamo che, sia nell'analisi prevalente sia nell'individuazione delle exit strategies, siano del tutto sottovalutati i problemi legati alla domanda aggregata mondiale e alle cause di fondo della sua debolezza. A*

*nostro avviso, uno dei fattori che più incidono sulle condizioni della domanda e che, quindi, frenano la crescita è l'aumento della disuguaglianza nella distribuzione del reddito, in particolare da lavoro, e della ricchezza. Un fenomeno che ha caratterizzato quasi tutti i paesi dell'OCSE, gli Stati Uniti in particolare, e che ha progressivamente compresso il potere d'acquisto delle famiglie, non soltanto delle working families ma di larghissime fasce delle classi medie. Insieme alle prospettive dell'economia, sono in gioco i pilastri delle democrazie delle classi medie costruiti dopo la Seconda guerra mondiale attraverso i sistemi di welfare.*

*Negli anni precedenti la crisi, una risposta all'erosione del reddito disponibile dei lavoratori è stata data, soprattutto nei paesi anglosassoni, dall'espansione del credito al consumo. Il boom dei valori della ricchezza finanziaria e immobiliare ha contribuito a garantire il livello di consumi delle famiglie e ha permesso di coprire gli effetti di una tendenza pluridecennale all'aumento della disuguaglianza che ha penalizzato i redditi bassi e medi. Ad una sorta di welfare finance è stato assegnato il compito impossibile di rimpiazzare i malconci e malconciati welfare State. È così che il riequilibrio forzoso della finanza dopo il collasso di Lehman Brothers ha lasciato anemiche le economie sviluppate le quali, in molti casi, hanno dovuto soccorrere con risorse pubbliche a debito il crollo di colossi della finanza privata.*

*La rilevanza della distribuzione del reddito ai fini della domanda interna delle economie mature e della crescita endogena è spesso ridimensionata in riferimento al rapido sviluppo nei paesi emergenti. Tuttavia, a noi pare che, nonostante le straordinarie potenzialità, tali aree, caratterizzate almeno nel medio periodo da livelli di consumo contenuti, non possano compensare la stagnazione dei consumi nelle economie sviluppate. Neppure possiamo realisticamente affidare ancora una volta il traino agli Stati*

*Uniti, alle prese con acuti squilibri finanziari, economici e sociali e comunque "obbligati" a ridurre il loro deficit commerciale. Per questa ragione pensiamo che l'Europa debba dotarsi di un "motore" autonomo di domanda e abbandonare un'impostazione di politica economica restrittiva, dannosa sia per sé sia per gli equilibri mondiali. È chiaro che il motore autonomo non può essere alimentato da un ulteriore aumento dall'indebitamento pubblico e privato dei paesi dell'Unione. Per molti di essi questa strada è preclusa dalla presenza di stock di debito pubblico già molto elevati e aggravati dalla recente crisi.*

*Per uscire dalle prospettive di stagnazione ed elevata disoccupazione strutturale, in particolare giovanile e femminile, cui si trova di fronte l'Europa ed evitare rischi seri per la moneta unica e, inevitabilmente, per l'assetto istituzionale, indichiamo quattro linee di policy, in larga misura condivise dai partiti progressisti europei.*

*Un'agenzia europea per il debito per acquistare i titoli dei paesi aderenti ed emettere titoli di debito europei (eurobonds) garantiti in modo collettivo.*

*Un piano europeo di investimenti per l'occupazione, l'ambiente e l'innovazione, alimentato dalle risorse raccolte attraverso l'emissione di eurobonds, l'introduzione di specifici strumenti fiscali a livello europeo, tra i quali la Financial Transaction Tax e il rafforzamento della tassazione ambientale, oltre agli interventi della Banca europea degli investimenti e del fondo infrastrutturale "Marguerite". Le linee di intervento dovrebbero seguire le indicazioni del Patto europeo per il lavoro e il progresso sociale, approvato dal Consiglio del PSE tenutosi il 2-3 dicembre 2010 a Varsavia. Un piano per innalzare e riequilibrare la crescita delle diverse aree della moneta unica. Un piano complementare all'avanzamento del mercato interno come raccomandato dal*

*“Rapporto Monti”. Un piano in controtendenza rispetto alla logica di “non interferenza” seguita negli ultimi anni dalle istituzioni comunitarie di fronte ai rischi di desertificazione industriale di intere regioni.*

*Uno “standard retributivo” europeo per coinvolgere i paesi in surplus nel processo di aggiustamento delle bilance commerciali. Lo standard retributivo implica un allineamento della dinamica delle retribuzioni reali con quella della produttività, intesa in termini aggregati, generali o settoriali (e dunque oltre la tenuta del potere d’acquisto). In presenza di squilibri, i paesi caratterizzati da surplus commerciale sistematico e da dinamiche retributive al di sotto dello “standard” dovrebbero accelerare la crescita delle retribuzioni oltre la variazione della produttività per contribuire all’assorbimento degli avanzi con l’estero. Viceversa, i paesi in deficit con l’estero dovrebbero allineare l’aumento delle retribuzioni alla produttività e, soprattutto, attuare politiche per accrescerla.*

*Una più equilibrata distribuzione del reddito da lavoro, sia primaria (conseguita sul mercato del lavoro) sia secondaria (sostenuta da interventi di welfare e fiscali) capace di restituire potere d’acquisto e sicurezza alle famiglie.*

*In tale contesto, inseriamo il Programma Nazionale di Riforme dell’Italia. Qui, proponiamo un’analisi in cui, insieme a dati noti, sottolineiamo aspetti trascurati e letture in controtendenza. Ad esempio, misuriamo le performance del nostro paese e delle regioni italiane non soltanto in termini di indicatori economici standard (PIL pro capite, produzione industriale ecc.) ma anche in riferimento ad alcuni indicatori di “sviluppo umano”. Non è un vezzo analitico o una rincorsa delle mode del tempo. È condizione per capire meglio i nodi da affrontare e scegliere correttamente.*

*te le priorità, la sequenza delle riforme in un contesto di risorse estremamente limitate. Inoltre, rifiutiamo il paradigma duale assunto dal governo Berlusconi per leggere i ritardi italiani: il Nord che funziona e ha bisogno solo di aggiustamenti; il Sud completamente da ridefinire. Non è così. L'interruzione del processo di convergenza tra Sud e Nord del paese è intrecciata ad una perdita ancor più significativa di competitività dell'intero sistema economico nazionale e delle sue aree più forti rispetto alla media dei paesi dell'Unione europea. Ad esempio, nel 1998, il PIL per abitante del Nord-Est era pari al 137% della media dell'Unione europea a 27, mentre nel Meridione tale indicatore si fermava al 74%. Nel 2007, il Nord-Est scivolava al 125% della media UE, mentre il Meridione era al 70%. A nostro parere, l'esperienza degli ultimi trent'anni dimostra che il Sud e il Nord devono crescere insieme, oppure insieme declinano.*

*Le proposte di riforma delineate nel "nostro" NRP sono frutto dell'intenso lavoro programmatico definito nelle Assemblee Nazionali del PD (Roma, maggio 2010; Varese, ottobre 2010; Roma, febbraio 2011). La strategia di crescita sostenibile sul piano economico, sociale e ambientale per l'Italia ha due obiettivi-guida, due driver sistemici e complementari, sollecitatori e bussola di tutte le riforme di settore:*

*l'innalzamento del tasso di occupazione femminile fino a raggiungere in un decennio il 60% (ossia circa 3 milioni di donne occupate in più rispetto ad oggi);*

*l'innalzamento della specializzazione produttiva dell'Italia.*

*Tali obiettivi guidano gli investimenti sulla conoscenza, gli interventi di politica industriale e fiscale, le riforme strutturali (in particolare, le liberalizzazioni, la riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni e la riqualificazione e riduzione della spesa pub-*

blica, il modello contrattuale e la regolazione della democrazia nei luoghi di lavoro), gli investimenti per la logistica. L'obiettivo di occupazione femminile è strettamente correlato all'obiettivo di occupazione giovanile e, conseguentemente, all'obiettivo di occupazione nel Mezzogiorno.

La strategia di riforme per l'Italia è molto ambiziosa. È tale non soltanto per i vincoli di carattere culturale, economico e sociale al cambiamento progressivo. È ambiziosa in quanto deve fare i conti con un impegnativo percorso di riduzione del debito pubblico. L'esito del dibattito sui criteri di convergenza del debito pubblico è estremamente rilevante per il nostro paese. L'Italia si trova infatti a essere contemporaneamente uno dei paesi maggiormente indebitati e con la prospettiva di crescita più lenta di tutta l'UE.

Gli obiettivi di finanza pubblica di medio periodo (2020) definiti dall'Ecofin il 15 marzo scorso sono possibili e sostenibili soltanto in una strategia orientata alla crescita. Per raggiungerli proponiamo, quindi, una strada alternativa agli indirizzi di politica economica prevalenti in Italia e tra i governi dell'Unione europea, senza misure di finanza straordinaria (patrimoniali o altri interventi one-off sulle imposte), ma centrata sulle riforme per l'innalzamento del potenziale della nostra economia nel quadro di una politica economica europea per il sostegno della domanda interna. Sono due condizioni necessarie. In Italia, l'aumento del tasso di occupazione femminile e l'innalzamento della specializzazione produttiva proposte nel "nostro" NRP possono generare, rispetto allo "scenario europeo tendenziale", un aumento medio annuo del PIL pari allo 0,6-0,7%, mentre l'aumento è di circa 1,5 punti percentuali in confronto allo "scenario europeo mercantilista" (caratterizzato da minore intensità della crescita), con effetti posi-

*tivi sia sulla velocità di convergenza che sugli sforzi necessari alla riduzione del debito.*

*La strategia riformista qui tracciata consente, entro il 2020, una riduzione dello stock di debito in linea con gli obiettivi indicati dal recente Ecofin. Tuttavia, lo sforzo misurato in termini di avanzo primario risulta decisamente inferiore (in media annua, circa 1,5 punti percentuali di PIL in meno nell'improbabile "scenario europeo tendenziale"; circa 2 punti di PIL in meno nel più probabile "scenario europeo mercantilista"). Inoltre, gli effetti di uno stabile innalzamento del PIL potenziale accelerano la velocità di abbattimento del debito nel lungo periodo rispetto allo "scenario europeo" (sia tendenziale che mercantilista): secondo la strategia riformista, il percorso di convergenza del debito pubblico verso il limite del 60% si può compiere in un orizzonte di circa 25 anni, mentre lo scenario europeo a tale data lascerebbe il rapporto sopra il 70%. Un'ulteriore, seppure realisticamente limitata, accelerazione della convergenza verso gli obiettivi di debito potrebbe essere ottenuta dall'alienazione di porzioni del patrimonio demaniale effettivamente alienabili, sia dello Stato che degli Enti territoriali.*

*In sintesi, proponiamo una strada percorribile orientata alla valorizzazione del lavoro per uno sviluppo sostenibile sul piano macroeconomico, sociale e ambientale in Europa e in Italia.*

Stefano Fassina  
Responsabile Economia e Lavoro  
Partito Democratico

**PARTE I**  
**L'EUROPA E L'ITALIA**



# 1 Rilanciare lo sviluppo economico, l'equità e la coesione sociale in Italia e in Europa

## 1.1 La salvaguardia dell'unità europea esige sviluppo, equità e coesione

Con 23 milioni di disoccupati, 110 milioni di cittadini a rischio povertà e un peggioramento delle condizioni e delle prospettive delle classi medie, l'Unione europea è in grave difficoltà. Occorre subito scongiurare il pericolo di un inasprimento della crisi e di una intensificazione delle pulsioni anti-europee.

Come tutti i paesi membri dell'Unione europea e dell'area euro, l'Italia è tenuta a presentare alla Commissione e al Consiglio dell'Unione una versione aggiornata del Programma di Stabilità e del Programma Nazionale di Riforma (National Reform Programme, NRP). L'importanza di tali documenti è stata accresciuta dalla recente decisione di istituire un "Semestre europeo", volto a migliorare il coordinamento ex ante delle politiche economiche nazionali. L'NRP si sviluppa e si inserisce nel quadro di stringenti vincoli sovranazionali.

Va riconosciuta innanzitutto la positività dei cambiamenti che tale nuova procedura introduce nella *governance* comunitaria. Nonostante alcune contraddizioni, tra cui spicca la dominanza della dimensione intergovernativa rispetto alla valorizzazione degli organi rappresentativi, e nonostante i dubbi che anche nel presente documento avremo modo di esplicitare rispetto alle linee prevalenti di politica economica, si tratta di cambiamenti che presentano importanti potenzialità, nel segno di un rafforzamento della politica economica comune.

La crisi economica globale iniziata nel 2007 ha posto in eviden-

*La crisi economica globale iniziata nel 2007 ha posto in evidenza le fragilità strutturali e le contraddizioni interne all'assetto istituzionale dell'Unione europea e della zona euro*

za le fragilità strutturali e le contraddizioni interne all'assetto istituzionale dell'Unione europea e della zona euro. La grande recessione del 2008-2009 ha accresciuto le disuguaglianze sociali e le diverse velocità di ripresa economica nel 2010 hanno accentuato gli squilibri tra i paesi dell'Unione. Le politiche economiche restrittive adottate nel corso degli ultimi mesi hanno reso ancora più incerto lo scenario macroeconomico europeo e anziché attenuare le tensioni sui mercati finanziari rischiano di alimentarle. Per salvaguardare il processo di unificazione si rende necessaria una revisione delle politiche economiche dell'Unione. Ma prima ancora è urgente un profondo riorientamento della sua stessa cultura economica, per costituire saldi legami tra stabilità finanziaria da un lato e sviluppo economico, equità sociale e riequilibrio territoriale dall'altro, creando per questa via adeguate condizioni generali di benessere materiale e di progresso civile.

## 1.2 La crisi, l'economia mondiale, l'Europa

Poiché ogni cura efficace presuppone una corretta diagnosi, occorre partire da un esame della crisi economica mondiale e della connessa crisi dell'unità europea. Sulle determinanti della crisi finanziaria deflagrata nel 2008 il dibattito è ancora aperto. Si confrontano interpretazioni alternative che individuano le responsabilità ora nella carente regolazione dei mercati finanziari, ora in errori nella politica monetaria, ora in squilibri strutturali nelle sottostanti variabili reali.

La ricerca di una spiegazione unica a un fenomeno economico così complesso è un esercizio che rischia di portare a interpretazioni e terapie sbagliate o, per lo meno, incomplete. Siamo convinti che l'origine della crisi vada infatti ricercata nell'interazione non banale fra squilibri finanziari e reali, mediati da politiche

*In molti casi prevale, nella definizione della risposta alla crisi, un'interpretazione parziale, che sottovaluta il ruolo degli squilibri reali ed enfatizza in modo quasi esclusivo il nesso di causalità che dalla crisi puramente finanziaria si trasmette all'economia reale*

macroeconomiche probabilmente inadeguate alla gestione di una fase complessa e delicata come quella inaugurata dall'ingresso nel mercato mondiale di nuovi e importanti attori globali come Cina, India e Brasile. Ci sembra tuttavia che in molti casi prevalga, nella definizione della risposta alla crisi, un'interpretazione parziale, che sottovaluta il ruolo degli squilibri reali ed enfatizza in modo quasi esclusivo il nesso di causalità che dalla crisi puramente finanziaria si trasmette all'economia reale. Per quanto riguarda l'Europa, anche quando si prendono in considerazione gli squilibri reali, l'attenzione si rivolge quasi esclusivamente ad aspetti quali la spesa statale fuori controllo, il controllo del debito pubblico, i salari troppo alti rispetto alla produttività, l'eccesso di regolamentazione del mercato del lavoro e delle merci.

Tale impostazione risulta evidente dall'analisi dei principali documenti elaborati di recente dalle istituzioni UE, tra i quali la *Europe 2020*, il progetto di riforma della *governance* europea presentato dalla Commissione europea e dalla task force guidata da Herman Van Rompuy, la *Annual Growth Survey* pubblicata nel gennaio 2011 e le bozze del Patto per la competitività di recente proposte al Consiglio dell'Unione dai rappresentanti dei governi tedesco e di altri paesi. Anche se in misura minore rispetto al passato, traspare una visione che sostanzialmente ribadisce la fiducia nella capacità dei meccanismi spontanei del mercato di garantire la piena occupazione e l'allocazione efficiente dei capitali e del lavoro, di correggere autonomamente gli eccessi speculativi e gli squilibri dei conti con l'estero, di generare una crescita economica sostenuta e sostenibile.

Sia nell'interpretazione della crisi che nell'individuazione delle vie di uscita da essa, sembrano essere del tutto sottovalutati i problemi legati alla domanda aggregata. Uno dei fattori che ha maggiormente inciso e tuttora incide da questo punto di vista è

*Negli anni precedenti la crisi, una risposta all'erosione del reddito disponibile è stata data, soprattutto nei paesi anglosassoni, dall'espansione del credito al consumo*

l'aumento della disegualianza nella distribuzione del reddito, in particolare da lavoro, e della ricchezza, che ha caratterizzato quasi tutti i paesi dell'OCSE ma gli Stati Uniti in particolare, e che ha progressivamente compresso il potere d'acquisto delle famiglie, non solo quelle più povere ma anche quelle in classi di reddito intermedie. Una pluralità di circostanze ha concorso all'aumento della disuguaglianza: la pressione concorrenziale dovuta alla rapida globalizzazione dei mercati; il cambiamento di paradigma tecnologico che ha premiato i lavoratori qualificati; l'elevata mobilità dei capitali, che ha spostato il peso della tassazione verso il lavoro; scelte di politica economica che hanno portato a una riduzione della progressività della tassazione, a un restringimento del perimetro del welfare, a una compressione dei diritti sociali e del lavoro; scelte politiche di indebolimento delle organizzazioni sindacali e della contrattazione collettiva. Ad aggravare la situazione c'è il fatto che la rapida crescita economica nei paesi emergenti non è stata accompagnata da una dinamica della domanda tale da compensare la stagnazione dei consumi nelle economie sviluppate.

Negli anni precedenti la crisi, una risposta all'erosione del reddito disponibile (non soltanto quello delle *working classes*, ma in larga misura anche delle classi medie) è stata data, soprattutto nei paesi anglosassoni, dall'espansione del credito al consumo. Il boom dei valori della ricchezza finanziaria e immobiliare ha contribuito a garantire il livello di consumi delle famiglie e ha permesso di coprire gli effetti di una tendenza pluridecennale di aumento della disegualianza che ha penalizzato i redditi bassi e medi. Tale processo è stato anche agevolato da un ingente afflusso di capitali, che si è riversato con sempre maggiore intensità sull'economia americana sia dall'Europa sia dalle economie emergenti e dai produttori di materie prime. Attraverso la molti-

plicazione degli strumenti di diversificazione, la trasformazione del rischio e l'espansione dell'offerta di strumenti di debito per le famiglie, il sistema finanziario americano ha attratto una quantità di capitali tale da sostenere il valore di mercato del dollaro, pur in presenza di un crescente deficit commerciale. Gli Stati Uniti hanno così potuto svolgere il ruolo di "spugna assorbente" della produzione mondiale delle eccedenze produttive del resto del mondo. Tutto ciò ha aggravato gli squilibri mondiali sorti nel corso degli anni a seguito del crollo del regime di Bretton Woods. L'esito di questo processo è stata la crisi iniziata nel 2008, di cui la compressione della capacità di spesa delle famiglie americane ha rappresentato dunque una determinante cruciale.

All'emergere di crescenti squilibri ha per altro verso contribuito la scelta, perseguita da alcuni paesi sviluppati, di sostituire la carente domanda interna di consumi incrementando le esportazioni. Basti pensare agli orientamenti di politica economica prevalenti in Germania: forte contenimento dei salari in rapporto alla produttività, compressione della spesa interna, conseguente tendenza sistematica ad accumulare surplus commerciali verso l'estero (in particolare verso il resto della UE) e crescente propensione delle istituzioni finanziarie tedesche a erogare credito ai paesi in deficit commerciale. Fra questi ultimi emergono, per motivi diversi, proprio quelli che negli ultimi mesi sono stati sottoposti dai mercati alle pressioni più significative, mettendo a rischio la tenuta della moneta unica: la Grecia, l'Irlanda, la Spagna, il Portogallo e la stessa Italia. In Irlanda e in Spagna si è innescato un meccanismo di crescita dei valori finanziari e immobiliari, del debito privato e quindi della domanda che sotto molti aspetti replicava su scala ridotta il "motore" americano. In Italia ha contato in misura rilevante la crisi competitiva del paese, dovuta a una crescita stentata della produttività e a una conseguente crescita del

*Nella zona euro si è creato uno scenario in cui l'economia più forte, quella tedesca, anziché fungere da traino, si è agganciata alla crescita della domanda dei paesi in deficit con l'estero, contribuendo in misura significativa a finanziare tali disavanzi*

costo unitario del lavoro, nonostante il modesto andamento dei salari. In Grecia ha pesato una gestione alquanto discutibile e disinvolta del bilancio pubblico da parte dei vari governi che si sono succeduti. Nella zona euro si è così creato uno scenario in cui l'economia più forte, quella tedesca, anziché fungere da traino, si è agganciata alla crescita della domanda dei paesi in deficit con l'estero, contribuendo in misura significativa a finanziare tali disavanzi.

Se le carenze nella vigilanza e il deficit di regolazione dei mercati finanziari hanno consentito l'ingrossarsi a dismisura della bolla speculativa, è invece negli squilibri sottostanti di natura reale che va ricercata la condizione ultima per l'emergere della crisi del 2008 e della successiva fase di instabilità che ha coinvolto la valuta europea. Non è dunque pensabile che la crescita mondiale possa avviarsi su una traiettoria equilibrata e sostenibile senza un intervento che rimuova tali squilibri.

### 1.3 La risposta alla crisi: la stabilizzazione della finanza pubblica non basta

È noto l'effetto che la crisi e le politiche messe in atto per contrastarla hanno avuto sulle finanze pubbliche dei paesi della zona euro. Sono stati rapidamente cancellati anni di sforzi che i vari governi avevano messo in campo per ridurre il peso e gli oneri del debito pubblico. La situazione debitoria complessiva dell'Unione europea, che sembrava avviata su un sentiero virtuoso, è peggiorata notevolmente, passando dal 59% del 2007 a oltre l'80% del PIL nel 2010. Questo forte deterioramento delle finanze pubbliche è dovuto sia all'effetto di un tasso di crescita reale negativo registrato nel corso del 2009 (-4,2%) sia al costo delle misure discrezionali a sostegno della domanda aggregata e del

*La crisi del debito pubblico non deriva principalmente da irresponsabili scelte di finanza pubblica dei paesi in difficoltà, ma dagli squilibri emersi nel settore privato dell'economia*

sistema finanziario che i governi hanno dovuto attuare e che hanno portato a un drastico aumento del deficit di bilancio in quasi tutti i paesi. Sebbene a partire da quest'anno numerose misure di stimolo verranno meno, il rapporto debito/PIL dovrebbe continuare ad aumentare quasi ovunque.<sup>1</sup>

Bisogna affermare con chiarezza che la crisi del debito pubblico, prescindendo dal caso della Grecia, non deriva principalmente da irresponsabili scelte di finanza pubblica dei paesi in difficoltà, ma dagli squilibri emersi nel settore privato dell'economia, alimentati dal sistema finanziario dell'intera Unione europea che ne ha a lungo tratto elevati rendimenti. Gli intermediari europei, operanti in un mercato ormai fortemente integrato, dapprima hanno tratto vantaggio da una regolamentazione e da sistemi di sorveglianza nazionali frammentati, non in grado di frenare e valutare i rischi sistemici del loro operato; poi, con lo scoppio della crisi, si sono trovati nelle condizioni di trasferire le loro perdite effettive o potenziali sui bilanci pubblici nazionali, soprattutto su quelli dei paesi più duramente colpiti dalla crisi finanziaria, e sul bilancio della Banca centrale europea. Né gli Stati né la stessa Banca centrale potevano infatti astenersi dall'intervenire in loro soccorso al fine di evitare l'amplificarsi di una crisi economica e finanziaria senza precedenti nel secondo dopoguerra. Un debito privato insostenibile, da cui gli intermediari hanno tratto guadagni ingenti, si è così tradotto in una fortissima crescita del debito pubblico, evitando al sistema finanziario sia dei paesi deboli sia dei paesi forti di pagare lo scotto del riequilibrio. È quindi corretto interpretare i recenti interventi concertati a sostegno del debito pubblico dei paesi in difficoltà come un provvedimento che salvaguarda sia i paesi e i cittadini più duramente colpiti dalla crisi dei debiti sovrani, sia i sistemi finanziari dei paesi

---

<sup>1</sup> Alcune previsioni sulla dinamica del debito mostrano che in assenza di interventi di politica monetaria e fiscale l'indebitamento medio dell'Unione salirà oltre il 100% del PIL entro il 2015 e continuerà ad aumentare fino a superare il 130% del PIL entro il 2020.

più solidi, fonte dei capitali che hanno alimentato gli squilibri da cui la crisi del debito trae origine.

Mentre nelle scorse settimane la Banca centrale europea e lo European Financial Stability Facility erogavano la liquidità necessaria per garantire la sostenibilità a breve termine dei debiti pubblici dei paesi sottoposti alle pressioni dei mercati, i rapporti ufficiali della UE sollecitavano questi stessi paesi ad attuare un "rigoroso consolidamento di bilancio" per ripristinare le condizioni di solvibilità di lungo periodo dei debiti. Al fine di rafforzare questa tendenza, le proposte di modifica della *governance* europea avanzate nel corso del 2010 suggeriscono, tra le altre cose, l'introduzione del principio di una "politica di bilancio prudente", in modo da imporre ai paesi in difficoltà dei vincoli più restrittivi di quelli previsti dal Patto di stabilità. Nelle bozze del Patto per la competitività si propone di elevare i vincoli sul deficit pubblico al rango di norme costituzionali. Nei documenti viene anche evocata l'opportunità di introdurre sanzioni "automatiche" per rendere cogente l'obbligo di condurre i debiti pubblici verso il parametro del 60% del PIL. È inoltre prevista l'introduzione di una norma che imporrà un sostenuto ritmo di convergenza del debito verso il limite del 60% pari a un ventesimo dell'eccedenza per ogni anno (emendamenti al Regolamento 1467/97). Al fine dell'applicazione delle eventuali sanzioni per la violazione dei criteri si dovrà tenere conto di tutti i fattori rilevanti, fra i quali una crescita estremamente bassa, la struttura del debito pubblico, l'indebitamento del settore privato e le passività implicite associate. Il riferimento all'indebitamento privato e alla considerazione di altri possibili elementi potrebbe aprire l'eventualità di individuare percorsi di rientro alternativi che non penalizzino l'ancora debole ripresa economica e non generino tensioni sociali. Su questo punto, tuttavia, è ancora aperto un dibattito che risentirà inevita-

*Una politica restrittiva rischia di deprimere le prospettive di crescita dell'area e di deteriorare ulteriormente le condizioni di solvibilità dei debitori, siano essi pubblici o privati*

bilmente anche delle discussioni che stanno parallelamente avvenendo in sede di G20.

La linea di indirizzo sin qui perseguita si basa dunque su uno scambio tra erogazione di liquidità a breve termine e impegno ad attuare nuove strette di bilancio. Le politiche restrittive vengono ritenute indispensabili per ripristinare la stabilità macroeconomica dell'Unione e per ridurre la volatilità dei mercati. Si assume che gli effetti recessivi da esse determinati siano trascurabili, grazie ai presunti effetti espansivi di politiche fiscali restrittive. Vi è la convinzione che l'abbattimento del debito pubblico, accrescendo il reddito futuro atteso dai consumatori, indurrà le famiglie ad aumentare i consumi. Il problema è che tale visione non trova riscontro nelle verifiche empiriche: in generale, infatti, la riduzione del debito pubblico è correlata a un calo della domanda e della produzione.<sup>2</sup>

La linea d'azione descritta rischia di produrre effetti esattamente opposti a quelli annunciati. Una politica restrittiva rischia di deprimere le prospettive di crescita dell'area e di deteriorare ulteriormente le condizioni di solvibilità dei debitori, siano essi pubblici o privati. Va infatti ricordato che la sostenibilità del debito – sia esso pubblico o privato – non dipende semplicemente dalla dimensione del medesimo. Essa riflette una serie articolata di fattori, tra i quali assume particolare rilievo l'esistenza di un differenziale positivo fra il tasso di crescita del reddito e il tasso di interesse sui prestiti. Nel caso del debito pubblico, quindi, più lenta è la crescita del PIL, minore sarà la capacità di far fronte alle obbligazioni di pagamento degli interessi sui titoli emessi. Nemmeno l'ipotesi di un potenziamento e di una stabilizzazione degli aiuti previsti dal fondo salva-Stati EFSF potrebbe fornire una via d'uscita: i tassi a cui i governi possono prendere a prestito dal fondo paiono troppo elevati rispetto ai tassi di crescita attual-

---

<sup>2</sup> Si veda al riguardo l'ultimo World Economic Outlook del Fondo monetario internazionale (ottobre 2010, cap. XX). Si vedano, inoltre, i numerosi interventi del premio Nobel per l'economia Joseph Stiglitz in occasione della crisi asiatica e, in seguito, in merito alla gestione della crisi argentina.

*È irresponsabile alimentare la convinzione che si possa uscire dalla crisi scaricando l'onere dell'aggiustamento sui soli paesi in maggiore difficoltà*

mente previsti per i singoli paesi.<sup>3</sup> Vi è quindi la concreta possibilità che in futuro alcuni di questi paesi non siano pienamente in grado di onorare i debiti.

Il pericolo che si sta correndo in questa fase è di alimentare una vera e propria deflazione da debiti, ossia una caduta dei redditi disponibili rispetto agli oneri finanziari. Se questa si verificasse, i rischi di insolvenza diventerebbero tangibili e i mercati sarebbero inondati da vendite in massa di titoli. La zona euro potrebbe non reggere a simili contraccolpi. È pertanto irresponsabile alimentare tra i cittadini europei la convinzione che si possa uscire dalla crisi scaricando l'onere dell'aggiustamento sui soli paesi in maggiore difficoltà e muoversi con convinzione verso l'attuazione di un programma che porti a una comune responsabilità dell'Unione nella gestione di almeno parte del debito pubblico.

Proseguendo lungo questa via si rischia inoltre di alimentare, anche nei paesi solventi, draconiani tagli alla spesa sociale e nell'erogazione di beni e servizi essenziali, che potrebbero accrescere inefficienze e ridurre l'equità e la coesione sociale. Se, come riteniamo, la spesa sociale contribuisce a definire un'equilibrata distribuzione del reddito e una protezione dai rischi non assicurabili privatamente, tali manovre potrebbero inoltre accentuare l'effetto recessivo.

#### 1.4 Sostenere la crescita, correggere gli squilibri

Occorre allora delineare una via d'uscita alternativa per il futuro dell'Unione, una via che risulti sostenibile nel medio-lungo periodo. È necessario in primo luogo un intervento concertato che riduca il rischio di default per i paesi a più alto rischio e metta al riparo l'euro.

<sup>3</sup> La Grecia e l'Irlanda si trovano a prendere a prestito a un tasso del 6% in presenza di una dinamica del PIL nominale assai modesta sia per l'anno in corso (rispettivamente -0,8% e 1,6%) sia per quelli successivi. Si veda Commissione europea, *Autumn Forecast*, 2010.

*Misure di stabilizzazione anche coraggiose non possono essere risolutive se non saranno affrontati e risolti, con iniziative adeguate, gli squilibri che sono stati alla base dell'emergere della crisi*

---

<sup>4</sup> Su questa linea ad esempio la proposta avanzata dal primo ministro lussemburghese Jean Claude Juncker e dal ministro delle Finanze italiano Giulio Tremonti. Vedi anche l'audizione di Vincenzo Visco al Committee on Economic and Monetary Affairs (ECON) del Parlamento europeo il 10 gennaio 2011.

<sup>5</sup> Si pone ovviamente un problema redistributivo, visto che i paesi a più basso rischio si troverebbero implicitamente a sussidiare quelli ad alto rischio, e vista la possibilità di incoraggiare l'azzardo morale da parte di questi ultimi. Riteniamo tuttavia che, rispetto ai costi di interventi emergenziali, la soluzione prospettata sarebbe vantaggiosa anche per i paesi a basso rischio.

**Un'agenzia europea per il debito** Negli ultimi mesi sono state avanzate o riprese numerose proposte che prevedono la predisposizione di un piano di parziale trasferimento all'Unione dei debiti pubblici dei singoli paesi e l'istituzione di un'agenzia europea per il debito.<sup>4</sup> Pur restando alcune differenze tra le varie proposte nella definizione di dettagli anche rilevanti, l'idea è quella di superare gli strumenti provvisori creati per soccorrere i paesi in difficoltà (l'EFSF e l'EFSM), prevedendo che tale agenzia possa acquistare i titoli dei paesi aderenti ed emettere titoli di debito europei (*eurobonds*) garantiti in modo collettivo. L'agenzia contribuirebbe alla creazione di un mercato dei titoli di debito europeo che ridurrebbe i rischi di liquidità della unione monetaria e rafforzerebbe il ruolo internazionale dell'euro. Eliminerebbe infine la necessità di studiare interventi di sostegno ad hoc, come è successo per Grecia e Irlanda. La presenza della garanzia collettiva con il coinvolgimento dei paesi a più alto *rating* consentirebbe l'emissione di debito a un tasso di interesse inferiore a quello ottenibile in media da ciascuno dei paesi partecipanti, e la presenza di un tasso unico ridurrebbe il rischio di attacchi speculativi.<sup>5</sup>

Tuttavia, misure di stabilizzazione anche coraggiose non possono essere risolutive se non saranno affrontati e risolti, con iniziative adeguate, gli squilibri che sono stati alla base dell'emergere della crisi, e che abbiamo brevemente discusso in precedenza. I documenti UE definiscono una strategia focalizzata quasi esclusivamente sull'aumento della competitività dei paesi europei rispetto alle altre aree del mondo; riduzione dei costi, maggiore produttività, maggiore partecipazione al lavoro, che erano gli obiettivi chiave dell'Agenda di Lisbona, vengono oggi riproposti nella strategia *Europe 2020* e nella *Annual Growth Survey* del 2011.

Ma una tale strategia può risultare efficace solo in presenza di un'adeguata dinamica della domanda, che né il mercato interno né il resto del mondo appaiono capaci di garantire. Sono infatti incerti, e con tutta probabilità insufficienti a sostenere la domanda, gli incrementi di potere d'acquisto che ci possiamo aspettare da interventi "dal lato offerta", quali le liberalizzazioni dei mercati dei beni e servizi. Allo stesso tempo, è illusorio sperare che tale domanda venga, almeno nel medio periodo, dai paesi emergenti, ancora caratterizzati da livelli di consumo contenuti, o dagli Stati Uniti, ancora alle prese con le conseguenze della recente crisi, e comunque "obbligati" a ridurre il loro deficit commerciale.

Per questa ragione pensiamo che l'Europa debba dotarsi di un "motore" autonomo di domanda, abbandonando un'impostazione di politica economica restrittiva, dannosa sia per sé sia per gli equilibri mondiali.

È chiaro che tale sostegno non può venire da un ulteriore aumento dell'indebitamento pubblico e privato dei paesi dell'Unione. Per molti di essi questa strada è preclusa dalla presenza di stock di debito pubblico già molto elevati e aggravati dalla recente crisi. Ancora una volta, è l'Unione che può svolgere un ruolo di impulso.

**Un piano europeo di investimenti per l'occupazione, l'ambiente e l'innovazione** Il motore autonomo di domanda dovrebbe essere alimentato dalle risorse raccolte attraverso l'emissione di *eurobonds* e l'introduzione di specifici strumenti fiscali a livello europeo, tra i quali la Financial Transaction Tax<sup>6</sup> e il rafforzamento della tassazione ambientale (anche attraverso un intervento sull'Emission Trading Scheme). Inoltre, dovrebbero aggiungersi gli interventi della Banca europea degli investimenti e del fondo

---

<sup>6</sup> A questo proposito si vedano le risoluzioni adottate dal Parlamento europeo il 10 marzo 2010, il 20 ottobre 2010 e l'8 marzo 2011.

infrastrutturale "Marguerite" (costituito dalle Casse depositi e prestiti di importanti paesi europei) da potenziare sia per numero di istituzioni nazionali partecipanti sia per dotazione di capitali. Infine, si dovrebbero nettamente migliorare l'efficienza e l'efficacia degli schemi esistenti. È il caso, ad esempio, dei fondi strutturali, per i quali è urgente ripristinare la disponibilità di risorse per il cofinanziamento nazionale, ottusamente sacrificate in nome dell'austerità, prevedendo inoltre un aumento della quota di cofinanziamento comunitario.<sup>7</sup>

Tali risorse dovrebbero finanziare investimenti per infrastrutture, formazione del capitale umano, consumi collettivi e per il rafforzamento di una politica industriale europea che incoraggi l'innovazione, soprattutto nel campo della sostenibilità ambientale e dell'efficienza energetica. Le linee di intervento dovrebbero seguire le indicazioni del Patto europeo per il lavoro e il progresso sociale, approvato dal Consiglio del PSE tenutosi il 2-3 dicembre 2010 a Varsavia.

Il piano descritto dovrebbe agire non solo come fattore propulsivo dell'economia europea, ma anche come elemento di riequilibrio della crescita nelle sue diverse aree, operando in controtendenza rispetto alla logica di "non interferenza" che ha caratterizzato negli ultimi anni le istituzioni comunitarie e ha finito per generare preoccupanti fenomeni di desertificazione industriale di intere regioni, con gravi conseguenze anche sui livelli occupazionali. Un piano che non abbia caratteristiche puramente anticongiunturali, ma contribuisca a innalzare in modo strutturale la produttività. Un programma che agisca insieme sul lato della domanda e su quello dell'offerta.

I documenti UE esortano a puntare sulla crescita della competitività anche in relazione all'esigenza di riassorbire gli squilibri

---

<sup>7</sup> La mancata esclusione dal Patto di stabilità delle risorse destinate al cofinanziamento dei fondi strutturali rende in molti casi inutilizzabile tale fonte di finanziamento, sottraendo ingenti risorse alle politiche di sviluppo.

*Nel tentativo di inseguire i paesi in surplus nella corsa al contenimento dei costi, dei salari e della spesa l'intera economia europea rischia di soffrire di una carenza strutturale di domanda*

commerciali tra i paesi membri della zona euro. I paesi caratterizzati da una tendenza sistematica al deficit con l'estero sono chiamati a esercitare un maggior controllo sui salari e sulla spesa al fine di accrescere le esportazioni, ridurre le importazioni e riportare in equilibrio i conti esteri.

Le bozze del Patto per la competitività richiamano i paesi tendenti al disavanzo a cancellare i meccanismi di indicizzazione dei salari. In tutti i documenti ufficiali, solo pochi accenni vengono dedicati alla opportunità che anche i paesi in surplus con l'estero partecipino al riequilibrio tramite politiche di espansione delle retribuzioni e della spesa. In ogni caso, nessuna proposta è stata finora avanzata per rendere cogente l'obiettivo del riequilibrio tra paesi in deficit e in surplus con l'estero. Ancora una volta, queste indicazioni paiono trovare giustificazione all'interno di uno schema interpretativo che troppo ottimisticamente attribuisce al mercato una capacità spontanea di condurre all'equilibrio macroeconomico, e che non assegna alcun ruolo alla domanda aggregata.

L'esortazione ad accrescere la competitività può infatti rivelarsi un problema, anziché una soluzione. Se la ricerca della competitività avviene attraverso una riduzione della domanda privata interna, essa può alimentare processi deflazionistici e recessivi. Nel tentativo di inseguire i paesi in surplus nella corsa al contenimento dei costi, dei salari e della spesa l'intera economia europea rischia di soffrire di una carenza strutturale di domanda. Che l'interazione non cooperativa fra Stati possa condurre a tale indesiderabile esito è tristemente noto ai conoscitori delle vicende del secolo scorso. Proprio per scongiurare simili pericoli occorre un approccio coordinato alla riduzione degli squilibri commerciali fra paesi. In particolare, crediamo che sia necessario coinvolgere anche i paesi più competitivi e tendenti al surplus nel proces-

so di riequilibrio in termini più espliciti e cogenti di quanto si sia fatto finora. Nello spirito della "clausola della valuta scarsa", originariamente contenuta nello Statuto del Fondo monetario internazionale,<sup>8</sup> è necessario che il riequilibrio tra i conti con l'estero avvenga non soltanto dal lato dei paesi in deficit commerciale ma anche dal lato dei paesi in surplus. Si tratta di immaginare meccanismi efficaci per sollecitare i paesi che persistono in una situazione di avanzo nei conti con l'estero a farsi carico dell'onere dell'aggiustamento anche attraverso l'attuazione di politiche espansive.

**Uno "standard retributivo" europeo per correggere gli squilibri tra paesi** L'introduzione di uno "standard retributivo" europeo rappresenta un possibile criterio in grado di coinvolgere i paesi in surplus nel processo di aggiustamento delle bilance commerciali. L'andamento delle retribuzioni in rapporto alla produttività del lavoro contribuisce, infatti, a determinare l'andamento dei conti con l'estero, non solo attraverso l'impatto sui costi relativi ma anche tramite un effetto sulla distribuzione del reddito e quindi sui consumi. I paesi caratterizzati da un declino del costo del lavoro unitario, e in particolare del rapporto salari/produttività, tendono al surplus commerciale, e viceversa. All'assorbimento di questi squilibri potrebbe contribuire un sistema che induca i paesi membri dell'Unione a rispettare uno "standard", consistente in una crescita delle retribuzioni reali in linea con la crescita della produttività, intesa in termini aggregati, generali o settoriali (andando dunque oltre la tenuta del potere d'acquisto). In particolare, i paesi caratterizzati da surplus commerciale sistematico e da dinamiche retributive al di sotto dello "standard", dovrebbero essere indotti ad accelerare la crescita delle retribuzioni oltre la dinamica della produttività per contribuire all'assorbimento

---

<sup>8</sup> Articles of Agreement of the International Monetary Fund, article VII (ex VIII).

