

L'Italia nella Grande Transizione: Europa, lavoro, equità



L'Italia nella Grande Transizione: Europa, lavoro, equità

Immagine di copertina: © Juice Images/Corbis

*© 2012 Edizioni Solaris S.r.l.
Piazza Farnese, 101 – 00186 Roma*

SOMMARIO

INTRODUZIONE	7
L'ITALIA NELLA CRISI EUROPEA	13
1. Dodici anni di Unione monetaria	18
1.1. Flussi di capitale e divari di competitività	18
1.2. Chi controlla l'espansione del credito?	24
1.3. Gli squilibri hanno cause molteplici	27
2. L'emergenza: la sostenibilità dei debiti pubblici	30
2.1. Indisciplina degli Stati o debolezza istituzionale dell'eurozona?	31
2.2. Un firewall insufficiente	32
2.3. L'assunzione congiunta del rischio: gli eurobond	35
3. I problemi strutturali: squilibri finanziari e reali	36
4. Non c'è futuro senza un progetto alternativo per lo sviluppo	40
L'ITALIA: UN'ECONOMIA CHE NON CRESCE	43
1. La stagnazione viene da lontano	43
2. Le ragioni della mancata crescita della produttività	46
2.1. La ristrutturazione dell'industria	47
2.2. I fattori di sistema	48
3. Le conseguenze	50

3.1. Sulla posizione competitiva	50
3.2. Sul potere d'acquisto delle famiglie	52
4. Le eredità degli anni Duemila	53
5. Stabilizzazione del debito e regole europee	57
6. Esercizi di convergenza	60
LE DISEGUAGLIANZE E IL RUOLO DELLO STATO SOCIALE	67
1. Trent'anni di crescita delle diseguaglianze	67
2. Rimettere la distribuzione al centro della politica economica	76
3. Il ruolo di uno Stato sociale "europeo"	81
I DIVARI REGIONALI E LE POLITICHE DI COESIONE TERRITORIALE	85
1. I divari regionali	85
2. Gli effetti della crisi	87
3. Non solo PIL: i divari sociali	90
4. Le politiche di coesione territoriale	95
5. Il governo Monti e il Piano di azione e coesione	96
IL MERCATO DEL LAVORO	103
1. Il mercato del lavoro italiano, com'è realmente	103
1.1. Un mercato del lavoro ancora troppo rigido?	105
1.2. Livelli e diseguaglianze salariali	110
1.3. Il lavoro femminile	113
1.4. Le prospettive previdenziali	115
2. Le proposte di riforma	118

AUMENTARE LA PRODUTTIVITÀ NEL SETTORE MANIFATTURIERO	127
1. I dieci anni perduti per l'industria italiana	127
2. Le linee di una rinnovata politica industriale	131
2.1. Gli strumenti per le crisi industriali	132
2.2. Credito e finanza per sostenere l'impresa	134
2.3. Valorizzare l'esistente, aiutare l'imprenditorialità	138
2.4. Una politica industriale che favorisca crescita e innovazione	140
2.5. Produzioni innovative e ricerca: alcune direttrici	143
2.6. Politiche per la proprietà intellettuale	147
2.7. Il ruolo della domanda pubblica	148
2.8. Le politiche industriali nel Mezzogiorno	150

Introduzione

Secondo le prescrizioni del “Semestre europeo”, l’Italia, così come tutti i paesi membri dell’Unione europea e dell’area euro, è 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 (PNR). L’importanza di tali documenti è stata accresciuta dalla sempre più stringente necessità di coordinare le politiche economiche nell’eurozona, non soltanto coerentemente con le decisioni assunte nei mesi scorsi – sia quelle entrate in vigore (six-pack), sia quelle in via di ratifica (fiscal compact) –, ma soprattutto in risposta a una fase di tensioni economiche, sociali e finanziarie in aumento.

Il presente documento, a differenza di quello proposto lo scorso anno dal PD e dalla Fondazione Italianieuropei, non è un PNR, ma costituisce il tentativo di offrire un contributo di analisi e qualche circoscritta indicazione di policy al PNR predisposto dal governo Monti. La struttura prevede una prima parte dedicata all’area euro e una seconda dedicata all’Italia, cui seguono quattro focus concernenti la distribuzione del reddito, i divari territoriali italiani, il mercato del lavoro e le politiche industriali. I focus sono stati scelti per dare visibilità a variabili economiche importanti, anzi decisive, ma trascurate ai fini dello sviluppo sostenibile (la distribuzione del reddito e le politiche industriali) oppure considerate secondo una lettura poco fondata sul piano empirico (il mercato del lavoro e i divari territoriali). Vogliamo insistere sull’analisi delle criticità dell’eurozona e dell’Italia perché continua a prevalere nel dibattito e nelle iniziative di policy europea e nazionale una lettura infondata dei problemi. E senza un’analisi corretta dei problemi le risposte potrebbero risultare sbagliate o comunque inadeguate. Nell’Unione europea e nell’area euro la

catena di recessione-stagnazione-recessione, aumento della disoccupazione, indomabilità dei debiti pubblici e instabilità finanziaria non è casuale. Deriva da una politica economica inadeguata, a sua volta frutto di un'analisi infondata. Le promesse di crescita dei governi nazionali europei rischiano di rivelarsi vane senza un riorientamento radicale della politica economica dell'area euro.