*La proposta di  
"standard retributivo"  
rappresenta  
un'alternativa alle recenti  
proposte di eliminazione  
dei residui meccanismi  
esistenti di  
indicizzazione dei salari*

degli avanzi con l'estero. Viceversa, i paesi in deficit con l'estero dovranno allineare l'aumento delle retribuzioni alla produttività e, soprattutto, attuare politiche per accrescerla. Siamo consapevoli che una simile proposta richiede la definizione di numerosi dettagli tecnici e la predisposizione di istituti capaci di rendere la regola cogente. La proposta richiama inoltre l'opportunità di avere, nel mercato del lavoro e nei sistemi di welfare, assetti istituzionali che, pur nel rispetto dell'autonomia contrattuale delle parti, favoriscano una dinamica della distribuzione del reddito coerente con questo obiettivo.

La proposta di "standard retributivo" rappresenta un'alternativa alle recenti proposte di eliminazione dei residui meccanismi esistenti di indicizzazione dei salari e, a differenza di queste, consentirebbe di superare la tendenza alla deflazione competitiva e allo squilibrio commerciale sistematico che sta minacciando la sopravvivenza stessa della zona euro e dell'Unione. Essa costituisce anche un avanzamento rispetto alle iniziative per l'istituzione di un salario minimo europeo. L'introduzione di minimi retributivi europei costituisce in prospettiva un obiettivo politico cruciale per la salvaguardia del potere d'acquisto, per la coesione sociale europea e per porre un argine ai rischi di deflazione e agli effetti disgreganti che ne seguirebbero per l'Unione. Tuttavia, affinché possa contribuire al riequilibrio dei conti intra-europei e alla salvaguardia dell'unione monetaria, qualsiasi proposta di salario minimo dovrebbe prevedere un collegamento con la proposta di "standard retributivo". Anche le dinamiche dei minimi retributivi dovrebbero cioè essere legate agli andamenti della produttività del lavoro nei vari paesi.

Rispetto a tale indirizzo, dovrebbero essere ridefiniti gli obiettivi della politica monetaria europea. Al fine di favorire, accanto alla

stabilità dei prezzi, il perseguimento della piena occupazione, dovrebbero essere mutate le priorità della BCE, che attualmente subordinano ogni altro obiettivo al rigido controllo dell'inflazione al di sotto del 2%, prevedendo livelli di inflazione compatibili con le diverse contingenze.

In parallelo con tali iniziative a livello comunitario, è necessario che i singoli Stati adottino misure di politica economica che aggrediscano alla radice quella che abbiamo identificato come una determinante cruciale degli squilibri alla base della crisi: la crescita della diseguaglianza e il conseguente arretramento dei consumi delle famiglie a reddito medio-basso. Il perseguimento di una più equilibrata distribuzione primaria (conseguita sul mercato del lavoro) e secondaria (sostenuta da interventi fiscali) del reddito da lavoro, capace di restituire potere d'acquisto e sicurezza alle famiglie, può rappresentare una strada per garantire un duraturo sviluppo economico e limitare gli squilibri commerciali e finanziari fra paesi. Inoltre, va tenuto conto che la capacità di spesa delle famiglie non è il puro riflesso della dinamica salariale netta; essa coinvolge la necessità di garantire a tutti l'accesso ai servizi pubblici essenziali, specialmente all'istruzione e alla sanità, nonché di rimediare a soluzioni di mercato per larga parte inefficienti e inadeguate a risolvere i problemi connessi alla protezione dai rischi sociali non assicurabili in forma privata. Una politica economica mercantilistica che, al contrario, puntasse esclusivamente sulla deflazione competitiva, sul contenimento dei bilanci pubblici e quindi sull'arretramento dei sistemi di protezione sociale, oltre ad avere pesanti ripercussioni sull'equità e sulla coesione sociale, rischierebbe di alimentare, invece che ridurre, gli squilibri economici e sociali, con pesanti rischi per la tenuta stessa dell'Unione europea.

## 1.5 I vincoli europei e la convergenza italiana

L'esito del dibattito sui criteri di convergenza del debito pubblico sarà estremamente rilevante per il nostro paese. L'Italia si trova infatti a essere contemporaneamente uno dei paesi maggiormente indebitati e con le prospettive di crescita più lenta di tutta l'UE. Il rapporto debito/PIL nel 2010 è stato pari al 119%, il rapporto deficit/PIL è arrivato fino al 4,6% e il saldo primario ha segnato un -0,1%. Allo stesso tempo la dinamica del PIL prevista per i prossimi anni risulta assai modesta, soprattutto per quanto riguarda l'anno in corso (+1,0%) e il 2012 (+1,3%). In uno scenario di questo tipo, il rispetto dei nuovi parametri sul debito richiederebbe il conseguimento di avanzi primari prossimi al 5% annuo proprio nel periodo in cui la ripresa economica sarà ancora in fase di consolidamento. Inoltre, l'implementazione di politiche fiscali restrittive in tutta l'Unione europea finirebbe per comprimere ulteriormente la già debole domanda interna, deprimendo le prospettive di crescita e affidando quasi interamente lo sviluppo futuro al motore esterno costituito dalle esportazioni. La Tabella 1 riassume il piano di rientro secondo i criteri europei nello "scenario europeo mercantilista".<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Per gli anni 2011 e 2012 sono state utilizzate le previsioni della Banca d'Italia presentate il 10 dicembre 2010 dal vicedirettore generale Ignazio Visco nella sua testimonianza alle Commissioni riunite: V (Bilancio, Tesoro e Programmazione) e XIV (Politiche dell'Unione europea) della Camera dei Deputati, V (Programmazione economica, Bilancio) e XIV (Politiche dell'Unione europea) del Senato della Repubblica.

Tabella 1. Piano di rientro nello "scenario europeo mercantilista".

Anno	Tasso di crescita nominale	Tasso di interesse nominale	Avanzo primario	Deficit/PIL	Debito/PIL
2010	2,6%	4,03%	-0,1%	-4,6%	119,0%
2011	2,6%	4,90%	1,5%	-4,3%	120,2%
2012	2,9%	5,05%	2,9%	-3,5%	119,9%
2013	3,2%	5,25%	5,5%	-0,8%	116,3%
2014	3,2%	5,35%	5,3%	-0,9%	113,0%

Anno	Tasso di crescita nominale	Tasso di interesse nominale	Avanzo primario	Deficit/PIL	Debito/PIL
2015	3,2%	5,45%	5,2%	-1,0%	110,0%
2016	3,2%	5,50%	5,0%	-1,0%	107,3%
2017	3,2%	5,50%	4,8%	-1,1%	104,7%
2018	3,2%	5,50%	4,6%	-1,1%	102,4%
2019	3,2%	5,50%	4,5%	-1,2%	100,2%
2020	3,2%	5,50%	4,3%	-1,2%	98,2%

Proponiamo invece una strada alternativa, senza misure di finanza straordinaria (patrimoniali o altri interventi *one-off* sulle imposte), ma centrata sulle riforme per l'innalzamento del potenziale della nostra economia, nel quadro di una politica economica europea orientata al sostegno della domanda interna. L'aumento del tasso di occupazione femminile e l'innalzamento della specializzazione produttiva, risultati degli investimenti sulla conoscenza, degli interventi di politica industriale e fiscale, delle riforme strutturali (in particolare, le liberalizzazioni, la riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni e la riqualificazione e riduzione della spesa pubblica, il modello contrattuale e la regolazione della democrazia nei luoghi di lavoro) e degli investimenti per la logistica, possono generare, rispetto allo "scenario europeo tendenziale", un aumento medio annuo del PIL pari allo 0,6-0,7%, mentre l'aumento è intorno a 1,5 punti percentuali di PIL rispetto allo "scenario europeo mercantile", con effetti positivi sia sulla velocità di convergenza che sugli sforzi necessari alla riduzione del debito. Nella Tabella 2 sono riportati i principali risultati per i prossimi anni nell'ipotesi di avanzo primario crescente nei primi anni e successivamente stabile al 3,5% (livello massimo raggiunto nel 1999 e 2000).

Tabella 2. Principali risultati anni 2010-2020 con avanzo primario crescente nei primi anni e successivamente stabile al 3,5%.

Anno	Tasso di crescita nominale	Tasso di interesse nominale	Avanzo primario	Deficit/ PIL	Debito/ PIL
2010	2,6%	4,03%	-0,10%	-4,6%	119,0%
2011	2,9%	4,75%	0,90%	-4,3%	119,2%
2012	3,5%	4,90%	2,50%	-3,5%	118,4%
2013	4,0%	5,05%	3,00%	-3,1%	116,6%
2014	4,4%	5,35%	3,25%	-3,0%	114,1%
2015	4,5%	5,45%	3,25%	-3,0%	111,7%
2016	4,7%	5,50%	3,25%	-2,9%	109,0%
2017	4,8%	5,50%	3,50%	-2,5%	106,0%
2018	4,9%	5,50%	3,50%	-2,3%	103,0%
2019	5,0%	5,50%	3,50%	-2,2%	99,9%
2020	5,1%	5,50%	3,50%	-2,0%	96,8%

Si può notare come in presenza di una riduzione dello stock di debito leggermente superiore al 2020 lo sforzo misurato in termini di avanzo primario medio annuo risulta decisamente inferiore nella seconda ipotesi (3% rispetto al 4,3-4,4%). Gli effetti di uno stabile innalzamento del PIL potenziale accelererebbero la velocità di abbattimento del debito nel lungo periodo rispetto allo "scenario europeo": secondo la strategia riformista, il percorso di convergenza del debito pubblico verso il limite del 60% si compirebbe in un orizzonte di circa 25 anni, mentre lo scenario europeo a tale data lascerebbe il rapporto sopra il 70% (per approfondimenti si rinvia all'Appendice).

Un'ulteriore, seppure realisticamente limitata, accelerazione della convergenza verso gli obiettivi di debito potrebbe essere ottenuta dall'alienazione di porzioni del patrimonio demaniale effettivamente alienabili, sia dello Stato che degli enti territoriali.

## 2 L'economia italiana tra bassa crescita e squilibri

L'Italia nel corso degli ultimi decenni ha sperimentato un graduale ridimensionamento del proprio tasso di sviluppo. La debolezza dell'economia italiana è peculiare anche nel confronto internazionale. Tutti gli indicatori di sviluppo evidenziano una performance peggiore rispetto a quella delle altre maggiori economie. Negli anni Duemila, prima della recessione, le stime della crescita potenziale dell'economia italiana si collocavano già al di sotto del 2%. Oggi, dopo la crisi, è opinione diffusa che le *chances* di sviluppo dei prossimi anni possano essersi abbassate ulteriormente. A partire da semplici esercizi di contabilità della crescita, si osserva come la frenata del prodotto degli anni Duemila sia dipesa principalmente dalla stagnazione della produttività totale dei fattori. La scarsa crescita è stata sostenuta dagli incrementi dell'occupazione; nei prossimi dieci anni il paese dovrà però affrontare una fase di transizione demografica che, a meno di cambiamenti significativi nel tasso di partecipazione al lavoro o nelle politiche di gestione dei flussi migratori, ridimensionerà anche questa fonte di sviluppo. È in ogni caso necessaria un'accelerazione dei ritmi di crescita della produttività. Ciò rende urgente un vasto programma di riforme, in grado di assecondare una svolta nel modello produttivo. Gli effetti della bassa crescita economica e della stagnazione della produttività sono solo in parte visibili sul tenore di vita dei cittadini. Anche in Italia come in altri paesi negli anni Duemila si è ridotto il tasso di risparmio delle famiglie ed è aumentato il rispettivo tasso di indebitamento. Abbiamo un deficit delle partite correnti del 3% del PIL, verso la metà degli anni Novanta avevamo un surplus di 3 punti di PIL. Tale andamento riflette anche la perdita di competitività del siste-

*Il decennio che si è appena concluso ha registrato un tasso di crescita medio dell'economia italiana sostanzialmente nullo, negativo in termini pro capite*

ma, legata alla stagnazione della produttività, che ha determinato una maggiore dinamica dei costi unitari rispetto ai nostri partner. L'abbassamento della crescita potenziale della nostra economia avvenuto nel corso degli ultimi venti anni è anche uno dei fattori alla base delle difficoltà dei conti pubblici. Un aumento della crescita è condizione necessaria per consentire alle finanze pubbliche di venire incontro a domande di ordine sociale destinate ad aumentare in virtù del processo di invecchiamento della popolazione dei prossimi anni.

## 2.1 La caduta della crescita potenziale dell'economia italiana

Il decennio che si è appena concluso ha registrato un tasso di crescita medio dell'economia italiana sostanzialmente nullo, negativo in termini pro capite. Tale esito descrive un forte abbassamento del ritmo di sviluppo della nostra economia non solo in una prospettiva storica, ma anche nel confronto internazionale. Siamo difatti, fra le maggiori economie avanzate, quella che ha fatto peggio, con risultati che, mediamente, sono paragonabili solamente a quelli dell'economia giapponese.

Tabella 3. La crescita nelle economie avanzate (var. % del PIL, medie annue).

	1981-1990	1991-2000	2001-2007	2001-2010
Germania	2,3	2,1	1,3	0,8
Francia	2,4	2,0	1,8	1,2
Italia	2,4	1,6	1,1	0,2
Spagna	3,0	2,9	3,4	2,0
Regno Unito	2,8	2,5	2,6	1,4
Stati Uniti	3,2	3,4	2,4	1,6
Giappone	4,6	1,2	1,6	0,7

Tabella 4. La crescita nelle economie avanzate  
(var. % del PIL pro capite, medie annue).

	1981-1990	1991-2000	2001-2007	2001-2010
Germania	2,0	1,7	1,3	0,9
Francia	1,9	1,6	1,1	0,5
Italia	2,3	1,5	0,7	-0,3
Spagna	2,6	2,5	2,0	0,7
Regno Unito	2,6	2,2	2,1	0,9
Stati Uniti	2,3	2,2	1,4	0,7
Giappone	4,1	0,9	1,5	0,7

*Già prima della crisi  
l'economia italiana  
aveva mostrato ritmi di  
crescita molto contenuti*

La posizione italiana è quindi peculiare nel panorama internazionale, riflettendo l'operare di fattori specifici del contesto nazionale, che vanno al di là dei condizionamenti avversi derivanti dalla difficile congiuntura economica internazionale.

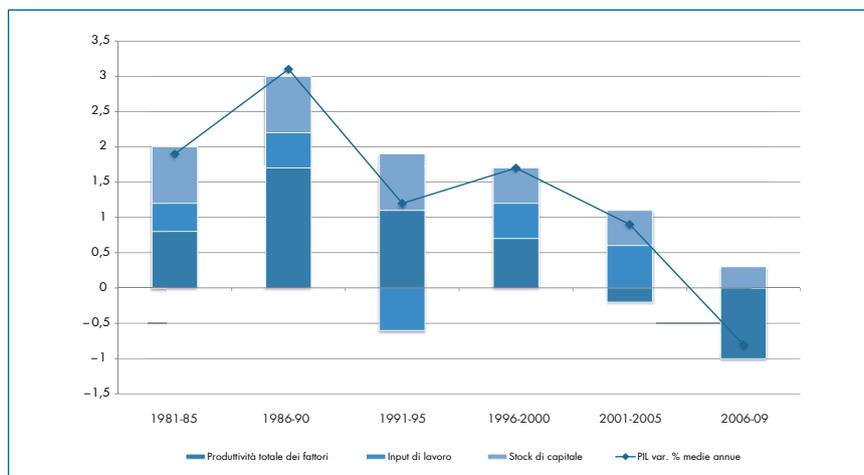
In particolare, già prima della crisi l'economia italiana aveva mostrato ritmi di crescita molto contenuti: intorno all'1,5% in media all'anno a partire dagli anni Novanta, evidenziando cioè una fragilità del processo di sviluppo indipendente da fattori di carattere congiunturale. Il dibattito si era quindi da tempo interrogato sui fattori di debolezza strutturale che potevano avere intaccato la nostra crescita potenziale.

I tentativi di proporre una diagnosi circa i fattori alla base del basso tasso di crescita dell'economia italiana hanno focalizzato l'attenzione sulle determinanti dal lato dell'offerta. La contabilità della crescita mette in luce come la domanda di lavoro e capitale non evidenzia risultati particolarmente deludenti, il che suggerisce di non enfatizzare eccessivamente i problemi relativi ai mercati dei fattori produttivi. La domanda di lavoro ha descritto, almeno sino a prima della crisi, un andamento soddisfacente, una volta tenuto conto della bassa crescita del prodotto; a ciò hanno contri-

buito dinamiche salariali modeste e i cambiamenti istituzionali che nel corso degli ultimi quindici anni hanno favorito la domanda di lavoro. D'altro canto, nonostante i limitati fabbisogni di capitale aggiuntivo, l'accumulazione si è protratta, sostenuta nel corso degli anni Duemila da un lungo periodo di condizioni di accesso al credito estremamente favorevoli, che hanno abbassato il costo del capitale per le imprese.

Nonostante la crescita dei fattori immessi nel processo di produzione, l'economia ha continuato a ristagnare, riflettendo essenzialmente l'andamento della produttività totale dei fattori. L'andamento della produttività totale dei fattori dalla metà degli anni Novanta è stato certamente un discrimine importate fra le performance dell'economia italiana e quelle degli altri paesi, e questo ha contribuito ulteriormente a spostare l'attenzione degli economisti sul lato dell'offerta più che sulle oscillazioni della domanda aggregata.

Grafico 1. La scomposizione della crescita dell'economia italiana (var. % del PIL e contributo dei fattori di crescita).



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

## 2.2 Verso un altro lost decade

*Nei prossimi anni l'attività di investimento delle imprese sarà condizionata dalla presenza di spazi di capacità inutilizzata e dal fatto che le condizioni di finanziamento degli investimenti difficilmente ritorneranno a essere favorevoli come nel corso degli anni Duemila*

Dopo un lungo periodo di crescita intorno all'1,5%, cui ha fatto seguito una contrazione cumulata del prodotto di oltre il 6% nel biennio 2008-2009, ci si domanda quali possano essere le *chances* di recupero per il nostro sistema. Sfortunatamente, anche la prima fase di inversione del ciclo non è stata per l'Italia particolarmente favorevole. Nel 2010 la crescita del PIL è stimata all'1% e anche per il 2011 i previsori nazionali non suggeriscono un risultato molto distante da quello dello scorso anno. Se i ritmi di sviluppo dovessero essere questi, decisamente inferiori a quelli ottimisticamente ribaditi nei documenti governativi, ne deriverebbe che i livelli produttivi pre crisi non verrebbero recuperati, nella migliore delle ipotesi, prima del 2014.

A tali valutazioni, orientate a una certa cautela nella quantificazione delle prospettive economiche dell'Italia concorrono sia considerazioni legate alla fase di consolidamento della finanza pubblica che verrà attuata nei prossimi anni, sia le analisi delle potenzialità di sviluppo nel medio termine.

Sulla crescita potenziale, è chiaro come le proposte di politica economica del governo non siano idonee ad affrontare il nodo della stagnazione della produttività totale dei fattori. In assenza di una reazione di *policy*, lo scenario più probabile è quello di una inerzia delle tendenze di fondo degli ultimi anni, aggravata dal basso tasso di investimenti che si preannuncia per gli anni a venire. Nei prossimi anni l'attività di investimento delle imprese sarà condizionata dalla presenza di spazi di capacità inutilizzata, e dal fatto che le condizioni di finanziamento degli investimenti difficilmente ritorneranno a essere favorevoli come nel corso degli anni Duemila. Questo frenerà l'innovazione, normalmente incorporata nelle nuove macchine, che sostituiscono le pre-

cedenti guidando quindi il processo di cambiamento tecnologico. Si tratterebbe evidentemente di un percorso di crescita per sua natura fragile se non sostenuto da una discontinuità nell'andamento della produttività totale dei fattori.

In queste condizioni, lo sviluppo resterebbe affidato al solo recupero della domanda di lavoro. Anche sull'apporto dell'occupazione alla crescita vi sono tuttavia alcune riserve: i nodi da sciogliere sono soprattutto legati all'evoluzione del mercato del lavoro nel corso della crisi, che ha evidenziato una significativa fuoriuscita di lavoratori non solo dall'area dell'occupazione, ma anche da quella delle forze di lavoro. È soprattutto nel Mezzogiorno, e prevalentemente per la componente femminile, che l'abbandono del mercato da parte di lavoratori potenziali<sup>10</sup> costituisce un esito dello "scoraggiamento", tipico di chi ha smesso di cercare lavoro nella consapevolezza di non avere opportunità concrete. Sovente questo tipo di comportamento è il preludio a un'uscita definitiva dal mercato e di costruzione di un diverso percorso di vita incentrato ad esempio sugli impegni di cura della famiglia. È per questo che l'abbassamento dei livelli occupazionali avvenuto durante la crisi potrebbe facilmente diventare almeno in parte un fatto strutturale, cioè non recuperabile nel corso della fase di successiva ripresa dell'economia.

Nel medio termine va poi anche considerato come l'economia italiana vada comunque incontro a una fase di transizione demografica, con una dimensione delle coorti in ingresso nel mercato del lavoro molto limitata, a fronte di uscite verso il pensionamento destinate a diventare più consistenti. L'offerta di lavoro non aiuta quindi a sostenere la crescita potenziale se l'evoluzione demografica naturale non è compensata dai flussi migratori o da un aumento del tasso di partecipazione. Già i dati degli ultimi anni sono eloquenti al riguardo, considerando che la crisi ha por-

---

<sup>10</sup> Si tratta di lavoratori che non sono considerati disoccupati non avendo effettuato un'azione di ricerca attiva secondo i criteri che definiscono lo status di disoccupato, e che quindi sono classificati fra gli inattivi. Molti di questi dichiarano però che sarebbero disposti a lavorare se trovasero un'occupazione; si tratta dei cosiddetti "inattivi disponibili". Naturalmente, se questi lavoratori fossero classificati fra i disoccupati aumenterebbe anche la stima del tasso di disoccupazione.

<sup>11</sup> Dato del terzo trimestre del 2010 confrontato con quello dello stesso trimestre del 2007; ma la contrazione supera il milione di posti se si tiene conto del numero dei lavoratori in Cig; è peraltro molto aumentato il numero di lavoratori part time. La misura della domanda di lavoro secondo le "unità di lavoro standard" da contabilità nazionale, che tiene conto delle ore lavorate pro capite, quantifica le perdite in 1.300.000.

<sup>12</sup> Va tenuto presente che i dati Istat su questo fenomeno non sono sufficientemente affidabili per fornire una quantificazione puntuale, essendo condizionati dai cambiamenti di carattere amministrativo che regolano i tempi delle regolarizzazioni.

I dati sono quindi indicativi più che altro di tendenze di fondo che trovano poi un riscontro statistico in parte in momenti successivi a quello dell'effettivo avvio del rapporto di lavoro.

<sup>13</sup> Sul tema si è ripetutamente scatenato in passato un dibattito relativo alla misura più corretta dell'andamento dei salari reali. I risultati cambiano a seconda del concetto di retribuzione cui si fa riferimento, al tipo di deflatore utilizzato per ottenere una misura in termini reali, al fatto che si

tato in due anni a una contrazione di 628.000 occupati<sup>11</sup> che deriva da una diminuzione di quasi 926.000 occupati fra gli italiani, e un incremento di 298.000 fra gli stranieri.<sup>12</sup> In assenza di cambiamenti della tendenza in atto, nei prossimi anni la crescita delle forze di lavoro dipenderà in misura crescente dall'apporto occupazionale degli immigrati. La dimensione quantitativa del fenomeno è tale da richiedere uno sforzo esplicito delle politiche di inserimento nel mondo del lavoro, oltre che di integrazione nel tessuto sociale.

Le politiche su questo tema sono state però troppo spesso condizionate da elementi di carattere ideologico, nonostante le stesse imprese siano consapevoli dell'importanza del ruolo dei lavoratori immigrati nel nostro sistema produttivo.

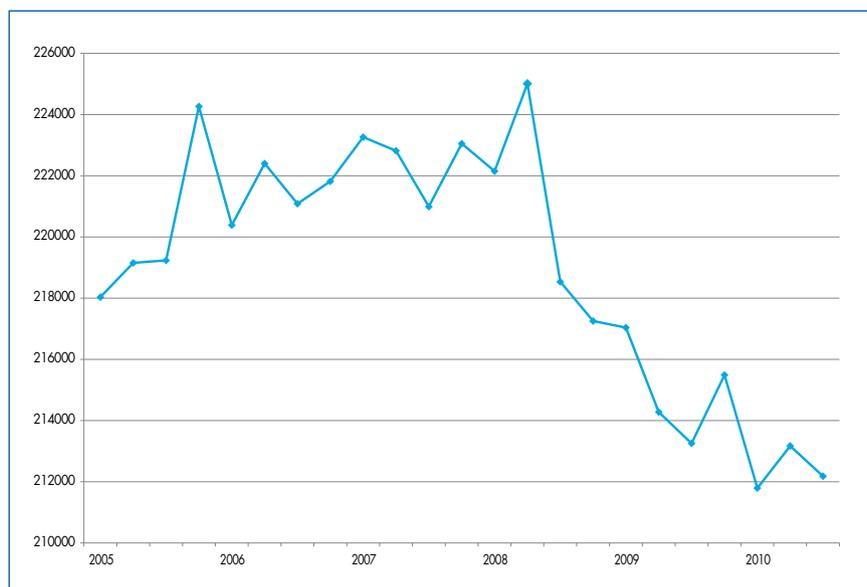
### 2.3 Le conseguenze della bassa crescita sulle famiglie italiane e sulla bilancia commerciale

Un contesto di stagnazione della produttività non può che penalizzare l'andamento del reddito delle famiglie. I salari reali in Italia hanno evidenziato per diversi anni un andamento molto debole.<sup>13</sup> Tale profilo è risultato in generale in linea con quello della produttività.

La scarsa dinamica dei salari è stata uno dei fattori alla base della debole crescita dei redditi. Il reddito disponibile a prezzi costanti è aumentato poco nel corso degli anni Duemila già prima che arrivasse la crisi: il ritmo di crescita dalla fine degli anni Novanta sino a prima della recessione è stato inferiore all'1%. I consumi non hanno mostrato performance migliori perché anche in Italia negli anni Duemila, così come accaduto in altri paesi, si è abbassato il tasso di risparmio delle famiglie. La contrazione del tasso di risparmio si è poi protratta nel biennio della crisi,

erodendo pertanto in maniera sostanziale il flusso di risparmio dei consumatori. D'altronde, è solo in questo modo che i consumatori sono riusciti a contenere il peggioramento degli standard di spesa rispetto a un livello del reddito disponibile che si è riportato nel 2010 sui livelli di fine 2000.

Grafico 2. Reddito disponibile delle famiglie  
(in termini reali; milioni di euro; sulla base del deflatore dei consumi).



faccia riferimento a un dato al lordo o al netto delle imposte e, infine, in base al periodo storico su cui è svolta l'analisi. Pur nella varietà dei risultati, è comunque condivisa l'idea che la dinamica sia risultata di fatto stagnante. Ad esempio, prendendo le retribuzioni di fatto da contabilità nazionale e deflazionandole con il deflatore dei consumi delle famiglie, rispetto al precedente massimo del 1992 queste avrebbero cumulato sino al 2010 un incremento del 6%, una variazione in media d'anno quindi pari allo 0,3%. Misure che tengono anche conto dell'aumento di pressione fiscale, soprattutto legato al *fiscal drag* del periodo, tendono poi a circoscrivere ulteriormente la dimensione di tale incremento, andando di fatto ad annullarlo.

<sup>14</sup> Per queste e per le altre indicazioni sulla situazione finanziaria delle famiglie si veda Banca d'Italia, "La ricchezza delle famiglie italiane", Supplementi al Bollettino Statistico, 2010.

Le condizioni di difficoltà dell'economia italiana stanno quindi mettendo a dura prova le famiglie, che non a caso riescono a risparmiare sempre meno. Queste negli anni Duemila hanno anche incrementato il rispettivo tasso di indebitamento di circa il 30% del reddito disponibile, soprattutto sul mercato immobiliare.<sup>14</sup> Il livello dello stock di debito delle famiglie italiane è ancora inferiore a quello di altre economie dove i consumatori sono

*Si vive all'interno di un apparente paradosso, in cui le famiglie si ritrovano a "tirare la cinghia" pur continuando nel contempo a "vivere al di sopra delle loro possibilità"*

sovra-indebitati, ma certamente la tendenza crescente degli ultimi dieci anni non è sostenibile a lungo; facile immaginare quali possano essere le prospettive per la domanda interna negli anni a venire se il credito sarà meno generoso e il tasso di risparmio interromperà il percorso di discesa.

Già i riscontri sui comportamenti di consumo nel corso della crisi appaiono preoccupanti. Nel quadriennio 2007-2010 abbiamo osservato un'evoluzione della spesa la cui debolezza non ha precedenti storici. Soprattutto, le famiglie hanno iniziato a ridurre marcatamente gli acquisti di voci tradizionalmente poco elastiche al ciclo, come i prodotti alimentari.<sup>15</sup> Il fatto che vi siano cambiamenti significativi nelle voci di spesa "obbligate" è un segnale di stretta sui bilanci delle famiglie meno abbienti, caratterizzate da valori bassi del risparmio e dei consumi discrezionali. Tutto questo suggerisce che i problemi di crescita si intersecano direttamente con questioni più ampie, di carattere anche distributivo.

La pur bassa crescita della nostra domanda interna è risultata eccessiva rispetto a quanto l'economia ci avrebbe consentito. Si vive cioè all'interno di un apparente paradosso, in cui le famiglie si ritrovano a "tirare la cinghia" pur continuando nel contempo a "vivere al di sopra delle loro possibilità". La tradizionale misura di sintesi, che tiene conto dell'evoluzione dei saldi finanziari del settore pubblico e del settore privato, è rappresentata dal saldo delle partite correnti. Quest'ultimo ha continuato a deteriorarsi costantemente negli anni: verso la metà degli anni Novanta avevamo un surplus di 3 punti di PIL, mentre il deficit del 2011 potrebbe sfiorare il 4%.

Il deficit dei conti con l'estero riflette un eccesso di domanda interna in presenza di un vincolo estero divenuto progressivamente più stringente a seguito della debolezza delle nostre esportazioni. La performance dell'economia italiana sui mercati internazio-

<sup>15</sup> Secondo i conti economici nazionali i consumi alimentari nel terzo trimestre del 2010 risultavano inferiori del 7,4% rispetto all'ultimo massimo di inizio 2007.

nali è stata particolarmente penalizzata nell'ultimo decennio, al pari di quanto accaduto in altri paesi europei come la Francia. La difficoltà a penetrare i mercati asiatici, quelli a domanda più dinamica, riflette anche la specializzazione produttiva dell'economia italiana, tradizionalmente più simile a quella dei produttori di quei paesi, essendo maggiormente focalizzata sui settori tradizionali.

Gli indicatori di cambio reale suggeriscono anche problemi sul versante della competitività dal lato dei costi, che ha favorito la riduzione delle nostre quote di mercato, e condizionato l'evoluzione dell'attività industriale. In particolare, al centro dell'attenzione vi è ancora il nodo della produttività. Una minore dinamica della produttività determina, a parità di andamento del costo del lavoro, una maggiore crescita del costo del lavoro per unità di prodotto. Tale andamento, cumulandosi per diversi anni, ha generato un deterioramento della posizione competitiva dell'industria italiana soprattutto nei confronti delle economie dell'area tedesca. Tale circostanza, che accomuna il nostro paese ad altre economie della periferia europea, potrebbe determinare spinte deflazionistiche e pressioni al ribasso sui salari nei prossimi anni.

## 2.4 Affrontare la crisi, sostenere le imprese

Dinanzi al deterioramento della competitività di prezzo le imprese italiane avevano, già prima della recessione, iniziato a riorganizzarsi, cercando in alcuni casi di consolidare posizioni legate alla qualità e al marchio, e concentrandosi quindi su produzioni di nicchia meno aggredite dalla concorrenza dei prodotti a basso costo, soprattutto provenienti dall'area asiatica. Allo stesso modo, alcune avevano iniziato processi di delocalizzazione delle parti del processo di produzione a più basso valore aggiun-

to per occupato. Il processo di trasformazione della struttura produttiva si caratterizzava quindi per un processo di declino di molte imprese, ma contemporaneamente si affermava un gruppo di imprese, di dimensione media, che coglieva le sfide della globalizzazione: queste imprese puntavano su innovazioni di prodotto e affrontavano l'internazionalizzazione della produzione per superare il modello tradizionale e radicato sul territorio, che aveva guidato lo sviluppo economico italiano sino agli anni Novanta. È il cosiddetto "quarto capitalismo" la formula che sembrava definire la via italiana alla globalizzazione.

Il processo di riorganizzazione si è però interrotto bruscamente con l'arrivo della crisi. Molti settori hanno subito un repentino abbassamento della domanda finale e si sono quindi ritrovati gravati da un ampio stock di capacità produttiva sottoutilizzata: a fine 2010 la perdita di produzione rispetto ai livelli di inizio 2008 è ancora del 20% circa. L'ampiezza delle perdite di prodotto rispetto ai livelli raggiunti ben tre anni fa mette in evidenza come in molti settori la contrazione del prodotto non possa essere intesa alla stregua di un episodio di natura ciclica, trattandosi piuttosto di variazioni del prodotto potenziale dell'industria. Si può cioè intendere parte della contrazione del PIL osservata durante gli anni passati alla stregua di una flessione del prodotto potenziale. Non a caso le parole d'ordine della nuova strategia sono diventate quelle della delocalizzazione e della ristrutturazione: non si parla più di aumenti della produzione e, quando questi ci sono, avvengono al di fuori dei confini nazionali. La vicenda Fiat appare oggi la punta di un mondo che sta silenziosamente ridimensionando, se non dismettendo, le attività esistenti, o sta abbandonando il paese. L'impresa reagisce ancora una volta alle circostanze avverse cercando la strategia più promettente. Ma questa volta, diversamente dal passato, la strategia più

*In una fase di crisi come quella che stiamo attraversando vi è crescente consapevolezza dell'esigenza di guardare a qualsiasi processo di sviluppo non soltanto dal punto di vista della sua performance nel breve periodo, ma prendendone in considerazione anche la relativa sostenibilità nel medio termine*

razionale dal punto di vista del singolo imprenditore non coincide necessariamente con l'opzione migliore per il paese. È qui che la politica industriale dovrebbe guidare il processo, creare opportunità, aggregazioni di interessi, favorire sinergie, rafforzare i vantaggi della presenza sul territorio. Serrare le fila per affrontare quello che appare sempre più come uno smantellamento dell'apparato produttivo nazionale. Naturalmente, questo ordine di problemi si radicalizza guardando alla dimensione territoriale.

## 2.5 Circoli viziosi della decrescita nel Mezzogiorno

Le difficoltà economiche riscontrate in aggregato risultano enfatizzate guardando alla disaggregazione territoriale delle tendenze in atto. Il tema non è soltanto di carattere congiunturale, ma ha radici profonde nelle condizioni storiche dell'arretratezza del Mezzogiorno. Oggi tali divari non sono più accettabili. Tanto più che in una fase di crisi come quella che stiamo attraversando vi è crescente consapevolezza dell'esigenza di guardare a qualsiasi processo di sviluppo non soltanto dal punto di vista della sua performance nel breve periodo, ma prendendone in considerazione anche la relativa sostenibilità nel medio termine. La nozione di sostenibilità di un percorso di crescita economica si applica non solo all'ambito finanziario o a quello ambientale, ma anche all'esistenza delle condizioni minime di coesione sociale. È ciò di cui era ben consapevole la Strategia di Lisbona, che indicava target andati poi completamente disattesi nel nostro paese: mentre con le politiche di sviluppo e di coesione l'Europa ha raggiunto importanti livelli di convergenza dei propri territori, il Mezzogiorno non ha colto i risultati sperati.

Il nostro Mezzogiorno sembra imprigionato in una pluralità di circoli viziosi, che si rafforzano e aggravano vicendevolmente.

*Il depauperamento del capitale sociale conseguente alla crisi può avere effetti avversi forse anche più importanti dell'erosione di capitale fisico*

1. La crisi iniziata nel 2008 ha pesato maggiormente dove il tessuto produttivo era più fragile. Molte imprese non hanno potuto resistere all'ondata della crisi, in diverse aree la caduta del reddito ha minato i rapporti economici e sociali alle radici. Il **depauperamento del capitale sociale** conseguente alla crisi può avere effetti avversi forse anche più importanti dell'erosione di capitale fisico. Si aggrava il tradizionale "circolo vizioso", che vede la perdita di capitale sociale degenerare, acuendo le conseguenze di medio termine della crisi. È il tema della "questione meridionale": essa consiste soprattutto in una difficoltà di settori rilevanti della società meridionale a concepire la politica e le istituzioni come dimensioni volte all'affermazione di regole e interessi generali. A frenare il processo di sviluppo concorrono problemi di dimensione nazionale, che assumono per il Sud gravità peculiare, a partire dall'incidenza della criminalità organizzata.
2. Ma forse ancor più importanti sono **le perdite di capitale umano**: con la crisi il mercato del lavoro ha mostrato al Sud ampi fenomeni di abbandono legati allo scoraggiamento di intere fasce di lavoratori. Aumentano i fenomeni di ricerca del lavoro in altre aree o all'estero: è il cosiddetto problema del *brain drain*, la "fuga dei cervelli", che soprattutto al Sud comporta un depauperamento delle risorse umane presenti sul territorio. Si tratta di una perdita di potenzialità di crescita clamorosa. Si è innescato quindi un secondo circolo vizioso per cui la mancanza di opportunità spinge i soggetti, sovente più capaci, ad abbandonare il territorio di provenienza. Data anche la prevalenza di meccanismi di selezione nel percorso professionale fortemente legati ai background familiari, le opportunità si riducono ulteriormente creando una società bloccata in cui i meccanismi di ingresso nel mercato

del lavoro e i profili di carriera sono fortemente condizionati dal contesto di provenienza, privando l'economia di qualsiasi criterio meritocratico di realizzazione professionale.

3. Questa carenza assume connotati imbarazzanti quando impedisce una "selezione delle classi dirigenti": è il terzo "circuito vizioso" della decrescita del Sud. L'assenza di opportunità per i giovani, anche se qualificati e meritevoli, che costituisce il dramma del mercato del lavoro nel Mezzogiorno, riguarda oggi, in maniera non meno accentuata, la condizione di quella parte delle giovani generazioni meridionali che, mossa da passione politica e civile, vorrebbe misurarsi con forme di impegno e di protagonismo al servizio del proprio territorio. E si può davvero credibilmente pensare a una riscossa civile del Mezzogiorno senza il diretto protagonismo di una parte almeno di questa nuova generazione e del bagaglio di esperienze che essa reca con sé (formazione avanzata, periodi di studio o lavoro all'estero, conoscenza delle "buone pratiche" osservate durante questi periodi, relazioni oltre l'ambito locale)?
4. In tutto il paese si avverte **la gravità della condizione femminile**, ma nel Mezzogiorno la connotazione di genere assume dimensioni rilevanti. Basti pensare che il tasso di occupazione femminile nelle regioni del Sud è inferiore a quello di tutti i paesi OCSE, a eccezione della sola Turchia. Il basso livello di attività e di occupazione femminile è tra le cause principali della debolezza dell'economia meridionale. Se è vero che la struttura sociale del Mezzogiorno tende a consolidare e riproporre un ruolo marginale delle donne, è vero anche l'esatto contrario: proprio questa condizione delle donne è tra i fattori determinanti della situazione economica del Sud. È il quarto circolo vizioso, per cui un sistema in crisi genera

*In tutto il paese si avverte la gravità della condizione femminile, ma nel Mezzogiorno la connotazione di genere assume dimensioni rilevanti*

comportamenti che lo privano dell'apporto di interi segmenti della forza lavoro, aumentando la gravità della crisi. L'inadeguatezza del sistema di welfare continua a gravare sulla condizione delle donne meridionali, determinando conseguenze sul piano individuale, sociale e demografico. Compito di una nuova politica per il Mezzogiorno è quello di rimuovere questo handicap, che penalizza le donne e l'intera economia meridionale.

*Ripartire dalle aree più deboli è sia un imperativo etico-politico sia una necessità economica, da cui dipende il futuro di tutto il paese*

Le forti disuguaglianze interne all'economia italiana meriterebbero un impegno maggiore della politica economica: il volume annuo di risorse immesse dallo Stato federale tedesco nelle aree della ex Germania Est ammonta a più di dieci volte il volume delle risorse destinate dal nostro paese al Mezzogiorno. Se è così, ripartire dalle aree più deboli è sia un imperativo etico-politico sia una necessità economica, da cui dipende il futuro di tutto il paese.

Come indica la Banca d'Italia «appare del tutto velleitario l'obiettivo di uscire dal ristagno nazionale se non si abbatte prima il cronico sottoutilizzo nelle regioni meridionali».

Le questioni dello sviluppo locale richiedono un impegno crescente di chi opera sul territorio. In una posizione critica vi sono gli Enti locali.

L'assoggettamento degli Enti a vincoli stringenti sui saldi, secondo le indicazioni e in base ai meccanismi di penalizzazione del Patto di stabilità, congiuntamente al costante taglio dei trasferimenti cui essi sono stati assoggettati, e in particolar modo con la manovra di finanza pubblica in corso, definiscono vincoli che impattano sulla crescita potenziale: a risentirne in misura decisiva sono difatti le decisioni di spesa rinviabili, e in particolare gli investimenti, cioè le componenti della spesa pubblica che più con-

*È del tutto fuorviante la tesi che colloca il Mezzogiorno fuori dagli ambiti dell'economia "forte" nazionale, quasi come fosse una realtà a sé stante*

tano per la crescita. Naturalmente, la spesa in conto capitale è penalizzata in misura maggiore là dove le risorse sono più scarse, cioè nelle Regioni meridionali. La dotazione infrastrutturale presenta divergenze di rilievo lungo il territorio nazionale, dimostrandosi una delle determinanti delle difficoltà di sviluppo nel Mezzogiorno. La caduta degli investimenti pubblici nel Mezzogiorno genera una tendenza all'ampliamento dei divari fra le Regioni in termini di dotazione infrastrutturale. Il fatto che le risorse pubbliche vengano meno dove se ne avverte maggiormente la necessità è un altro circuito vizioso della decrescita.