L'insistenza ossessiva sugli squilibri di finanza pubblica come causa delle difficoltà dell'euro è fuorviante. Le speranze riposte nelle riforme strutturali, interventi pur utili quando ben disegnati, sono illusorie nell'attuale situazione europea, data la carenza di domanda aggregata e l'enorme capacità produttiva inutilizzata. Centrali nella comprensione dei problemi dell'eurozona sono invece gli squilibri manifestatisi nei saldi delle bilance dei pagamenti, le cui radici risiedono nei differenziali di competitività, nelle scelte miopi di politica economica attuate a livello nazionale (innanzitutto nei cosiddetti "paesi periferici", ma anche in quelli "virtuosi") e, in misura rilevante, nell'inadeguatezza degli strumenti di governance economica a livello comunitario.

Guardando all'Italia e alla debolezza della crescita della sua economia, va respinta un'interpretazione riduttiva del problema della competitività secondo la quale occorrerebbe agire solo sul costo del lavoro, sia operando una deflazione salariale sia introducendo ulteriore flessibilità. A tale interpretazione va contrapposta una linea di intervento che migliori la produttività del lavoro tramite investimenti in capitale fisico e umano, nonché con azioni e politiche a largo raggio mirate ad aumentare la produttività totale dei fattori. Un'attenzione prioritaria, considerata la vocazione manifatturiera del nostro paese, deve essere rivolta alla riattivazione della politica industriale.

I focus sull'Italia comprendono anche alcune proposte. Le priorità

indicate vanno intese in sinergia con le posizioni programmatiche definite dal PD nel corso degli ultimi due anni. Ad esempio, il focus dedicato alla distribuzione del reddito va letto nel quadro delle proposte per la riforma fiscale ("Fisco 20, 20, 20") e delle proposte per la riforma delle politiche sociali e del welfare, mentre quello dedicato alle politiche industriali va letto nel quadro degli interventi definiti dal PD per la scuola, l'università, la ricerca, l'innovazione, la green economy, le politiche per le infrastrutture e la logistica. Insomma, i focus contengono aspetti specifici e parziali di una strategia per lo sviluppo sostenibile che va interpretata come un insieme coordinato di interventi plurisettoriali.

È questa la strategia di sviluppo, sostenibile sul piano economico, sociale e ambientale, articolata nel documento "Europa, Italia. Un progetto alternativo per la crescita" proposto dal PD e dalla Fondazione Italianeuropei nel marzo 2011 in alternativa al PNR del governo Berlusconi. Una strategia che individuava due obiettivi sistemici e complementari, driver e bussola di tutte le riforme di settore: *l'innalzamento del tasso di occupazione femminile fino a raggiungere nel 2020 il 60%* (ossia circa tre milioni di donne occupate in più rispetto a oggi);

l'innalzamento della specializzazione produttiva dell'Italia.

Tali obiettivi dovrebbero guidare gli investimenti in conoscenza, gli interventi di politica industriale e fiscale, le riforme strutturali (in particolare il completamento delle liberalizzazioni, la riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni e la riqualificazione della spesa pubblica, la regolazione della democrazia nei luoghi di lavoro) e gli investimenti per la logistica.

L'obiettivo di occupazione femminile, che richiede la presenza di servizi sociali di qualità e un'adeguata dotazione finanziaria, è strettamente correlato all'obiettivo di occupazione giovanile e, conseguentemente, all'obiettivo di occupazione nel Mezzogiorno.

no. L'innalzamento della specializzazione produttiva è connesso al miglioramento della produttività, che a sua volta può derivare soltanto dalla realizzazione di adeguati investimenti, soprattutto nel settore manifatturiero.

Come nel nostro PNR dello scorso anno, sottolineiamo che gli obiettivi di finanza pubblica di medio periodo (2020) sono realizzabili sul piano economico e sostenibili sul piano sociale soltanto all'interno di una strategia orientata allo sviluppo nell'eurozona e in Italia. In caso contrario, diventerebbe di gran lunga più probabile lo scenario "pessimista" presentato qui nel secondo capitolo, che incorpora gli effetti di finanza pubblica conseguenti alle manovre degli ultimi anni e ai vincoli imposti dal fiscal compact. Tale strategia richiede di imboccare la strada indicata da ultimo nella dichiarazione proposta a Parigi ("Renaissance for Europe") dalla Foundation for European Progressive Studies e dalla Fondazione Italianeuropei (Italia), dalla Friedrich Ebert Stiftung (Germania) e dalla Fondation Jean-Jaurès (Francia) e condivisa da PD, PS e SPD. Si tratta di una strada alternativa agli indirizzi di politica economica oggi in atto nell'eurozona, dettati dal governo conservatore di Berlino e dalla precedente amministrazione francese, ed è la strada già indicata nel citato documento del marzo 2011:

- 1. consentire all'ESM di finanziarsi direttamente sul mercato attraverso l'emissione di obbligazioni europee garantite solidalmente da tutti i paesi;*
- 2. permettere alla Banca centrale europea (BCE) di operare come prestatore di ultima istanza;*
- 3. trasformare in stability bonds la parte corrispondente all'incremento del debito provocato dalla crisi o – viceversa – quella che eccede il 60% del PIL di ciascun paese (ad esempio*

- secondo lo schema del “redemption pact” messo a punto dal Consiglio degli esperti economici del governo tedesco);
4. *introdurre uno standard retributivo europeo per promuovere un tasso di crescita delle retribuzioni reali almeno pari al tasso di crescita della produttività del lavoro, con l’obiettivo di favorire il riequilibrio fra paesi in surplus e paesi in deficit con l’estero;*
 5. *aggiornare e attuare la proposta di Jacques Delors per un Piano di sviluppo europeo centrato su investimenti pubblici e produzione e consumo di beni comuni, necessari non soltanto a generare uno sviluppo sostenibile su scala continentale, ma anche a riequilibrare la crescita nelle diverse aree dell’Unione (da finanziare con *project bonds* e/o specifici strumenti fiscali a livello europeo, fra i quali la *financial transaction tax* e il rafforzamento della tassazione ambientale);*
 6. *promuovere una più equilibrata distribuzione del reddito sia primaria (conseguita sul mercato del lavoro, specialmente nei paesi con maggiore competitività) che secondaria (sostenuta da interventi fiscali e di welfare), capace di restituire potere d’acquisto e sicurezza alle famiglie.*

In sintesi, proponiamo una strada realistica, 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

L'Italia nella crisi europea

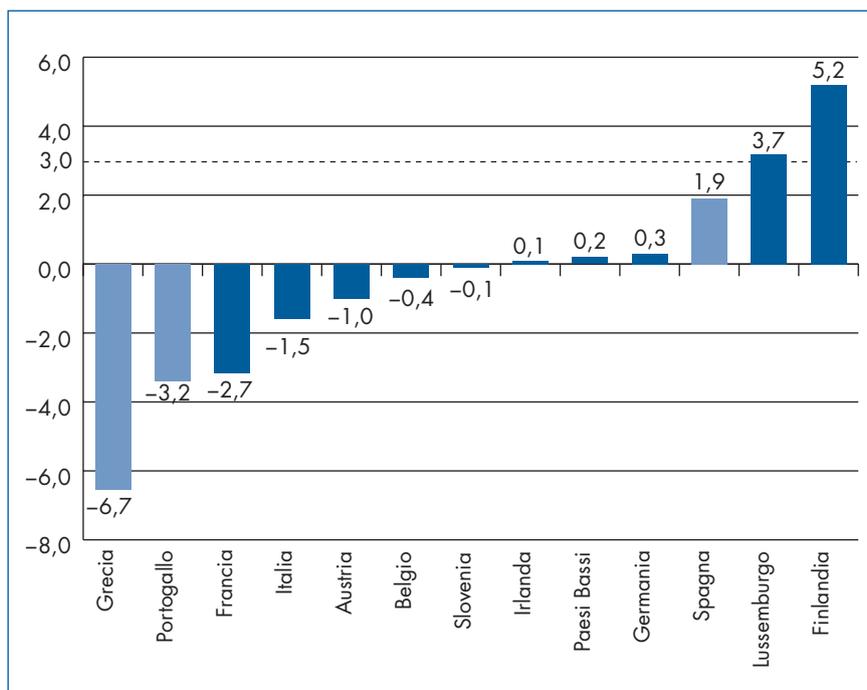
Mai come negli ultimi mesi l'unità europea è sembrata a rischio. Iniziato oltre mezzo secolo fa, il lungo cammino verso l'unificazione commerciale, monetaria e politica dell'Europa si è bruscamente interrotto e potrebbe fare registrare una drammatica inversione di rotta. La crisi economica globale scoppiata nel 2007, seguita dalla Grande Transizione in corso, ha posto in evidenza le fragilità strutturali e le contraddizioni interne all'assetto istituzionale dell'Unione europea e della zona euro. L'intero apparato di convergenza macroeconomica (Trattato di Maastricht, Patto di Stabilità e Crescita ecc.) si è rivelato insufficiente a realizzare in modo sostenibile il progetto sancito dai Trattati europei. Hanno pesato non soltanto gli enormi ostacoli dovuti alle diversità delle grandezze contabili macroeconomiche (deficit, debito, inflazione ecc.), ma anche tutti i problemi legati alle strutture e attitudini microeconomiche, sulle quali né le forze del mercato, né le azioni politiche – non da ultimo l'Agenda di Lisbona – sono riuscite a imporre correzioni e a determinare processi di convergenza. Già l'esperienza del Sistema monetario europeo non aveva retto al primo shock asimmetrico interno all'Unione europea, ovvero la necessità di finanziare l'unificazione tedesca.¹ La recente crisi sembra aver solamente confermato tutti i dubbi sollevati da molti economisti già all'inizio degli anni Novanta.² Curiosamente, l'analisi che va per la maggiore in Europa si è finora quasi esclusivamente concentrata sui disavanzi pubblici e sull'esplosione dei debiti pubblici. Eppure, osservando con attenzione l'andamento dell'indebitamento pubblico, è davvero difficile individuare in questa variabile sia l'elemento scatenante della crisi, sia una spiegazione dell'attuale situazione di enorme difficoltà di alcuni paesi, in particolar modo di quelli dell'area mediterranea. La posizione della zona euro all'inizio della crisi si pre-

¹ Anche altre turbolenze di ordine minore, trasmesse ai tassi di interesse europei dalle oscillazioni del tasso di cambio fra marco tedesco e dollaro statunitense, avevano mostrato come il processo di convergenza fosse assai poco robusto anche rispetto a shock esterni all'Unione europea.

² P. De Grauwe, *The Economics of Monetary Integration*, Oxford University Press, Oxford 1992.

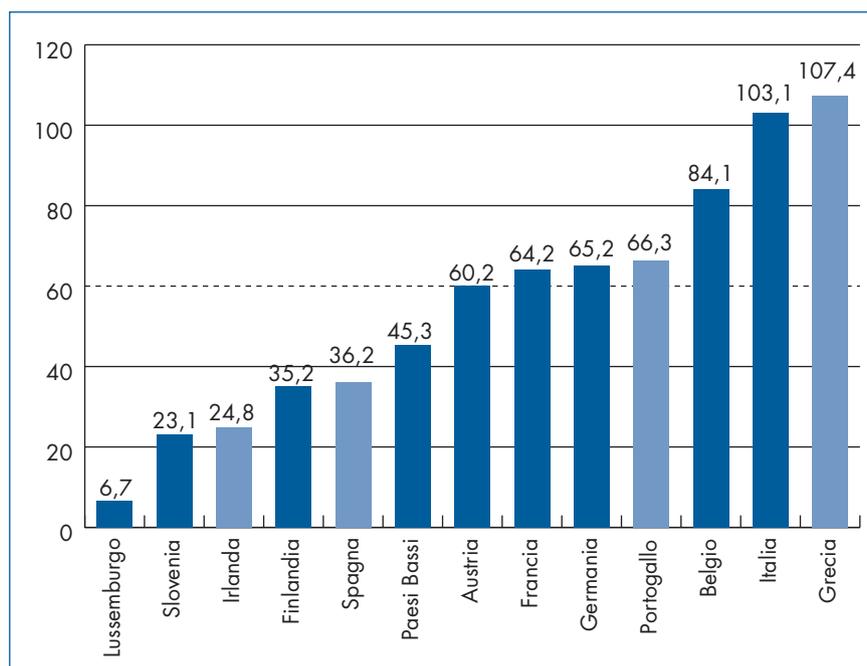
sentava infatti tutt'altro che compromessa, sia a livello aggregato (un rapporto deficit/PIL all'1,5% e un rapporto debito/PIL al 66,4%) che a livello dei singoli paesi (Figura 1). Anche gli Stati tradizionalmente ritenuti deboli sul piano fiscale e con minore credito da parte della comunità internazionale erano tutti in fase di rientro e consolidamento del debito, a eccezione della Grecia per i ben noti motivi legati alla gestione truffaldina dei conti pubblici. Gli altri membri del cosiddetto "PIGS-group" – Portogallo, Spagna e Irlanda – presentavano dei livelli di indebitamento inferiori alla media europea (Figura 2).

Figura 1. Rapporto deficit pubblico/PIL dei paesi UME (2007) in %.



Fonte: OCSE, *Economic Outlook*, n. 89, giugno 2011.

Figura 2. Rapporto debito pubblico/PIL dei paesi UME (2007) in %.