Nella bozza del Programma Nazionale di Riforma del governo italiano viene ribadita la retorica dell'economia forte al Nord, funzionale alla legittimazione di chi oramai governa alcuni territori da venti anni assistendo allo sgretolamento del tessuto produttivo e negandone l'evidenza. Il trend declinante della crescita italiana è una tendenza delle Regioni settentrionali al pari di quelle del sud (anche per un fatto algebrico, dato il peso dell'economia del Nord sul totale nazionale).

D'altro canto è del tutto fuorviante la tesi che colloca il Mezzogiorno fuori dagli ambiti dell'economia "forte" nazionale, quasi come fosse una realtà a sé stante, deviante dal resto del paese anche in termini di dinamica dell'economia, e tale da spiegare la cattiva performance registrata in aggregato. Ci si può limitare qui a ricordare che in termini di crescita Nord e Sud hanno proceduto appaiate nel corso degli ultimi venti anni, ed entrambi hanno perso posizioni rispetto alle Regioni europee più dinamiche: nel 1998, il PIL per abitante del Nord-Est era pari al 137% della media dell'Unione europea a 27, mentre nel Meridione tale indicatore si fermava al 74%. Nel 2007, prima dell'esplosione della crisi, il Nord-Est scivolava al 125% della media UE, mentre il Meridione era al 70%.

*Emerge la necessità di una strategia di riforme nazionali che, per rispondere ai bisogni dell'intero paese, li guardi a partire dai territori più deboli*

*La differenza la fanno le dinamiche demografiche, che in termini pro capite portano entrambe le aree su tassi di variazione medi di segno negativo. Il paradigma dell'economia forte del Nord è anche funzionale all'adozione di stime sul tasso di crescita che, ancorché non esuberanti in assoluto (nell'NRP del governo la crescita del PIL è posizionata al 2% per il biennio 2012-2013), sono comunque al di sopra del consenso dei previsori nazionali; una scelta che sarebbe condivisibile solo in presenza di iniziative di policy adeguate.*

Qualsiasi piano di rilancio dello sviluppo del paese ha un senso solo a partire dall'attivazione delle ampie risorse sottoutilizzate disponibili. Emerge la necessità di una strategia di riforme nazionali che, per rispondere ai bisogni dell'intero paese, li guardi a partire dai territori più deboli, anche dai tanti territori deboli presenti nelle aree del Centro e del Nord.

Al tema del Mezzogiorno si deve poi guardare con attenzione maggiore considerando i profondi mutamenti che stanno intervenendo in molti paesi dell'area del Mediterraneo. È ancora presto per potere anticipare le tendenze che prevarranno nei prossimi anni, ma dobbiamo lavorare perché l'avvio di processi di convergenza e integrazione dei paesi del bacino del Mediterraneo possa rappresentare per il Sud una cruciale "rendita logistica e culturale". Il Mezzogiorno può diventare, in virtù di questa sua collocazione, la più rilevante opportunità di rilancio per tutta l'economia italiana, per la prima volta nella storia moderna del nostro paese.

## 2.6 Non solo un problema di crescita

L'enfasi negli ultimi tempi è stata posta sull'accezione finanziaria della sostenibilità, e di ciò vi è un ampio riscontro nelle indica-

zioni dei target cui indirizzare le politiche di bilancio. La crisi che abbiamo attraversato ha tuttavia evidenziato la necessità di guardare al modello di sviluppo di un paese non solo in base ai suoi esiti in termini di crescita, ma anche al fatto che esso soddisfi le condizioni per la sua sostenibilità, intesa come capacità di prorregere tali esiti nel tempo; un programma di politica economica rivolto a un orizzonte temporale di medio termine deve fare riferimento alla sostenibilità della crescita economica dal punto di vista ambientale e della coesione sociale. Già la Strategia di Lisbona individuava linee guida per le politiche, definendo dei target, andati poi completamente disattesi da parte di molti paesi, fra cui l'Italia. L'occasione è adesso quella delle linee guida proposte da "Europa 2020", che sollecitano i governi europei ad appropriarsi di obiettivi coerenti con l'idea di uno sviluppo sostenibile. In particolare, "Europa 2020" definisce tali obiettivi facendo riferimento a otto variabili: il tasso di occupazione, gli abbandoni scolastici, l'istruzione terziaria, la lotta alla povertà, la spesa per ricerca, l'efficienza energetica, la riduzione delle emissioni di gas serra e l'utilizzo di fonti rinnovabili.

*Gli obiettivi assunti nella bozza del National Reform Programme italiano sono piuttosto prudenti, almeno nel confronto con le indicazioni dei maggiori partner europei, Germania, Francia e Spagna. Fatta probabilmente eccezione per la riduzione delle emissioni, che non sarà peraltro difficile conseguire se la produzione industriale italiana si manterrà così debole, gli obiettivi italiani ci collocano mediamente in una posizione meno ambiziosa rispetto agli altri principali paesi. Degli otto target che definiscono la griglia di "Europa 2020" preoccupa in particolare che si sia mantenuto un obiettivo sulla spesa in Ricerca e Sviluppo pari all'1,5% del PIL a fronte del 3% indicato da Germania,*

*Francia e Spagna. Nella stessa direzione va il target di riduzione degli abbandoni scolastici (al 15-16% l'obiettivo dell'Italia, in linea con quello spagnolo, ma a fronte di valori sotto il 10% per Francia e Germania). Ci si chiede quindi con quale slancio l'Italia si appropri della filosofia della "crescita inclusiva" affermata nei documenti europei, quale sia realmente la consapevolezza che la partita dello sviluppo va giocata sui grandi temi del capitale umano, della modernizzazione dei mercati del lavoro e dei sistemi di welfare, dell'adozione esplicita di programmi di lotta alla povertà e all'esclusione sociale. Il timore è piuttosto che ci si limiti ad aderire a una retorica definita dalle istituzioni europee senza realmente puntare a ripensare sulla base di essa gli ambiti essenziali del processo di sviluppo.*

Anche quando si parla di disparità territoriali si è portati a prestare attenzione soprattutto alle ben note disparità nei livelli di reddito e nei tassi di crescita. In realtà il paese risulta anche e soprattutto fortemente caratterizzato da un'ampia divergenza in termini di *sviluppo*. Forti sono ad esempio le differenze presenti tra le varie regioni italiane in termini di sviluppo umano e particolarmente marcate le disparità di genere. Se in particolare si guarda alla differenza nei valori medi tra l'Indice di sviluppo umano (uomini e donne) e l'Indice di sviluppo di genere (solo donne), quest'ultimo risulta di circa un terzo più basso. Guardare allo sviluppo e non alla crescita ci consente anche di uscire da stereotipi ben consolidati come il fatto che il paese si divida semplicemente tra Nord e Sud. Una lettura di sviluppo umano ci dice che, ad esempio, il Centro Italia presenta di gran lunga la posizione migliore. La migliore performance delle Regioni dell'Italia centrale rispetto al Nord è legata soprattutto agli elevati livelli di partecipazione scolastica superiore femminile. A questo riguardo

*Parlare di sviluppo attraverso un approccio multidimensionale consente di dare maggiore rilievo ad aspetti quali le disparità di genere, altrimenti relegati ai margini delle analisi economiche di stampo tradizionale, orientate alla sola valutazione dei profili di crescita del reddito*

interessante può risultare anche l'analisi delle differenze esistenti in termini di *empowerment*, che consente di evidenziare il ruolo delle donne nella definizione del disegno delle politiche. Laddove la presenza femminile nelle istituzioni risulta minore, in maniera continuativa nel tempo sia negli organi assembleari che di governo, come nel caso dell'Italia meridionale, e in particolare in Regioni come Calabria, Sicilia e Campania, le differenze tendono ad accentuarsi ulteriormente, aggravando se possibile il quadro di riferimento che appariva già critico guardando ai tassi di crescita. Parlare di sviluppo attraverso un approccio multidimensionale consente di dare maggiore rilievo ad aspetti quali le disparità di genere, altrimenti relegati ai margini delle analisi economiche di stampo tradizionale e orientate alla sola valutazione dei profili di crescita del reddito. Non dobbiamo poi dimenticare che l'adozione di un indicatore, o di un insieme di indicatori, come strumento per misurare il grado di benessere o lo sviluppo di una società implica insieme all'adozione del relativo paradigma di riferimento degli obiettivi che in quest'ultimo sono ritenuti prioritari. Questa considerazione non è puramente metodologica o accademica: come ci hanno ben ricordato con il loro lavoro Sen, Stiglitz e Fitoussi, iniziare a misurare il benessere della società attraverso un insieme selezionato di indicatori statistici di qualità che non sia semplicemente il PIL ha importanti conseguenze sulle scelte politiche.<sup>16</sup> In una società diseguale, come quella italiana, risulta essenziale cogliere le diverse dimensioni dello sviluppo, nella consapevolezza che il superamento della condizione di marginalità legata al genere, alla provenienza territoriale, al contesto sociale d'origine costituisce un limite alla realizzazione degli individui, ma anche un freno aggiuntivo per l'intera economia che si trova a rinunciare all'apporto al processo produttivo da parte di ampi strati della popolazione.

---

<sup>16</sup> Per una rassegna completa degli indici prodotti dal Programma per lo sviluppo delle Nazioni Unite, e per una analisi della metodologia utilizzata, è possibile consultare i rapporti pubblicati dall'UNDP, disponibili sul sito [www.undp.org](http://www.undp.org).

Tabella 5. Le Regioni italiane nelle graduatorie PIL, ISU, IPU, ISG e MEG.<sup>17</sup>

REGIONE	PIL	ISU	IPU	ISG	MEG
Piemonte	6	12	10	13	6
Valle D'Aosta	1	6	9	8	2
Lombardia	3	9	7	12	5
Liguria	8	7	4	9	12
Trentino-Alto Adige	2	13	11	14	1
Veneto	5	10	3	11	4
Friuli-Venezia Giulia	7	5	12	3	8
Emilia Romagna	4	1	2	2	3
Toscana	10	3	6	4	9
Umbria	12	8	1	5	10
Marche	11	2	5	1	7
Lazio	9	4	8	7	11
Abruzzo	13	11	14	6	13
Molise	14	14	18	10	14
Campania	19	20	17	20	18
Puglia	18	18	15	18	17
Basilicata	16	15	19	15	16
Calabria	20	17	20	17	19
Sicilia	17	19	16	19	20
Sardegna	15	16	13	16	15

<sup>17</sup> A differenza dell'indice basato sul solo reddito, i quattro indici proposti dal Rapporto UNDP e riproposti nella Tabella 5 per le Regioni italiane contengono alcuni elementi aggiuntivi, quali il grado di istruzione e l'aspettativa di vita (ISU, Indice di sviluppo umano), un indice legato alla distribuzione del reddito e alla quantificazione della disoccupazione di lunga durata (IPU, Indice di povertà umana), la misurazione delle componenti dell'ISU suddivise per genere (ISG, Indice di sviluppo di genere), o ancora la presenza delle donne negli organi politici – consigli e giunte regionali nel nostro caso – e la loro partecipazione attiva ai processi decisionali ed economici – nel nostro caso il livello di occupazione femminile nel mercato del lavoro (GEM, Gender Empowerment Measure).

Fonte: V. Costantini, S. Monni, *Gender Disparities in the Italian Regions from a Human Development Perspective*, in "Journal of Socio-Economics", 2/2009, vol. 38, pp. 256-69.

## 2.7 La mancanza di crescita peggiora le finanze pubbliche

Nonostante l'Italia non abbia adottato misure discrezionali di politica fiscale per contrastare la crisi, e avendo anche per questo motivo dovuto subire durante la recessione una caduta del PIL più ampia di quella delle altre economie, il quadro della finanza pubblica è problematico. In assenza di misure di bilancio di carattere discrezionale, il peggioramento dei conti pubblici risulta in buona misura legato alla caduta del livello del prodotto. Su tale circostanza erano fondate le speranze che la fase di ripresa dell'economia potesse determinare, simmetricamente, un aggiustamento automatico del bilancio, tale da compensare in buona misura le perdite che erano state determinate dalla crisi.

Ma se la contrazione del PIL non viene letta completamente alla stregua di un episodio ciclico, risultando un fenomeno di carattere strutturale, allora anche il peggioramento dei conti pubblici è strutturale. In tali circostanze, non ci si può affidare a ipotesi troppo ottimistiche per assecondare il consolidamento dei nostri conti. D'altro canto, misure di correzione dei conti di dimensione significativa rischiano di frenare sul nascere le già tiepide speranze di ripresa dell'economia.

I rischi sul versante delle finanze pubbliche, misurati dall'allargamento dello spread sui rendimenti dei titoli pubblici della Germania, sono quindi aumentati. La dimensione della correzione dei conti da realizzare, pur inferiore a quella che è in corso in altri paesi, è significativa, e tanto maggiore quanto minori sono le opportunità di crescita per gli anni a venire. Il rischio è che un peggioramento delle prospettive di sviluppo mini la credibilità dell'azione di risanamento obbligando a ulteriori misure di segno restrittivo, con l'annuncio di nuove manovre di correzione dei saldi di bilancio, che peggiorerebbero ulteriormente le prospettive di svi-

*La finanza pubblica italiana si ritrova all'interno di un circolo vizioso da cui può uscire soltanto se un rilancio della crescita riuscirà ad assecondare la sostenibilità dei conti pubblici nei prossimi anni*

luppo. Evidentemente, la finanza pubblica italiana si ritrova all'interno di un circolo vizioso da cui può uscire soltanto se un rilancio della crescita riuscirà ad assecondare la sostenibilità dei conti pubblici nei prossimi anni. In assenza di un rilancio del nostro trend di sviluppo, ci ritroveremo piuttosto nella condizione di dover adottare ancora in futuro politiche di segno restrittivo e, soprattutto, nell'eventualità di nuove fasi recessive dell'economia, ci ritroveremo ancora nella condizione di non potere adottare misure di contrasto della crisi. La fragilità dei conti è un problema anche nella misura in cui priva la politica economica nazionale di uno strumento di stabilizzazione delle fluttuazioni del ciclo economico. Nel medio termine poi, vi sono anche altri legami che possono essere esplicitati richiamando il ruolo della spesa pubblica sul tenore di vita, soprattutto delle persone anziane, in termini di spesa sanitaria e per l'assistenza. Questo aspetto è importante in un sistema che presenta una tendenza spontanea all'invecchiamento della popolazione e va quindi incontro a fabbisogni di assistenza tendenzialmente crescenti, che metteranno sotto pressione le finanze pubbliche del paese negli anni a venire. La questione degli effetti del cambiamento nella struttura demografica sulle finanze pubbliche costituisce un passaggio molto delicato praticamente in tutte le economie avanzate. Livelli di spesa pubblica elevati e crescenti richiedono, per essere finanziati, una altrettanto rapida espansione delle entrate, e quindi delle rispettive basi imponibili. In assenza di un'economia sufficientemente dinamica, anche le risorse per il mantenimento del nostro sistema di welfare tendono a ridimensionarsi, aprendo quindi scenari difficili nel medio termine.

## 2.8 Conclusioni

Alla luce di questa rassegna, le prospettive appaiono fragili. Occorre uscire da un inutile ottimismo e affrontare i nodi che sono

alla base della bassa crescita dell'economia italiana. La pessima performance dell'economia riflette una sostanziale stagnazione della produttività, le cui cause vanno ricondotte a elementi che operano dal lato dell'offerta, e che rientrano pienamente negli ambiti tradizionali di attenzione del Partito Democratico: in particolare l'enfasi va posta sul mancato completamento dei processi di riforma avviati sul versante della concorrenza e delle liberalizzazioni; occorre concentrarsi sugli obiettivi di rafforzamento della dotazione infrastrutturale del paese, sull'aumento dell'efficienza della pubblica amministrazione, e sulla necessità di investire nel capitale umano.

**PARTE II**  
**LE POLITICHE**



*Le proposte di riforma di seguito presentate sono organizzate in relazione ai tre obiettivi chiave individuati nell'ambito dell'Annual Growth Survey 2011:*

- 1. la necessità di un rigoroso consolidamento fiscale;*
- 2. l'incentivo all'occupazione mediante riforme del mercato del lavoro;*
- 3. riforme strutturali a sostegno della crescita.*

*Come già affermato, tali obiettivi devono essere a nostro avviso collocati nel quadro di un mutamento complessivo degli orientamenti di politica economica. Abbiamo infatti sottolineato come l'insistenza su un profilo eccessivamente restrittivo derivante dall'impostazione mercantilistica delle politiche comunitarie avrebbe effetti indesiderati sulla crescita, sulla coesione sociale e in ultima analisi sulla tenuta dell'euro. Non si può negare che l'aumento del debito pubblico generato dai salvataggi bancari e dalle manovre anticicliche attuate dai vari governi anche su sollecitazione delle istituzioni europee (si pensi allo European Recovery Plan) costituisca una pesante ipoteca per i prossimi anni. Riteniamo quindi che – seppure lungo sentieri di rientro più gradualisti di quelli ipotizzati in sede comunitaria – la necessità di risanamento di bilancio vada considerata come un vincolo ineludibile. Abbiamo tuttavia evidenziato che l'eccessivo indebitamento pubblico – più che una causa – è stato un effetto della crisi. Inoltre, nella convinzione che il risanamento della finanza pubblica non possa risolversi nella riduzione di beni e servizi collettivi e nello smantellamento dei servizi essenziali e della protezione sociale, crediamo che esso debba avvenire in modo prioritario attraverso un rilancio della crescita. Peraltro, siamo consapevoli che non può esserci crescita senza coesione sociale e senza una più generale attenzione alla qualità sociale e ambientale.*

*Le proposte di riforma delineate nei capitoli che seguono sono frutto dell'intenso lavoro programmatico definito nelle Assemblee nazionali del PD (Roma, maggio 2010; Varese, ottobre 2010; Roma, febbraio 2011). La strategia di crescita sostenibile sul piano economico, sociale e ambientale da noi individuata per l'Italia ha due obiettivi-guida, che hanno carattere sistemico e sono tra loro complementari: l'innalzamento del tasso di occupazione femminile fino a raggiungere in un decennio il 60% (ossia circa 3 milioni di donne occupate in più rispetto ad oggi); l'innalzamento della specializzazione produttiva dell'Italia. Il riferimento a tali obiettivi segna l'insieme delle riforme proposte. Apprestandoci a delineare un insieme di proposte per la crescita, un'attenzione specifica va dedicata al ruolo della spesa sociale. Crediamo infatti che si debba rifuggire una visione, spesso prevalente nel dibattito, che ne enfatizza esclusivamente la dimensione redistributiva ed equitativa, o peggio quella di mero sostegno alle fasce marginali, e che vede ogni iniziativa di policy prigioniera del dilemma (trade-off) tra equità e crescita. In quest'ottica, la spesa sociale è vista come un lusso che una collettività potrebbe non potersi permettere in condizioni di difficoltà quali quelle che ci si presentano per effetto della crisi e, in modo meno transitorio, come conseguenza dei processi di globalizzazione. Al contrario, è il caso di ribadire che la spesa sociale è in buona misura una condizione per la crescita, che può renderla possibile e in buona misura incoraggiarla. Non ci riferiamo qui soltanto a quei compiti, pure estremamente importanti, di attivazione lavorativa (vedi l'esempio emblematico della fornitura di servizi rispetto al lavoro femminile) e di ammortizzazione degli effetti collaterali dell'evoluzione della struttura produttiva, bensì all'insieme di istituti e politiche che forniscono beni collettivi e protezione dal rischio. L'esposizione individuale al rischio e, in particolare, ai*

*“grandi rischi” dell’esistenza (salute, disabilità, altri impedimenti al guadagno), rappresenta un freno alla possibilità di effettuare piani a lungo termine nel campo delle scelte familiari, nelle più importanti decisioni di consumo (acquisti di un’abitazione e di beni durevoli), nonché nella capacità dell’individuo di assumersi quei rischi che sono alla base del processo di innovazione e di sviluppo di un’economia. Pensiamo in primo luogo ai rischi connessi alle decisioni di accumulo di capitale umano, che necessita di un sostegno sia nel percorso di formazione sia in quello, altrettanto importante, della protezione dai rischi collegati alla “illiquidità” delle competenze.*

*Un processo ormai pluridecennale, in parte frutto di scelte deliberate, di traslazione dei rischi sugli individui e le famiglie rischia d’altra parte di erodere le basi stesse dell’organizzazione sociale. La percezione della precarietà e l’incertezza sulle prospettive non colpiscono solo i ceti più deboli ma le stesse classi medie. Da questo punto di vista, è importante che nei necessari interventi di riforma siano evitati arretramenti sul piano dell’universalità dei servizi essenziali in direzione di un welfare residuale concentrato sulla marginalità o (come va ora di moda in nome del richiamo alla Big Society) di un welfare corporativo inteso non in funzione integrativa bensì sostitutiva del welfare universale. Verrebbe infatti tagliato quello stesso ramo su cui si regge il sistema di regolazione sociale delle società industrializzate, ovvero il consenso della classe media, che perderebbe le sicurezze e le prospettive di miglioramento individuale o familiare, e quindi l’identificazione nelle istituzioni.*

*Del resto, istituti quali i sistemi sanitari e pensionistici pubblici sono nati storicamente per superare le limitazioni, la frammentarietà e quindi l’insufficienza dei previdenti sistemi creati su base volontaristica. Il sistema della sanità pubblica (come del*

*resto quello dell'istruzione) fornisce accesso a condizioni economicamente vantaggiose per la collettività a bisogni essenziali. La sicurezza economica che ne deriva si traduce anche in capacità di concentrare il proprio sforzo nello sviluppo dell'iniziativa economica.*

*Da questo punto di vista, va ribadito che esiste un limite oltre il quale una flessibilizzazione dell'impiego diventa precarietà, riducendo la prospettiva di una relazione stabile tra lavoratore e impresa ed eliminando ogni incentivo a un investimento nella relazione stessa attraverso l'acquisizione di competenze specifiche. Insomma, si è troppo a lungo ignorato il nesso positivo esistente tra protezione della relazione di lavoro e sicurezza necessaria a incentivare l'investimento. Queste considerazioni sono particolarmente importanti per un paese come l'Italia, che non può contare per la propria competitività sul vantaggio comparato nelle conoscenze codificate e nella ricerca ma si affida, nella sua spina dorsale manifatturiera, allo sviluppo e all'accumulazione di competenze "locali" incorporate nel lavoro e legate all'impresa e al settore. Il rischio è dunque che la precarizzazione del lavoro comporti una dequalificazione dello stesso, relegando il paese nei settori produttivi più aperti alla concorrenza dei paesi emergenti, in cui non è presente lavoro qualificato ma il costo del lavoro è inferiore.*

*Solo un'azione integrata tra mantenimento di un sistema di welfare, investimento in formazione e interventi mirati di politica industriale può garantire un sentiero di crescita adeguato. Le proposte che seguono vanno dunque viste come un pacchetto unitario di interventi tra loro complementari.*

*Abbiamo scelto di non dedicare un capitolo specifico alle politiche per il Mezzogiorno. Ciò da un lato risponde alla convinzione che i problemi del Mezzogiorno sono, in misura più accentua-*

*ta, i problemi del paese nel suo complesso. Le proposte che seguono hanno tuttavia una valenza particolare quando misurate rispetto alle differenze territoriali. Paradigmatico è il caso dell'occupazione femminile: se la partecipazione femminile al lavoro è bassa in media, essa è drammaticamente bassa nel Mezzogiorno. Gli interventi necessari per ottenere il risultato di un suo innalzamento sono dunque interventi che richiederanno un impegno particolarmente rilevante, e avranno un effetto particolarmente significativo, sia sul piano economico che su quello sociale, nelle regioni meridionali. Considerazioni analoghe valgono per la politica industriale, per l'investimento in formazione e sapere, e così via.*

### 3 Riorganizzare le pubbliche amministrazioni, consolidare la finanza pubblica

Pur nella consapevolezza che il riequilibrio dei conti pubblici non può prescindere dal ritorno dell'economia italiana su un sentiero di crescita ben più elevato di quello dell'ultimo decennio, è assolutamente necessario ricondurre la dinamica della spesa pubblica su un sentiero di sostenibilità. Al fine di perseguire tale obiettivo, va abbandonata la logica dei tagli lineari perseguita negli ultimi anni, per avviare un processo di riqualificazione mirata, che tenga conto degli effetti sulla funzionalità dei beni e servizi toccati dall'azione di riforma e senza indebolire, anzi migliorando l'efficacia dei servizi essenziali; non si deve dimenticare che una pubblica amministrazione efficiente è essa stessa una condizione per la crescita, un "fattore di produzione". Dunque, riqualificazione e riduzione della spesa attraverso forme di *spending review* e piani strutturali per ogni singola amministrazione, ma soprattutto aumento della qualità dei servizi forniti ai cittadini e alle imprese. Bisogna ribaltare la logica per cui la pubblica amministrazione è concepita come una zavorra; una PA funzionante può rappresentare la "spina dorsale" del paese, condizione per lo sviluppo economico, sociale e civile.

Il tema si intreccia con quello della riforma federalista dello Stato. Può essere questa una grande opportunità per introdurre forme di razionalizzazione e controllo (ad esempio abbandonando il criterio della spesa storica in favore di una ripartizione delle risorse corrispondente ai bisogni effettivi e ai costi) nonché per responsabilizzare le amministrazioni di fronte ai cittadini. Da questo punto di vista, in assenza di un disegno adeguato, è un'occasione persa. L'attuazione del federalismo deve essere effettuata

avendo chiaro l'obiettivo di mantenere e rafforzare la coesione e la solidarietà territoriale; non può essere la scusa per scaricare sulle amministrazioni locali, che forniscono servizi essenziali alla tenuta del corpo sociale, il peso del risanamento.

### 3.1 La riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni

Il settore pubblico in Italia è spesso percepito come una zavorra per i cittadini e le imprese. È una logica da ribaltare: una pubblica amministrazione al servizio dei cittadini è condizione di civiltà, di democrazia e di sviluppo. La PA dovrebbe essere la "spina dorsale" del paese: un sistema in grado di dare opportunità alle persone (di spostarsi, di curarsi, avviare un'attività imprenditoriale, raggiungere i massimi gradi di istruzione indipendentemente dalla propria condizione sociale). Per raggiungere questo obiettivo la pubblica amministrazione deve essere a un tempo snellita e resa più efficiente, cioè in grado di erogare servizi superiori per qualità e quantità, valorizzando le risorse di cui dispone e orientandole al raggiungimento degli obiettivi collettivi, al servizio dei cittadini.

Il rapporto tra contenimento della spesa e obiettivi di efficienza è particolarmente delicato, e può determinare esiti contraddittori. I tagli trasversali della spesa delle pubbliche amministrazioni hanno finito col determinare il blocco di ogni istanza di riforma. La scelta di congelare gli stipendi dei dipendenti pubblici ha portato qualche beneficio immediato al bilancio, ma non ha aumentato in alcun modo l'efficienza.

D'altra parte, il cambiamento delle PA non può che procedere in parallelo con un'azione di rinnovamento della politica. È compito della politica progettare le politiche pubbliche e i percorsi per la loro attuazione, nel rispetto di criteri di rigore nel controllo della

*Una PA al servizio dei cittadini è condizione di civiltà, di democrazia e di sviluppo. La PA deve essere a un tempo snellita e resa più efficiente, valorizzando le risorse di cui dispone*

spesa, verifica della qualità e dei risultati, rispetto delle regole. I partiti devono sfatare con i fatti il luogo comune che considera la fonte dell'inefficienza delle PA e della loro deriva clientelare. È dunque necessaria un'estesa azione riformatrice della macchina pubblica. Ciascuna amministrazione ha le sue peculiarità che vanno considerate in modo specifico. È tuttavia possibile individuare alcuni criteri e linee generali.

**Trasparenza** Occorre aumentare effettivamente (non solo nelle previsioni normative) il livello di trasparenza relativo all'operato dell'amministrazione, garantendo il massimo accesso alla documentazione amministrativa; la pubblicazione di atti di spesa, servizi resi e relativi termini di conclusione; la massima pubblicità ai processi decisionali pubblici.

La trasparenza deve riguardare anche i titolari delle funzioni pubbliche: vanno previste forme di trasparenza anche patrimoniale; devono essere definite incompatibilità precedenti e successive nel caso di assunzione di determinate cariche nella PA per magistrati (ordinari, amministrativi e contabili) e avvocati dello Stato; deve essere escluso il passaggio da un'autorità all'altra.

Vanno infine introdotte condizioni rigorose per i regimi derogatori al fine di rispondere alle vere emergenze senza un'eccessiva discrezionalità nella gestione delle risorse pubbliche. È necessario un regime di trasparenza straordinario per le gestioni commissariali e le attività in stato di emergenza della Protezione Civile (provvedimenti di spesa e contratti subito online).

**Valutazione** Per incrementare la produttività del lavoro pubblico e la qualità dei servizi forniti è necessario estendere l'utilizzo dei sistemi di valutazione, con l'intento principale di sviluppare forme di apprendimento e di rendere riconoscibile la missione delle singole unità organizzative e degli individui. Questo intento deve

essere perseguito investendo le necessarie risorse e avendo la consapevolezza che la valutazione da sola non è sufficiente. È illusorio pensare che il recupero di produttività possa venire da artificiose, macchinose e per lo più inattuabili forme di collegamento meccanico tra la parte variabile della retribuzione e le performance realizzate dalle organizzazioni pubbliche. Il rilancio dei sistemi di valutazione deve piuttosto essere parte di processi mirati di riorganizzazione, realizzati distinguendo per ciascun settore le priorità di intervento e introducendo dei piani di ristrutturazione mirati.

*La principale risorsa della pubblica amministrazione è la qualità del suo capitale umano*

**Accesso al lavoro pubblico in base a competenze e merito** La principale risorsa della pubblica amministrazione è la qualità del suo capitale umano. Le competenze devono essere valorizzate fin dal momento dell'assunzione, che deve avvenire in modo trasparente e sulla base del merito. A tale scopo, devono essere ridotti drasticamente i casi in cui PA e società pubbliche possono attingere a personale non assunto per concorso, deve essere escluso il ricorso alla somministrazione del personale e va stabilito il divieto di attivare contratti "precari" prima dell'esaurimento delle assunzioni di idonei in concorsi. I concorsi devono essere affidati a commissioni di durata limitata sorteggiate attingendo ad albi di esperti. Al fine di garantire il ricambio e l'accesso dei giovani con elevata qualificazione, va esplorata la possibilità di programmi finalizzati a selezionare studenti all'ultimo anno di università da immettere, in seguito a valutazione competitiva, in percorsi di formazione ed esperienza professionale e come dirigenti e quadri nella PA. Va data concreta attuazione al principio della parità di genere nella dirigenza e nei quadri di PA e società pubbliche o a partecipazione pubblica, con l'obbligo della rappresentanza del 40% di ciascun genere.

**Informatizzazione ed e-government** Una grande opportunità può venire da un uso più esteso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT), che possono favorire la trasparenza e un agile ed efficace rapporto con i cittadini – secondo i principi dell'*open government* già sperimentati con successo in altri paesi – oltre che un aumento complessivo della produttività. Su questo punto l'Italia è molto indietro (la *United Nations e-Government Survey 2010* ci vede all'ottantasettesimo posto su 138 paesi, ultimi nell'Unione europea). Occorre investire risorse, almeno 100 milioni all'anno, per l'adozione e lo sviluppo dell'ICT nella pubblica amministrazione e la necessaria formazione del personale, puntando in particolare sulle piattaforme *open source* e cercando di favorire al massimo l'interoperabilità e la diffusione di standard che facilitino la comunicazione dei diversi settori della PA. Lo sviluppo tecnologico potrebbe incentivare il ricorso a forme di *e-procurement*, e quindi la centralizzazione degli acquisti, con importanti risparmi di costo (si stima che centralizzare il 10% degli acquisti può produrre risparmi per circa 460 milioni di euro annui).

La pubblica amministrazione rappresenterebbe in questo modo una fonte di domanda qualificata in grado di trainare il settore dell'ICT, contribuendo all'affermazione e diffusione di standard (specialmente di tipo "aperto") e quindi stimolando gli investimenti privati e facendo da volano per lo sviluppo delle imprese del settore.

**Partecipazione e tutela dei cittadini** Cittadini e imprese devono contribuire alle decisioni pubbliche e a individuare le disfunzioni burocratiche, anche al fine di stabilire un legame di fiducia e responsabilità. Proponiamo di rendere effettivi gli indennizzi a favore di cittadini e imprese per ritardi e inadempienze della PA;

recepire immediatamente la direttiva UE sui pagamenti della PA; rendere efficace la *class action* nei confronti della PA.

### 3.2 La riqualificazione della spesa pubblica

Qualunque tentativo di riduzione o contenimento della spesa pubblica non può prescindere da una riflessione sulla natura di tale spesa e, in particolare, sulla sua quantità (e quindi la dimensione delle risorse necessarie a soddisfare i bisogni della collettività in condizioni di equilibrio finanziario) e sulla sua qualità (e quindi le modalità di utilizzo e di allocazione della spesa, il livello di efficienza nell'utilizzo e di efficacia dei risultati). Invece, ricorrono costantemente tesi per le quali sarebbe possibile eliminare gli "sprechi" nella spesa cosiddetta improduttiva senza che ne soffra il volume dei servizi e delle prestazioni erogate ai cittadini, senza effettuare precise scelte allocative rispetto alle aree da ridurre e a quelle da rafforzare. Si tratta di tesi di indubbia presa che hanno portato alla percezione diffusa di un utilizzo distorto delle risorse pubbliche con ampie aree di spreco e, allo stesso tempo, a insufficienti risorse finanziarie destinate a settori prioritari per lo sviluppo e la coesione sociale.

Il confronto con i livelli di spesa dei paesi europei con modelli simili di intervento pubblico ci porta a concludere che:

1. il livello della spesa pubblica italiana espresso in rapporto al PIL è comparabile con quello degli altri paesi, anche se si tiene conto del diverso livello di reddito per abitante (a parità di potere d'acquisto);
2. il mix di spesa pubblica è tuttavia squilibrato e, in particolare, meno favorevole alla crescita economica;
3. la qualità e quantità di servizi erogati è inferiore a parità di costi.

In sostanza, mentre il livello della spesa pubblica italiana è simile a quello di altri paesi europei, la sua composizione, sia per funzione sia per classificazione economica, differisce dai migliori esempi europei, segnalando l'esistenza di problemi di utilizzo delle risorse finanziarie.

Nell'ultimo decennio, la spesa pubblica, specie quella statale, è stata frequentemente oggetto di tentativi di contenimento, nell'ambito delle manovre correttive degli andamenti tendenziali.

Gli esiti di questi tentativi sono stati spesso deludenti e si sono risolti prevalentemente in semplici slittamenti nel tempo di pagamenti, così creando inevitabili difficoltà alle aziende fornitrici dell'amministrazione, debito occulto e, quindi, elementi di distorsione del bilancio. Si tratta di debiti destinati a essere regolarizzati in anni successivi, con aggravii rilevanti per la gestione contabile dell'esercizio nel quale avviene l'"emersione".

La politica dei tagli lineari si limita a fissare obiettivi puramente finanziari lasciando ai centri di spesa, che spesso non hanno effettivi margini di autonomia, il compito di aggiustarsi. L'assenza di un legame tra politiche di spesa e strategie di sviluppo, attenuando il legame tra input (risorse finanziarie) e output (qualità dei servizi erogati dalle amministrazioni pubbliche), ha reso ancor più debole l'identificazione delle priorità nel bilancio pubblico, uno dei nodi irrisolti della riforma del sistema economico in Italia.

I margini di intervento per una riduzione della spesa sono comunque limitati. Il 70% della spesa primaria è composto da voci su cui tali margini sono praticamente nulli: alcune, come quelle per l'istruzione e per le infrastrutture, sono essenziali per la crescita e la loro riduzione avrebbe effetti negativi; la spesa sanitaria non è comprimibile a causa dell'invecchiamento della popolazione e, pertanto, l'obiettivo è quello di neutralizzare la tendenza all'au-

*La pubblica amministrazione non è una realtà omogenea. Va abbandonata la strada iniqua e inefficiente dei tagli ciechi e riavviata e potenziata un'analisi approfondita di tutte le poste del bilancio pubblico attraverso processi di spending review*

mento mediante recuperi di efficienza; la spesa pensionistica è stata già oggetto di continui interventi. Per quanto riguarda la spesa sociale, sarebbe necessario incrementare le prestazioni rivolte a coprire rischi sociali per i quali, rispetto ad altri paesi, spendiamo molto meno: dalla disoccupazione alla povertà e al sostegno ai non autosufficienti. La spesa primaria corrente, al netto della protezione sociale, della sanità e dell'istruzione, pesa il 10% sul PIL.

L'azione di contenimento della spesa richiede, pertanto, l'individuazione di priorità nell'allocazione delle risorse e interventi molto selettivi. Questo è un capitolo fondamentale, da affrontare con coraggio.

La pubblica amministrazione non è una realtà omogenea. Va abbandonata la strada iniqua e inefficiente dei tagli ciechi e riavviata e potenziata un'analisi approfondita di tutte le poste del bilancio pubblico attraverso processi di *spending review*.

Va realizzato, per ciascuna amministrazione centrale, un "piano industriale" di riorganizzazione che definisca obiettivi, risorse, tempi, modalità di verifica rendendo ordinario il *benchmarking* dei servizi offerti ed efficace la valutazione dei risultati.

Vanno rafforzati gli indicatori dell'efficienza delle diverse strutture pubbliche (uffici, scuole, ospedali, tribunali).

Vanno sviluppati meccanismi che consentano di valutare l'adeguatezza dell'entità complessiva di ciascuna voce indipendentemente dalla spesa storica (*zero-based budgeting*).

In sostanza, controllo del livello della domanda e quindi del volume di produzione del bene o servizio pubblico e, dal lato dell'offerta, controllo dell'impiego dei fattori produttivi e dei prezzi dei fattori, nonché disegno di meccanismi incentivanti l'efficienza. Il controllo della spesa deve necessariamente intervenire sia ex ante

sui meccanismi che la generano che a posteriori verificando l'efficacia della spesa.

**Un approccio top-down** Non è possibile individuare gli eccessi di spesa né correggerli se non si dispone di un sistema di programmazione e controllo della spesa di buona qualità. A tal fine una possibilità è l'introduzione di regole che fissino limiti pluriennali, al valore assoluto o al tasso di crescita della spesa primaria. Ciò consentirebbe di imporre una decisione sugli obiettivi da raggiungere, dando luogo a una discussione trasparente e condivisa, che avrebbe l'effetto di aumentare il costo di eventuali sconfinamenti. Una chiara individuazione delle priorità nell'allocazione delle risorse eviterebbe inoltre che il contenimento della spesa fosse effettuato a danno della spesa in conto capitale, come è successo negli ultimi anni, o dei servizi sociali fondamentali.

Si tratta della cosiddetta procedura *top-down*, la quale definisce a monte l'obiettivo in termini di saldo e la previsione delle entrate e determina il limite di spesa complessiva da ripartire a cascata tra i livelli di governo e, per quanto riguarda il bilancio dello Stato, tra le missioni e i programmi. Va segnalato, peraltro, che si tratta dell'approccio maggiormente utilizzato a livello internazionale, seppure con modalità differenti.

Ovviamente, una procedura come quella *top-down* richiede l'adeguamento del sistema dei controlli e, quindi, un rafforzamento del ruolo del Parlamento non soltanto a posteriori, ma anche nella fase della fissazione degli obiettivi finanziari e dell'esame parlamentare del disegno di legge di bilancio.

In questo quadro, di particolare rilevanza, anche ai fini degli obiettivi del Patto di stabilità e crescita, si rivelerà la concreta attuazione delle deleghe in corso in materia di armonizzazione dei sistemi contabili di tutti gli enti appartenenti alla pubblica

*Si dovrà promuovere una riorganizzazione del settore pubblico partendo dalla sistematica comparazione delle singole amministrazioni e dei singoli uffici per far convergere i meno efficienti verso i migliori*

amministrazione, di completamento della revisione del bilancio dello Stato per missioni e programmi e di passaggio al bilancio di cassa, così da avvicinare le regole contabili nazionali a quelle europee.

In coerenza con le indicazioni della relazione finale della *task force* presieduta da Van Rompuy, è importante fornire (tramite gli istituti esistenti o creandone di nuovi) analisi, valutazioni e previsioni indipendenti su tematiche inerenti alla valutazione e al monitoraggio della spesa, come mezzo per rafforzare la *governance* in materia di bilancio e garantire la sostenibilità a lungo termine. La valutazione esterna delle previsioni su cui si fonda la programmazione di bilancio, potrebbe consentire di evitare la formulazione di ipotesi ottimistiche. Si tratta di aspetti su cui l'Italia dovrà fare molti passi avanti.

Si dovrà promuovere una riorganizzazione del settore pubblico partendo dalla sistematica comparazione delle singole amministrazioni e dei singoli uffici per far convergere i meno efficienti verso i migliori, in termini di costi e risultati, nella consapevolezza che l'obiettivo non è tanto il risparmio quanto la migliore qualità della spesa.

Il federalismo, da questo punto di vista, può costituire una occasione. Il sistema deve essere costruito su una struttura di programmazione pluriennale e su una procedura di formazione dei bilanci basata su un approccio *top-down* condiviso, che comprenda il totale della spesa pubblica, indipendente dal livello amministrativo, fissato il quale gli enti dovranno procedere alle proprie decisioni di bilancio, nel rispetto del Patto di stabilità e crescita. La costruzione di un sistema di costi standard è un passo importante, in via di applicazione alla spesa pubblica locale e che dovrà essere esteso alla spesa statale. Il passaggio dal criterio della spesa storica a quello del costo standard per le funzioni fonda-

mentali, previsto nell'ambito del processo di realizzazione del federalismo fiscale, può accrescere l'efficienza nell'utilizzo delle risorse e contribuire al contenimento della spesa.