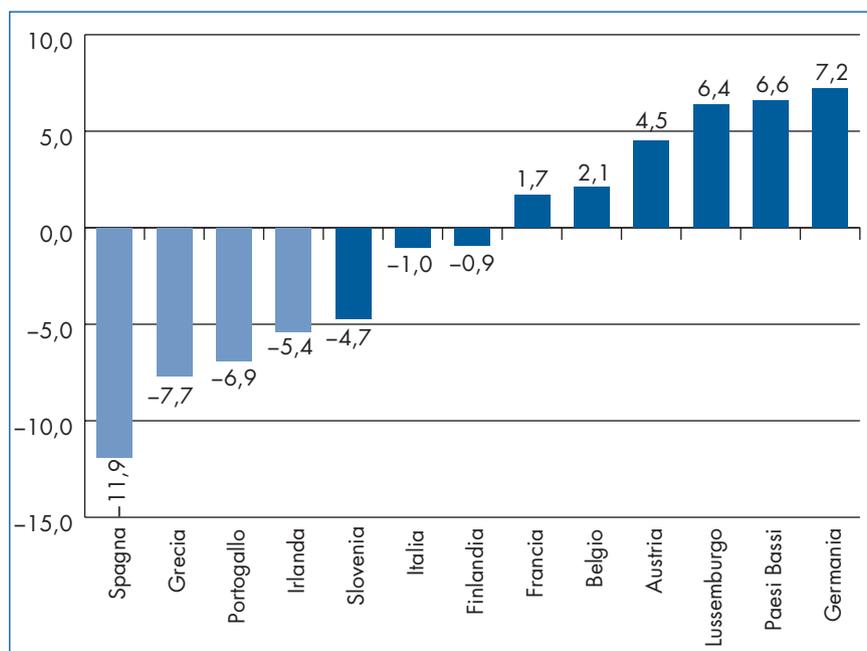


Fonte: Eurostat.

Più che la situazione della finanza pubblica, ciò che accomuna i paesi che sono andati maggiormente in difficoltà dopo l'esplosione della crisi è l'elevato e sistematico **disavanzo del settore privato**, che – in tutti e quattro i casi – era non soltanto ben maggiore di quello pubblico, ma anche completamente privo di qualunque forma di controllo da parte delle autorità europee (Figura 3). Dopo aver eretto alti e robusti *firewall* contro gli eccessi del settore pubblico, l'Europa si è trovata impreparata davanti a un incendio che è scoppiato nel settore privato e si è propagato senza incontrare ostacoli e – successivamente – risposte politiche adeguate. La successiva esplosione dei debiti pubblici non è stata quindi la causa del gigantesco default del setto-

re privato, bensì un suo effetto. Sui bilanci degli Stati sono infatti gravate, oltre ai sussidi erogati a sostegno di imprese in difficoltà e a lavoratori disoccupati, le ingenti spese per il salvataggio del sistema bancario, con punte impressionanti in paesi come la Germania e la stessa Grecia. Limitarsi a curare l'effetto, senza concentrarsi sulla causa, non sembra la migliore medicina per evitare ricadute in futuro.³

Figura 3. Rapporto deficit settore privato/PIL dei paesi UME (2007) in %.



Fonte: OCSE, *op. cit.*

³ De Grauwe, *Europe's Private versus Public Debt Problem: Fighting the Wrong Enemy*, in "voxeu.org", 19 maggio 2010.

Se accanto alla vigilanza sulla finanza pubblica si fosse posta eguale attenzione alla dinamica del settore privato, si sarebbero potute mettere in luce per tempo molte delle ragioni che stavano alla base dell'esplosione degli enormi squilibri fra paesi osservati a partire dalla

creazione della moneta unica e che hanno riguardato, fra l'altro, i tassi di crescita dell'offerta di moneta, i salari reali, la crescita economica e l'andamento delle bilance dei pagamenti. Anche dopo lo scoppio della crisi, l'unico elemento preso parzialmente in considerazione dalle istituzioni europee – quello degli squilibri commerciali – è stato quasi interamente ricondotto a problemi di competitività da risolvere mediante riforme “strutturali” (liberalizzazione, decentramento della contrattazione, riduzione delle rigidità ecc.) da parte dei singoli paesi in disavanzo. La riforma della *governance* europea, il *patto europlus*, il *six-pack*, il *fiscal compact* recentemente approvato dal Consiglio europeo, ma anche la lettera che alcuni primi ministri della UE hanno inviato al presidente della Commissione europea nel febbraio scorso, si inseriscono perfettamente in questo filone: bilanci pubblici in pareggio e riforme dal lato dell'offerta vengono presentate come le due chiavi per uscire dalla crisi della Unione monetaria europea (UME). Si tratta, a eccezione degli interventi per il rafforzamento del mercato interno europeo, di misure nella migliore delle ipotesi inefficaci,⁴ se non addirittura dannose.⁵ Come autorevoli organismi nazionali e internazionali (Banca d'Italia, Fondo monetario internazionale) hanno certificato, le politiche economiche restrittive adottate nel corso dell'ultimo anno hanno reso ancora più incerto lo scenario macroeconomico europeo e non sono riuscite ad annullare le tensioni sui mercati finanziari. Pertanto, tali provvedimenti rischiano non soltanto di rivelarsi inutili nel contenimento degli eccessi di indebitamento, ma addirittura di alimentare – anziché contenere – la dinamica divergente ed esplosiva fra le economie dei vari paesi. Politiche volte a ridurre il costo dei fattori per aumentare la competitività rischiano di avvitare l'intero continente in una spirale deflattiva di cui è davvero difficile immaginare le conseguenze. La stessa esistenza dell'euro e del mercato unico verrebbe seriamente messa in discussione.

⁴ Dubbi sull'efficacia del *fiscal compact* sono stati espressi anche dal Comitato scientifico del ministero delle Finanze tedesco, che ha evidenziato non soltanto le oggettive difficoltà di applicazione, ma anche i gravi effetti depressivi che esso rischia di avere sull'economia europea. A riguardo si veda *Fiskalpolitische Institutionen in der Eurozone. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen*, 2/2012.

⁵ Alla apprezzabile intenzione di rivolgere maggiore attenzione alla sostenibilità del debito è stata infatti aggiunta la ben più gravosa regola dell'obbligo di pareggio di bilancio. Se l'obiettivo finale è la crescita economica, vi sono buoni motivi per volere la riduzione del debito pubblico, specie in casi come quello italiano. Non ve ne sono, invece, per imporre il pareggio di bilancio. A riguardo si veda G. Pisano, *Come funziona il fiscal compact*, in “lavoce.info”, 31 gennaio 2012.

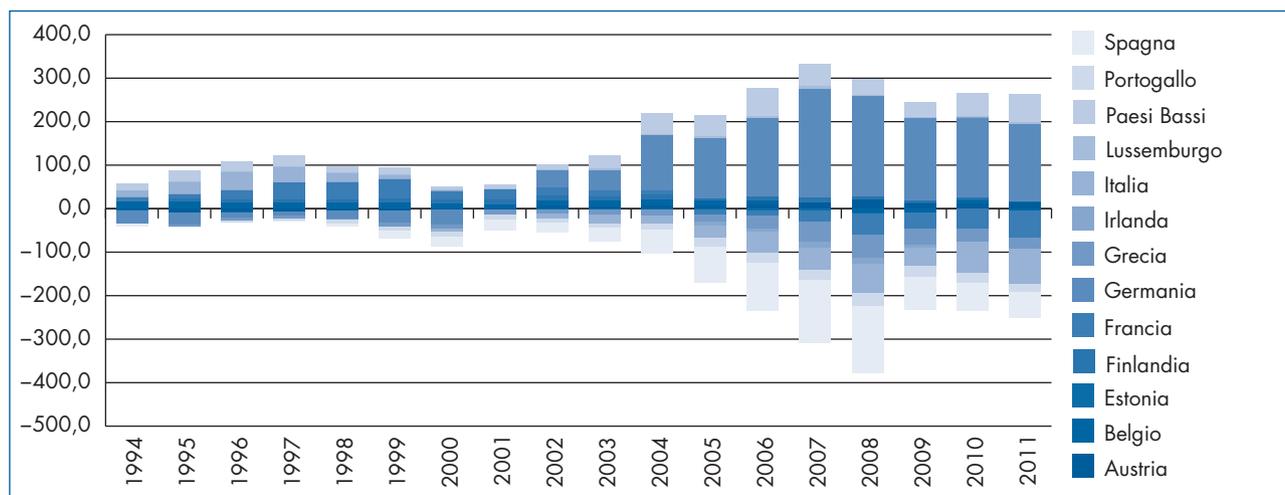
1. Dodici anni di Unione monetaria

A partire dall'introduzione dell'euro, all'interno della UME sono emersi crescenti squilibri finanziari e reali in un contesto istituzionale e politico apparentemente incapace di percepire il problema e quindi di farvi fronte. Gli squilibri macroeconomici, più che l'eccezione, sono così diventati la regola nel nostro continente.

1.1. Flussi di capitale e divari di competitività

In primo luogo, nel periodo 1998-2008 abbiamo osservato un sensibile ampliamento del surplus commerciale di alcuni paesi e il contemporaneo aumento del deficit da parte di altri. Un trend divergente che la crisi ha solo parzialmente corretto a partire dal 2009, ma che tuttavia non costituisce una inversione di rotta di natura strutturale (Figura 4).

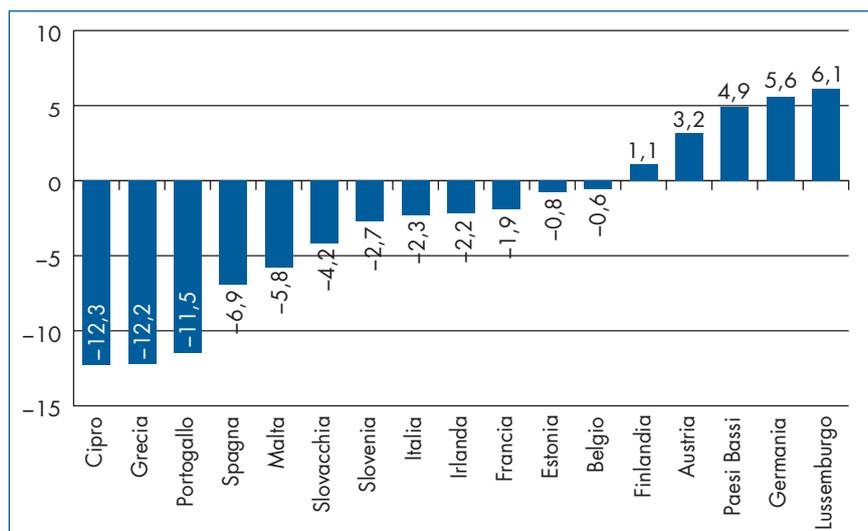
Figura 4. Bilancia commerciale dei paesi UME in miliardi di dollari (1994-2011).