### 3.3 L'attuazione del federalismo

La riforma federalista dello Stato, avviata dalla legge delega del maggio 2009, procede in modo assai faticoso e deludente. Stretta tra l'urgenza del governo di incassare un qualche risultato, qualunque esso sia, in termini di attuazione della riforma, l'ossessivo vincolo politico (e anche normativo) dell'invarianza della pressione fiscale e le troppe aspettative di cui questa riforma è stata caricata, l'intero processo rischia l'*impasse*. Come è noto, i decreti legislativi ad oggi approvati – che devono dare specificazione ai criteri direttivi generali della legge delega – affrontano in realtà soltanto aspetti marginali, hanno contenuti meramente procedurali o vagamente metodologici, sono spesso scatole vuote, sono pieni di rimandi a ulteriori decreti legislativi e atti di natura amministrativa.

In tema di federalismo fiscale, il solo decreto che finora ha affrontato questioni di merito rilevanti è quello relativo alla riforma della fiscalità comunale. L'intervento che ne è scaturito è tutto sommato modesto. Prevede la cedolare secca sugli affitti, una misura non strettamente connessa con la riforma della finanza locale se non per il fatto che l'imposta sostitutiva sulle locazioni sarà un tributo erariale compartecipato dai Comuni; sblocca, sia pure in modo parziale e graduale, l'addizionale comunale sull'Irpef da tempo congelata, ritornando a quella che dovrebbe essere la normalità delle relazioni finanziarie intergovernative; introduce dal 2014 l'Imu che altro non è che la vecchia Ici (stesso presupposto, stessa base imponibile, stessi soggetti passivi) con un'aliquo-

*È necessaria un'iniziativa politica che riporti la riforma del federalismo fiscale in una corretta prospettiva di confronto democratico e che affronti le vere questioni delle relazioni finanziarie tra centro e periferia sulla base di idee, esperienze e informazioni statistiche adeguate, non di slogan e formule precostituite*

ta più alta per compensare la cancellazione dell'Irpef (e delle relative addizionali regionali e comunali) sui redditi fondiari da immobili non locati. Non è invece affrontato l'unico vero problema strutturale da risolvere nell'attuale assetto della tassazione municipale, che era, dopo la cancellazione dell'Ici sulla prima casa, quello di riportare a tassazione gran parte dei cittadini (nella media nei Comuni d'Italia il 70% dei residenti proprietari di prima casa) per ricreare un rapporto di responsabilità tra amministratori locali e cittadini.

Il rischio è, da un lato, che la revisione della finanza decentrata proposta all'esame parlamentare si esaurisca in una riforma di poco peso, una collezione di interventi minimi (anche se propagandata come la "madre di tutte le riforme"); dall'altro lato, che gli interventi di maggior peso, quelli che possono incidere significativamente sulla redistribuzione delle risorse pubbliche tra Stato e Autonomie e tra diverse aree territoriali, siano rimandati alle scelte del solo governo e delle associazioni corporative delle istituzioni locali.

Un'iniziativa politica che riporti la riforma del federalismo fiscale in una corretta prospettiva di confronto democratico e che affronti le vere questioni delle relazioni finanziarie tra centro e periferia sulla base di idee, esperienze e informazioni statistiche adeguate, e non di slogan e di formule precostituite, deve basarsi su una serie di punti qualificanti.

**I tributi regionali e locali** È necessaria una parziale revisione dei tributi regionali e locali che attribuisca realmente agli Enti decentrati maggiore autonomia ma sia, al contempo, coerente con il disegno complessivo e gli obiettivi del sistema fiscale nazionale. In questo senso le soluzioni sono l'introduzione a livello municipale di una *service tax* richiesta a tutti i residenti, anche in rela-

zione alla composizione della famiglia di appartenenza, quale corrispettivo dei servizi non tariffabili forniti dal Comune; la riattivazione degli spazi di manovrabilità delle aliquote regionali e comunali su Ici e addizionale Irpef e Irap, da tempo congelate; l'eventuale ampliamento di questi spazi di autonomia, ma concentrandoli prevalentemente sulla manovrabilità dell'aliquota e non sulla variazione della base imponibile allo scopo di limitare gli oneri di adempimento, di preservare la funzionalità del sistema perequativo consentendo il confronto tra capacità fiscali tra diversi Enti decentrati; l'esigenza, in particolare, di preservare la struttura di progressività dell'Irpef escludendo forme di progressività specifiche regionali, possibilità di detrazioni regionali per famiglia e sussidiarietà orizzontale, oltre a una concentrazione eccessiva sull'Irpef dell'addizionale regionale e di quella comunale.

**La perequazione, i livelli essenziali e i fabbisogni** È necessaria una precisa specificazione dei sistemi perequativi a livello regionale e a livello locale e un loro "ancoraggio" alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni nelle funzioni di spesa più rilevanti di Regioni ed Enti locali. È in particolare necessario determinare i parametri fondamentali (in termini di fissazione di aliquote fiscali di equilibrio, di fabbisogni standard da garantire) dei trasferimenti perequativi a favore di Regioni ed Enti locali per valutare, anche sulla base di valutazioni quantitative, gli effetti redistributivi che ne deriveranno tra le diverse aree territoriali del paese e tra Comuni con diverse caratteristiche. Si propone in particolare di definire una procedura per la fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni nei settori che ne sono ancora privi (assistenza, istruzione, trasporti pubblici locali, eventuali altri settori), indipendentemente dal livello di governo che concretamen-

*Il federalismo fiscale deve servire per rendere maggiormente responsabili gli amministratori locali davanti ai propri cittadini, ponendo questi ultimi nella posizione di giudicare se vi è corrispondenza fra le imposte che pagano e la qualità e quantità dei servizi che ricevono*

te fornisce o fornirà i servizi corrispondenti. Nella sanità, per la costruzione dei fabbisogni sanitari regionali standard, è necessario tener conto, accanto alla struttura per età delle popolazioni regionali, di indicatori delle condizioni socioeconomiche dei territori con particolare riferimento alle spese in conto capitale ai fini della perequazione infrastrutturale. Infine, i sistemi perequativi vanno avviati, nella loro struttura fondamentale, fin da subito, per poi essere aggiustati fino ad arrivare a regime, senza invece, come previsto dal governo, istituire meccanismi perequativi "sperimentali" che rischiano di diventare permanenti.

**L'adeguamento dei trasferimenti** Bisogna avviare l'attuazione del federalismo fiscale rimettendo in discussione la soppressione dei trasferimenti statali stabilita dalla manovra di finanza pubblica 2011-2013, tramite il calcolo di fabbisogni standard corretti e tramite un processo di adeguamento che cominci fin dal 2012, compatibilmente con l'evoluzione della situazione finanziaria complessiva. Più in generale, l'attuazione del federalismo fiscale deve liberarsi da quel vincolo di "Stato minimo" a cui lo costringono i tagli ai trasferimenti e l'ossessivo richiamo all'invarianza della pressione fiscale. Il federalismo fiscale deve servire non per ridurre le imposte ma per rendere maggiormente responsabili gli amministratori locali davanti ai propri cittadini, ponendo questi ultimi nella posizione di giudicare se vi è corrispondenza fra le imposte che pagano e la qualità e quantità dei servizi che ricevono.

**Il monitoraggio** È indispensabile attivare un efficace sistema di monitoraggio e di comparazione dei risultati finanziari sui settori di spesa affidati alla responsabilità degli Enti decentrati, ma anche delle loro performance quantitative/qualitative nella forn-

tura dei servizi, in modo da offrire una base informativa solida su cui fondare il sistema di premi e sanzioni per gli amministratori locali.

**Il coordinamento delle decisioni** È necessario, nell'ambito del riame del processo di decisione di finanza pubblica da attuare con la revisione della legge 196 per l'adeguamento alle regole europee, stabilire un processo dinamico di coordinamento della finanza pubblica (decisione di finanza pubblica, legge di stabilità, collegati alla legge di stabilità) in cui vengano determinati gli obiettivi di servizio sulle spese decentrate allo scopo di favorire la convergenza nei servizi forniti tra le varie aree territoriali del paese. Questi obiettivi di servizio vanno fissati su base triennale e aggiornati di anno in anno, insieme ai fabbisogni standard, per garantire certezza delle risorse finanziarie riconosciute alle Autonomie.

**Snellire l'apparato dello Stato** Nell'ambito dell'attuazione del Titolo V della Costituzione, lo Stato centrale, pur mantenendo la sua forza e autorevolezza, deve essere snellito attraverso una riorganizzazione sul piano quantitativo e delle competenze. Proponiamo: il mantenimento degli uffici decentrati dei ministeri esclusivamente per le materie di competenza esclusiva dello Stato centrale, istituendo gli Uffici territoriali del governo; l'immediata attuazione delle città metropolitane; una razionalizzazione del numero delle Province; processi associativi per i piccoli Comuni, con meccanismi partecipativi. Deve essere favorita la mobilità del personale delle amministrazioni, dall'amministrazione centrale agli Enti territoriali.

## 4 Promuovere l'occupazione e la sicurezza

### 4.1 Lavoro e welfare: il contesto

Nel corso degli ultimi 15 anni, fino all'emergere della crisi, il mercato del lavoro italiano è stato caratterizzato da una discreta crescita dell'occupazione (il tasso di occupazione della popolazione tra i 15 e i 64 anni è aumentato di circa 8 punti percentuali fra il 1995 e il 2007 fino a un livello massimo intorno al 59%, anche in virtù delle riforme previdenziali che hanno incrementato significativamente l'età di pensionamento). Permangono tuttavia gravi squilibri e insufficienze.

**L'occupazione delle donne** La componente femminile della forza lavoro risulta penalizzata rispetto a quella maschile lungo tutte le dimensioni di interesse:

1. il tasso di occupazione femminile (a fine 2009, in base all'ultima rilevazione disponibile per la totalità dei paesi della UE) è in Italia di poco superiore al 46% e (con l'eccezione di Malta) risulta di gran lunga il più basso nell'Unione europea (si vedano a tale proposito i dati contenuti nella Tabella 6). Siamo, quindi, tuttora molto lontani dagli obiettivi di Lisbona, che prevedono un tasso di occupazione complessivo del 70% e pari al 60% per la componente femminile. Questo dato presenta d'altronde anche una forte connotazione territoriale, mantenendosi il tasso di occupazione femminile intorno al 55% nel Nord, al 51% nel Centro e superando di poco il 30% nel Sud e nelle Isole;
2. le donne, a parità di occupazione, guadagnano meno degli uomini (è donna solo il 25% di chi si posiziona nel quintile

*L'obiettivo di accrescere per quantità e qualità l'occupazione femminile deve acquisire una rilevanza prioritaria*

- più ricco della distribuzione dei redditi da lavoro e ben il 60% di chi si situa in quello più povero);
3. le donne lavorano molto più spesso part-time (27,8% contro il 4,8% degli uomini, scelta dettata dall'impossibilità di trovare un lavoro a maggior orario e salario o dalla necessità di fornire attività di cura, anziché per una libera scelta);
  4. l'occupazione femminile è caratterizzata da maggiori interruzioni dell'attività, da una maggiore diffusione del lavoro a termine (la quota di temporanei e parasubordinati è del 21,6% fra gli uomini e del 39,2% fra le donne) e da una più bassa probabilità di transitare verso forme contrattuali a tempo indeterminato.

L'obiettivo di accrescere per quantità e qualità l'occupazione femminile deve acquisire una rilevanza prioritaria.

Tabella 6. Tasso di occupazione per genere nei paesi dell'UE, anno 2009.

	Totale	Uomini	Donne
Italia	57,5	68,6	46,4
Austria	71,6	76,9	66,4
Belgio	61,6	67,2	56,0
Danimarca	75,7	78,3	73,1
Finlandia	68,7	69,5	67,9
Francia	64,1	68,4	60,0
Germania	70,9	75,6	66,2
Grecia	61,2	73,5	48,9
Irlanda	61,8	66,3	57,4
Lussemburgo	65,2	73,2	57,0
Paesi Bassi	77,0	82,4	71,5

	Totale	Uomini	Donne
Portogallo	66,3	71,1	61,6
Spagna	59,8	66,6	52,8
Svezia	72,2	74,2	70,2
Regno Unito	69,9	74,8	65,0
Bulgaria	62,6	66,9	58,3
Cipro	69,9	77,6	62,5
Repubblica Ceca	65,4	73,8	56,7
Estonia	63,5	64,1	63,0
Ungheria	55,4	61,1	49,9
Lettonia	60,9	61,0	60,9
Lituania	60,1	59,5	60,7
Malta	54,9	71,5	37,7
Polonia	59,3	66,1	52,8
Romania	58,6	65,2	52,0
Slovacchia	60,2	67,6	52,8
Slovenia	67,5	71,0	63,8
UE 15	65,9	71,9	59,9
UE 27	64,6	70,7	58,6

Fonte: elaborazioni su dati Eurostat.

**L'insicurezza** Già ben prima dell'insorgere della crisi, la discreta dinamica occupazionale ricordata in precedenza si è accompagnata a una crescita generalizzata del senso di precarietà e insicurezza percepito dai lavoratori italiani. Oltre che a una dinamica salariale molto modesta (connessa alla debolissima crescita della produttività), l'incertezza dei lavoratori e il senso di accre-

<sup>18</sup> Mentre il regime di tutele a carico del lavoro dipendente a tempo indeterminato non è stato interessato dalle riforme (l'indice EPL, che misura la rigidità della legislazione a protezione dell'impiego, calcolato dall'OCSE, è stabile a 1,8 per i lavoratori permanenti dalla fine degli anni Ottanta) l'incremento di flessibilità "esterna" ha coinvolto esclusivamente i lavoratori a termine: il medesimo indice calcolato per tale sottogruppo di occupati si è infatti più che dimezzato, passando da 5,4 alla fine degli anni Ottanta a 2,1 nel 2003. Conseguentemente, fra i paesi della UE 15, l'Italia è quella che ha registrato dal 1995 in poi la più elevata riduzione della rigidità della legislazione sul lavoro. Nel 1995 solo il Portogallo ci precedeva quanto a rigidità della normativa, mentre 8 anni dopo l'Italia risulta caratterizzata da un valore dell'indice EPL superiore soltanto a quello di Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca, paese quest'ultimo dove, come è noto (in linea con l'impostazione della *flexicurity*), l'elevata flessibilità si accompagna alla massima quota sul PIL di spese in politiche attive e passive del lavoro osservabile nella UE.

<sup>19</sup> A parità di condizioni, la totalità degli studi mostra anzi un significativo *wage gap* (nell'ordine del 10% del salario mensile) a discapito dei lavoratori temporanei.

<sup>20</sup> Per i dipendenti a termine, so-

sciuta vulnerabilità appaiono legati alle condizioni di insicurezza sul mercato del lavoro, che sono state accentuate da processi di riforma che hanno incrementato significativamente la flessibilità in entrata delle relazioni contrattuali <sup>18</sup> senza offrire in cambio ai lavoratori che subivano il costo della flessibilità compensazioni in termini di più elevati "premi salariali", <sup>19</sup> più generosi ammortizzatori sociali <sup>20</sup> o estese politiche attive e di formazione atte a limitarne l'esposizione al rischio di disoccupazione e/o di mancato rinnovo dei contratti a termine. <sup>21</sup>

**Deregolamentazione, crescita e produttività** Nessuno studio ha dimostrato un'automatica relazione positiva fra deregolamentazione del mercato del lavoro e crescita occupazionale. Al contrario, non si può trascurare l'eventualità che le modalità con cui si è flessibilizzato il mercato del lavoro italiano possano aver contribuito al rallentamento della dinamica della produttività. Sebbene non vi sia un'evidenza empirica univoca sul legame fra crescita della flessibilità (e spesso della precarietà) e frenata della produttività, è altamente probabile – soprattutto alla luce delle caratteristiche della struttura produttiva italiana, contraddistinta in maggioranza da piccole imprese specializzate in settori tradizionali e più orientate alla competitività di prezzo che a quella di qualità – che molte imprese, perseguendo una strategia orientata al solo breve periodo, abbiano utilizzato la flessibilità in modo distorto, quale mero strumento di riduzione del costo del lavoro (una sorta di sostituto delle svalutazioni competitive cancellate dall'entrata nell'unione monetaria), piuttosto che per affrontare prontamente le fluttuazioni cicliche. L'estensione della flessibilità potrebbe allora avere in qualche modo disincentivato il perseguimento di strategie di più lungo periodo basate sull'incremento della produttività (mediante innovazione e diffusione delle nuove

prattutto per i più giovani, è molto problematico soddisfare i requisiti contributivi per ricevere l'indennità ordinaria di disoccupazione, mentre i parasubordinati, che peraltro neppure dispongono del TFR, essendo formalmente autonomi non hanno diritto a nessun tipo di ammortizzatore sociale (al di là della misura, molto limitata per platea di riferimento e generosità, introdotta provvisoriamente con il decreto anti-crisi del 2009).

<sup>21</sup> A causa sia di vincoli normativi (in molti casi i lavoratori atipici non possono usufruire dei fondi per la formazione) che di scelte dei datori di lavoro (i quali preferiscono non investire risorse per formare individui che non intendono occupare a lungo termine) i lavoratori atipici risultano spesso esclusi dalle attività di formazione professionale attivate dalle imprese. E, come noto, la formazione professionale è una delle modalità più efficaci per tutelare la futura occupabilità del lavoratore.

<sup>22</sup> Si pensi in particolare alla possibilità di assumere, in assenza di efficaci controlli amministrativi, collaboratori parasubordinati e "false partite IVA" in sostituzione del ben più costoso e tutelato lavoro dipendente.

<sup>23</sup> Utilizzando i dati della "Rilevazione continua sulle forze di lavoro" dell'ISTAT relativi al biennio 2005-06, si rileva che a un anno di distanza risulta disoccupato solo l'1,3% di chi l'anno

tecnologie e delle attività formative). In altri termini, per molte imprese, soprattutto quelle specializzate nei settori tradizionali, la disponibilità di contratti flessibili (e, soprattutto, meno onerosi in termini di retribuzioni e contribuzioni sociali)<sup>22</sup> potrebbe aver rappresentato semplicemente un mezzo per migliorare nel breve termine la competitività di prezzo, senza fornire gli incentivi adatti alla riconversione della produzione verso settori maggiormente innovativi.

**Un mercato del lavoro duale** Il modo in cui è stata accresciuta la flessibilità del mercato del lavoro italiano sembra dunque aver contribuito ad accentuare le caratteristiche di dualità del mercato del lavoro, dove nel corso degli anni a un segmento maggiormente protetto si è venuta a contrapporre una componente (numericamente non irrilevante) di lavoratori le cui prospettive in termini di stabilità lavorativa,<sup>23</sup> retribuzione,<sup>24</sup> trattamento pensionistico, tutele del welfare, accesso alle varie forme di ammortizzatori sociali, accesso al credito e alla formazione professionale appaiono notevolmente peggiori. Le preoccupazioni che emergono da una siffatta situazione sono chiare, soprattutto qualora si pensi che il peso della flessibilità ricade per massima parte sulle componenti "deboli" del mercato del lavoro (in primis i giovani e le donne) e che la permanenza in forme contrattuali a tempo determinato in molti casi, soprattutto per i lavoratori meno qualificati, non rappresenta un trampolino verso un'occupazione stabile, bensì una condizione durevole (si vedano a tale proposito le Tabelle 7 e 8).<sup>25</sup> L'incremento dei tassi di occupazione registrati in Italia fino all'insorgere della crisi potrebbe quindi essersi accompagnato a una persistenza, se non a un'accentuazione, delle caratteristiche di dualità del mercato del lavoro e della conseguente segmentazione della forza lavoro.

precedente era occupato con un contratto a tempo indeterminato, mentre tale percentuale sale al 5,8%, al 6,1% e al 7,7%, rispettivamente, nel caso di dipendenti a termine, collaboratori a progetto e collaboratori occasionali. <sup>24</sup> In questa prospettiva particolarmente grave appare il fenomeno dei *working poor*, cioè di coloro che, pur lavorando a tempo pieno, non guadagnano un reddito sufficiente per superare la soglia di povertà relativa. Franzini e Raitano (2010) mostrano che in Italia il 2,6% dei dipendenti *full time* a tempo indeterminato e addirittura il 14,5% di quelli *full time* a tempo determinato ricevono un reddito da lavoro inferiore a tale soglia (e, come atteso, i valori sono di molto superiori alla media nazionale nel Mezzogiorno; includendo i parasubordinati, la quota di *working poor* crescerebbe d'altronde ulteriormente).

<sup>25</sup> La condizione di svantaggio relativo dei lavoratori a termine non deve tuttavia indurre a ritenere che lavorare con un contratto a tempo indeterminato rappresenti una panacea che rende sicure le prospettive lavorative individuali. Dall'osservazione dei dati amministrativi dell'INPS si evidenzia un elevato rischio di interruzione lavorativa anche per i dipendenti a tempo indeterminato, presumibilmente quelli occupati nelle imprese con pochi dipendenti (si veda la Tabella 9).

Tabella 7. Destinazione dei lavoratori iscritti per la prima volta alla Gestione separata nel 1999 come collaboratori esclusivi.\*

	2000	2001	2002	2003	2004
Dipendenti a tempo indeterminato**	11,8	18,8	21,2	24,6	28,9
Dipendenti a tempo determinato**	5,5	6,8	7,2	10,1	10,8
Collaboratori esclusivi	45,9	27,1	24,1	20,5	14,9
Altro	1,4	2,3	3,5	n.d.	n.d.
Non più registrati negli archivi INPS	35,5	45,1	44,1	44,9	45,4
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni su dati INPS di Raitano (2010).

\* Classe d'età nel 1999: 15-39; dimensione campionaria: 786 osservazioni. Sono esclusi dal campione gli amministratori, sindaci e revisori e gli studenti di dottorato o i percettori di assegni e borse di ricerca.

\*\* Lavoratori dipendenti del settore privato.

Tabella 8. Destinazione dei lavoratori entrati nella forza lavoro per la prima volta nel 1998 come dipendenti a termine.\*

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Dipendenti a tempo indeterminato**	16,5	38,5	47,3	46,1	47,1	46,7
Dipendenti a tempo determinato**	60,0	30,9	18,6	19,1	17,1	16,6
Collaboratori esclusivi	1,1	2,1	2,5	2,8	3,5	3,1
Altro	1,2	2,1	2,6	3,3	3,8	n.d.
Non più registrati negli archivi INPS	21,2	26,5	29,1	28,6	28,5	33,6
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni su dati INPS di Raitano (2010).

\* Classe d'età nel 1998: 15-39; dimensione campionaria: 2.393 osservazioni.

\*\* Lavoratori dipendenti del settore privato.

*Il processo di deregolamentazione del mercato del lavoro non è stato accompagnato da riforme degli istituti del welfare che compensassero i maggiori rischi di instabilità della relazione lavorativa fronteggiati da parte della forza lavoro*

Tabella 9. Destinazione dei lavoratori entrati nella forza lavoro per la prima volta nel 1998 come dipendenti a tempo indeterminato.\*

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Dipendenti a tempo indeterminato**	65,3	59,5	56,9	54,5	53,3	51,4
Dipendenti a tempo determinato**	12,1	10,9	12,1	12,5	11,9	12,6
Collaboratori esclusivi	0,6	1,1	1,5	2,0	2,5	1,9
Altra gestione INPS	1,4	2,7	3,7	4,6	4,9	n.d.
Non più registrati negli archivi INPS	20,7	25,8	25,8	26,4	27,4	34,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni su dati INPS di Raitano (2010).

\* Classe d'età nel 1998: 15-39; dimensione campionaria: 5.623 osservazioni.

\*\* Lavoratori dipendenti del settore privato.

**Il welfare** Il processo di deregolamentazione del mercato del lavoro, come detto, non è stato accompagnato da riforme degli istituti del welfare che compensassero i maggiori rischi di instabilità della relazione lavorativa fronteggiati da parte della forza lavoro. Al contrario, da una parte, al di là del sempre più frequente ricorso a interventi in deroga (anche prima della crisi), non si sono realizzate quelle riforme organiche del sistema degli ammortizzatori sociali che venivano considerate necessarie sin dalla Commissione Onofri del 1997 e richiamate poi nel Protocollo sul welfare del 2007, dall'altra, per ridurre il costo del lavoro, alle nuove forme contrattuali (specialmente ai parasubordinati) sono state garantite tutele ridotte o nulle. Sembra dunque essersi realizzato un evidente *risk shift*, dato che si sono scaricati su alcuni gruppi di individui (in primis i più giovani) – anziché sulla collettività – i rischi derivanti dalla richiesta di maggiore flessibi-

*Gli interventi normativi degli ultimi anni non sembrano aver contribuito a una sostanziale attenuazione di quelli che appaiono i principali limiti del nostro sistema di welfare*

<sup>26</sup> Nel sistema contributivo l'individuo non viene assicurato né contro i rischi "economici" individuali derivanti dall'eventuale instabilità della sua attività lavorativa, né contro i rischi sistemici, quello macroeconomico (una bassa crescita del PIL) e quello demografico (l'incremento della vita media). In aggiunta, la possibilità di incrementare la copertura unicamente aderendo ai fondi pensione (non è infatti possibile effettuare versamenti integrativi nello schema contributivo pubblico) espone i lavoratori al rischio di volatilità dei corsi finanziari, a maggior ragione laddove si pensi che la partecipazione alla previdenza integrativa è generalmente finanziata attraverso la devoluzione di uno strumento in gran parte *risk free* come il TFR che, inoltre, rappresenta un importante ammortizzatore sociale in caso di licenziamento.

lità (se non di semplice riduzione degli oneri sociali) da parte del settore produttivo.

D'altronde, la stessa introduzione del sistema previdenziale contributivo, dettata da meritorie esigenze di controllo della spesa e dalla definizione di corretti incentivi alla prosecuzione dell'attività, ha di fatto accompagnato questo fenomeno di traslazione dei rischi, dato che si è configurato un sistema previdenziale che rappresenta di fatto un mero specchio di quanto avviene sul mercato del lavoro, senza correggere (se non mediante strumenti assistenziali di ultima istanza) eventuali diseguaglianze e segmentazioni attive su tale mercato.<sup>26</sup> Nel sistema contributivo, a parità di andamento macroeconomico e demografico, la pensione dipende infatti dal successo della carriera lavorativa (ovvero dalla sua continuità e durata, dal livello salariale e dall'appartenenza a categorie che versano una maggiore aliquota contributiva). I lavoratori che trascorreranno parte della carriera da temporanei – quindi, in media, ricevendo salari inferiori, incorrendo in più frequenti interruzioni della contribuzione (con nulli o poco generosi versamenti figurativi) e con minore aliquota se parasubordinati – risulteranno dunque penalizzati anche una volta in pensione.

In generale, gli interventi normativi degli ultimi anni non sembrano dunque aver contribuito a una sostanziale attenuazione di quelli che appaiono i principali limiti del nostro sistema di welfare:

1. *l'estrema frammentarietà del sistema degli ammortizzatori sociali*, che si basa su due diverse macro-tipologie di trasferimento (per disoccupazione o per sospensione, la cassa integrazione) e prevede condizioni di accesso, durata e generosità delle prestazioni (compreso il pagamento di contributi figurativi) estremamente differenziate in ragione del settore lavorativo, della dimensione d'impresa, dell'età e dell'area di lavoro (non coprendo affatto i parasubordinati). Inoltre, anche nelle sue forme più uni-

<sup>27</sup> Dai dati amministrativi dell'INPS (disponibili fino al 2004) è possibile stimare la quota di dipendenti occupati che non avrebbero diritto a indennità in caso di licenziamento a causa del mancato rispetto dei requisiti contributivi. Fra quelli a tempo indeterminato il 13,7% non potrebbe ricevere l'indennità ordinaria, e fra questi solo il 16% avrebbe poi diritto all'erogazione dell'indennità a requisiti ridotti. Esiste quindi un 11,5% di dipendenti a tempo indeterminato non coperto da sussidi ordinari o a requisiti ridotti, e il tasso di mancata copertura aumenta per le figure professionali più deboli, quelle per cui è relativamente più probabile venirsi a trovare in uno stato di disoccupazione e/o subire un licenziamento: le donne, i giovani e gli over-54, chi ha un contratto part-time, chi vive nel Mezzogiorno e chi riceve un salario limitato (e, quindi, presumibilmente, ha minori qualifiche e *skills*). Fra i dipendenti a tempo determinato, la mancata copertura cresce di molto: il 48,0% non soddisfa i requisiti per l'indennità ordinaria e solo

versali e meno generose (indennità ordinaria e a requisiti ridotti) il sistema non è totalmente inclusivo dato che, basandosi su vincoli contributivi stringenti, esclude tutti i lavoratori non presenti sul mercato del lavoro almeno due anni prima del momento del licenziamento (e quindi le coorti neo-entrate al lavoro).<sup>27</sup>

2. *L'assenza nel sistema contributivo di qualsiasi forma di solidarietà* che, al di là di quanto garantito dall'assegno sociale (la misura assistenziale destinata a tutti gli anziani, indipendentemente dalle caratteristiche della precedente vita lavorativa), integri i trattamenti attesi da chi, pur presente a lungo sul mercato del lavoro, dovesse essere caratterizzato da carriere lavorative altamente intermittenti o poco remunerative.

3. *L'assenza di un istituto means tested di sostegno al reddito di ultima istanza che copra l'universalità dei cittadini* (e, dunque, anche i giovani in cerca di prima occupazione e chi ha perso il diritto a un precedente sussidio di disoccupazione).<sup>28</sup>

4. *L'insufficienza della fornitura di servizi di cura* (per bambini e anziani), che viene a costituire un forte vincolo alla partecipazione lavorativa delle donne.

Al contrario, si sono continuate a richiedere modifiche in senso restrittivo della spesa sociale, sulla base di una lettura distorta delle comparazioni internazionali dei dati sulla spesa previdenziale. Nei confronti internazionali della spesa per pensioni il dato italiano emerge infatti solitamente come un'anomalia, essendo la spesa pubblica lorda di circa 2,5 punti superiore alla media della UE 15. Tuttavia, tali confronti sono spesso fuorvianti per una molteplicità di aspetti. In primo luogo, a causa di limiti strutturali del nostro sistema di welfare, alla spesa per pensioni sono attribuite anche significative componenti di natura assistenziale e di protezione contro la disoccupazione; al contrario, in altri paesi (soprattutto in quelli nordici e anglosassoni) come strumento di uscita

poco più di 1/5 dei non aventi diritto all'ordinaria può ricevere l'indennità a requisiti ridotti: complessivamente il 37,8% di chi lavora con contratto a termine non sarebbe coperto da nessun tipo di indennità.

<sup>28</sup> Insieme alla Grecia, l'Italia è l'unico paese della UE 15 in cui non è prevista l'erogazione di un reddito di ultima istanza.

<sup>29</sup> I timori sull'insostenibilità di lungo periodo della spesa previdenziale italiana appaiono d'altro canto infondati, dal momento che la graduale entrata in vigore del metodo contributivo consentirà di stabilizzare la quota di PIL da destinare al pagamento delle pensioni, come confermano le proiezioni di spesa effettuate dalla Commissione Europea, che evidenziano che, grazie alle riforme adottate, l'Italia sarebbe, insieme alla Svezia, il paese caratterizzato dalla minor dinamica attesa del rapporto spesa/PIL: fra il 2007 e il 2060 tale rapporto dovrebbe infatti diminuire di 0,4 punti percentuali (fino a un livello del 13,6%).

anticipata dall'attività sono spesso erogati generosi sussidi di invalidità o disoccupazione. L'esborso effettivo per il bilancio pubblico dipende inoltre dal grado di imposizione fiscale sulle prestazioni erogate, che differisce significativamente nei vari paesi: in Italia le pensioni sono soggette alle normali aliquote dell'imposizione personale, altrove (in primis in Francia e Germania) la tassazione su queste è invece fortemente agevolata. Valutata in termini di spesa al netto delle imposte la presunta anomalia italiana appare dunque molto meno evidente. Allo stesso tempo nella spesa previdenziale non sono inclusi gli esborsi (in termini di minori entrate) derivanti dalle agevolazioni fiscali garantite a chi partecipa ai piani privati (molto estese soprattutto nei paesi anglosassoni). In aggiunta, nella spesa italiana per pensioni sono inclusi anche i TFR erogati dai datori pubblici e privati (pari a circa 1,3 punti di PIL), che costituiscono invece, come noto, un salario differito anziché un reddito da pensione.<sup>29</sup>

D'altronde, chi propone di tagliare la spesa pubblica previdenziale italiana sulla base della considerazione della sua presunta anomalia trascura solitamente di evidenziarne un'altra, probabilmente più grave: nel complesso, la spesa sociale italiana (per pensioni, sanità, lotta contro la disoccupazione e l'esclusione sociale) è di circa un punto percentuale inferiore a quella media della UE 15 – soprattutto a causa della quota di spesa molto limitata destinata a tutela contro i rischi di disoccupazione e di povertà familiare –, è di entità ben inferiore a quella di Germania e Francia e un divario ancora più ampio si manifesta laddove la spesa sia valutata pro capite anziché in termini di punti di PIL.

**La disegualianza** Infine, legando aspetti relativi al mercato del lavoro e alle caratteristiche del sistema fiscale e di welfare, va ricordato che, con riferimento ai redditi familiari disponibili (quin-

*C'è da temere che la crisi occupazionale in corso possa comportare un nuovo periodo di crescita della diseguaglianza*

di, pagate le imposte e ricevuti i trasferimenti monetari), l'Italia è tra quelli occidentali uno dei paesi più "diseguali", superata soltanto dagli Stati Uniti e, per alcuni aspetti, dalla Gran Bretagna. Tuttavia, negli anni più recenti, gli indici di diseguaglianza (e in particolare l'indice di Gini) – cresciuti imperiosamente durante la crisi del 1992-1993 – non hanno mostrato incrementi significativi fino al periodo pre crisi (l'ultimo di cui si dispone di dati affidabili). Al di là di alcune criticità che potrebbero non essere pienamente colte da tali indici (e che potrebbero sottostimare un eventuale incremento della diseguaglianza), il quadro appare particolarmente preoccupante dal momento che l'indice di Gini si è mantenuto costante durante un periodo di sostanziale crescita occupazionale. E, come si sa, l'aumento dei livelli occupazionali, accrescendo la base di chi dispone di redditi da lavoro, dovrebbe essere un potente *driver* di riduzione delle disparità. In tutta probabilità, una serie di altre dinamiche (ad esempio l'aumento delle disparità salariali connesso anche alla maggiore segmentazione sul mercato del lavoro, la crescita dell'importanza delle fonti di reddito non da lavoro, meccanismi socio-demografici) potrebbero aver compensato l'effetto positivo occupazionale. C'è dunque da temere che la crisi occupazionale in corso, analogamente a quanto successo all'inizio degli anni Novanta, possa comportare un nuovo periodo di crescita della diseguaglianza.

#### 4.2 Le politiche per l'occupazione e la sicurezza

Pur in presenza di una situazione di bilancio pubblico particolarmente stringente come quella attuale, che impedisce l'attuazione di misure di riforma che comportino un ampio esborso di risorse pubbliche, si può pensare a una serie di misure che, con impat-

*Fra le misure che possono essere adottate al fine di incentivare la partecipazione e l'occupabilità delle donne, un ruolo centrale deve essere affidato al potenziamento dei servizi pubblici per il sostegno alla famiglia*

to di bilancio limitato (finanziabile quindi senza grosse difficoltà) o nullo, possano correggere alcune delle criticità ricordate in precedenza e avere ricadute positive in termini di equità ed efficienza, soprattutto se accompagnate da efficaci azioni amministrative che riducano fortemente la convenienza di comportamenti opportunistici dal lato della domanda e dell'offerta di lavoro. Elenchiamo quindi, suddividendoli per aree, alcuni interventi che appaiono prioritari e realizzabili.

**Misure di incentivo all'occupazione femminile** Come già affermato, l'aumento della partecipazione femminile è un obiettivo prioritario. Fra le molteplici misure che possono essere adottate al fine di incentivare la partecipazione e l'occupabilità delle donne, un ruolo centrale deve essere affidato al potenziamento dei servizi pubblici per il sostegno alla famiglia, che consentano di conciliare lavoro e maternità. Pensiamo certamente ai servizi di cura per anziani e bambini, quali, ad esempio, gli asili nido, ma anche l'assistenza ai portatori di handicap e alle persone non autosufficienti. Questi servizi operano sia abbassando il costo di ingresso sul mercato del lavoro per le donne con carichi di famiglia, sia offrendo nuove opportunità di lavoro. L'insufficienza di offerta di servizi pubblici in questo campo è evidente. In Italia solo l'1,36% del PIL è destinato alla spesa pubblica per le famiglie (è il 3,02% in Francia). Meno del 10% dei bambini italiani tra 0 e 2 anni frequenta un asilo nido pubblico o privato, un valore lontanissimo dal target del 33% fissato a Lisbona. Inoltre, anche in questo campo sono forti le differenze regionali. Questi dati possono aiutare a spiegare perché il 27,1% delle donne occupate abbandona il lavoro dopo la maternità. È un fenomeno che si osserva anche negli altri paesi, tuttavia in Italia il tasso di occu-

*Per evitare utilizzi distorti e penalizzanti del lavoro temporaneo bisognerebbe agire sui costi e le tutele del lavoro temporaneo, eliminando i vantaggi in termini di costo che attualmente incentivano ad assumere mediante tali modalità contrattuali e prevedendo maggiori compensazioni retributive o di welfare per i lavoratori flessibili*

pazione delle madri non aumenta all'aumentare dell'età del bambino e spesso l'uscita dal mercato del lavoro è definitiva.

Vale sottolineare che l'offerta di servizi per il sostegno alla famiglia è più adeguata a raggiungere il target di popolazione desiderata, rispetto a forme di incentivazione fiscale o generici trasferimenti monetari. Infatti, in quanto trasferimento in natura, questa tipologia di spesa riduce i problemi di azzardo morale e gli indotti fenomeni elusivi ed effetti di sostituzione, con un impatto minore sul bilancio pubblico. In aggiunta si possono incentivare schemi di flessibilità funzionale da parte dei datori (orari che maggiormente vengono incontro alle necessità familiari). Si consideri che, incrementando il numero di percettori soprattutto nei nuclei meno abbienti, l'incremento dell'occupazione femminile è uno degli strumenti più efficaci per ridurre le diseguaglianze nei redditi familiari.

#### Misure di riduzione della segmentazione del mercato del lavoro

Per evitare utilizzi distorti e penalizzanti del lavoro temporaneo (che va spesso a discapito soprattutto delle giovani generazioni), bisognerebbe agire sui costi e le tutele del lavoro temporaneo, eliminando i vantaggi in termini di costo che attualmente incentivano ad assumere mediante tali modalità contrattuali e, in un'ottica di *flexinsurance* (ovvero maggiore compensazione verso chi subisce i costi della flessibilità), prevedendo maggiori compensazioni retributive o di welfare per i lavoratori flessibili. In tale ottica rientrano le seguenti quattro misure.

1. Graduale convergenza degli oneri sociali complessivi sul lavoro intorno a un livello intermedio tra quanto oggi versato per i lavoratori dipendenti a tempo indeterminato e per i lavoratori impigliati in contratti *low cost* (misura da considerare come primo tassello di una complessiva riforma del siste-

*I contratti nazionali andrebbero ridotti di numero, trasformati in contratti-quadro per ampi settori produttivi e articolati in una più rilevante contrattazione decentrata*

- ma fiscale per alleggerire il carico sui redditi da lavoro e impresa).
2. Incremento delle aliquote di finanziamento degli ammortizzatori sociali a carico dei datori per la quota di lavoratori assunti con contratti a termine.
  3. Introduzione di un salario o compenso minimo, determinato in riferimento agli accordi tra le parti sociali, per i lavoratori e le lavoratrici escluse dai contratti collettivi nazionali di lavoro e per i contratti a progetto (in modo da evitare anche la traslazione contributiva prima richiamata).
  4. Fissazione di un'indennità di terminazione dei contratti a carico dei datori nel caso in cui un contratto a termine non venga rinnovato.

**Riforma degli assetti contrattuali** L'alternatività tra livello nazionale e livello aziendale è sbagliata e pericolosa. La risposta alle specificità aziendali dei processi produttivi va trovata nel potenziamento della contrattazione di secondo livello così come definita nei contratti nazionali. Questi, piuttosto, andrebbero ridotti di numero, trasformati in contratti-quadro per ampi settori produttivi e articolati in una più rilevante contrattazione decentrata. Il contratto nazionale di categoria rimane uno strumento insostituibile per garantire la coesione sociale e territoriale del paese e la qualità delle strategie competitive.

**Universalizzazione e omogeneizzazione del sistema degli ammortizzatori sociali** Seguendo le linee guida presenti nel Protocollo sul welfare del 2007, il sistema degli ammortizzatori sociali andrebbe riformato fino a prevedere due uniche tipologie di trasferimento (per licenziamento e per sospensione, unificando quindi le diverse indennità di disoccupazione/mobilità e di cassa integrazione attualmente previste) di durata e importo omogenei indi-

pendentemente dal settore e dalla dimensione di impresa e che coprano anche i collaboratori parasubordinati (garantendo contributi figurativi per l'intera durata del periodo di erogazione della prestazione). Il versamento del beneficio, da estendere significativamente per durata e generosità rispetto all'attuale indennità di disoccupazione, andrebbe collegato alla disponibilità del lavoratore ad "attivarsi", anche con corsi di formazione, mediante quanto previsto dai Centri per l'impiego al fine di evitare comportamenti di *moral hazard* e trappole di disoccupazione. Si potrebbe pensare a una riforma finanziabile integralmente mediante una revisione/omogeneizzazione delle aliquote di contribuzione (che tenga conto anche della quota di trasferimenti dalla fiscalità generale da anni destinata agli ammortizzatori in deroga) strutturata nel seguente modo.

1. **Indennità di disoccupazione** Requisito di accesso pari a 78 giornate lavorative e durata della prestazione che non può eccedere l'anzianità aziendale del lavoratore. Obbligo di svolgere entro i primi 6 mesi di beneficio dell'indennità la compilazione del bilancio di competenze del lavoratore, a cura dei servizi all'impiego; successivamente obbligo per il beneficiario di accettare offerte di formazione coerenti con il bilancio di competenze. Durata massima del sussidio pari a 24 mesi (estendibile per gli anziani e nel Mezzogiorno). Importo dell'indennità pari all'80% del precedente salario fino a un tetto per i primi 12 mesi, poi decalage al 64% e al 50% dopo 18 mesi. Possibilità di integrazione da parte della bilateralità (che in nessun caso deve svolgere un ruolo sostitutivo di un sistema pubblico universale, per evitare ulteriori segmentazioni fra categorie lavorative più o meno forti).
2. **Cassa integrazione (indennità di sospensione)** Requisito di accesso pari a 90 giornate lavorative. Importo dell'indennità

pari all'80% del precedente salario fino a un tetto per l'intero periodo di erogazione. Durata massima di 36 mesi.

**Reddito di ultima istanza means tested** Andrebbe introdotto un reddito di ultima istanza per tutti i nuclei più bisognosi. Una simile misura, fra l'altro, agirebbe come strumento di sostegno contro la povertà e avvantaggerebbe in particolare i più giovani, i disoccupati di lunga durata e i *working poor* (se appartenenti a un nucleo non abbiente). L'efficace introduzione di una simile misura richiede un efficace controllo amministrativo che eviti abusi e comportamenti di *moral hazard*.

*Andrebbe introdotto un reddito di ultima istanza per tutti i nuclei più bisognosi*

**Allungare la permanenza nel mercato del lavoro** Per estendere l'occupazione degli anziani, anziché continuare a perseguire aumenti cogenti dell'età pensionabile (incoerenti tra l'altro con la logica attuariale del contributivo), andrebbe recuperata la flessibilità dell'età pensionabile (con fasce d'età di ritiro più ampie di quelle originariamente previste nella riforma del 1995) e andrebbero introdotte forme di pensionamento parziale che consentano un *active ageing* e un'uscita graduale dalla forza lavoro (ad esempio, raggiunta l'età pensionabile si riduce al 50% l'orario di lavoro, ricevendo metà pensione e metà salario).

**Misure di tutela dell'adeguatezza dei redditi previdenziali** Per tutelare le prospettive previdenziali future degli attuali lavoratori caratterizzati da carriere intermitteni e poco remunerate (quindi soprattutto degli attuali giovani), al di là del beneficio che verrebbe apportato dall'estensione delle contribuzioni figurative e dall'incremento di aliquote per i parasubordinati, si potrebbe procedere in due modi.

1. Incremento della cumulabilità fra pensione contributiva e assegno sociale, in modo da aumentare mediante misure assisten-

ziali i redditi di chi, pur essendo stato a lungo sul mercato del lavoro, avesse versato contributi insufficienti a garantire una prestazione decorosa.

2. Introduzione di una pensione contributiva garantita che possa variare proporzionalmente al crescere dell'anzianità contributiva e dell'età di ritiro, in modo da incentivare la prosecuzione volontaria dell'attività. Si assume che, per una data combinazione di anzianità ed età di ritiro ogni lavoratore dovrebbe raggiungere un determinato livello minimo di pensione; l'eventuale differenza fra questo livello "garantito" e la pensione contributiva accumulata verrebbe integrata e finanziata dalla fiscalità generale. Tale misura realizzerebbe la *target efficiency*, fornirebbe cioè tutela solo a chi effettivamente al momento del pensionamento si trovasse in situazioni di difficoltà, non comporterebbe esborsi immediati sul bilancio pubblico e (specie se accompagnata dalle altre riforme qui richiamate) non dovrebbe comportare ingenti importi di spesa (parte della spesa verrebbe finanziata dalla minore spesa in prestazioni assistenziali che comunque verrebbe erogata, in modo molto più stigmatizzante, ai pensionati da lavoro poveri).

**Misure per favorire l'emersione del lavoro e per il miglioramento della sicurezza e della salute nei luoghi di lavoro** Esclusione dal prezzo degli appalti, in particolare quelli al massimo ribasso, del costo del lavoro e delle misure di sicurezza; recepimento della direttiva europea per il contrasto al lavoro dei migranti senza regolare permesso di soggiorno; revisione della normativa sull'immigrazione per promuovere l'ingresso regolare per lavoro; nell'immediato, prolungamento del permesso di soggiorno per i lavoratori migranti disoccupati entrati in modo regolare.

**Introduzione dello Statuto dei lavoratori autonomi e dei professionisti** Occorre definire un denominatore di tutele e di incentivi rispondente alle esigenze comuni di artigiani, commercianti, professionisti.

**Riforma del contratto di apprendistato** Il contratto di apprendistato deve incentivare una formazione effettiva e adeguata ai fabbisogni delle imprese. Occorre prevedere un allungamento del "periodo di prova" in rapporto alla natura delle mansioni assegnate e introdurre il diritto alla formazione permanente come diritto soggettivo nella società della conoscenza.

**Potenziamento delle politiche attive per il lavoro** Bisogna operare attraverso l'integrazione delle politiche sociali e del lavoro con le politiche della formazione per favorire l'inserimento lavorativo dei soggetti in difficoltà. I Servizi per l'impiego devono essere valorizzati e potenziati, in un'ottica di complementarità tra pubblico e privato, entro un quadro regolativo di controllo pubblico.

**Approvazione di una legge quadro per la democrazia sindacale** In relazione a un accordo interconfederale tra le parti sociali, la legge quadro dovrà disciplinare rappresentanza, rappresentatività e validazione dei contratti; è questa una condizione necessaria, tra l'altro, per ridefinire, nel pieno rispetto dei principi costituzionali, la regolazione del diritto di sciopero nei trasporti, impossibile per delega legislativa.

## 5 Accrescere la competitività: produttività, investimenti e innovazione

Con riguardo all'obiettivo ineludibile di crescita della produttività e innalzamento della specializzazione produttiva del paese individuiamo quattro ordini di interventi di riforma:

**la riforma del fisco**, in direzione di una maggiore efficienza, coerenza ed equità, e di una promozione del lavoro, dell'impresa, dell'investimento produttivo;

**la realizzazione di una politica industriale rivolta a rafforzare i settori produttivi** che costituiscono la spina dorsale della nostra economia, puntando sull'innovazione e sull'ambiente;

**un ampio programma di liberalizzazioni** per rimuovere le barriere al corretto svolgersi della concorrenza e mettere al centro il consumatore;

**investimenti nella formazione e nel sapere**, essenziali ai fini dell'innalzamento del capitale umano, risorsa chiave per lo sviluppo. È solo l'operare coordinato su questi quattro fronti che può reindirizzare il paese su un sentiero virtuoso di crescita.

### 5.1 Un fisco più equo ed efficiente

Aspetti strutturali legati all'organizzazione economica del nostro paese e un disegno ormai obsoleto sono all'origine di molte delle difficoltà del nostro sistema fiscale. L'economia italiana si caratterizza per l'elevata quota di lavoratori autonomi sul totale degli occupati e per la quota di lavoratori dipendenti impiegati in micro e piccole imprese; da qui i limiti di un sistema centrato sulle grandi imposte sui redditi personali e societari e sull'Iva, che assegnano alla grande impresa un ruolo centrale di agente di riscossione sulle transazioni che avvengono al suo interno.

*Oltre a determinare una distribuzione iniqua del costo della spesa pubblica, l'evasione è fonte di distorsione della concorrenza e di inefficienza*

**L'evasione fiscale e i suoi costi** La conseguenza più evidente dei limiti del nostro sistema fiscale è la presenza di elevata evasione, che non riflette soltanto una carenza nel senso di obbligazione collettiva dei contribuenti, ma anche elevati costi di adempimento e difficoltà di controllo. Oltre a determinare una distribuzione iniqua del costo della spesa pubblica, l'evasione è fonte di distorsione della concorrenza e di inefficienza.

L'evasione distorce la concorrenza fra imprese che adempiono e imprese che non adempiono agli obblighi fiscali, per cui in alcuni settori la fedeltà fiscale può risultare incompatibile con la permanenza sul mercato.

L'inefficienza si manifesta in due modi differenti. Da un lato l'evasione produce una distorsione nella struttura produttiva e nella specializzazione settoriale verso i settori e le forme organizzative che risultano più permeabili. Ad esempio, il fatto che l'evasione sia più difficile per imprese di maggiore dimensione rappresenta un'implicita imposta sulla crescita dimensionale; ne risultano spesso svantaggiate le imprese caratterizzate da maggiore complessità organizzativa, che in molti casi sono quelle in grado di assorbire il lavoro più qualificato. Dall'altro lato il tentativo di contenere l'evasione ha prodotto in passato una distorsione nella struttura dei tributi e nelle modalità di accertamento e riscossione che hanno fatto lievitare la complessità del sistema e con essa i costi di adempimento; in questo secondo caso a risultare maggiormente danneggiate sono state le piccole imprese, ma anche qui in modo diversificato (ad esempio, le imprese operanti entro filiere con imprese di più grandi dimensioni o orientate all'esportazione, cioè quelle probabilmente più dinamiche).

**Un sistema fiscale incoerente** La seconda caratteristica distintiva del nostro sistema fiscale è l'assenza di un disegno coerente. L'in-

*La stratificazione di interventi parziali al di fuori di una strategia complessiva ha generato una serie di profonde distorsioni*

cessante evoluzione dell'economia e della società produce continue tensioni all'interno dei sistemi fiscali dei paesi industrializzati, cui spesso i governi fanno fronte con interventi estemporanei al di fuori di una strategia di riforma complessiva. Questi aggiustamenti parziali rendono alla fine il sistema complesso, inefficiente e iniquo. L'Italia non è un'eccezione. La struttura fondamentale del sistema è stata disegnata dalla riforma del 1974. Da allora una revisione complessiva del sistema è stata realizzata solo dal primo governo Prodi con l'obiettivo primario di recuperare una maggiore neutralità delle imposte attraverso la sostituzione di sette tributi eterogenei con l'Irap, la razionalizzazione della tassazione dei redditi delle attività finanziarie e la ristrutturazione della tassazione del reddito d'impresa attraverso la Dit. L'impianto generale di questa riforma è stato rapidamente stravolto negli anni successivi attraverso interventi disorganici al di fuori di un disegno razionale alternativo: nell'ambito della tassazione delle attività finanziarie è stato abolito nel 2001 l'equalizzatore sulle plusvalenze e sui proventi dei fondi d'investimento esteri; nel 2004 è stata eliminata la Dit; l'Irap è stata oggetto di numerosi aggiustamenti nella prospettiva di una eliminazione promessa ma sempre rinviata. Perdendo di coerenza, alcune delle novità introdotte nel 1998 si sono trasformate in punti di debolezza del sistema. Un esempio è fornito dalla tassazione per maturazione dei fondi comuni di investimento italiani. Venuto meno l'equalizzatore, questa modalità di tassazione si è trasformata per i fondi italiani da fattore di vantaggio in elemento di svantaggio competitivo verso i fondi esteri. Il recente intervento correttivo, nella sua parzialità, introduce nuove distorsioni e iniquità, fra il settore dei fondi comuni e quello degli altri canali di raccolta del risparmio. La stratificazione di interventi parziali al di fuori di una strategia

*In termini di efficienza l'obiettivo fondamentale è realizzare un sistema fiscale che non ostacoli, e anzi possa promuovere, la crescita favorendo l'occupazione, in particolare femminile, e l'innovazione*

complessiva ha generato dunque una serie di profonde distorsioni. Le più rilevanti riguardano:

1. il trattamento di diverse categorie di reddito, con differenze in particolare fra reddito di lavoro e reddito di capitale e fra remunerazione del capitale proprio e del debito;
2. il trattamento delle diverse modalità di produzione/distribuzione dei redditi; in particolare i redditi derivanti da investimenti finanziati con capitale proprio sono tassati in maniera diversa a seconda della forma giuridica dell'impresa;
3. il trattamento dei redditi derivanti da diverse forme organizzative dell'attività di impresa, e in particolare la differenza tra società di persone e società di capitale, un aspetto particolarmente rilevante in una realtà caratterizzata da imprese di piccola e piccolissima dimensione, in cui la variabile fiscale finisce per essere determinante.

**Equità ed efficienza** Il sistema fiscale italiano necessita dunque di una revisione complessiva che consenta di raggiungere alcuni obiettivi fondamentali nel rispetto dei vincoli finanziari e di quelli derivanti dall'integrazione dei mercati e dalla concorrenza internazionale. La proposta di riforma deve far recuperare razionalità al sistema definendo un chiaro modello di riferimento rispetto al quale modulare gli eventuali incentivi/penalizzazioni. La razionalizzazione del sistema deve inoltre coniugarsi con la realizzazione dell'autonomia fiscale dei governi locali.

In termini di efficienza l'obiettivo fondamentale è realizzare un sistema fiscale che non ostacoli, e anzi possa promuovere, la crescita favorendo l'occupazione, in particolare femminile, e l'innovazione. In termini di equità il sistema deve innanzitutto garantire il finanziamento di servizi essenziali universali nel campo dell'istruzione e della sanità e di un modello efficiente di protezione

sociale, evitando di concentrare l'onere su categorie ristrette di contribuenti. In questa prospettiva è necessario ripensare gli strumenti per la realizzazione di un'equa distribuzione del carico fiscale. Gli obiettivi redistributivi non possono essere interamente caricati sull'imposta personale sul reddito; ad essa sfugge, infatti, una parte significativa dei redditi. Più che attraverso interventi sulla curva di progressività dell'Irpef, l'equità si raggiunge recuperando all'imposta basi imponibili che sono finora sfuggite all'imposizione.

Pur ragionando entro un vincolo di invarianza di gettito, imposto dalla necessità di consolidamento fiscale, esistono spazi di manovra per distribuire meglio il carico fiscale:

**da chi paga a chi evade:** l'evasione fiscale in Italia ha dimensioni patologiche: oltre il 15% del PIL (300 miliardi di euro), un livello doppio rispetto alla media dell'Unione europea e degli Stati Uniti;

**dal lavoro e l'impresa alla rendita:** il fisco deve premiare la partecipazione al processo produttivo, l'assunzione di rischio e l'imprenditorialità, la crescita.

### *Le linee di riforma*

Alla luce di quanto detto, la riforma persegue i seguenti obiettivi specifici:

1. la razionalizzazione della tassazione dei redditi secondo un disegno organico che punti ad assicurare una fondamentale omogeneità di trattamento fra diverse tipologie di reddito e a ridurre gli incentivi alla delocalizzazione delle attività produttive;
2. la previsione di regimi semplificati e di modalità particolari di accertamento per le microimprese che riducano i costi di

- adempimento e pongano l'amministrazione finanziaria in un atteggiamento di dialogo con i contribuenti;
3. la redistribuzione del carico fiscale fra contribuenti e tipologie di redditi in direzione di una maggiore equità;
  4. il sostegno all'occupazione femminile e alle famiglie;
  5. il sostegno all'investimento, all'innovazione, all'adozione di tecnologie e consumi sostenibili dal punto di vista ambientale;
  6. la correzione di alcuni squilibri tipici del settore finanziario.

Il modello di riferimento è la tassazione duale del reddito, nell'ambito del quale i redditi derivanti dall'impiego del capitale sono tassati in maniera proporzionale mentre gli altri redditi sono assoggettati all'imposta progressiva. Per applicare questo schema occorre distinguere, nell'ambito dei redditi di lavoro autonomo e d'impresa, l'effettivo rendimento del capitale investito dal reddito derivante dall'apporto di lavoro o dall'attività di innovazione dell'imprenditore. La tassazione sui redditi di capitale si articola su due livelli: il reddito viene tassato una prima volta presso l'impresa, secondo il principio della fonte e una seconda volta in capo ai finanziatori, secondo il principio di residenza. La tassazione dei redditi di capitale in capo ai finanziatori viene omogeneizzata per aumentare la neutralità del sistema fiscale e semplificare gli adempimenti. Uno spostamento del peso fiscale sui finanziatori secondo il criterio della residenza sembra inoltre appropriato ad attrarre investimenti dall'estero e premia il reinvestimento degli utili nell'impresa.

L'obiettivo di pressione fiscale costante nell'attuazione della riforma fiscale richiede che le riforme indicate siano realizzate in modo graduale. La copertura degli interventi che comportano una perdita di gettito sarà assicurata dal recupero dell'evasione e, nella misura consentita dagli obiettivi di rientro dal debito, dalla

*Lotta all'evasione e riforma del sistema fiscale in direzione di un alleggerimento mirato delle imposte devono procedere in modo sincrono*

razionalizzazione della spesa. D'altra parte, la riduzione dell'evasione "a sistema fiscale vigente" determinerebbe un aumento della pressione tributaria complessiva. Lotta all'evasione e riforma del sistema fiscale in direzione di un alleggerimento mirato delle imposte devono dunque procedere in modo sincrono. Secondo le stime del Centro studi Confindustria<sup>30</sup> nel 2009 la base imponibile Iva evasa ammontava al 28,8%, con una perdita di gettito di circa 35,5 miliardi di euro. Il ritorno ai livelli di evasione Iva raggiunti nel 2007 dal governo Prodi (stimabili con la stessa metodologia al 21,7%) consentirebbe di recuperare circa 9 miliardi di solo gettito Iva, cui andrebbero ad aggiungersi le imposte dirette pagate sui maggiori redditi dichiarati.

*La tassazione del reddito da lavoro, il sostegno all'occupazione femminile e alla famiglia* La riforma prevede quattro tipologie di interventi.

1. La *riduzione al 20% dell'aliquota sul primo scaglione*, oggi al 23%. Inoltre, la giungla di deduzioni e detrazioni oggi vigenti viene disboscata e ricondotta a razionalità. Si modifica la detrazione: oltre che per livello di reddito, si differenzia per età (a vantaggio dei giovani e degli ultrasettantacinquenni, in particolare non autosufficienti) e a seconda delle responsabilità familiari.
2. Il problema dell'incapienza viene affrontato con l'*imposta negativa*. In altri termini, si prevede l'erogazione di un trasferimento pari alla detrazione spettante ma non goduta. Per quanti ai margini del mercato del lavoro, si introduce il reddito di ultima istanza (si veda "Promuovere l'occupazione e la sicurezza" in questo documento), mirato e condizionato a programmi di reinserimento lavorativo.
3. Nel segno della universalizzazione dei diritti e del riconosci-

<sup>30</sup> Centro studi Confindustria, *Slegare l'Italia. Per liberare lo sviluppo da troppe norme e confuse*, in "Scenari Economici", 8/2010.

mento dei costi sostenuti dalle famiglie per i figli, ai fini di contribuire alla coesione sociale e allo sviluppo di politiche per la natalità, si introduce il **bonus per i figli**, un istituto unico, generalizzato, fruibile dai capienti come sconto d'imposta e dagli incapienti come trasferimento a loro favore. Il bonus per i figli unifica le detrazioni fiscali e gli Assegni al nucleo familiare. Riguarda tutti coloro che hanno figli minori, dipendenti, parasubordinati, indipendenti (autonomi, professionisti, imprenditori). Il bonus per i figli è di 3000 euro all'anno per ogni figlio. Viene introdotto gradualmente a cominciare dalla fascia 0-3 anni.<sup>31</sup>

4. Per incentivare il lavoro femminile e sostenere la famiglia, la leva fondamentale sono i **servizi**: dagli asili nido all'assistenza alle persone non autosufficienti. In sinergia con il potenziamento dei servizi, si introduce una consistente agevolazione fiscale (detrazioni ad hoc o riduzione dell'aliquota Irpef) per il reddito da lavoro delle donne in nuclei familiari con figli minori.

**La tassazione del capitale e dell'impresa** Per quanto riguarda i redditi da capitale e impresa, si prevedono i seguenti interventi di riforma.

1. Le aliquote sui redditi da capitale sono accorpate alla minima aliquota Irpef (20%). Al fine di tutelare i piccoli risparmiatori, sono esclusi dall'incremento di aliquota i titoli di Stato.
2. Si elimina gradualmente l'Irap sul costo del lavoro.
3. Il reddito da lavoro autonomo, professione, impresa viene suddiviso in due componenti: il reddito corrispondente la remunerazione ordinaria del capitale investito nell'impresa a qualsiasi titolo; il reddito eccedente tale remunerazione ordinaria.
4. Per i lavoratori autonomi, gli imprenditori individuali, le socie-

<sup>31</sup> Il bonus famiglie, come la no-tax-area recentemente proposta dal Forum delle Famiglie dopo l'abbandono del regressivo (sul piano sociale) e insostenibile (sul piano di finanza pubblica) "quoziente familiare", è il risultato di un insieme di detrazioni (o trasferimenti monetari in caso di incapacienza) costruito in riferimento al numero e alle caratteristiche dei componenti del nucleo familiare.

tà di persone, il reddito ordinario reinvestito nella propria attività non viene tassato. Quando prelevato, viene considerato come reddito da capitale e tassato con la relativa imposta sostitutiva. Il reddito eccedente la parte ordinaria è, invece, assimilato a reddito di lavoro e assoggettato ad Irpef. Il regime è opzionale.

5. Per le società di capitale, l'aliquota Ires sugli utili "ordinari" è azzerata (modello ACE). Gli utili eccedenti la remunerazione ordinaria del capitale sono sottoposti ad aliquota Ires. Gli utili distribuiti vengono tassati in capo al socio, come gli altri redditi da capitale.

**Le attività di minore dimensione** Per quanto riguarda gli Studi di Settore si prevedono i seguenti interventi:

1. la riduzione del numero di Studi;
2. una revisione del calcolo dei ricavi attraverso il riferimento al valore aggiunto, un maggiore e migliore utilizzo di dati territoriali;
3. la creazione presso il MEF di un Comitato di sorveglianza sugli Studi di Settore, composto da esperti esterni indipendenti, per valutare le tecniche di elaborazione degli Studi, relazionare al Parlamento, curare la divulgazione di dati aggregati sugli esiti degli Studi;
4. un piano straordinario di formazione degli operatori dell'Agenzia delle Entrate sul corretto funzionamento degli Studi e modifica dei criteri di attribuzione della retribuzione di risultato.

Inoltre, per semplificare gli adempimenti dei contribuenti di dimensioni minori ed evitare l'allargamento dell'area di evasione, proponiamo di migliorare il "forfettone", ossia l'applicazione sul reddito di cassa di un'imposta del 20%, in sostituzione di Studi

di Settore, Iva, l'Irap e l'Irpef. In particolare, per differenziare i limiti di fatturato e i limiti dei beni strumentali in relazione alle specificità dei settori produttivi e per introdurre il pre-invio dei dati della dichiarazione all'Agenzia delle Entrate.

**Il settore finanziario** La tassazione del settore finanziario va ripensata anche alla luce del ruolo che questo settore ha svolto nella crisi.

Seguendo le analisi del Fondo monetario e della Commissione europea si può operare lungo due direttrici: a) ridurre o eliminare le distorsioni del sistema attuale di tassazione; b) utilizzare il sistema fiscale come strumento correttivo di malfunzionamento dei mercati e dei contratti.

Con riferimento al primo aspetto, le distorsioni più rilevanti del sistema fiscale nel settore finanziario sono sostanzialmente due.

**La prima riguarda l'esenzione Iva.** Nella misura in cui i servizi finanziari prodotti in Italia sono acquistati da consumatori residenti, l'esenzione si traduce in una sotto-tassazione del settore finanziario. Per i servizi esportati, l'esenzione riduce la competitività degli operatori nazionali perché le banche non recuperano l'Iva pagata sugli input.

**La seconda riguarda l'imposta societaria che penalizza la capitalizzazione.** Tenendo conto dell'evoluzione del dibattito in sede europea e coordinandosi con le iniziative assunte dagli altri paesi membri si dovrà valutare la possibilità di estendere il regime Iva, attraverso forme specifiche di applicazione, al settore finanziario o di rimodulare l'Irap, come imposta sostitutiva dell'Iva. Lo schema di tassazione duale dei redditi societari potrà essere adattato per le banche in modo da renderlo congruente con i requisiti di patrimonializzazione previsti dalla regolamentazione internazionale.

*L'Italia deve impegnarsi per la promozione, in primo luogo a livello di Unione europea, di una Financial Transaction Tax*

Per quanto riguarda l'utilizzo del sistema fiscale come strumento di correzione dei malfunzionamenti dei mercati e dei contratti, le imposte possono essere utilizzate per ridurre la speculazione di breve termine e l'eccessiva assunzione di rischio.

Nella prima direzione si muovono diverse proposte riguardanti la tassazione delle transazioni finanziarie. Data la forte interconnessione dei mercati finanziari, l'introduzione di tali misure richiede una qualche forma di coordinamento internazionale. L'Italia deve impegnarsi per la promozione, in primo luogo a livello di Unione europea, di una Financial Transaction Tax (FTT) sia a fini antispeculativi che per recuperare gettito da destinare ad un Piano europeo di sviluppo.

L'eccessiva assunzione di rischio può essere corretta attraverso una più elevata tassazione del reddito che eccede il rendimento ordinario del capitale. Anche in questo caso lo schema di tassazione duale dei redditi societari potrà essere adattato al settore finanziario con questa finalità prevedendo anche modifiche alla base imponibile dell'imposta per ricomprendere i compensi dei manager.

**L'ambiente** La fiscalità può rappresentare una leva decisiva per sviluppare la *green economy* e orientare l'economia verso la sostenibilità ecologica. È un obiettivo da perseguire soprattutto in ambito europeo e internazionale attraverso il coordinamento delle politiche di intervento fiscale. Tuttavia, in parallelo all'iniziativa comunitaria, si deve procedere anche a livello nazionale. Occorre riprendere con determinazione e sistematicità il cammino iniziato seguendo il principio della "responsabilità condivisa" e del "chi inquina paga". Per l'innovazione "verde" proponiamo:

1. incentivi per la riduzione della produzione di rifiuti, per il riciclo e per una efficace gestione del ciclo integrato dei rifiuti;

- riduzione delle aliquote Iva per i beni ad elevata efficienza energetica;
2. finanziamento agevolato per sostituire caldaie ed elettrodomestici con apparecchiature ad alto rendimento energetico e realizzare interventi per l'efficienza energetica degli edifici, da restituire a rate "in bolletta" con interesse zero ed eventuale quota a fondo perduto (il risparmio energetico "paga" la rata del finanziamento);
  3. mantenimento a regime della detrazione fiscale del 55% per l'efficienza energetica degli edifici, degli elettrodomestici e dei motori elettrici ed eliminazione del tetto all'utilizzo del credito di imposta per le spese in R&S e investimenti in tecnologie sostenibili;
  4. previo coordinamento europeo, applicazione della Carbon Tax, imposta sul consumo di combustibili fossili, senza sovrapposizione ad altre forme di disincentivazione vigenti (ad esempio il "Cap & Trade") e finalizzazione del gettito al potenziamento del trasporto pubblico locale;
  5. al fine di eliminare incentivi perversi al consumo di suolo, vincoli all'utilizzo da parte dei Comuni degli introiti da oneri di urbanizzazione e da imposte su nuovi immobili.

## 5.2 Le politiche per i settori produttivi: innovazione, ambiente, crescita

Per il rilancio della crescita è necessario che la politica industriale torni a essere, a tutti gli effetti, una delle componenti della più generale strategia di politica economica dell'Italia. È necessario, altresì, che alla politica industriale venga data un'accezione più ampia, allentandone l'identificazione col solo comparto manifatturiero, per estenderne l'applicazione alla generalità dei settori produttivi.

*Un approccio puramente "orizzontale" basato sulla liberalizzazione dei mercati, pur se importante ai fini della riduzione delle posizioni di rendita, non è sufficiente*

Rispetto ad altri paesi, e in particolare a quelli anglosassoni, l'economia italiana può ancora contare su una base produttiva manifatturiera piuttosto solida, su un sistema bancario storicamente più radicato sul territorio e meno esposto alle fluttuazioni cicliche dei mercati internazionali e su un livello di indebitamento privato sicuramente più basso degli altri paesi industrializzati. D'altra parte, l'evidenza empirica mostra come il manifatturiero, pur restando un fattore centrale della crescita italiana, stenti oggi a spingere le dinamiche del PIL. Ne è testimonianza il dato del 2010. Lo scorso anno le esportazioni sono aumentate del 9,1%, il massimo incremento dal 2000 e un chiaro segnale della capacità del settore manifatturiero di risollevarsi dalla crisi del 2008-2009. Eppure il PIL è aumentato solo dell'1,3% e negativo è stato il contributo della domanda estera netta, a causa dell'ancor più forte incremento delle importazioni (10,5%). L'integrazione internazionale del settore manifatturiero è segno del suo successo, ma al tempo stesso causa del ridimensionamento del suo effetto propulsivo sul PIL. È infatti aumentato il contenuto di importazioni delle produzioni manifatturiere destinate ai mercati esteri; contemporaneamente è diminuito il grado di copertura della domanda interna da parte dei beni nazionali. È un'esperienza comune ad altri paesi, dove però si è risposto approfondendo l'integrazione fra l'industria esportatrice e il comparto dei servizi alle imprese (come avviene in Germania). In tal modo, il settore manifatturiero ha conservato un elevato coefficiente di attivazione sulla domanda interna.

Non possiamo illuderci che un'evoluzione di questo tipo della nostra economia avvenga in modo autonomo. Un approccio puramente "orizzontale" basato sulla liberalizzazione dei mercati, pur se importante ai fini della riduzione delle posizioni di rendita, non è dunque sufficiente. Ad esso occorre accompagnare la predispo-

*Nel confronto internazionale, l'Italia è fra i paesi che meno utilizzano gli strumenti della politica industriale*

sizione di misure esplicitamente mirate a sostenere le scelte strategiche del sistema imprenditoriale. È necessaria una politica per i settori produttivi, capace di destare l'interesse imprenditoriale per attività di snodo fra manifatturiero e terziario, che stentano ad acquisire una centralità nella declinazione delle prospettive di medio periodo dell'Italia (si pensi alla diversa organizzazione che in altri paesi hanno i comparti della logistica e della distribuzione). Una nuova politica industriale può inoltre proporsi come elemento di cerniera fra una domanda evoluta che transita attraverso il bilancio pubblico, e per questo largamente inespressa, e l'innescio di produzioni innovative, con forte contenuto di ricerca e inizialmente orientate al soddisfacimento del mercato interno.

Nel confronto internazionale, l'Italia è fra i paesi che meno utilizzano gli strumenti della politica industriale. Il volume delle risorse erogate, misurate in termini di Equivalente sovvenzione netta, è sceso di oltre il 40% tra il 2002 e il 2009; a prezzi costanti la diminuzione è stata del 50%. L'intervento è inoltre fortemente concentrato su un'unica legge di sostegno al settore aeronautico (legge 808/85), che in alcuni anni ha assorbito più di un terzo dei finanziamenti totali. Le misure escludono il ricorso a criteri di maggiore selettività, così come l'assunzione di specifici obiettivi settoriali o di espansione su particolari mercati. Esse sembrano invero limitate ai casi di crisi aziendale. Nel complesso, volendo usare una formula che ne descriva il carattere saliente, la nostra politica industriale sembra impostata sul criterio di dare poco a molti e più sulla base delle debolezze che dei punti di forza. Una politica quindi prevalentemente difensiva, che non osa assumere alcuna responsabilità sulle direzioni da imprimere all'avanzamento del modello di specializzazione produttiva. Questa impostazione è insufficiente e finanche inutile.

È pertanto richiesto un profondo mutamento di impostazione. Si

tratta di prendere atto della grande vitalità del settore produttivo italiano, pur all'interno delle note differenze di struttura con altri paesi (piccola dimensione di impresa, elevato peso delle produzioni tradizionali, bassa propensione alla ricerca ecc.). Queste differenze esistono, ma con esse il sistema delle imprese italiane si confronta quotidianamente nel libero gioco della concorrenza, costruendo eccellenze e definendo strategie di crescita spesso vincenti. La politica per i settori produttivi deve innanzitutto rispondere alle esigenze poste da questa eccellenza.

I punti di attacco a questo riguardo sono: la semplificazione amministrativa; la rimozione degli ostacoli alla crescita, una rimodulazione del carico fiscale in senso favorevole alla crescita e all'investimento; il riconoscimento fiscale dell'attività di innovazione (che non è solo R&S propriamente detta); uno Small Business Act che tuteli le imprese di minori dimensioni. Sono campi di azione in cui occorre trovare uno stretto coordinamento con altri obiettivi della politica economica.

Va poi affrontato quello che può essere considerato il principale "fallimento di mercato" con cui il mondo dell'impresa si deve confrontare: il razionamento del credito, che nelle condizioni istituzionali italiane penalizza le imprese più innovative, non incoraggia i progetti in discontinuità rispetto al passato, accorcia i tempi di ritorno richiesti all'attività di investimento. L'azione pubblica può contribuire alla rimozione di questi vincoli.

**Partire dalle procedure** Si pone, naturalmente, un problema di selezione degli strumenti più adeguati, tenendo conto anche delle competenze e delle diverse esperienze delle Amministrazioni locali. Occorre tuttavia affrontare preliminarmente alcuni vizi riscontrati puntualmente nell'esperienza italiana e che hanno decretato il fallimento anche dei più illuminati interventi di politi-

*È necessario accettare l'idea che le risorse da destinare alle politiche industriali non debbano avere natura episodica*

ca industriale. Per questo, prima che di strumenti, è necessario parlare di procedure. Occorre allora:

1. che vi sia certezza delle risorse e che, quale che sia lo strumento prescelto, esso possa contare su fondi sicuri, non dirottabili su altri campi di intervento della politica economica;
2. che vi sia certezza nei tempi, perché le imprese hanno necessità di attuare subito le proprie strategie, dovendo seguire il mercato e non potendo sottostare a ingiustificate lentezze burocratiche;
3. che venga definitivamente superata la discrasia temporale, ma spesso anche operativa, fra concessioni ed erogazioni, essendo solo quest'ultimo il momento rilevante per l'attività di impresa;
4. che si esca una volta per tutte dalla logica di accessibilità a risorse scarse attraverso meccanismi di selezione del tutto casuali, che ha portato negli ultimi anni all'aberrazione del *click day*.

Più in generale, è necessario accettare l'idea che le risorse da destinare alle politiche industriali non debbano avere natura episodica. Se ad esempio si decide di incentivare alcune componenti dell'attività di impresa con una fiscalità premiante, occorre riconoscere che queste stesse attività devono uscire definitivamente dalla sfera dell'imposizione fiscale, determinando una perdita di gettito permanente. Questa perdita potrà essere poi recuperata dai maggiori introiti derivanti dalla maggiore crescita indotta sull'economia. Se non si crede in questo circuito virtuoso, molti provvedimenti di politica industriale non hanno ragion d'essere.

**Indirizzo senza dirigismo** La politica per i settori produttivi deve inoltre porsi la finalità di indirizzare le scelte imprenditoriali verso

nuovi mercati e nuove produzioni. Non vi è in questo alcuna pretesa dirigistica. L'esigenza è piuttosto quella di sviluppare una funzione di monitoraggio e coordinamento, con la quale individuare vuoti nella filiera produttiva od opportunità che la singola impresa può mancare di cogliere. Abbandonando così la finzione di una politica industriale in grado di sopravvivere alla mancanza di qualsivoglia scelta sull'evoluzione del modello di specializzazione. Va qui recuperata l'impostazione del progetto Industria 2015, nelle sue caratteristiche più qualificanti:

1. la scelta di politiche stabili e di lungo periodo;
2. l'identificazione di alcune priorità su cui indirizzare investimenti e risorse imprenditoriali, che per i prossimi anni non possono che essere: filiere della *green economy* (chimica verde, efficienza energetica, rinnovabili, edilizia e mobilità); nuove filiere del made in Italy (con particolare enfasi sulla meccanica dei beni di investimento, servizi inclusi); tecnologie della salute (l'intera filiera); tecnologie per i beni culturali;
3. gli incentivi forniti allo sviluppo di una rete di collaborazione fra imprese di piccole dimensioni, poco propense a crescere, ma potenzialmente aggregabili in cluster tecnologici con partecipazione di imprese manifatturiere e terziarie;
4. l'utilizzo di un manager pubblico come elemento di coordinamento, il che implica l'assunzione di chiare responsabilità nell'individuazione delle linee strategiche e nella realizzazione dei progetti;
5. la condivisione fra pubblico e privato del rischio implicito in scelte imprenditoriali orientate a definire nuovi mercati e quindi spostate su un orizzonte di medio-lungo periodo.

La politica industriale deve comprendere e puntare su una forte integrazione tra filiere manifatturiere e settori dei servizi per l'in-

dustria (per l'organizzazione della produzione, per il supporto finanziario, per l'organizzazione della presenza sui mercati ecc.) che costituisce un punto debolissimo del sistema paese in termini di produttività e competitività.

**Le reti** Particolare attenzione, infine, deve essere prestata alla strategia delle reti, che già costituisce uno dei fattori vincenti del modello italiano. Le analisi disponibili mostrano che la scelta di far parte di una rete e rafforzare il sistema di relazioni costituisce la più stabile fra le strategie delle imprese italiane (quella cioè che meno si presta a subire modifiche per l'oscillazione del ciclo economico), costituendo un aspetto determinante per spiegare l'attività di innovazione, l'internazionalizzazione, la crescita della produttività. Queste forme di aggregazione vanno sostenute e sospinte verso forme più avanzate (che comprendano attività in comune su specifici progetti).

In quest'ambito va finalizzata una **politica per la crescita dimensionale, l'aggregazione e la capitalizzazione delle imprese**, intervenendo con strumenti finanziari flessibili e alla portata delle PMI (di fondi di *equity* c'è già abbondanza). A questo andrebbe accompagnata una politica fiscale che favorisca la capitalizzazione e la quota indivisibile dell'utile d'impresa (si veda "Un fisco più equo ed efficiente" in questo documento).

### *Politiche per l'innovazione: gli strumenti*

Le politiche per l'innovazione restano un fattore cruciale per il rafforzamento del settore produttivo. Non solo, infatti, la possibilità di competere sui mercati internazionali è sempre più affidata al contenuto innovativo delle produzioni. È anche dal lato della domanda interna che si osserva un continuo spostamento delle

preferenze dei consumatori verso servizi fortemente innovativi, come sono ad esempio quelli legati alla comunicazione (internet, nuova telefonia ecc.).

L'azione di sostegno ai settori produttivi deve pertanto essere parte di una più generale strategia di politica per l'innovazione, che punti a superare i tradizionali limiti italiani legati al basso livello degli investimenti in ricerca e sviluppo, alla scarsa capacità di integrare e valorizzare nel sistema produttivo risorse umane fortemente qualificate, alla bassa propensione del nostro sistema finanziario ad investire in progetti fortemente innovativi, all'assenza di un circuito virtuoso tra sistema della ricerca e mondo della produzione.

Su tutti questi aspetti occorre intervenire con strumenti dedicati. Soprattutto, è necessario che il concetto di innovazione diventi il perno su cui far ruotare l'intero asse delle politiche economiche per la crescita. Alcune direttrici principali di intervento devono essere innanzitutto considerate.

**Il ruolo della ricerca pubblica** La prima, che punti verso il riconoscimento del ruolo del sistema pubblico della ricerca, fluidificandone le relazioni con il mondo produttivo. L'intervento pubblico deve predisporre azioni che rafforzino l'integrazione dell'impresa manifatturiera con la ricerca scientifica e, più in generale, con i servizi evoluti alla produzione. Di particolare rilievo è la creazione di nuove sinergie tra i settori più tradizionali dei beni di consumo, che rappresentano ad oggi la principale specializzazione produttiva del paese, e i produttori di quelle tecnologie *abilitanti* che possono consentire di ampliare la gamma e migliorare la qualità dei prodotti offerti, nonché di rendere più efficienti le filiere produttive e distributive.

**Una fiscalità che premi l'innovazione** La seconda direttrice deve, invece, muoversi verso un sistema di fiscalità premiante a favore delle imprese che svolgono attività innovativa. Questo secondo punto è particolarmente importante, perché la sua mancata risoluzione ha dato luogo, nel passato, a un'indesiderata concentrazione delle risorse pubbliche a favore delle imprese di maggiori dimensioni. Ciò a causa delle difficoltà incontrate nel riconoscere l'attività innovativa svolta dalle PMI, che tipicamente non passano attraverso spese in ricerca e sviluppo. A tal riguardo, è necessario individuare quelle voci di bilancio che, pur non coincidendo con il canonico principio di ricerca e sviluppo, sono utilizzate dalla piccola impresa per realizzare un'attività di innovazione. Tale soluzione si può realizzare in coerenza con la riforma della tassazione del reddito di impresa (si veda "Un fisco più equo ed efficiente" in questo documento), esentando dalle imposte sul reddito di impresa quella parte di utili che è reinvestita e prevedendo ulteriori forme premiali per gli investimenti identificabili come effettiva attività di innovazione. Le PMI potranno contare in questo modo su una fiscalità premiante di natura permanente, che costituisce la normalità, non l'eccezione. Solo in questo modo è possibile incorporare nelle scelte delle imprese la convenienza a compiere salti di crescita trainati dall'innovazione. Vi è un ulteriore elemento, molto poco presente nel dibattito, capace di apportare una profonda innovazione alla pratica della politica industriale, o meglio, per i settori produttivi, in Italia. Ci si riferisce al ruolo che la domanda pubblica può svolgere nell'attivare una nuova domanda evoluta, da soddisfare attraverso produzioni innovative nazionali. In questo percorso, la politica industriale può proporsi come cerniera fra domanda e offerta, creando le condizioni per un effettivo avanzamento del sistema produttivo. La politica industriale può inoltre agire come ponte fra

i grandi programmi di ricerca pubblica e l'avvio di nuove attività di produzione.

*Il bilancio pubblico è il primo canale per cui transita una domanda legata all'emergere di nuovi bisogni, che in molti casi possono rappresentare segmenti evoluti di consumo*

**La definizione di standard** Il punto più ovvio su cui può stabilirsi un collegamento fra domanda pubblica e politica per i settori produttivi è quello degli standard qualitativi. Alla domanda pubblica spetterebbe il compito di definire standard qualitativi allo stato dell'arte; alla politica industriale potrebbe essere assegnata la funzione di accompagnare il sistema produttivo nell'adeguamento a questi standard. Sanità, infrastrutture, costruzioni sono i comparti dove si può facilmente immaginare un coordinamento fra queste due componenti della politica economica.