Fonte: OCSE, *Economic Outlook*, n. 90, dicembre 2011.

Le previsioni per i prossimi anni non anticipano infatti nulla di buono. Per molti anni⁶ si è pensato che l'allargamento degli **squilibri commerciali** all'interno dell'UME fosse da imputare alla crescente integrazione finanziaria dei paesi membri: si credeva, cioè, che i paesi caratterizzati da un minor livello di prodotto pro capite avrebbero attratto maggiore capitale rispetto a quelli più ricchi e che questo avrebbe permesso un miglioramento della produttività del lavoro e quindi un tasso di crescita maggiore in futuro. L'ampliamento dei deficit commerciali non andava quindi visto con preoccupazione né doveva essere motivo per richiedere interventi correttivi di politica economica, ma rappresentava anzi il segnale che l'integrazione e l'efficienza dei mercati finanziari dei paesi europei era stata raggiunta. L'andamento degli squilibri commerciali degli anni successivi ha però messo pesantemente in dubbio questa impostazione (Figura 5).

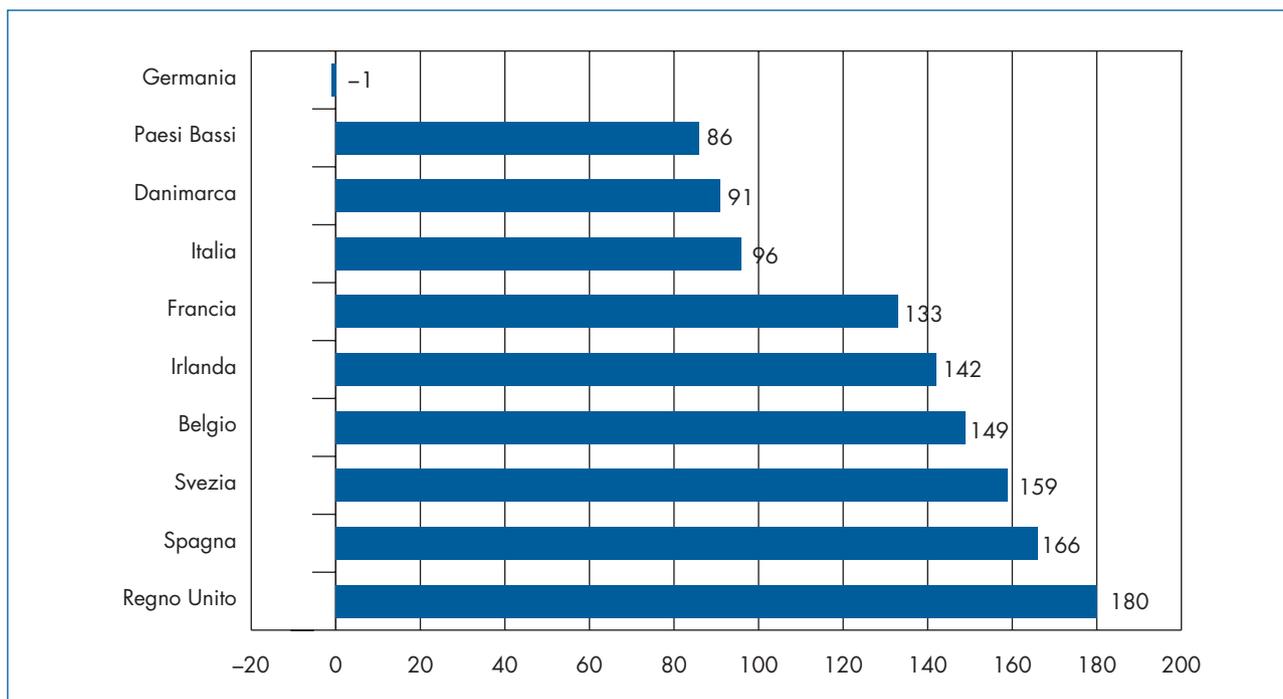
Figura 5. Bilancia commerciale dei paesi UME in rapporto al PIL (media 2008-10) in %.



⁶O. Blanchard, F. Giavazzi, *Current Account Deficits in the Euro Area. The End of the Feldstein-Horioka Puzzle?*, Brookings Papers on Economic Activity, The Brookings Institution, 2/2002, pp. 147-210.

Fonte: Commissione europea, AMECO.

Figura 6. Variazione del prezzo delle case (1997-2008) in %.