**I bisogni come opportunità** Al di là di ciò, è possibile porsi obiettivi più ambiziosi. Il bilancio pubblico è il primo canale per cui transita una domanda legata all'emergere di nuovi bisogni, che in molti casi possono rappresentare segmenti evoluti di consumo. Rientrano in questa fattispecie, ad esempio, i bisogni indotti dall'invecchiamento della popolazione. Dal punto di vista del bilancio pubblico, tali bisogni determinano una pressione sulle risorse future e sulla sostenibilità dei saldi, dando luogo a risposte di prevalente natura correttiva. Questi stessi bisogni possono essere declinati, dal punto di vista dell'offerta produttiva, nello sviluppo di un settore della scienza e della tecnologia della vita, tipicamente ad elevato contenuto tecnologico e innovativo.

Appositi programmi di ricerca pubblica contribuiscono a creare le condizioni per lo sviluppo di tale comparto. In Giappone, la ricerca spinge, ad esempio, in una direzione che potrebbe consentire di assistere gli anziani attraverso strumenti elettronici avanzati, ivi compresi veri e propri robot domestici. Anche in Italia esistono progetti di ricerca che affrontano questo aspetto, anche

se in forma molto più embrionale. Trascurata è invece la questione del se e come il sistema produttivo nazionale possa essere in grado di rispondere a questa domanda evoluta.

*Anticipare gli scenari futuri* Esiste quindi lo spazio per un intervento pubblico che, attraverso un'adeguata raccolta di informazioni e lo sviluppo di appropriati strumenti di proiezione, prepari il settore produttivo alla nascita prospettica di nuovi mercati. In sostanza, si tratterebbe di accompagnare il sistema imprenditoriale discutendo e informando con largo anticipo sulle tendenze di un particolare tipo di domanda e sostenendo gli investimenti tecnologici che vanno in direzione di un suo soddisfacimento. Quest'azione di cerniera potrebbe essere svolta senza assunzione di costi particolari, se non quelli relativi alla raccolta e proiezione delle informazioni e quelli connessi all'attività di coordinamento da sviluppare con l'autorità del bilancio pubblico e con gli Enti responsabili dei grandi programmi di ricerca.

### *Ambiente, energia e green economy*

La riconversione ambientale dell'economia può rappresentare, oltre che una necessità dettata dal senso di responsabilità per le generazioni future, una vera opportunità di crescita economica, al pari delle discontinuità determinate in passato dall'elettrificazione, dalle telecomunicazioni, dalla rivoluzione informatica. Nel nostro paese l'economia verde si incrocia con la qualità, la coesione sociale, la ricchezza dei territori; un intreccio che può rendere più competitive le nostre imprese e che è alla base della forza del nostro paese.

La costruzione di una società a basso contenuto di carbonio è una prospettiva già in parte in atto, sulla quale le imprese italia-

ne si sono incamminate pur in assenza di un quadro di regole stabili e di incentivi certi. L'economia verde deve essere al centro dello sviluppo del paese nei prossimi anni, come concepita nel programma Industria 2015, che va rafforzato e aggiornato. È necessario un disegno chiaro di politica industriale che individui le linee e i settori di possibile sviluppo, come hanno già fatto altri paesi.

**La questione energetica** La politica industriale si connette qui strettamente con la questione energetica.

**L'efficienza energetica è la vera fonte di energia del futuro**, poiché permette di ridurre il consumo di energia a parità di prodotti e servizi realizzati. Si può ottenere un minor consumo di energia negli edifici pubblici o privati, nei processi produttivi, nelle modalità di trasporto. Molto può essere già fatto con la tecnologia e con chiare indicazioni normative, come avviene in altri paesi. Si deve inoltre investire nella ricerca in questo ambito e nella collaborazione fruttuosa tra sistema della ricerca e imprese.

**Va promosso lo sviluppo di energia da fonti rinnovabili** e dunque eolico, solare, biomasse, energia idraulica, biocarburanti, geotermia. L'obiettivo deve essere quello di puntare a una industria nazionale del settore. Altri paesi hanno già maturato esperienza e competenza e possono godere di vantaggi di costo, ma non possiamo rinunciare ad entrare in quegli spazi della filiera che sono alla nostra portata, inclusa la parte alta di ricerca e produzione.

Quanto al **nucleare**, occorre una riflessione seria che chiarisca i limiti e l'inutilità di un eventuale progetto di ritorno dell'Italia all'avventura "nucleare". I potenziali benefici sotto il profilo del fabbisogno potrebbero manifestarsi in un futuro troppo lontano

*L'economia verde deve essere al centro dello sviluppo del paese nei prossimi anni*

a fronte di costi certi e rischi rilevanti. Si deve partire dal valorizzare tutte le esperienze di approvvigionamento possibile di energia.

### *Il Mezzogiorno*

Il ritorno in campo di una politica industriale è quanto mai opportuno per il Mezzogiorno, perché l'industria è la via maestra per formare risorse manageriali, tecnologiche e organizzative in grado di trasmettersi alla società circostante, alimentando processi innovativi.

**I contratti di programma** Oltre alle riforme di portata nazionale, è necessario rilanciare anche strumenti specifici per le aree più deboli del paese, quali i contratti di programma, che siano in grado di svolgere una funzione di indirizzo selettivo, nella direzione di un mutamento del mix produttivo del sistema industriale meridionale a favore di iniziative più innovative e con effetti propulsivi e duraturi sui sistemi locali. Ciò richiede l'identificazione, all'interno dei piani nazionali di sviluppo industriale, di alcune aree produttive che abbiano particolare potenzialità di sviluppo nelle Regioni del Mezzogiorno, facendo leva anche su poli di eccellenza già esistenti: dall'aeronautica all'aerospazio, ad alcuni comparti dell'agricoltura di qualità, alle biotecnologie, alla microelettronica, alla logistica. Tali progetti dovranno inoltre fare leva su forme di partnership tra imprese, università e centri di ricerca pubblici e privati.

**Fonti rinnovabili, efficienza energetica** La sfida dell'economia verde è una sfida per l'intero paese, ma è proprio nel Mezzogiorno che potrebbero realizzarsi i maggiori guadagni in termini di occupazione e di capacità produttiva. Fin qui il Mezzogior-

*L'economia verde può diventare nel Sud un elemento catalizzatore della catena di connessione tra ricerca, innovazione e produzione, per esprimere al meglio le potenzialità del sistema universitario e di ricerca e del patrimonio territoriale*

no ha avuto i vantaggi minori dal processo di industrializzazione del secolo scorso, ma ha comunque subito costi ambientali notevoli. Nelle Regioni meridionali risiede la quota più giovane della popolazione italiana, la quota maggiore degli inattivi, la quota maggiore di donne che non partecipano al mercato del lavoro. L'economia verde può diventare nel Sud un elemento catalizzatore della catena di connessione tra ricerca, innovazione e produzione, per esprimere al meglio le potenzialità del sistema universitario e di ricerca e del patrimonio territoriale. Anche il riciclo dei rifiuti, da problema può diventare opportunità e risorsa. Vanno immaginati distretti del riciclo, e va favorito lo sviluppo di industrie locali che riutilizzano i materiali resi disponibili in quantità sempre maggiori dalla promozione della raccolta differenziata per andare verso una vera e propria società del recupero. Nelle Regioni meridionali, accanto a un rinnovato slancio dell'agroalimentare di qualità e del turismo, e della salvaguardia quindi del patrimonio storico e paesaggistico, può realizzarsi uno sviluppo importante nella produzione di energia da fonti rinnovabili (con il solare in prima fila), nell'efficienza energetica, nella riqualificazione edilizia soprattutto nelle aree urbane.

**Investimenti infrastrutturali e Mediterraneo** Va inoltre impostato un piano industriale incardinato sulla realizzazione delle infrastrutture ferroviarie, portuali e idriche, sulla manutenzione e la messa in sicurezza del territorio. Nell'ottica di una ripresa e intensificazione degli scambi con i paesi della "sponda sud" del Mediterraneo, è importante che l'Italia pianifichi un intervento mirato all'aggiornamento e al potenziamento delle infrastrutture. Prima dello scoppio della rivoluzione tunisina l'area del Mediterraneo attirava più investimenti dell'India o del Mercosur e ospitava il passaggio di un terzo del commercio mondiale: un contesto geo-economico di

primitivo piano a cui una rinnovata stabilità politica darebbe nuovo slancio verso un ulteriore sviluppo e in cui l'Italia, per posizione geografica, beneficerebbe di un notevole vantaggio strategico. Per rendere concreta tale possibilità – centrale per una ripresa della crescita in Italia – si devono promuovere due tipi di azioni: da un lato incentivare la creazione di corridoi ferroviari europei che permettano di legare la piattaforma portuale italiana con i mercati europei; dall'altro effettuare il potenziamento di alcune infrastrutture strategiche. Sarebbe ad esempio fondamentale un ammodernamento dei nostri principali porti commerciali (due dei quali, Taranto e Gioia Tauro, situati nel Mezzogiorno) per renderli competitivi per strutture e logistica con i grandi porti europei sul Mediterraneo. A tale scopo, un intervento strategico è il potenziamento della Salerno-Reggio Calabria, per garantire un adeguato collegamento con la rete di trasporto nazionale. In tale contesto, vanno pienamente ripristinati il credito d'imposta per l'occupazione, il credito d'imposta per gli investimenti e le Zone franche urbane.

### *Un obiettivo strategico: l'Agenda digitale*

L'Agenda digitale è stata recentemente lanciata dal commissario Neelie Kroes e dal Parlamento europeo, nella convinzione che il futuro stesso dei mercati europei e l'affermazione compiuta della società della conoscenza dipendano dallo sviluppo di una rete aperta.<sup>32</sup> L'Agenda europea fissa al 2013 l'obiettivo per la realizzazione di una banda larga "di base" per tutti che elimini completamente il *digital divide*, oggi particolarmente rilevante in Italia. A tale obiettivo "minimo" deve poi seguire l'ambizioso traguardo di garantire, al 2020, almeno 30 Mb per tutti e oltre 100 Mb per il 50% degli utenti residenziali.

In Italia, sebbene si siano succeduti vari annunci da parte del

---

<sup>32</sup> L'importanza del progetto va ben oltre la sfera puramente economica. A livello comunitario, la diffusione della tecnologia e dei servizi digitali viene definita come la "quinta libertà". I recenti tumulti che chiedono democrazia in regimi autoritari che ne sono privi confermano che internet si rivela non solo una formidabile occasione di partecipazione e di diffusione della conoscenza ma anche uno straordinario motore di cambiamento politico e sociale.

*Occorre definire un'agenda digitale per l'Italia tale da garantire il diritto all'accesso al digitale a tutti i cittadini*

governo, spesso in aperta contraddizione circa il modello di sviluppo della rete, ancora manca un'iniziativa comparabile a quella che altri grandi paesi europei hanno già messo in cantiere. Non solo non sono stati ancora assegnati fondi pubblici necessari per un'opera di tale rilevanza, ma non si è ancora individuato un progetto di sviluppo chiaro che porti anche l'Italia al passo delle nazioni più avanzate. Le scarse risorse disponibili sono state continuamente erose in favore di altri obiettivi.

Occorre definire un'agenda digitale per l'Italia tale da garantire il diritto all'accesso al digitale a tutti i cittadini. Si tratta di un primo importante passo verso una vera cittadinanza digitale capace non solo di migliorare la condizione dei consumatori, ma anche la funzionalità della pubblica amministrazione, semplificando gli oneri per cittadini e imprese e migliorando i risultati dei servizi. Per far questo occorre investire su reti innovative e aperte, non dipendenti tecnologicamente da operatori dominanti, in modo da assicurare a imprese e cittadini un'offerta digitale adeguata e competitiva con gli altri paesi europei. Bisogna essere consapevoli che tale processo pone nuovi problemi di regolazione del mercato, la cui soluzione deve tenere insieme da un lato la tutela dei diritti proprietari, ma dall'altro lo sviluppo concorrenziale dei mercati e delle applicazioni, nonché la libertà e la neutralità della rete.

Per quanto riguarda l'obiettivo di base, ovvero la copertura minima al 100% della popolazione entro due o tre anni, occorre immediatamente razionalizzare le risorse disponibili e gli investimenti già realizzati, anche attraverso il rilancio di partnership pubblico-privato, garantendo l'interoperabilità delle reti e la partecipazione degli enti locali e di altre realtà territoriali.

Il secondo più ambizioso obiettivo impone la definizione di un modello flessibile italiano per lo sviluppo delle reti di prossima generazione (Next Generation Network). Al riguardo vanno veri-

ficati e rilanciati recenti forme di consorzio sperimentati dai maggiori operatori nazionali (Telecom Italia da un lato e dall'altro il consorzio Fibra per l'Italia, costituito da Fastweb, Vodafone, Wind e Tiscali). Un importante ruolo di cofinanziamento potrebbe essere svolto dalla Cassa depositi e prestiti con forme e modalità alternative in funzione della specificità dei progetti messi in campo. Esiste poi il problema della razionalizzazione della gestione dello spettro in modo da assicurare un'assegnazione efficiente delle frequenze, oggi accaparrate dagli operatori televisivi, specie privati. Occorre assegnare con un'asta entro il 2011 le frequenze della banda 800 Mhz liberate dalla transizione della TV dall'analogico al digitale. Per garantire un efficiente uso delle risorse e generare vantaggi per la società nel suo complesso, occorre che a pagare questo "dividendo di spettro" in termini di capacità trasmissiva siano innanzitutto gli "incumbent" Rai e Mediaset. Non può essere infatti accettato che chi oggi detiene una posizione dominante possa aumentare ulteriormente e gratuitamente il proprio potere di mercato grazie al digitale, diminuendo le occasioni concorrenziali e generando una inefficiente allocazione delle risorse. Sarebbe inoltre auspicabile che una parte significativa dei proventi dell'asta debbano essere usati per investimenti nell'innovazione e nel digitale, come ha chiesto di recente anche il commissario Kroes.

### 5.3 Le politiche per la concorrenza: il consumatore al centro

Complementare rispetto agli interventi più "verticali" sopra delineati è la dimensione "orizzontale" della promozione della concorrenza attraverso la liberalizzazione dei mercati. Come ribadito da Mario Monti nel rapporto "Una nuova strategia per il mercato unico. Al servizio dell'economia e della società europea",

le liberalizzazioni e le riforme finalizzate a promuovere la concorrenza costano poco o nulla (in termini economici), possono essere effettuate in breve tempo, e contribuiscono a rafforzare il mercato unico, ponendovi al centro il consumatore. Lo sviluppo e l'accesso alle infrastrutture fisiche, nell'energia, nei trasporti, nelle comunicazioni elettroniche, costituiscono sotto questo profilo i punti nodali dei prossimi anni per l'affermazione di un mercato unico delle reti. Questo vale a maggior ragione per le reti altamente innovative nei trasporti e nella diffusione dei servizi digitalizzati.

Da un lato, i processi di liberalizzazione dei mercati precedentemente esclusi dal confronto concorrenziale (le industrie a rete, i servizi pubblici locali, le professioni), dall'altro quelli volti a semplificare gli oneri burocratici ingiustificati costituiscono pertanto due importanti interventi di politiche dal lato dell'offerta per il rilancio della competitività di un paese.

Si tratta, è bene ricordarlo, di prerequisiti per il rilancio della crescita economica, ovvero di azioni volte a generare un ambiente "favorevole" alla crescita ma che, di per sé, possono non essere sufficienti a rilanciare la competitività o a migliorare la concorrenza nei mercati.<sup>33</sup>

L'incremento della concorrenza sui mercati precedentemente riservati al monopolio legale può generare benefici per i consumatori, in termini di maggiore differenziazione del prodotto, minori costi e migliore qualità dei servizi, spinta all'innovazione. Gli effetti non sono tuttavia uniformi: i fenomeni di liberalizzazione e di innovazione tecnologica che si sono avuti negli ultimi vent'anni hanno generato una forte caduta nei prezzi medi dei servizi nel settore delle comunicazioni elettroniche e in quello elettrico, mentre gli effetti nel settore del gas restano ad oggi ambigui.

Sul lato occupazionale, se la ristrutturazione economico-organiz-

---

<sup>33</sup> È infatti un dato facilmente riscontrabile a livello europeo, che paesi con minore intensità delle liberalizzazioni e più alti oneri burocratici di quelli misurabili, ad esempio, per l'Italia, registrino livelli più elevati di crescita di quelli riscontrati per il nostro paese. Segno che tali interventi possono al più configurare condizioni necessarie, ma certamente non sufficienti, di per sé, a fornire la spinta necessaria alla crescita.

*Avviare una nuova stagione di liberalizzazioni vuol dire dare più potere e libertà ai consumatori nei mercati caratterizzati dalla presenza di operatori con potere di mercato e dotarsi di autorità di regolazione realmente indipendenti*

zativa conseguente ai processi di liberalizzazione può generare tensioni nel breve periodo, occorre ricordare che ad essa corrisponde l'ingresso di nuove imprese sul mercato, ovvero la creazione di nuove opportunità occupazionali.

Nel passato, le liberalizzazioni sono state esclusivamente focalizzate sulla riduzione delle barriere all'entrata e sull'adozione di politiche volte a favorire nuovi entranti sui mercati. Oggi, avviare una nuova stagione di liberalizzazioni vuol dire non solo aprire alla concorrenza mercati in precedenza riservati, ma anche e soprattutto dare più potere e libertà ai consumatori nei mercati caratterizzati dalla presenza di operatori con potere di mercato e dotarsi di autorità di regolazione realmente indipendenti e meno vulnerabili rispetto al rischio di cattura. Emerge dunque la necessità di intervenire compiutamente per creare un contesto istituzionale credibile di libertà economiche, di regole e di "controlli" sugli abusi di potere di mercato. Ne consegue che l'attuazione di efficaci processi di liberalizzazione non significa affatto eliminazione dell'intervento pubblico, ma una sua diversa declinazione dal piano dell'azione diretta a quello del controllo regolatorio, competente e indipendente.

La creazione di autorità indipendenti di controllo settoriale è storicamente nata, nei diversi paesi, dalla necessità di sottrarre la regolamentazione delle industrie a rete al ciclo politico-elettorale, conferendo ai mercati e alle imprese un orizzonte certo di regole, improntate ai principi comunitari dell'integrazione dei mercati nazionali e della loro apertura ai meccanismi concorrenziali. Tuttavia, negli ultimi anni si è assistito in Italia ad un cattivo uso delle nomine dei commissari delle autorità, spesso destinate ad altre autorità dopo l'esaurimento del mandato. Occorre allora porre mano a un riordino delle autorità, definendo nuovi modelli omogenei di nomina, ripresi dalle *best practices* nazionali e

comunitarie al fine di salvaguardarne i requisiti di indipendenza e competenza.<sup>34</sup>

Uno strumento importante di tutela dei consumatori e di deterrenza contro gli abusi dovrebbe essere inoltre rappresentato dalla *class action*, voluta dal governo Prodi ed entrata in vigore, in una versione del tutto depotenziata, il 1° gennaio 2010. Nella nuova versione persistono rilevanti costi di accesso per il singolo consumatore che finiscono per ridurre la potenzialità dello strumento sia come forma di tutela che come strumento di deterrenza nei confronti delle imprese.<sup>35</sup>

Occorre modificare l'attuale legge per riportarla allo spirito originario.

Va infine evidenziato quale possibile errore quello di associare, in via automatica, politiche di liberalizzazione e politiche di privatizzazione. Si tratta di interventi di natura diversa tra loro che generano effetti distinti sui mercati, spesso in direzione opposta gli uni agli altri. Privatizzare senza liberalizzare può generare effetti negativi sul mercato, con incrementi dei prezzi, riduzione della qualità percepita, minore innovazione, fino a compromettere l'apertura dei mercati alla concorrenza, attraverso il passaggio da un monopolio pubblico, comunque regolato, ad un monopolio privato.<sup>36</sup>

Vi è oggi un crescente consenso in merito alla indipendenza funzionale tra liberalizzazioni e privatizzazioni. Le liberalizzazioni appaiono interventi certamente motivati dalla necessità di aprire alla concorrenza mercati precedentemente riservati, mentre le privatizzazioni appaiono motivate, nella maggioranza dei casi studiati, da esigenze di cassa dei governi. In generale, è preferibile che, ove necessarie per il risanamento del deficit pubblico, le privatizzazioni seguano le liberalizzazioni e non viceversa.

<sup>34</sup> Va ad esempio previsto l'esplicito divieto di assumere un nuovo incarico in altra Autorità, prima di un certo lasso di tempo, da parte di chi è già stato componente di un'Autorità indipendente.

<sup>35</sup> Anche la scelta di assegnare la competenza a valutare l'ammissibilità delle *class actions* soltanto ai tribunali dei capoluoghi di Regione crea problemi di accesso, in ragione dei tempi decisionali attesi.

<sup>36</sup> Alcuni recenti studi hanno mostrato come, negli ultimi venti anni, i governi di centrodestra dei paesi OCSE abbiano spinto maggiormente sulle privatizzazioni e meno sulle liberalizzazioni delle industrie a rete, mentre i governi di centrosinistra abbiano realizzato una strategia opposta. L'interpretazione è che gli effetti "redistributivi" delle liberalizzazioni sono più forti se realizzati in un contesto di ridotta privatizzazione.

### *Le industrie a rete*

Si è osservato in Europa negli ultimi vent'anni un convergente processo di liberalizzazione delle industrie a rete, fortemente influenzato dall'azione comunitaria. Le liberalizzazioni si riferiscono ad azioni politiche volte alla riduzione delle barriere all'entrata, accompagnate dalla creazione di un contesto istituzionale di governo delegato alle autorità settoriali indipendenti e al controllo antitrust. Questo modello di intervento è stato poi associato a interventi di separazione verticale delle reti e/o a processi di privatizzazione dei "campioni nazionali".

Con riferimento alle liberalizzazioni nelle industrie a rete, l'Italia è già allineata ai massimi livelli determinati dagli indicatori OCSE in molti settori (elettricità, gas, telecomunicazioni, autostrade, trasporto aereo). Gran parte degli interventi di liberalizzazione sono avvenuti in Italia negli ultimi quindici anni, sotto la guida dei governi di coalizioni di centrosinistra, una circostanza peraltro riscontrata in media in altri paesi dell'area OCSE.

Ai processi di liberalizzazione fanno eccezione, ad oggi, il trasporto ferroviario passeggeri e quello dei servizi postali. Una maggiore cautela, che consideri gli effettivi vantaggi attesi per il consumatore, è in questo caso giustificata. Per tali settori, dato il perseguimento di politiche di coesione territoriale e la presenza di obblighi di servizio universale che determinano un esteso ricorso ai sussidi incrociati, è particolarmente elevato il rischio di "entrata opportunistica" da parte di nuove imprese nei soli ambiti del servizio caratterizzati da elevata redditività. Una spinta liberalizzatrice in questi settori dovrebbe essere dunque accompagnata da una politica regolatoria dell'accesso alle reti che tenga opportunamente in considerazione le necessità di garantire l'universalità dei servizi sul territorio nazionale e la loro sostenibilità economica. Per questi moti-

*Guardando ai settori a rete già liberalizzati, emerge la necessità di attivare iniziative volte a tutelare il consumatore*

vi e allo scopo di assicurare una corretta e leale concorrenza non è più rinviabile l'assegnazione dei compiti di regolazione nel settore dei trasporti e in quello postale ad Autorità indipendenti. Guardando ai settori a rete già liberalizzati, emerge la necessità di attivare iniziative volte a tutelare il consumatore e a migliorarne la capacità di sostituire il fornitore, con interventi pro-concorrenziali che peraltro sono stati oggetto di altrettanti disegni di legge di iniziativa del PD in questa legislatura. Secondo il *Consumer Markets Scoreboard 2010* della Commissione europea, i mercati già liberalizzati delle telecomunicazioni e dell'energia registrano i più bassi livelli di "concorrenza percepita", ovvero tra i più bassi livelli di trasparenza contrattuale e di facilità di mobilità dei consumatori tra operatori alternativi. In particolare, l'Italia si colloca al di sotto della media europea. Ciò suggerisce che se, dal lato dell'offerta le misure di liberalizzazione dei mercati sono particolarmente avanzate, dal lato della domanda, ovvero della libertà di scelta degli utenti finali, gli effetti dei processi di liberalizzazione nei settori a rete sono ad oggi alquanto limitati. Peraltro, la quota di mercato effettivamente occupata dai nuovi entranti resta ad oggi significativamente esigua nelle industrie a rete, con la sola eccezione della telefonia mobile. Occorre allora favorire nuovi meccanismi volti a liberare la domanda dei consumatori da ingiustificati ostacoli alla loro mobilità che tuttora persistono, quali la identificazione e la eliminazione di ogni residua forma diretta e indiretta di penalità al recesso dei contratti e alla "portabilità" dei servizi.

**Comunicazioni elettroniche** Nel settore delle comunicazioni elettroniche occorre dar vita ad un progetto integrato unitario, con meccanismi di partnership pubblico-privato, ad un progetto credibile di banda larga e ultra larga diffusa sul territorio italiano,

favorendo forme di consorzi tra privati e amministrazioni pubbliche per la realizzazione comune di reti in fibra ottica nei centri a maggiore intensità abitativa e forme di connessione mista fissa-mobile per le altre zone. Sotto il profilo finanziario occorre rilanciare il progetto Gentiloni e individuare forme di incentivazione per la creazione di consorzi, anche attraverso la partecipazione della Cassa depositi e prestiti.

**Media** Con particolare riferimento al settore dei media, occorre promuovere una politica volta a favorire nuove piattaforme transmissive e la IP TV; favorire l'ottimizzazione dell'allocazione degli usi delle frequenze (*refarming*) attuando principi e direttive europee; procedere alla revisione dell'articolo 29 del Codice delle comunicazioni che disciplina i rispettivi compiti del ministero e dell'Authority (conflitto d'interessi, eliminazione tetti pubblicitari a Sky, regolazione Iva uniforme tra mercato pay e mercato in chiaro); rilanciare il progetto di legge di Gentiloni sulla regolamentazione della comunicazione.

**Energia** Nel settore dell'energia, occorre creare condizioni maggiormente concorrenziali in tutta la filiera petrolifera, oggi dominata da un numero limitato di imprese, verticalmente integrate e oggetto di una preoccupante spirale di aumento dei prezzi, a seguito delle tensioni che si registrano nei paesi del Nord Africa. È stato calcolato che una maggiore pressione concorrenziale potrebbe generare un risparmio complessivo di circa 2 miliardi di euro nei prossimi tre anni per i consumatori, se il prezzo del carburante si riducesse di appena 4 centesimi/litro. Un ulteriore risparmio (che è stato stimato in circa 4 miliardi di euro) potrebbe essere generato dal ripristino di opportuni incentivi tra operatore di rete e operatore di servizio, conseguenti alla separazio-

ne proprietaria dell'operatore della rete di trasporto del gas naturale e degli stoccaggi dall'operatore dominante (Eni), più volte auspicata dall'autorità di settore. L'Eni infatti possiede tuttora il 50% della società proprietaria delle rete, Snam Rete Gas, la quale controlla dal febbraio 2009 il 100% di Stogit, società che gestisce il sistema dello stoccaggio in una sorta di monopolio tecnico. Ciò permetterebbe di velocizzare processi e investimenti volti alla realizzazione di un unico mercato europeo delle reti in gas ed evitare forme di dipendenza territoriale (da Nord Europa, Russia, Algeria) per l'Italia. Andrebbero completati gli investimenti dei siti di gassificazione previsti, valutandone la sostenibilità anche in funzione delle nuove tecniche di estrazione previste.

### *I servizi, la distribuzione, le professioni*

Sempre nell'ottica di una maggiore tutela del consumatore, ma anche con l'intento di offrire maggiori opportunità occupazionali, specialmente alle giovani generazioni, è necessario proseguire con gli interventi di liberalizzazione dei servizi avviati nel biennio 2006-2008.

**La rete dei distributori di carburanti** Occorre inoltre garantire una effettiva libertà di approvvigionamento dei gestori della rete dei carburanti. Ciò può esser fatto con la eliminazione, in tutto o in parte, delle clausole di esclusiva che oggi impediscono ai distributori legati da vincoli di esclusiva alle compagnie petrolifere di approvvigionarsi di carburanti presso altri fornitori. Al fine di incrementare il potere di contrattazione dei singoli distributori e di spingere verso una riduzione generalizzata dei prezzi del carburante si potrebbe qui imitare il modello sperimentato per l'energia elettrica, assegnando in via straordinaria e temporanea alla

*Diverse indagini della Banca d'Italia, dell'Autorità antitrust e della Commissione europea mostrano che il costo medio di un conto corrente in Italia è ben superiore alla media UE*

società pubblica "Acquirente unico" (che attualmente svolge funzioni analoghe nel mercato dell'energia elettrica) il compito di acquisire elevate quantità all'ingrosso di carburante, mettendo in concorrenza le compagnie petrolifere, per la successiva rivendita alle migliaia di punti vendita al dettaglio. Questo processo andrebbe inoltre accompagnato dalla identificazione e dalla eliminazione di tutti i residui vincoli regionali esistenti in merito alla liberalizzazione della distribuzione dei carburanti, anche offrendo la possibilità ai gestori degli attuali impianti in comodato di diventare imprenditori autonomi.

**I servizi bancari** Un altro settore che risulta particolarmente ingessato rispetto ad assetti concorrenziali, pure osservati in altri paesi, è il settore dei servizi bancari. Diverse indagini della Banca d'Italia, dell'Autorità antitrust e della Commissione europea mostrano che il costo medio di un conto corrente in Italia è ben superiore alla media UE. Ciò è vero anche per molti altri servizi e non appare giustificato da rilevanti specificità nazionali, bensì da una ridotta concorrenza tra erogatori dei servizi indotta da uno scarso attivismo dei consumatori (in Italia la quota percentuale di coloro che cambiano conto corrente ogni anno è la metà rispetto ai principali paesi europei). Nel 2007, al fine di ridurre i costi transattivi legati alla sostituzione del fornitore dei servizi bancari, il governo Prodi introdusse misure volte a favorire la portabilità gratuita dei mutui. Occorre estendere queste misure di "portabilità gratuita" o a minor costo possibile per tutti gli altri servizi bancari e finanziari, quale leva concorrenziale per far abbassare i costi per la clientela. Seguendo poi i suggerimenti dell'Antitrust, occorre procedere all'abolizione della clausola di massimo scoperto e di altre commissioni analoghe nei conti correnti bancari, che hanno determinato un innalzamento dei costi a carico

dei correntisti rispetto alle strutture di prezzo precedentemente in uso nella prassi bancaria. Infine, mutuando la legge francese del settembre 2010, occorre dare la libertà al cliente di scegliersi sul mercato la polizza assicurativa collegata al mutuo, vietando alle banche che offrono il mutuo di obbligare i mutuatari ad accettare la copertura assicurativa offerta da loro stesse.

**I servizi assicurativi** Nel settore dei servizi assicurativi si registra la totale assenza di meccanismi concorrenziali e la crescita dei costi per gli assicurati. La possibilità di modifica unilaterale imposta ogni anno dalle compagnie assicurative alla propria clientela non ha generato alcun effetto di sostituzione del fornitore o di concorrenza di prezzo. Anche in questo caso, come in quello già analizzato della distribuzione dei carburanti, il sostanziale equilibrio di collusione tra imprese, peraltro già sanzionato dall'Antitrust, va contrastato con la costituzione di gruppi di acquisto tra automobilisti a livello territoriale, favorita da misure incentivanti da parte dell'azione pubblica, al fine di ottenere condizioni più favorevoli in ragione di un rafforzato potere contrattuale nei confronti delle compagnie assicurative. Si propone pertanto di abrogare il tacito rinnovo del contratto RC auto, consentendo forme di rinegoziazione in favore della clientela, e di vietare modifiche unilaterali del contratto RC auto. Nel mercato del credito e dei servizi finanziari e assicurativi, come più volte evidenziato dall'Antitrust, gli intrecci azionari e personali tra imprese concorrenti costituiscono una peculiarità nazionale che frena le spinte concorrenziali. A tal proposito sarebbe utile una normativa che impedisca che i titolari di cariche negli organi gestionali di tali imprese possano assumere cariche analoghe in imprese concorrenti.

**I farmaci** Occorre rilanciare e rafforzare il processo di liberalizzazione della distribuzione dei farmaci avviato nel 2006 dal

governo Prodi. L'apertura alla concorrenza della vendita dei medicinali che non hanno bisogno di prescrizione medica ha permesso alle parafarmacie e alla grande distribuzione di realizzare 3.300 punti di vendita che oggi occupano circa 6.000 farmacisti. Effetti significativi sono stati misurati in termini di riduzione dei prezzi medi rispetto al prezzo di listino al quale, secondo l'Antitrust, si allineano le farmacie nella vendita di tutti i loro prodotti. Il successo di questo esperimento, incoraggia ad estendere la liberalizzazione anche a tutti i medicinali non dispensati dal Servizio Sanitario Nazionale, i cosiddetti farmaci di fascia C che, da soli, rappresentano circa 3 miliardi di euro in termini di fatturato e gravano sulla spesa privata delle famiglie. Inoltre, mutuando dalle esperienze in altri paesi, la concorrenza potrà esplicarsi al meglio ove venisse garantita la facoltà a tutti i punti vendita dei farmaci di stabilire autonomamente i propri orari di apertura, oltre cioè il minimo orario di apertura oggi regolamentato.

**Le professioni** Il biennio 2008-2010 ha segnato un deciso passo indietro in merito alla liberalizzazione delle professioni. Le nuove tariffe approvate dall'ordine dei commercialisti e diversi disegni di legge promossi dalla maggioranza parlamentare di destra sulla disciplina delle professioni legali sono il risultato di forti spinte lobbistiche volte a mantenere chiuso il mercato delle professioni, generando maggiori costi per gli assistiti e crescenti difficoltà all'accesso alla professione da parte dei giovani. Peraltro, diversi studi empirici dimostrano che le attuali forme di remunerazione dei servizi legali inducono forme di azzardo morale, volte a procrastinare ingiustificatamente i tempi delle controversie, contribuendo alla inefficienza della giustizia civile nel nostro paese. Occorre invece proseguire nella modernizzazione del ruolo e dell'assetto degli ordini professionali, assicurando, accanto agli

*Per non vanificare gli interventi di riduzione dello stock di norme devono essere messi sotto controllo anche i flussi di norme che producono nuovi adempimenti burocratici*

obblighi di corretta e trasparente informazione agli utenti, una vera concorrenza. Nell'attuale legislatura il Partito Democratico ha già avanzato alcune proposte concrete in tal senso che appaiono idonee a rafforzare meccanismi concorrenziali nelle professioni. Occorre:

**ridurre i vincoli all'accesso alla professione**, garantendo imparzialità e trasparenza nelle procedure di esame ove previste, e all'esercizio della stessa in forma societaria, cooperativa e in associazioni temporanea (reti di professionisti) anche multidisciplinari per eseguire in comune mandati professionali;

**garantire pari opportunità alle giovani generazioni**, accorciando la distanza tra le fasi di studio e accesso all'esercizio effettivo della professione, eliminando ogni requisito di età o anzianità di esercizio nell'accesso alle cariche elettive degli organi;

**realizzare una riforma del tirocinio**, prevedendo una durata limitata e un equo compenso.

**Semplificazione delle procedure** Devono essere aumentate e reindirizzate le energie volte a ridurre gli adempimenti amministrativi. L'esercizio di applicazione dello Standard Cost Model condotto a partire dal 2006 deve essere incrementato ed esteso al livello regionale. Nel contempo devono essere avviati programmi selettivi di misurazione e riduzione dei tempi procedurali e degli oneri di conformazione che gravano sulle imprese. Per non vanificare gli interventi di riduzione dello stock di norme devono essere messi sotto controllo anche i flussi di norme che producono nuovi adempimenti burocratici. Occorre quindi che sia utilizzata in modo sistematico ed effettivo l'analisi di impatto della regolazione a tutti i livelli di governo, aprendo i processi regolatori alla partecipazione dei destinatari. In questo come in altri casi è illusoria l'idea di realizzare miglioramenti a costo zero. Nel Regno Unito, in Olanda e

in Australia, per citare le *best practices*, i tempi previsti dal piano di misurazione (e quello di abbattimento) degli oneri risultano credibili anche per il rilevante impegno di risorse. Una buona idea sarebbe la creazione di un'agenzia nazionale indipendente per la *better regulation*, dotata di risorse sufficienti a realizzare credibilmente i propri obiettivi in tempi certi. Va giudicato positivamente l'esperimento australiano basato sulla creazione di un Council of Australian Governments il quale segnala le *best practices* adottabili nei diversi ambiti tanto a livello nazionale quanto a livello locale e fornisce incentivi economici per il loro conseguimento, attraverso la misurazione dei *benchmark* e l'erogazione di un premio a coloro che adottano le soluzioni migliori.

#### 5.4 Scuola e università per migliorare il capitale umano e sociale

Accrescere il livello e la qualità dell'istruzione rappresenta uno dei 5 obiettivi nazionali dell'Agenzia Europa 2020. Per il futuro dell'Italia, per tornare ad avere alti tassi di occupazione, produttività e coesione sociale dobbiamo investire sui saperi, scommettere sulla qualità del capitale umano del nostro paese e su una società della conoscenza diffusa. Scuola e università devono essere al centro di un'azione di riforme per il rilancio del paese e della sua economia.

##### *La scuola luogo di integrazione e coesione sociale: meno dispersione, più qualità*

La scuola ha storicamente ottenuto risultati importanti nella lotta all'analfabetismo e nello sviluppo di un paese che partiva da posizioni molto arretrate in termini di istruzione. Tuttavia, i dati Istat 2009 segnalano il persistere di una situazione di difficoltà,

*La maggiore spesa per istruzione produce rendimenti economici certi, maggiore occupabilità per gli interessati, maggiore capacità innovativa dell'economia e possibilità di specializzarsi in settori a più alto valore aggiunto*

che nel contesto attuale si configura come un vero e proprio allarme educativo. 2 milioni di giovani tra i 15 e i 24 anni non sono né a scuola, né al lavoro. Il tasso di abbandono scolastico è del 22%: il 12,2% degli iscritti al primo anno della scuola superiore abbandona definitivamente la scuola, il 14% al Sud. I livelli di istruzione della popolazione italiana sono troppo bassi: soltanto il 12,8% è in possesso di una laurea, il 40% di un diploma, il 46,6% ha soltanto la licenza media. Il divario nei livelli di istruzione della popolazione italiana (soprattutto adulta) è molto elevato rispetto agli altri paesi europei. Altri dati allarmanti del rapporto Istat riguardano la lettura e l'utilizzo delle tecnologie da parte dei giovani: 1,2 milioni di giovani nel 2009 non ha letto alcun libro e non sa utilizzare il computer. L'Italia rischia di essere un paese culturalmente e tecnologicamente arretrato.

Questo risultato non è indipendente dalle scelte politiche. Il recente rapporto OCSE 2010 evidenzia come la media di investimenti in istruzione dei paesi membri sia cresciuta fortemente negli ultimi anni e risulti pari al 5,7% del PIL, ma l'Italia si colloca al di sotto della media, investendo solo il 4,5% del PIL (penultimi in graduatoria, davanti solo alla Slovacchia).

Eppure è dimostrato che, oltre ai benefici in termini di promozione umana, coesione sociale e integrazione, trasmissione dei principi che fondano la convivenza civile, la maggiore spesa per istruzione produce rendimenti economici certi (stime della Banca d'Italia collocano il rendimento dell'istruzione poco sotto al 9%), maggiore occupabilità per gli interessati, maggiore capacità innovativa dell'economia e possibilità di specializzarsi in settori a più alto valore aggiunto.

**La scuola come fattore di integrazione** Oggi più del 60% degli alunni cosiddetti stranieri sono nati in Italia da famiglie immigra-

te; il PD è da tempo impegnato, a livello legislativo, nell'estensione della cittadinanza ai nati in Italia. Nei casi di emergenza linguistica, che pure esistono, occorre affrontare la domanda investendo in didattica supplementare dell'italiano come lingua straniera e altri programmi atti a favorire un rapido ed equilibrato inserimento. Per la generalità dei casi occorre però ripensare l'offerta e orientarsi verso nuovi programmi e modalità di apprendimento.

*Il rendimento scolastico degli alunni è più alto laddove è più diffuso il modello educativo del tempo pieno*

**La riunificazione del sistema di educazione prescolare** Serve un nuovo piano straordinario triennale per l'implementazione del sistema territoriale dei servizi educativi della prima infanzia, per raggiungere l'obiettivo del 33% di copertura. Occorre trasformare l'asilo nido da servizio a domanda individuale a diritto educativo di ogni bambino e bambina e garantire ad ogni bambino e bambina del nostro paese un posto nella scuola dell'infanzia (oggi le liste di attesa nelle scuole dell'infanzia sono tornate a crescere). Il divario tra Nord e Sud del paese nei livelli di istruzione si spiega anche così: nel Mezzogiorno sono pochissimi i posti al nido e una rarità il tempo pieno nella scuola primaria.

**Ripristinare moduli e compresenza** I modelli educativi del tempo pieno e del modulo con le compresenze degli insegnanti sono considerati un'eccellenza a livello europeo, e producono, proprio grazie al lavoro in piccoli gruppi, i più alti livelli di apprendimento degli alunni. I test Invalsi e i dati OCSE Pisa parlano chiaro: il rendimento scolastico degli alunni è più alto laddove è più diffuso il modello educativo del tempo pieno. La promozione di una didattica innovativa e interattiva, flessibile, centrata sul metodo cooperativo, laboratoriale, attenta al plurilinguismo e ai nuovi lin-

guaggi, aperta al territorio, con nuove modalità di organizzazione dei tempi, degli spazi, dei gruppi, risulta impossibile senza una pluralità di presenze docenti. Occorre estendere il tempo pieno e il modulo a 30 ore con le compresenze a tutto il paese.

**Autonomia scolastica** Occorre attuare l'accordo sull'attuazione del Titolo V, che redistribuisce le competenze tra Stato e Regioni e comporta una trasformazione profonda del funzionamento del ministero dell'Istruzione. Il ministero deve potenziare e qualificare le proprie funzioni di indirizzo, di programmazione alta, di verifica, valutazione e controllo rispetto al funzionamento delle autonomie scolastiche e ai risultati di apprendimento. Gli uffici scolastici regionali, attuali articolazioni del ministero della Pubblica istruzione, devono essere trasferiti per le loro competenze e per la maggioranza del personale dipendente alle Regioni. Alle Regioni spetta definire il dimensionamento e il numero delle autonomie scolastiche, la distribuzione nel territorio delle scuole, le specializzazioni nella scuola superiore.

**I livelli essenziali degli apprendimenti e delle competenze (LEAC) e costi standard** I livelli essenziali delle prestazioni (LEP) non vanno declinati come livelli minimi (vedi politica dell'attuale governo e conseguenti tagli previsti dalla legge 133/08), bensì come livelli essenziali degli apprendimenti e delle competenze (LEAC). Nella definizione dei costi standard occorre far riferimento alla quota capitaria pesata, riferita ad ogni ragazzo in età scolare, ponderata sulla base delle caratteristiche socio-culturali e geomorfologiche del territorio, sulla base della presenza di alunni disabili e di alunni stranieri; questa quota dovrà essere definita sulla base di numerosi indicatori di carattere quantitativo e qualitativo.

**Finanziamenti certi che consentano la programmazione** Occorre innovare le norme per dare soluzione al problema dei residui attivi e dare certezza alla tempistica dell'erogazione annuale dei finanziamenti; ciò è essenziale per determinare una maggiore trasparenza e responsabilità, permettere una migliore programmazione delle risorse e una capacità di analisi e gestione della spesa.

**Gli organici** Oltre che sulla dotazione di risorse finanziarie, le scuole hanno bisogno di certezze anche sugli organici professionali a disposizione. Occorre superare la distinzione tra organico di diritto e organico di fatto, per passare all'assegnazione a ciascuna scuola autonoma di un organico funzionale, che includa (per reti di scuole) una quota di personale per le supplenze brevi e professionalità specializzate a supporto dei ragazzi con bisogni speciali (autismo, dislessia, discalculia ecc). L'assegnazione deve poter essere almeno triennale, e concordata con la programmazione attuata dagli Enti locali dei piani di offerta formativa territoriale. Questo sistema comporta un aggravio marginale in termini di spesa complessiva dello Stato (ai supplenti vengono pagate comunque la disoccupazione e le ferie non godute), ma comporterebbe innumerevoli vantaggi: il superamento del precariato scolastico, la programmazione certa dei fabbisogni di insegnanti e conseguente piano di reclutamento, la piena autonomia delle scuole nell'organizzazione della didattica.

**Un moderno sistema di valutazione per una scuola pubblica di qualità** Una piena realizzazione dell'autonomia necessita di un sistema di valutazione. La valutazione, in un'ottica di sistema, tiene conto del contesto e fa toccare con mano a ciascun soggetto del processo educativo (sistema, singola scuola, studenti, diri-

genti e docenti) il livello a cui si trova, lo responsabilizza, gli fornisce gli strumenti per raggiungere il massimo del proprio potenziale a partire da quel livello. Non deve perseguire finalità di tipo competitivo, né tanto meno punitivo. La valutazione va realizzata su quattro livelli.

**Valutazione del sistema scolastico italiano nel suo complesso** a partire dal governo nazionale (risultati generali ottenuti, uso generale delle risorse, loro adeguatezza complessiva e distribuzione). A questo scopo, occorrono indicatori certi e condivisi, definiti a livello nazionale in relazione agli obiettivi formativi e ai LEP.

**Valutazione delle singole autonomie scolastiche.** Le scuole che rispetto a ben precisi indicatori/standard (ad esempio quelli relativi agli esiti scolastici) risultassero al di sotto di una certa soglia, sarebbero automaticamente e prioritariamente visitate e accompagnate al miglioramento, cioè inserite in un piano di interventi finanziari, organizzativi e professionali atti a riportarle al più presto nel circolo virtuoso.

**Valutazione degli esiti scolastici dei ragazzi.** La valutazione degli apprendimenti deve avere scopo conoscitivo, finalizzato a individuare gli interventi (compensativi, premiali, correttivi) utili a migliorare la didattica, e magari a responsabilizzare docenti e dirigenti e tutta la comunità.

**Valutazione del personale docente e dirigente della scuola,** ai fini dell'incentivazione e promozione della crescita professionale. Essa deve essere caratterizzata da: a) richiesta volontaria della valutazione ai fini del riconoscimento della propria crescita professionale; b) valutazione relativa ad una particolare specializzazione (educativa, didattica, organizzativa ecc.) e calata nel contesto (area geografica svantaggiata, quartiere ad alta immigrazione, scuola con standard bassi); c) valorizzazione della didattica ordinaria di qualità e di ulteriori iniziative didattiche svolte

nella scuola; d) riconoscimento sociale, professionale ed economico come esito di una valutazione positiva e/o di accresciute responsabilità attribuite al docente o al dirigente; e) valutazione come condizione per nuovi sbocchi professionali (dirigente scolastico, ispettore tecnico, tutor dei nuovi docenti ecc.).

La valutazione dei docenti deve essere inoltre fatta in un'ottica di sistema, incentivando il miglioramento complessivo delle scuole. Occorre chiarezza sulle finalità della propria valutazione, stabilità nel processo valutativo sull'arco di una carriera, trasparenza nell'uso degli strumenti. La valutazione dovrebbe produrre standard didattici apprezzabili e livelli stipendiali più elevati, ed evitare errori evidenziati in esperienze straniere. La valorizzazione della professione non può infine prescindere dalla formazione continua, prevista per legge o inserita in un codice deontologico, ma in ogni caso adeguatamente finanziata.

Bisogna essere consapevoli che la valutazione costa. È necessario dunque destinare risorse a questo scopo; vanno fornite risorse all'Invalsi; va previsto e opportunamente formato un corpo di ispettori che svolgano, contestualmente alla valutazione, un ruolo di consulenza, assistenza e supporto. Deve essere prevista un'istituzione autonoma di ricerca che, in rete con altre istituzioni e centri di ricerca, si occupi dell'affinamento delle procedure di valutazione, dell'elaborazione delle informazioni, di ricerche specifiche finalizzate all'innovazione del sistema.

**Interventi finalizzati alla riduzione della dispersione scolastica**  
L'obiettivo, imposto anche da Europa 2020, è quello di dimezzare il tasso di dispersione scolastica. A questo scopo servono esperienze di continuità e raccordo curricolare concentrate nello snodo che va dagli 11 ai 16 anni, che coincide con il passag-

*Bisogna essere consapevoli che la valutazione costa. È necessario dunque destinare risorse a questo scopo*

gio dalla preadolescenza all'adolescenza e costituisce il punto di maggior sofferenza del sistema, ove si registra il tasso più alto di dispersione scolastica, con punte del 30%, soprattutto nel primo anno degli istituti professionali e tecnici.

Occorre inoltre estendere l'esperienza delle Anagrafi Regionali degli Studenti (oggi hanno o stanno istituendo le anagrafi solo 11 Regioni su 20).

*Due edifici scolastici su tre non sono a norma di legge, per questo è urgente mettere subito in sicurezza il 65% delle scuole italiane*

**Istruzione e formazione professionale** Raccordo più stretto tra il sistema dell'istruzione, di competenza dello Stato, e il sistema della formazione professionale, di competenza delle Regioni nonché le competenze dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali relative allo sviluppo e al lavoro. Un'attenzione particolare deve essere riservata al tema del divario territoriale, che rappresenta una delle criticità più rilevanti. È inoltre necessario un maggior controllo sulla spesa destinata alla formazione e sull'impiego dei fondi strutturali comunitari.

**Un piano straordinario per l'edilizia scolastica** Due edifici scolastici su tre non sono a norma di legge, per questo è urgente mettere subito in sicurezza il 65% delle scuole italiane (l'Italia ha una delle percentuali più basse d'Europa di edifici scolastici dotati di certificato di abilità statica, il 46% contro il 98% della Germania). È necessario un piano straordinario per la manutenzione, la messa in sicurezza degli edifici scolastici e l'edificazione di nuove scuole. Le spese per l'edilizia scolastica devono essere escluse dal patto di stabilità; le procedure burocratiche dovrebbero essere semplificate; i fondi FAS dovrebbero essere utilizzati per il rinnovo delle strutture scolastiche soprattutto nel Mezzogiorno. Va promossa la creazione di palestre, biblioteche e laboratori.

### *Un rilancio del sistema universitario*

Il sistema dell'università e della ricerca rappresenta una parte essenziale del patrimonio del paese, e il suo rinnovamento costituisce una sfida cruciale per il futuro. È nell'intreccio tra ricerca, sviluppo tecnologico e progresso culturale che si genera la spinta all'innovazione. Gli enti di ricerca devono rappresentare un fattore competitivo.

Le riforme che si sono succedute negli anni più recenti hanno mostrato l'assenza di un piano strategico per l'università, quando non addirittura la volontà di ridimensionare il ruolo dell'università pubblica, evidenziato dalla riduzione del finanziamento al sistema universitario, forse nell'illusione che una cura dimagrante avrebbe spontaneamente stimolato un rinnovamento, o comunque determinato una selezione positiva. L'effetto è invece il rischio che un patrimonio di competenze e di capitale umano sia semplicemente messo da parte e lasciato morire. La situazione di sottofinanziamento rende difficile ogni forma di programmazione.

Bisogna riaffermare il ruolo della ricerca pubblica. In Europa e in Asia si investe negli enti di ricerca pubblici per ridefinire le strategie di rilancio del sistema produttivo. L'Italia non è attualmente capace di esprimere alcuna posizione rilevante nello spazio europeo della ricerca; mentre gli altri paesi investono sulle infrastrutture e sui programmi europei e sono attivi nelle commissioni e nelle sedi politiche, i nostri ricercatori non sono sostenuti. È necessario riaffermare la fiducia del paese nelle risorse dei tanti ricercatori validi, anche attraverso adeguati investimenti e scelte politiche che valorizzino competenze e qualità.

L'università deve rappresentare anche un fattore di mobilità sociale, che individui i talenti e consenta di utilizzarli per il progresso

*È necessario riaffermare la fiducia del paese nelle risorse dei tanti ricercatori validi, anche attraverso adeguati investimenti e scelte politiche che valorizzino competenze e qualità*

scientifico ed economico della comunità. È necessario un numero maggiore di laureati e di dottori di ricerca, e di ricercatori. E, per conseguire questi obiettivi, sono necessarie regole più efficienti e risorse adeguate.

L'università ha bisogno di un rilancio, attraverso nuove risorse e un riassetto del sistema. Di seguito alcune linee di intervento.

**Attenzione prioritaria agli studenti** Vanno potenziati i servizi di orientamento, il diritto allo studio, l'offerta residenziale, welfare, il riconoscimento dello sforzo e del talento. Per ottenere questi obiettivi sarebbe opportuno finanziare un programma nazionale di borse di studio, prevedere norme sul diritto allo studio e sulla ripartizione delle risorse ordinarie per gli atenei finalizzate a migliorare la mobilità geografica e sociale, operare allo scopo di abbattere il numero di abbandoni, incentivare il rispetto dei tempi di laurea. Occorrerebbe rifinanziare il Fondo per il merito degli studenti, che le politiche dell'attuale governo hanno lasciato privo di risorse: 10.000 borse nazionali di merito all'anno da 10.000 euro ciascuna per il sostegno agli studenti meno abbienti e meritevoli.

**Il rinnovo del corpo docente** L'obiettivo è arrivare a una classe docente che abbia una struttura per età analoga a quella degli altri paesi industrializzati; gli interventi di riforma e di aggiustamento che si sono succeduti si sono troppo spesso risolti in un quadro di regole mutevole, che impediva una reale programmazione, blocchi delle assunzioni che hanno determinato l'esclusione dalle opportunità di ricerca di intere generazioni di aspiranti ricercatori. È urgente in questo momento aprire prospettive di carriera per giovani laureati brillanti che sarebbero altrimenti spinti a spendere le loro competenze e i loro talenti all'estero. Entro

pochi anni assisteremo al pensionamento di una percentuale molto elevata di docenti (il 25% dei docenti italiani ha più di 60 anni), la coorte che ha avuto accesso all'università in occasione della legge 382/80. Ciò potrebbe tradursi nella mera riduzione della capacità di offerta e insegnamento dei nostri atenei, che già ora conta un numero di docenti per abitante sotto la media internazionale (1/21,4 contro 1/15,8). Deve invece diventare un'occasione per consentire il ringiovanimento e il riavvio del sistema. È necessario abolire il tetto al turnover stabilito dalla legge 133/08.

**Favorire l'accesso dei giovani alla ricerca** Bisogna promuovere percorsi di carriera rapidi e fondati su regole chiare e adottare un contratto unico di ricerca che unifichi le posizioni di assegnista, borsista e post doc. Per i ricercatori a tempo determinato in percorso di ruolo (*tenure track*), tre anni rinnovabili una sola volta, con accantonamento del budget per la chiamata fin dalla stipula del primo contratto triennale al fine di dare certezza in caso di esito positivo. Piano straordinario di investimenti per consentire l'attivazione di oltre 15.000 posizioni di professore (nei prossimi 6 anni), accesso con procedure di selezione fondate sul merito, con quote riservate per gli attuali ricercatori e spazi per i non strutturati.

**Carriera e valutazione individuale** Occorre prevedere un ruolo unico dei docenti universitari articolato in due livelli (tre nel periodo transitorio), con eguali diritti e doveri accademici, ad eccezione della possibilità di elezione a rettore, riservata ai professori del primo livello. E introdurre una valutazione periodica dell'attività di ricerca e legare la progressione di carriera allo svolgimen-

to effettivo di attività di ricerca. Le risorse per la ricerca dovrebbero essere assegnate sulla base della *peer review*.

**Sistema di governo degli atenei (governance)** Bisogna ridurre il rischio che l'autonomia e l'autogoverno si risolvano in autoreferenzialità. A questo scopo è necessario prevedere la separazione dei ruoli fra Senato e Consiglio di amministrazione, garantendo l'apertura verso l'esterno, cioè verso la comunità di riferimento (regole chiare sulle caratteristiche dei membri dei Consigli di amministrazione per evitare che questo si traduca in una nuova invadenza politica).

**Autonomia, valutazione e finanziamento** Per il rilancio del sistema universitario è cruciale che l'autonomia degli atenei si coniughi con un efficace sistema di valutazione e con un sistema premiale che eroghi finanziamenti sulla base dei risultati conseguiti. La valutazione deve basarsi su criteri condivisi e noti in anticipo, e la ripartizione del FFO deve riflettere in misura consistente (almeno per il 50%) gli esiti della valutazione di ricerca e didattica, oltre che esigenze legate al diritto allo studio e alla coesione territoriale. Deve essere finalmente varata l'Agenzia autonoma di valutazione del sistema universitario (Anvur). Riguardo all'autonomia, gli anni più recenti hanno visto un rinnovato protagonismo del ministero, che ha pensato di risolvere alcune anomalie del sistema aumentando il grado di centralizzazione e determinando un eccesso di regolamentazione. Entro un quadro chiaro di regole e incentivi, il ministero dovrebbe invece limitarsi ad un ruolo di indirizzo, lasciando alle università un grado di autonomia coerente con le necessità di un sistema che si vuole internazionalizzato e con un sistema di finanziamento basato sulla valutazione dei risultati.

**Risorse** L'Italia è tra i paesi europei che meno spendono per l'università (0,9% del PIL prima dei tagli del 2008, contro una media OCSE dell'1,5%). I principali paesi europei, dalla Francia alla Germania, per uscire dalla crisi hanno programmato nuovi investimenti per miliardi di euro. Con regole più solide e l'avvio di una reale valutazione che consenta di allocare le risorse laddove massimo può essere il ritorno in termini di didattica e ricerca, si devono ripristinare finanziamenti adeguati al sistema universitario. Occorre dunque eliminare i tagli della legge 133 e raggiungere in dieci anni la media dei paesi europei. Le università devono dotarsi di competenze per attrarre i finanziamenti europei nel campo della ricerca.

**Internazionalizzazione e dottorati di ricerca** È necessario promuovere l'internazionalizzazione delle attività di ricerca, attraverso la partecipazione a progetti internazionali ed europei, la mobilità di docenti e di ricercatori, la rimozione degli ostacoli che complicano l'accesso di ricercatori provenienti dall'estero. Deve essere finalmente disegnato un progetto coerente relativo al terzo livello, quello del dottorato di ricerca, a cui devono essere destinate risorse non residuali. Deve essere incentivato, anche con agevolazioni fiscali, l'impiego di dottori di ricerca nei settori produttivi.

## APPENDICE



## A.1 Simulazioni a condizioni attuali

L'orizzonte temporale preso in considerazione è quello 2011-2020. L'analisi verrà condotta sulla base delle previsioni puntuali contenute nei documenti della Commissione europea, della Banca centrale europea e della Banca d'Italia – in particolare per quanto riguarda le previsioni relative ai tassi di crescita nominali, i tassi di interesse a lungo termine e la valutazione dell'impatto di manovre di bilancio sul PIL – e degli scenari tendenziali previsti per i prossimi anni. Per quanto riguarda i tassi di interesse nominali possiamo assumere che essi siano dati dalla seguente tabella:

Tabella 10. Tasso d'interesse nominale degli anni 2010-2020 (in %).

Anno	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Tasso d'interesse nominale	4,75	4,90	5,05	5,25	5,35	5,45	5,50	5,50	5,50	5,50	5,50

Per i tassi di crescita nominali abbiamo invece utilizzato una media fra quelli previsti dalla Commissione europea<sup>37</sup> e dalla Banca d'Italia<sup>38</sup> per il nostro paese. Tuttavia non va dimenticato che l'implementazione di strette fiscali al fine di stabilizzare o ridurre l'indebitamento rispetto al PIL producono inevitabilmente degli effetti recessivi.

Come riconosce anche la Banca d'Italia<sup>39</sup> la stima dell'impatto di una manovra restrittiva è un esercizio complesso il cui risultato è soggetto a un elevato grado di aleatorietà.

Le previsioni diventano ancora più difficili da realizzare in un contesto in cui anche gli altri paesi europei implementassero piani

<sup>37</sup> Commissione europea, *Autumn Forecast*, ottobre 2010; *Interim Forecast*, febbraio 2011.

<sup>38</sup> Banca d'Italia, *Bollettino economico*, n. 63, gennaio 2011.

<sup>39</sup> Si veda la testimonianza resa da Salvatore Rossi, direttore centrale della Banca d'Italia – Area Ricerca Economica e Relazioni Internazionali, presso la V Commissione del Senato della Repubblica, 10 giugno 2010.

di rientro analoghi con effetti depressivi sulla domanda aggregata continentale. Abbiamo così pensato di limitarci a presentare, per ciascun potenziale percorso di rientro, due possibili *scenari estremi*, uno “mercantilista” e uno “tendenziale”, in modo da determinare un *range* entro cui effettuare tutte le analisi. I tassi nominali utilizzati per le stime sono riassunti nella seguente tabella:

Tabella 11. Tassi di crescita nominali utilizzati per le stime.

Anno	Scenario “tendenziale”	Scenario “mercantilista”
2011	2,9%	2,6%
2012	3,3%	2,9%
2013	3,7%	3,2%
2014	4,0%	3,2%
2015	4,0%	3,2%
2016	4,0%	3,2%
2017	4,0%	3,2%
2018	4,0%	3,2%
2019	4,0%	3,2%
2020	4,0%	3,2%

La crescita del PIL nominale, anche nello scenario “tendenziale”, è dovuta da un lato a una previsione altamente ottimistica del tasso di inflazione e, dall’altro, a una modesta crescita del PIL reale. La variazione dei prezzi risulta infatti fissata all’1,8% nel 2011, all’1,9% nel 2012 e al 2% negli anni successivi. Viceversa, il tasso di crescita reale è stimato per l’1,1% nel 2011 e in leggera ripresa negli anni successivi. In entrambi i casi – soprat-

tutto alla luce degli eventi delle scorse settimane – si tratta di previsioni che rischiano di venire disattese. La dinamica dell’inflazione – complice l’instabilità politica che sta attraversando quasi tutto il Nord Africa e il conseguente effetto sul prezzo delle materie prime – sembra essere maggiore di quanto previsto solo qualche mese fa.

Alla sottostima del tasso di inflazione si aggiunge poi una probabile sovrastima del tasso di crescita reale: l’ultimo bollettino della Banca d’Italia ha corretto nuovamente al ribasso le stime di crescita del PIL per il 2011, tagliandole fino allo 0,8-0,9%. Ci sentiamo così di confermare nel complesso le previsioni per i tassi di crescita nominali previsti per i prossimi anni. Lo scenario “mercantilista”, invece, è basato soprattutto sull’ipotesi che una manovra di bilancio fortemente restrittiva, unita ad analoghi percorsi di rientro implementati negli altri paesi, possa avere effetti recessivi sul PIL, deprimendo la domanda interna e affidando la ripresa quasi esclusivamente al motore esterno costituito dalle esportazioni. Per quanto riguarda la valutazione delle possibili gestioni del debito pubblico nei prossimi anni, proponiamo inizialmente l’individuazione di due *casi limite*. Il primo riguarda l’ipotesi di stabilizzazione del debito, il secondo invece prende in considerazione il percorso di rientro stabilito dai documenti in discussione presso le istituzioni europee.

### *Stabilizzazione del debito*

Il primo caso limite da cui vogliamo partire è quello che ipotizza una stabilizzazione del rapporto debito/PIL intorno al livello attuale del 119%. Il grafico riportato di seguito evidenzia quale sarebbe l’effetto di una tale politica sull’avanzo primario. Per gli anni 2011 e 2012 lo scenario “tendenziale” è tratto dalle *Deci-*

*sioni di finanza pubblica 2011-2013* predisposte dal governo, mentre lo scenario "mercantilista" è ricavato dalla testimonianza resa dal vicedirettore generale della Banca d'Italia Ignazio Visco presso le Commissioni riunite di Camera e Senato nel dicembre del 2010. Si può facilmente notare che, dato il differenziale fra tasso di crescita e tasso di interesse, l'ipotesi di stabilizzazione del debito richiederebbe comunque l'accumulo di avanzi primari considerevoli.

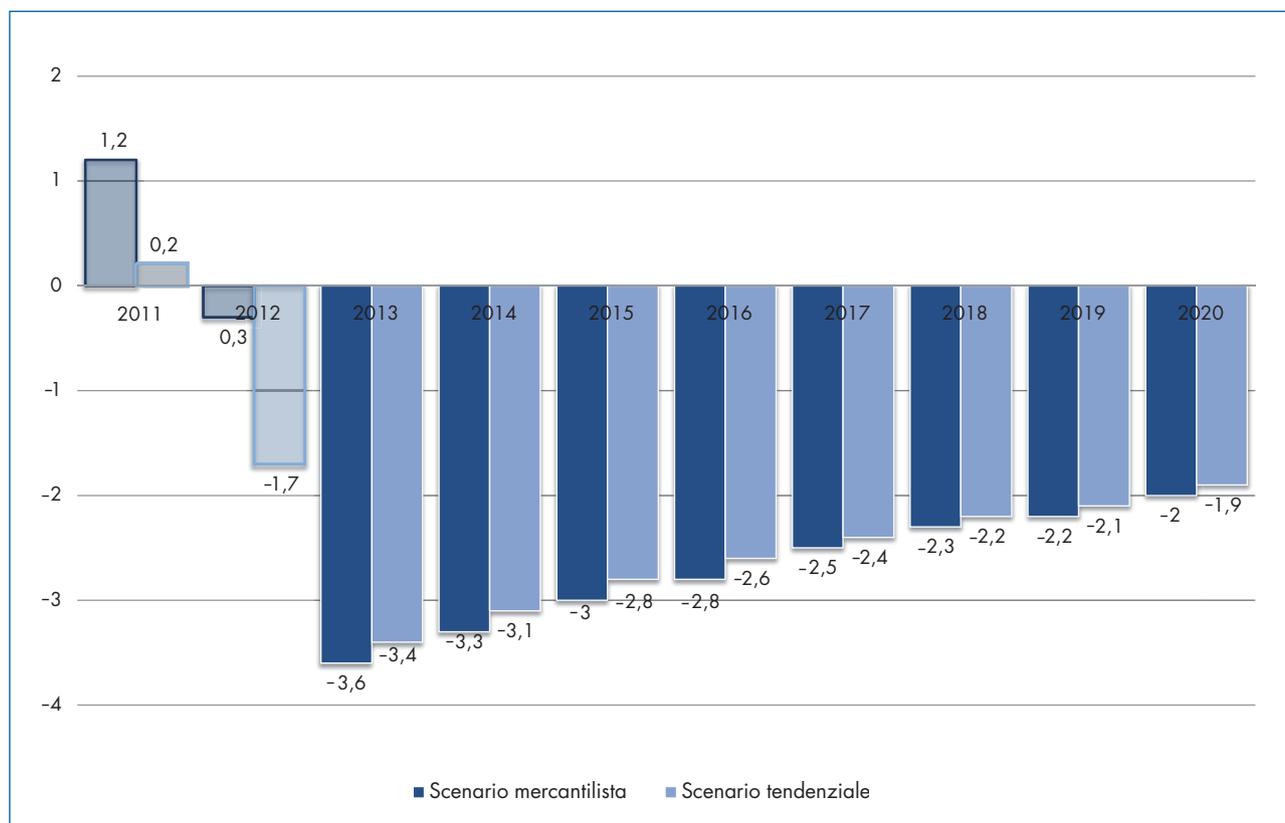
Grafico 3. Avanzo primario (in % sul PIL): differenti scenari.



### Riduzione in base ai nuovi criteri UE

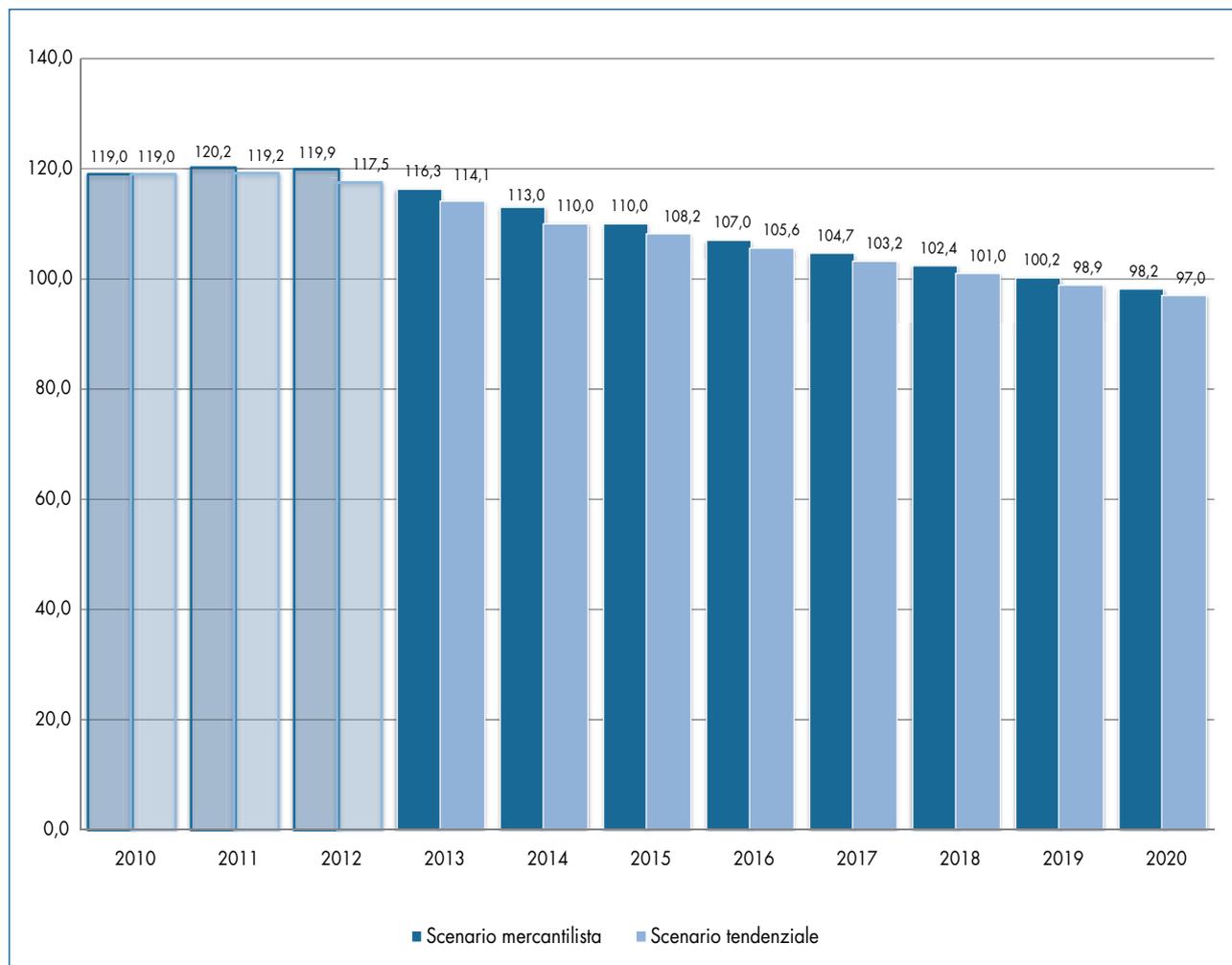
L'altro caso limite che prendiamo in considerazione riguarda la riduzione del rapporto debito/PIL secondo quanto previsto dal progetto di riforma della *governance* europea. A partire dal 2013 gli Stati membri dovranno adottare misure per ridurlo di 1/20 della differenza rispetto alla soglia massima del 60% per ciascun anno. La correzione annua effettiva sullo stock di debito sarà data dal seguente grafico:

Grafico 4. Correzione annuale debito (in % sul PIL).



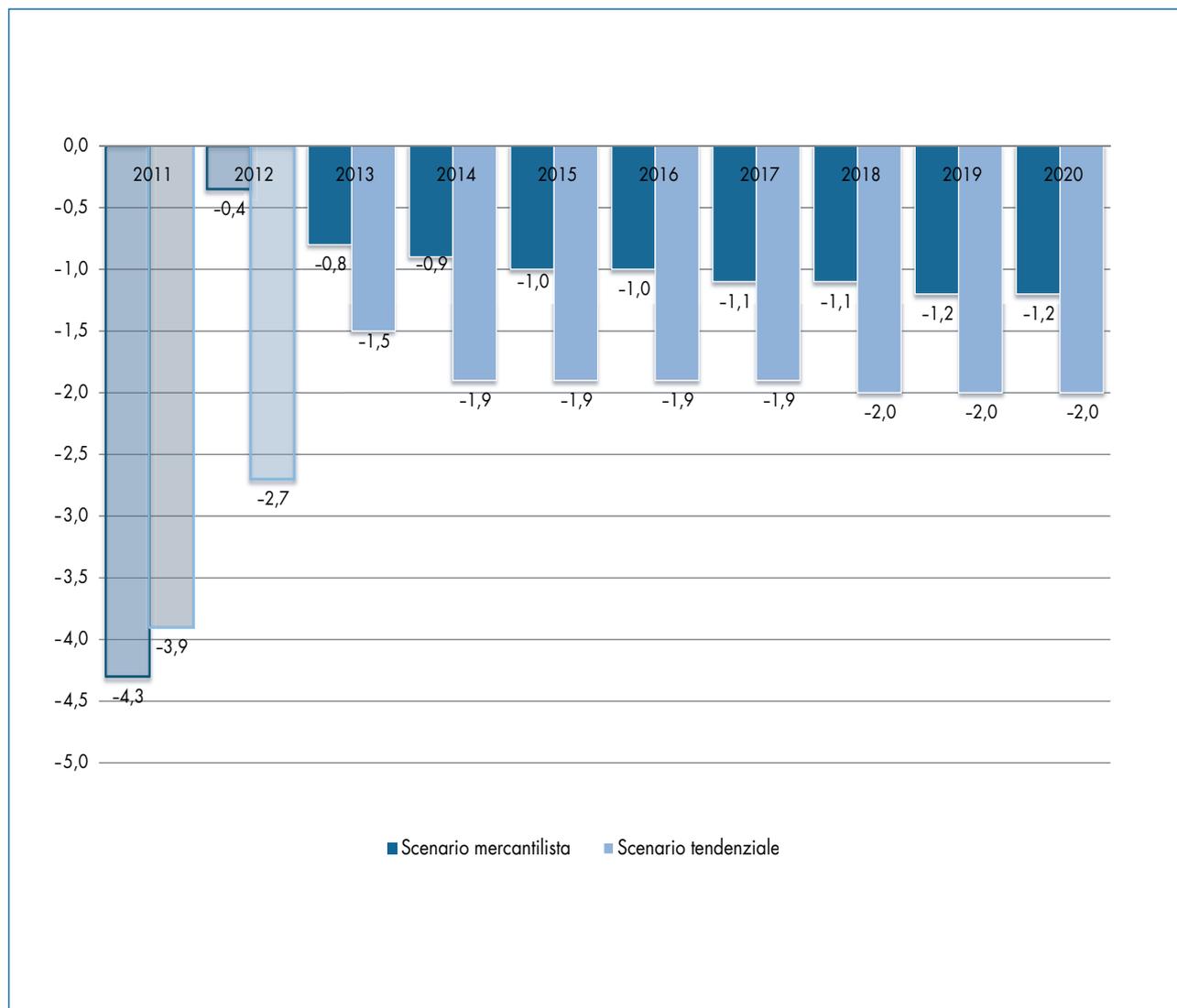
La riduzione complessiva nel periodo considerato sarà del 21-22% sul PIL a seconda dello scenario considerato. In definitiva il percorso di rientro del debito dovrebbe essere descritto dal seguente grafico:

Grafico 5. Debito/PIL: ipotesi di convergenza secondo criteri UE.



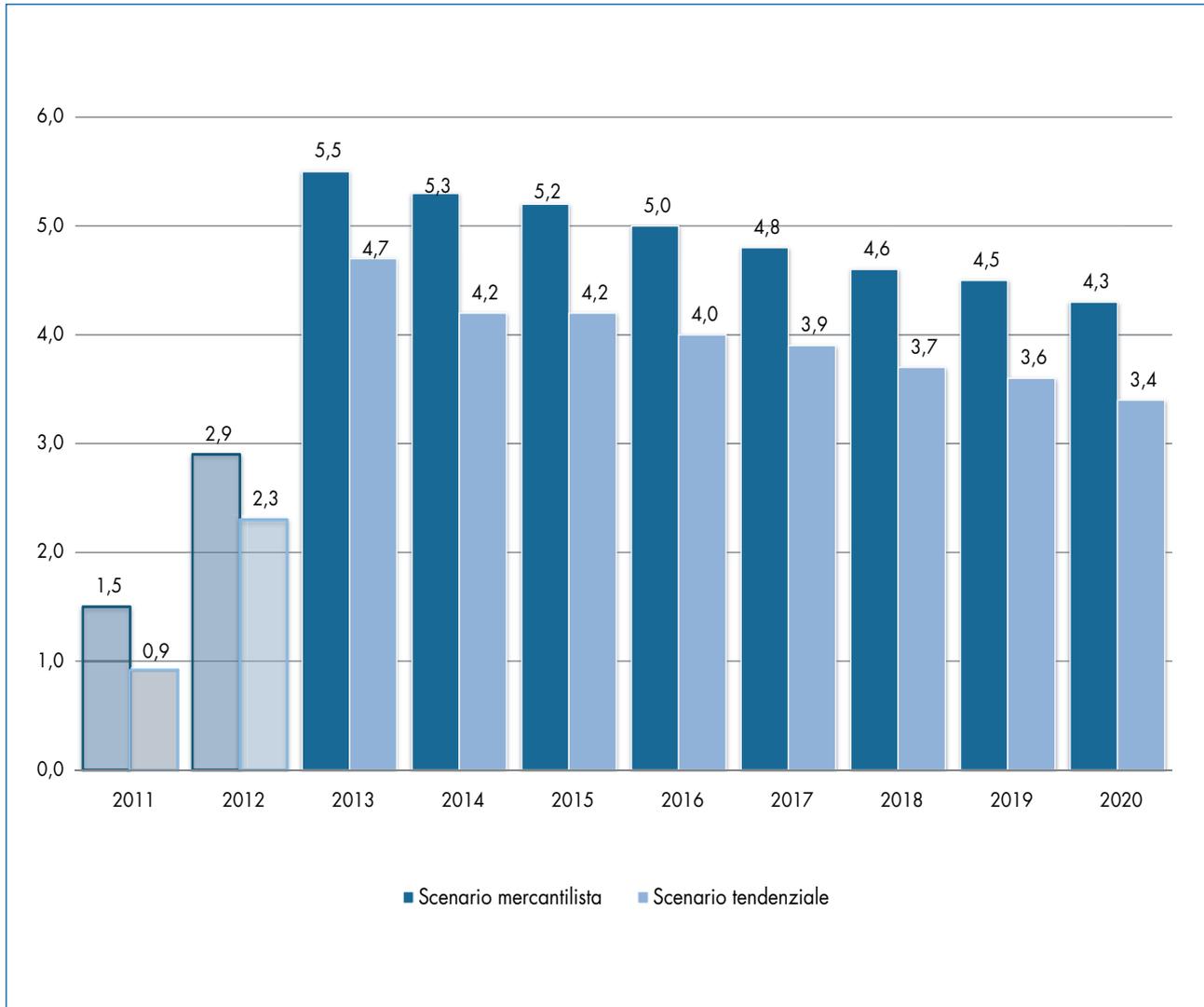
Il saldo di bilancio complessivo nei due scenari considerati sarà il seguente:

Grafico 6. Saldo di bilancio (in % sul PIL): differenti scenari.



L'avanzo primario necessario per generare la convergenza sarà invece dato da:

Grafico 7. Avanzo primario (in % sul PIL): differenti scenari.



Dai due grafici si può innanzitutto notare che, anche nello scenario più favorevole (che tuttavia consideriamo il meno probabile), l'Italia dovrebbe realizzare dei consistenti sforzi proprio nel momento in cui la ripresa economica risulta meno solida.

Va considerato che il nostro paese, dal 1999 ad oggi, è riuscito a conseguire saldi primari attivi superiori al 3,5% solo in due occasioni, nel 1999 e nel 2000, ma in presenza di tassi di crescita ben più elevati e in un contesto europeo totalmente diverso.

## A.2 Scenari alternativi per la gestione del debito pubblico

All'interno dei due *casi limite* analizzati sopra si colloca un vasto ventaglio di possibilità entro cui sarebbe possibile muoversi. Non bisogna dimenticare che la proposta di riduzione forzata del debito pubblico ha incontrato numerosi ostacoli in sede intergovernativa, soprattutto per il veto posto da paesi come il nostro che, pur presentando un livello di indebitamento pubblico molto elevato, mostrano una situazione debitoria complessiva ben più favorevole rispetto ad altri.

Non è quindi escluso che per l'Italia si prospetti la possibilità di un piano di rientro meno aggressivo, facendo leva sulla buona situazione dell'indebitamento privato rispetto agli altri paesi europei. Per questa ragione presentiamo *a puro scopo esemplificativo* due possibili alternative di gestione del rapporto debito/PIL, entrambe basate sulla fissazione di un determinato livello di avanzo primario. Riteniamo infatti che un impegno da parte del governo a fissare percorsi di rientro compatibili con una sufficiente crescita economica possa rappresentare, nel medio-lungo periodo,

una strategia migliore – anche dal punto di vista della credibilità politica interna e rispetto al resto dell’UE – che affidarsi a un sentiero di convergenza che ignora del tutto i potenziali effetti recessivi delle manovre restrittive.

### *Fissazione di un avanzo primario costante*

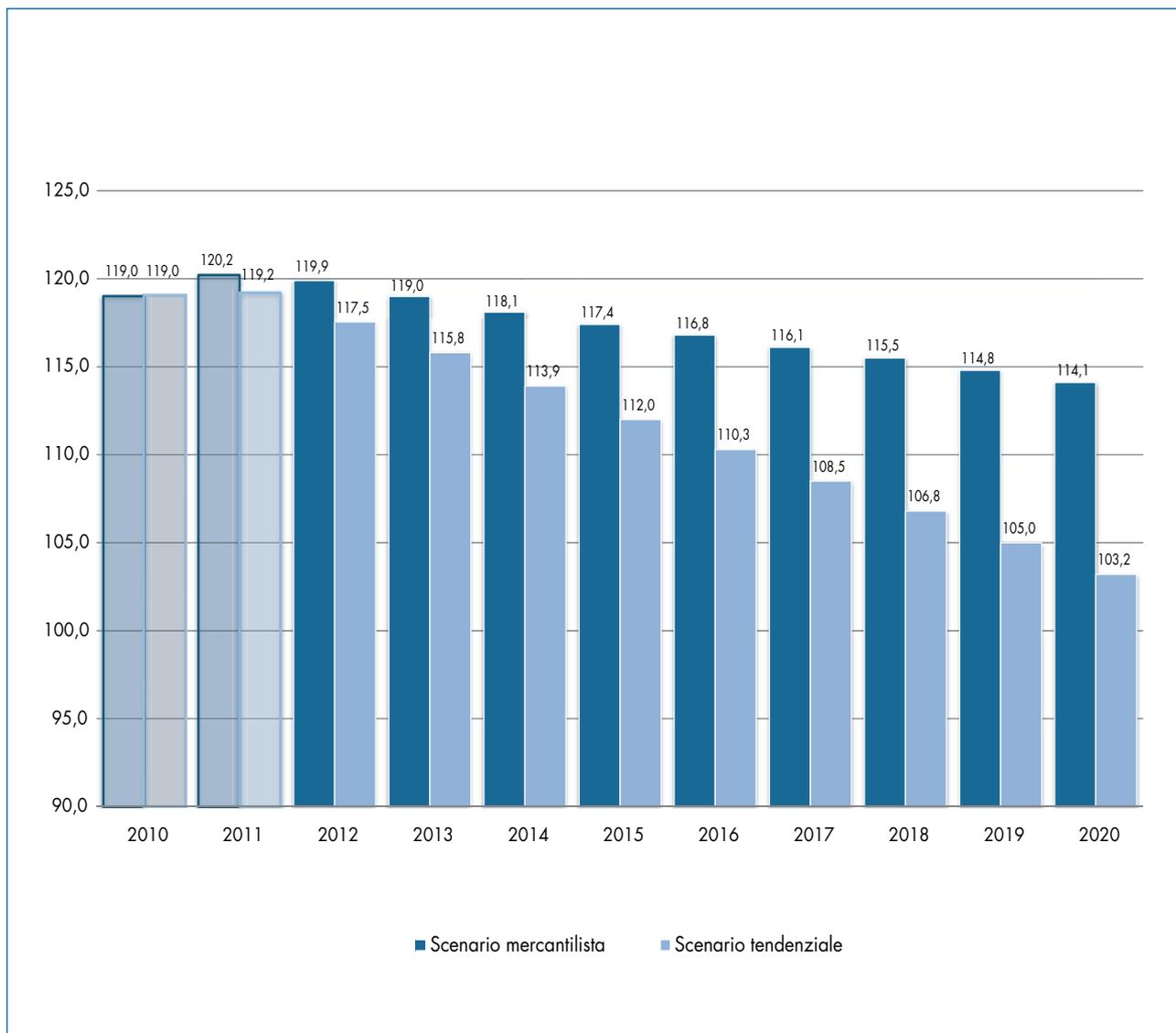
Come nei casi precedenti, anche in questo supponiamo che esistano due differenti scenari di crescita economica e ipotizziamo che il governo si impegni, in sede europea, a conseguire ogni anno un avanzo primario pari al 3,25% del PIL a partire dal 2013. La seguente tabella riassume le ipotesi da cui partiamo per i primi 10 anni:

Tabella 12. Scenari di crescita e avanzi primari.

Anno	Scenario "tendenziale"	Scenario "mercantilista"	Avanzo primario
2011	2,9%	2,6%	0,9% - 1,5%
2012	3,3%	2,9%	2,3% - 2,9%
2013	3,7%	3,2%	3,25%
2014	4,0%	3,2%	3,25%
2015	4,0%	3,2%	3,25%
2016	4,0%	3,2%	3,25%
2017	4,0%	3,2%	3,25%
2018	4,0%	3,2%	3,25%
2019	4,0%	3,2%	3,25%
2020	4,0%	3,2%	3,25%

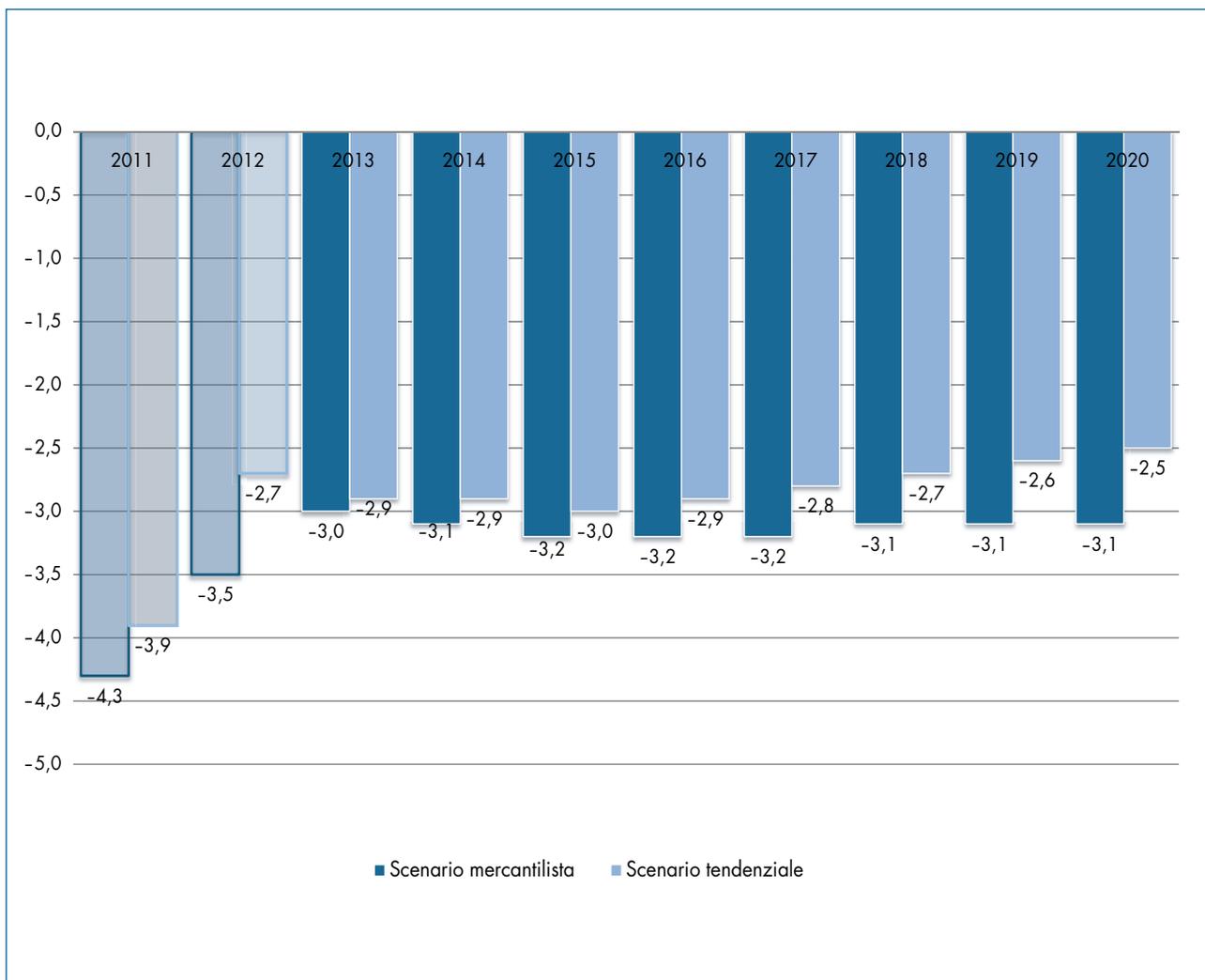
La dinamica del debito sarà di conseguenza la seguente:

Grafico 8. Rapporto debito/PIL: differenti scenari.



Nello scenario meno favorevole la riduzione sarà del 4,9%, in quello relativamente migliore del 15,8%. I saldi di bilancio per i primi anni saranno invece i seguenti:

Grafico 9. Saldo di bilancio (in % sul PIL): differenti scenari.



Si può notare come in nessuno dei due scenari che fanno da "estremi" alla nostra analisi è previsto un sensibile sfioramento del parametro sul deficit. La fissazione di un livello adeguato, ma sostenibile, di avanzo primario permetterebbe comunque all'Italia di conseguire una riduzione del proprio indebitamento. Tuttavia, essendo lo sforzo equamente redistribuito negli anni, c'è il rischio che questo penalizzi in parte la crescita economica ancora debole, spostandoci realisticamente più verso lo scenario "mercantilista", quindi con una riduzione dell'indebitamento più limitata.

### *Fissazione di un avanzo primario crescente*

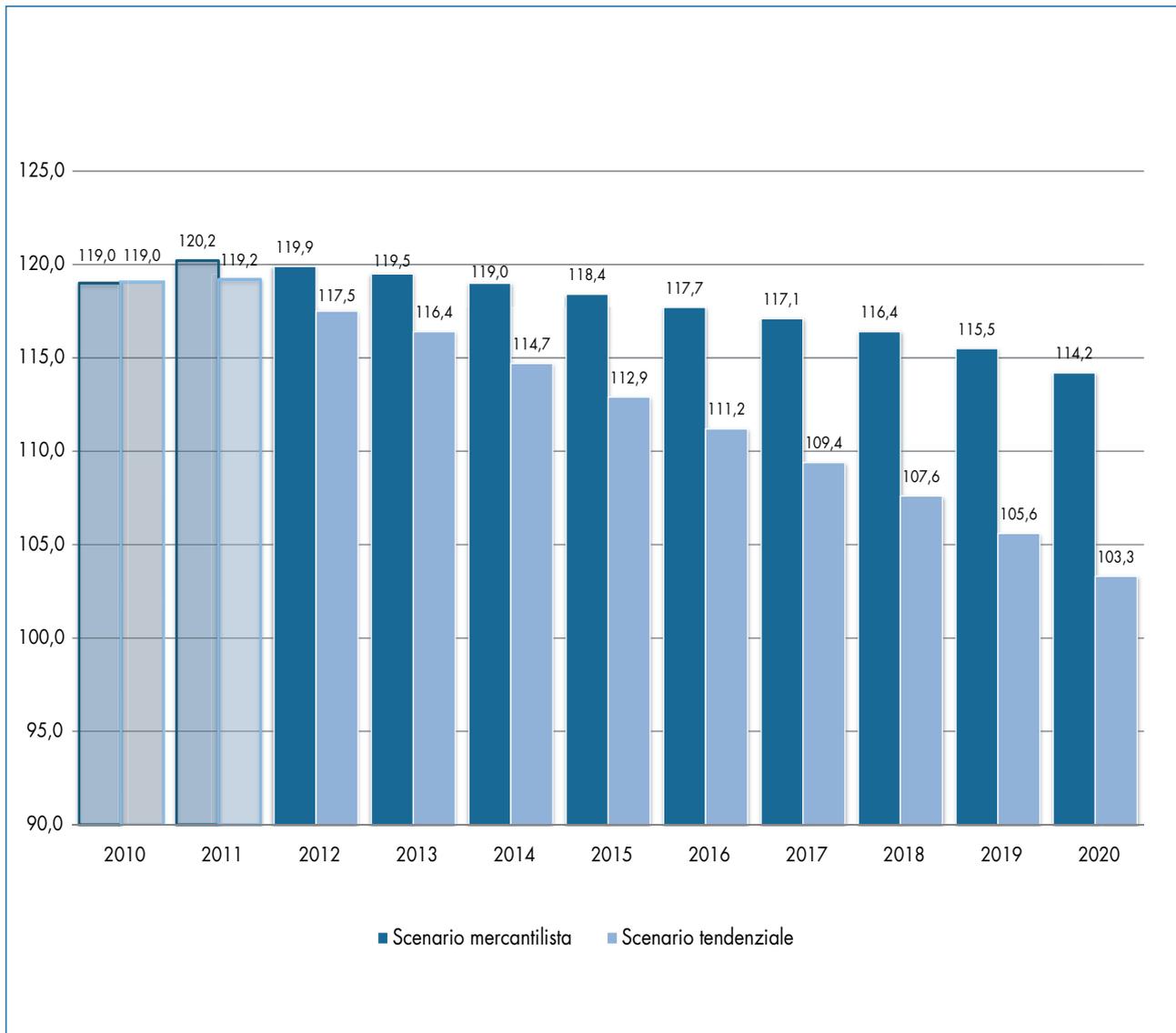
Simuliamo invece la possibilità che il governo decida di attuare un piano di rientro fissando un avanzo primario crescente nel corso degli anni, in modo da non scoraggiare la ripresa ancora debole. I dati utilizzati sono i seguenti:

Tabella 13. Scenari di crescita e avanzi primari.

Anno	Scenario "tendenziale"	Scenario "mercantilista"	Avanzo primario
2011	2,9%	2,5%	0,9% - 1,5%
2012	3,3%	2,9%	2,3% - 2,9%
2013	3,7%	3,2%	2,75%
2014	4,0%	3,2%	3,00%
2015	4,0%	3,2%	3,25%
2016	4,0%	3,2%	3,25%
2017	4,0%	3,2%	3,25%
2018	4,0%	3,2%	3,25%
2019	4,0%	3,2%	3,50%
2020	4,0%	3,2%	3,75%

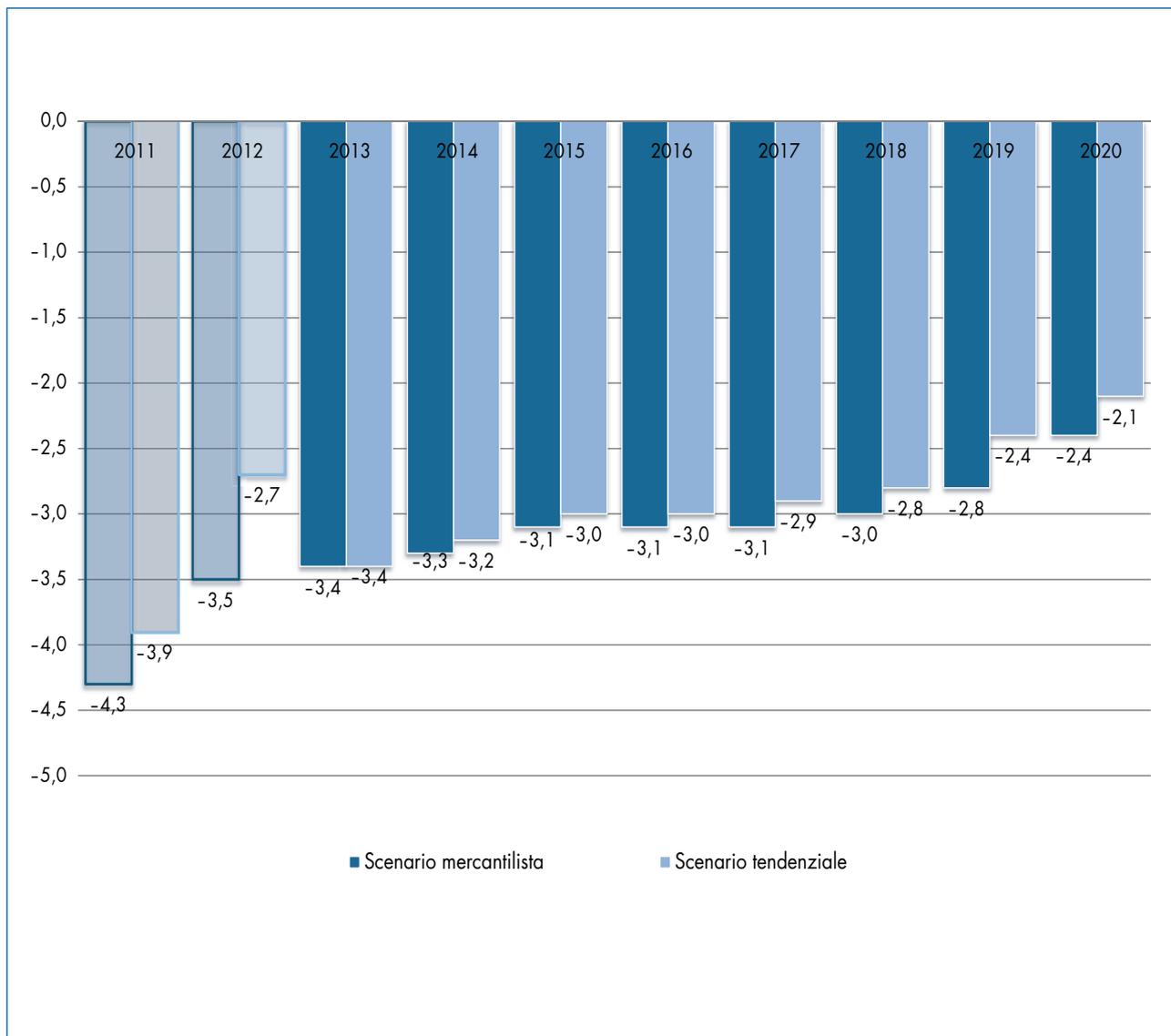
La riduzione del debito sarà la seguente:

Grafico 10. Rapporto debito/PIL: differenti scenari.



I saldi di bilancio invece saranno i seguenti:

Grafico 11. Saldo di bilancio (in % sul PIL): differenti scenari.



Come si può vedere questa seconda opzione, a differenza della prima, permetterebbe di far gravare meno la riduzione del debito sui primi anni, in modo da non penalizzare la ripresa economica. La somma degli avanzi primari totali nel corso del decennio 2011-2020 è la stessa, così come molto simile è il risultato finale della riduzione.

In questa seconda opzione, però, si predilige una sostanziale stabilizzazione del debito nei primi tre anni per poi procedere a una riduzione più accelerata quando la ripresa economica sarà più robusta.

Proprio questa nuova distribuzione degli sforzi verso la seconda parte del periodo ci permette di affermare che lo scenario finale sarà probabilmente più vicino all'ipotesi "tendenziale" della crescita. La riduzione dell'indebitamento, quindi, potrebbe essere maggiore rispetto al caso in cui venisse fissato un avanzo primario costante negli anni.

### A.3 Riduzione del debito dopo le riforme

In questa sezione valuteremo gli effetti dell'introduzione di alcune delle riforme che sono state proposte nel documento e che dovrebbero innalzare stabilmente il tasso di crescita potenziale. In particolare, analizzeremo gli effetti di un progressivo innalzamento del tasso di occupazione femminile.

È stato stimato<sup>40</sup> che l'ingresso di centomila donne nel mercato del lavoro genererebbe un aumento del PIL pari allo 0,28%. Va tenuto conto che centomila donne sono un numero irrisorio rispetto ai quasi tre milioni necessari per il rispetto dell'obiettivo di Lisbona. Secondo le stime di Zizza (2008), l'aumento dell'occupazione femminile al 60% in ogni macroarea italiana generereb-

---

<sup>40</sup> A. Casarico, P. Profeta, *Donne in attesa: l'Italia delle disparità di genere*, Egea, Milano 2010.

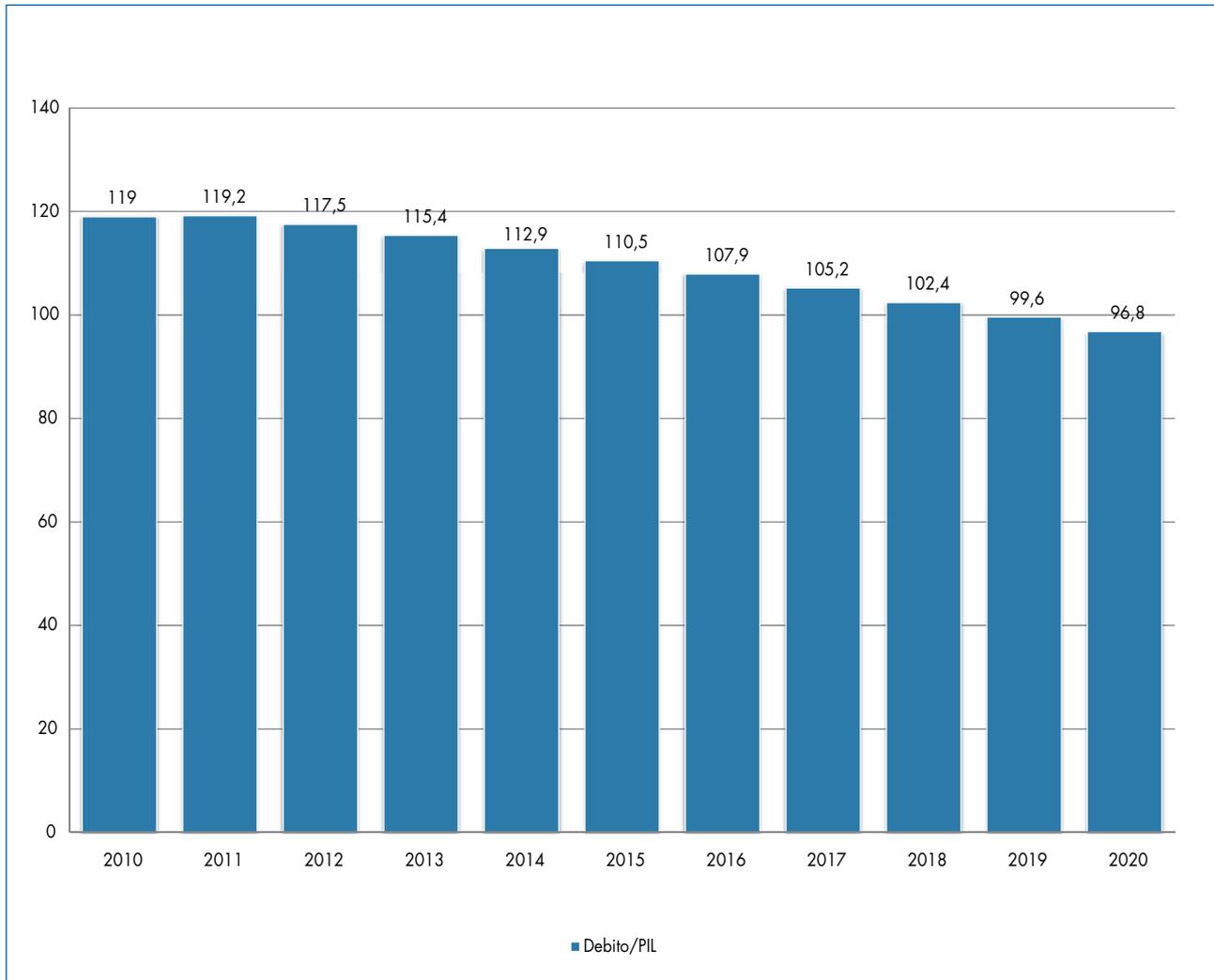
be un aumento del 9,2% del PIL a produttività invariata e del 6,5% se si considera il possibile effetto depressivo sulla produttività. Una stima prudente degli effetti dell'innalzamento del tasso di occupazione femminile – unito agli altri provvedimenti di politica industriale presentati nel documento – suggerisce quindi un aumento medio annuo del PIL pari allo 0,6-0,7% a partire dal 2012 rispetto allo scenario europeo tendenziale e circa 1,5 punti percentuali in confronto allo scenario europeo mercantilista. I tassi di crescita che andremo a considerare saranno i seguenti:

Tabella 14. Scenari di crescita e avanzi primari.

Anno	Tasso di crescita nominale	Avanzo primario costante	Avanzo primario crescente
2011	2,9%	0,90%	0,90%
2012	3,5%	3,25%	2,50%
2013	4,0%	3,25%	3,00%
2014	4,4%	3,25%	3,25%
2015	4,5%	3,25%	3,25%
2016	4,7%	3,25%	3,25%
2017	4,8%	3,25%	3,50%
2018	4,9%	3,25%	3,50%
2019	5,0%	3,25%	3,50%
2020	5,1%	3,25%	3,50%

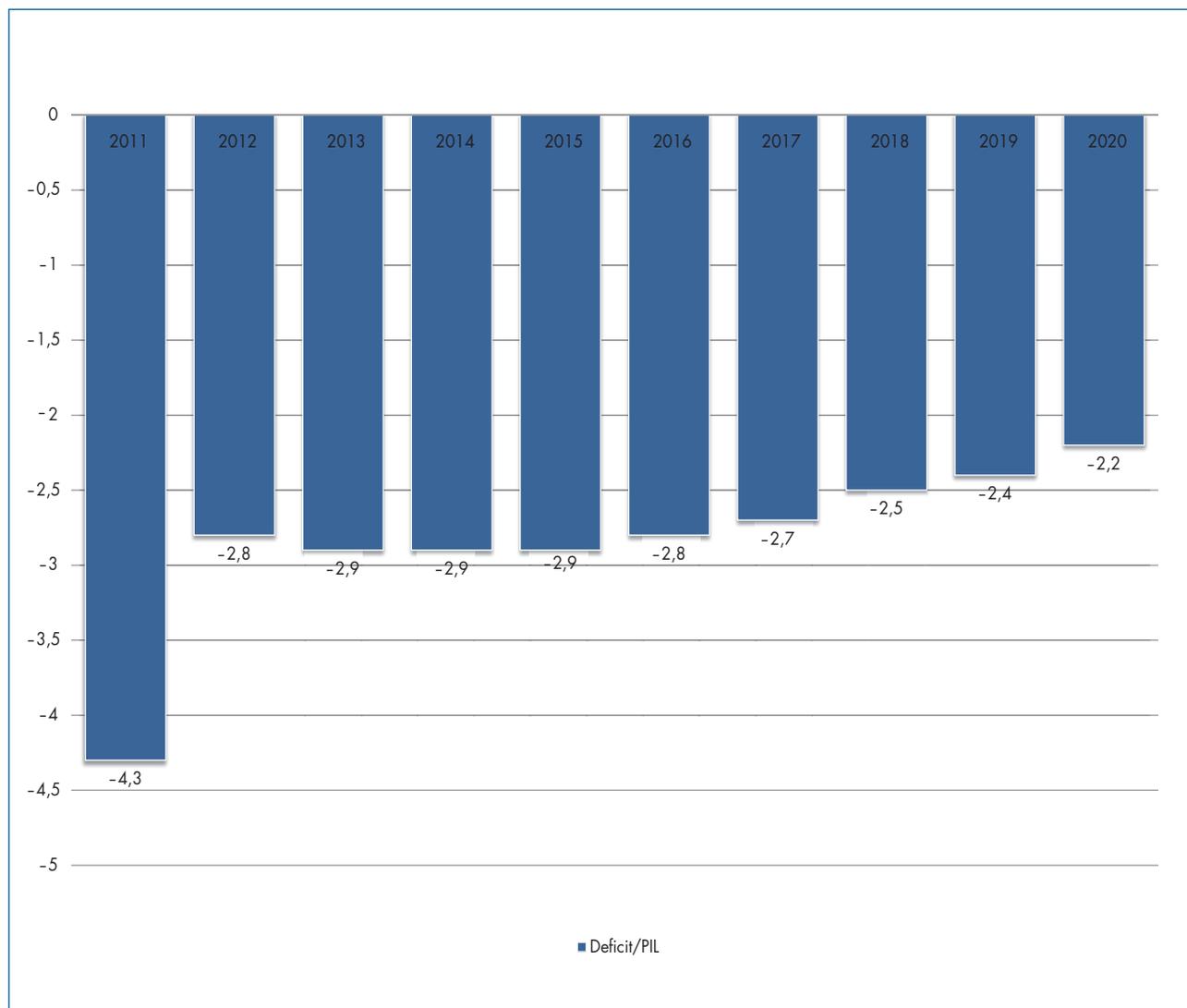
Come sopra, ipotizziamo che il governo si impegni in sede europea a conseguire ogni anno un avanzo primario costante. La dinamica del debito sarà la seguente:

Grafico 12. Riduzione avanzo costante (in % sul PIL).



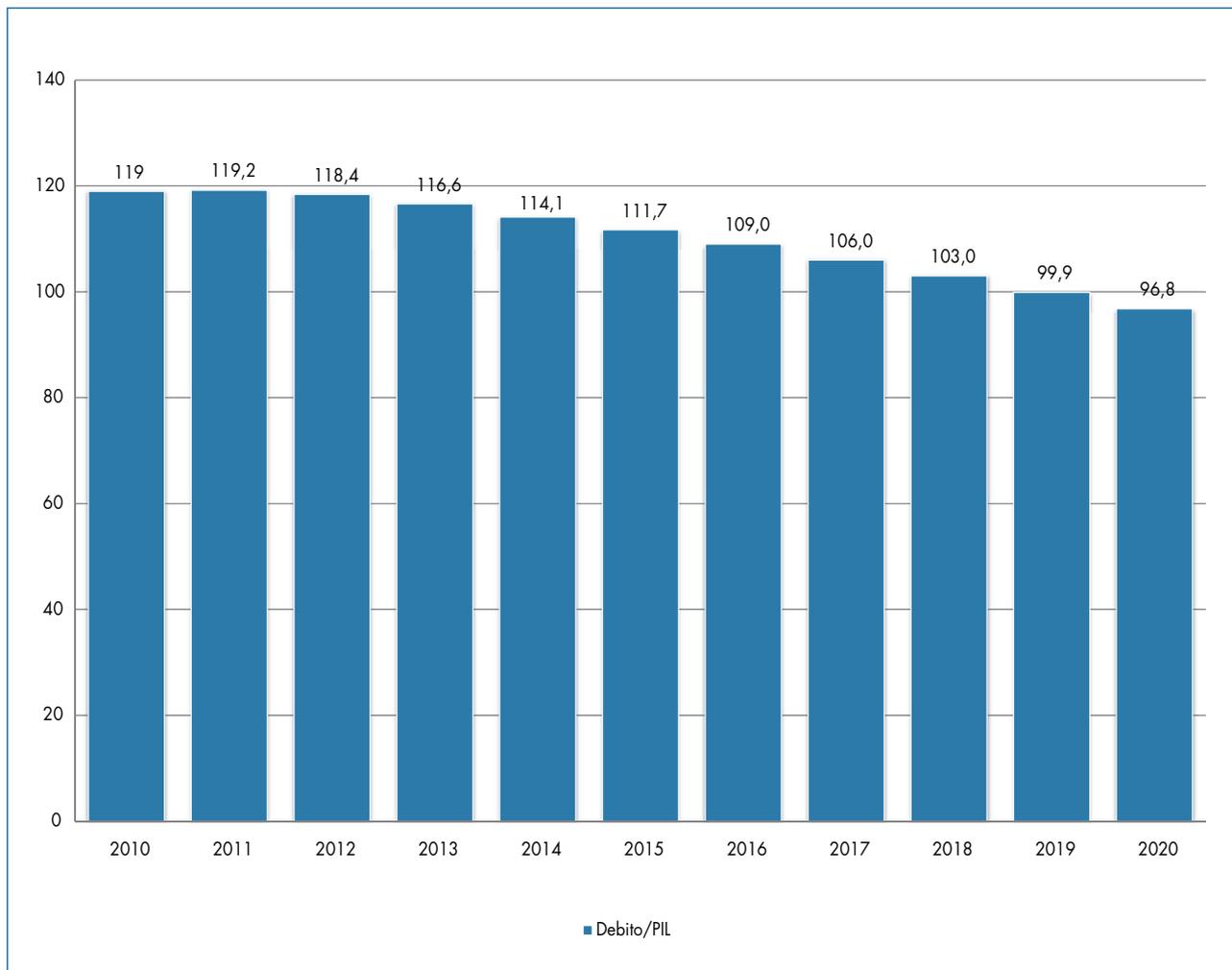
La riduzione del debito sarà complessivamente pari a circa il 23% del PIL. Il rapporto deficit/PIL sarà invece il seguente:

Grafico 13. Deficit/PIL con avanzo costante.



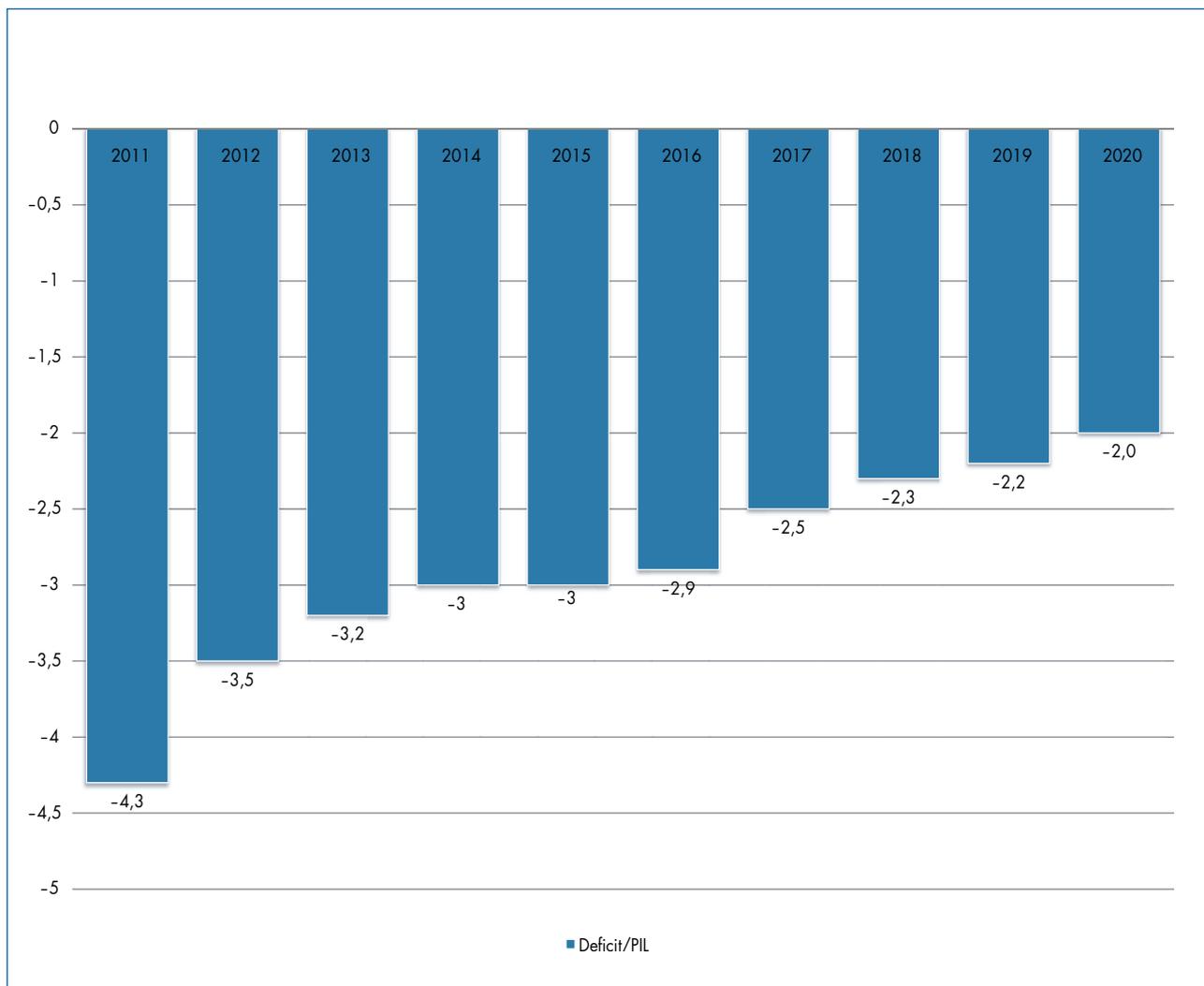
Simuliamo invece la possibilità che il governo decida di attuare un piano di rientro fissando un avanzo primario crescente nel corso degli anni. La conseguente riduzione del debito sarà la seguente:

Grafico 14. Riduzione avanzo crescente (in % sul PIL).



Anche in questo caso la diminuzione dell'indebitamento sarà pari a circa il 23% del PIL. L'andamento del rapporto deficit/PIL sarà invece:

Grafico 15. Deficit/PIL con avanzo crescente.



Come si può facilmente notare, l'adozione di riforme capaci di innalzare stabilmente il tasso di crescita sarebbe in grado di generare un percorso di rientro che, valutato in dieci anni, sarebbe molto simile all'aggiustamento richiesto dalle nuove regole europee, ma con uno sforzo decisamente inferiore in termini di aggiustamento di bilancio.

Infatti l'avanzo primario medio annuo richiesto per ottenere tale risultato sarebbe pari al 4,3-4,4% nel caso di convergenza secondo i parametri europei e di circa il 3% nel caso in cui venisse aumentato il tasso di crescita potenziale attraverso le riforme da noi suggerite.

#### A.4 Andamenti di lungo periodo

La scelta di diverse politiche di bilancio e l'implementazione di riforme capaci di alzare stabilmente il tasso di crescita potenziale hanno effetti anche sul sentiero di convergenza di lungo periodo verso l'obiettivo di un rapporto fra debito pubblico e PIL pari al 60%.

Sebbene la proiezione di un percorso di rientro su un orizzonte temporale così lungo risulti un esercizio caratterizzato da elevata incertezza, riteniamo necessario presentare una breve analisi con la finalità di mostrare gli effetti che alcune politiche economiche suggerite in questo documento possono avere sulla velocità di convergenza.

Di particolare interesse è l'effetto di un aumento dell'occupazione femminile: sebbene l'Italia si ritrovi a partire da una situazione oggettivamente difficile, con un tasso di occupazione delle donne che – nel 2009 – si è fermato al 46,4%, il raggiungimen-

to degli obiettivi fissati dall'agenda *Europa 2020* non sembra così impossibile.

Basti pensare che nel decennio 1998-2008, pur in presenza di un basso tasso di crescita e senza apprezzabili provvedimenti di incentivazione al lavoro femminile, quasi due milioni di donne hanno fatto il loro ingresso nel mercato del lavoro, alzando di 10 punti percentuali il tasso di occupazione. Non è quindi azzardato ipotizzare che, in presenza di adeguate politiche di sostegno, il livello di occupazione femminile possa raggiungere l'obiettivo del 60% entro un orizzonte di tempo molto prossimo a quello stabilito a Lisbona.

Per quanto riguarda l'andamento a lungo termine, si stima che il progressivo avvicinamento del tasso di occupazione delle donne a quello degli uomini genererebbe un aumento del 17,5% del PIL a produttività invariata e del 12,3% se viene tenuto in considerazione un possibile effetto sulla produttività. Distribuendo tali aumenti in un intervallo di tempo sufficientemente lungo è possibile evidenziare come – a parità di altre condizioni –<sup>41</sup> il sentiero di rientro dall'indebitamento risulti decisamente più marcato rispetto al piano di convergenza proposto dalla Commissione europea in entrambi gli scenari considerati ("tendenziale" e "mercantilista").

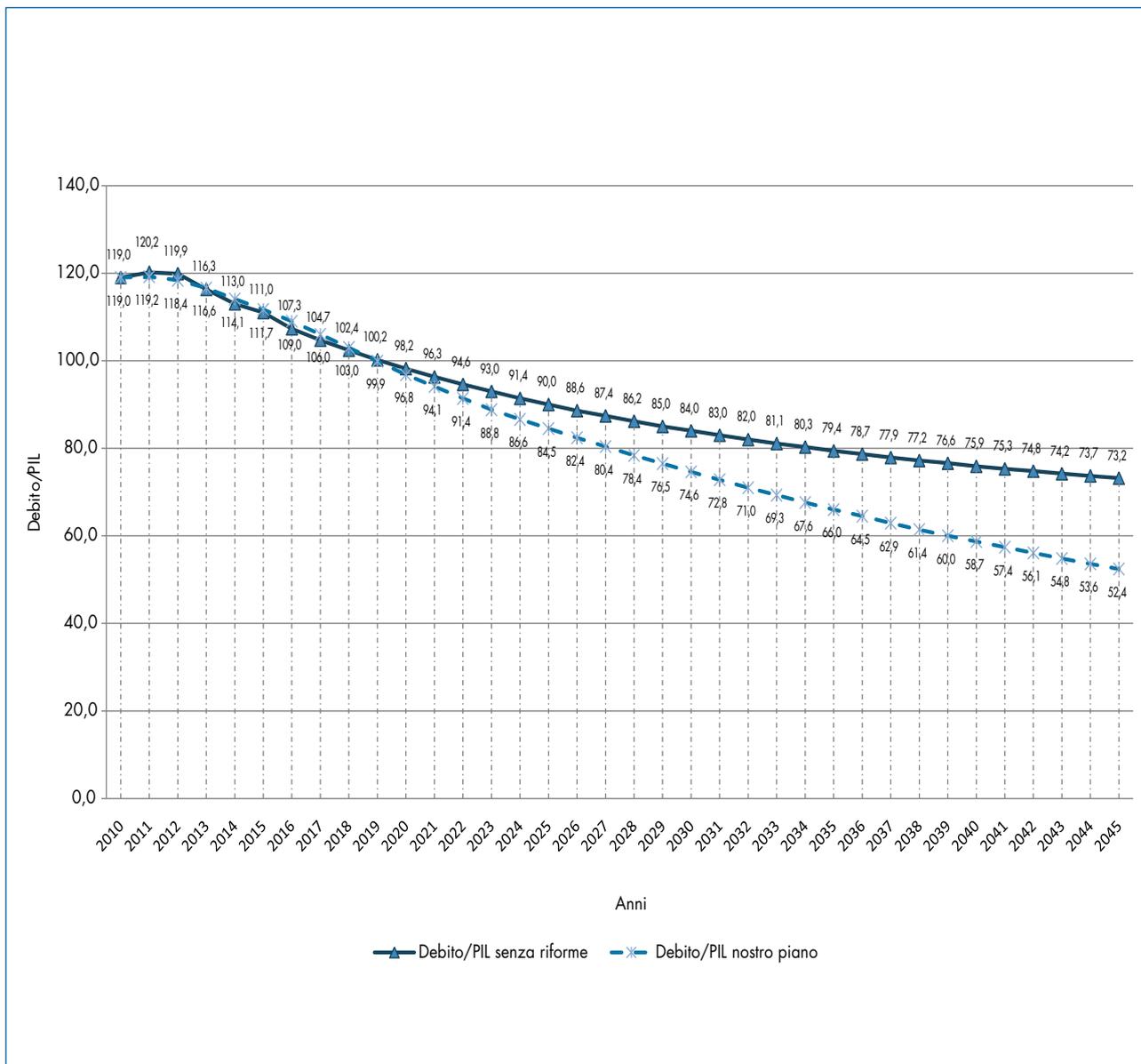
Quest'ultimo, basandosi su una regola "meccanica" di riduzione proporzionale dello stock di debito, produce un sentiero di rientro più marcato nella fase iniziale e via via più lento nel lungo periodo.

Viceversa, il piano da noi proposto, mettendo in campo politiche di stabile innalzamento del prodotto potenziale, paga una riduzione leggermente inferiore nel periodo iniziale ma è in grado di garantire una dinamica di medio-lungo periodo molto più favorevole.

---

<sup>41</sup> Nelle simulazioni abbiamo assunto un tasso di interesse nominale medio annuo del 5,50% e un tasso di inflazione del 2%. La dinamica della popolazione, e i conseguenti costi in termini di prestazioni di welfare (pensioni, sanità, scuola) sono ricavati dalle proiezioni realizzate dall'ISTAT e dal ministero del Tesoro.

Grafico 16. Scenari andamento rapporto debito/PIL, anni 2015-2045.



*Il presente documento si basa su un lavoro di analisi svolto dal Dipartimento Economia e Lavoro del Partito Democratico in collaborazione con la Fondazione Italianieuropei.*

*Si ringraziano tra gli altri, per le osservazioni e i contributi forniti, a titolo personale e senza coinvolgere le istituzioni di appartenenza: Giampaolo Arachi, Luca Bianchi, Paolo Bonaretti, Emiliano Brancaccio, Fedele De Novellis, Carlo Devillanova, Stefano Fantacone, Ronny Mazzocchi, Salvatore Monni, Antonio Nicita, Giorgia Proietti-Rossi, Michele Raitano, Francesco Saraceno e Alberto Zanardi.*

*Un ringraziamento particolare va a Massimo D'Antoni per il lavoro di coordinamento.*

*Finito di stampare nel mese di maggio 2011  
per conto di Solaris s.r.l.  
presso Macofin s.r.l.  
Via Michele Migliarini - 00173 Roma*