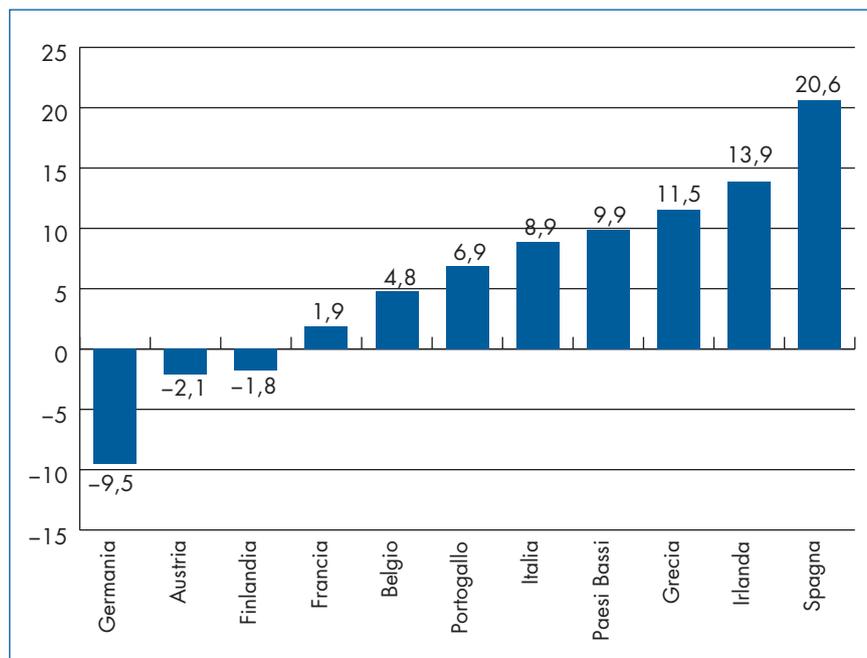
Fonte: "The Economist".

La stessa Commissione europea⁷ ha ammesso che l'afflusso di capitali esteri non sempre è stato impiegato nei settori più produttivi, mentre sono stati favoriti il consumo privato, la spesa pubblica in conto corrente e l'esplosione di bolle immobiliari (Figura 6). Nessuna di queste voci avrebbe potuto produrre uno stabile innalzamento del prodotto potenziale. Buona parte delle analisi che sono state condotte sulle dinamiche divergenti delle economie europee dopo l'introduzione dell'euro parte dalla considerazione che tali andamenti rispecchino crescenti **differenziali di competitività** fra i vari paesi. Un indicatore tradizionalmente utilizza-

⁷ Commissione europea, *Competitiveness Developments within the Euro Area*, in "Quarterly Report on the Euro Area", 1/2009.

to per analizzare la competitività di una economia – l'andamento del tasso di cambio reale – ha messo in evidenza come, a partire dal 1999, un ristretto insieme di paesi abbia aumentato la propria competitività (Germania, Finlandia e Austria), mentre tutti gli altri hanno progressivamente perso posizioni, con un autentico tracollo in Irlanda, Grecia e Spagna (Figura 7). Dietro l'andamento del tasso di cambio reale vi è quello, se possibile ancora più divergente, del Costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP). Nel periodo 1998-2008 la variazione annuale di tale indicatore è stata dello 0,4% in Germania, mentre tutti i cosiddetti "PIIGS" hanno mostrato tassi di crescita intorno al 3% (Figura 8).

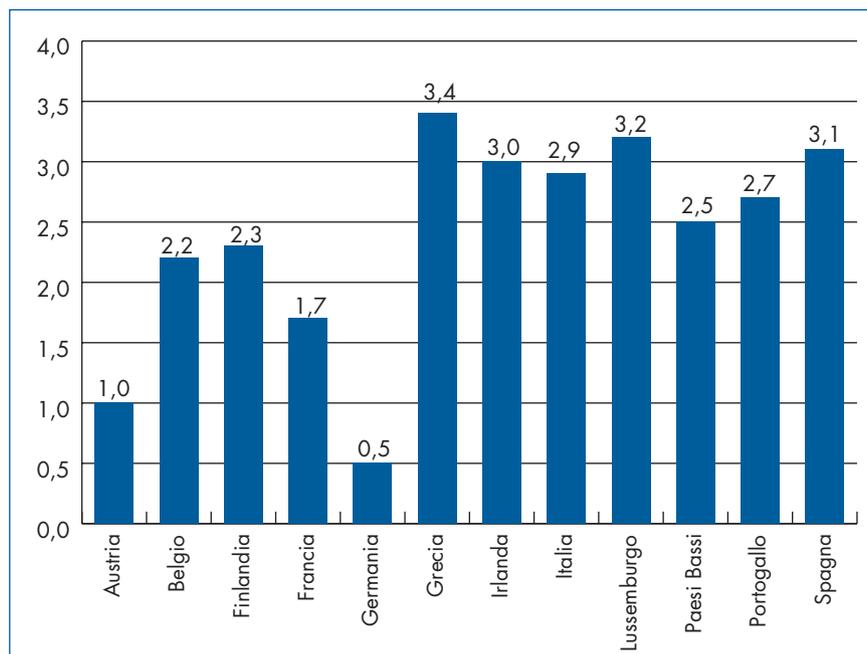
Figura 7. Variazione del tasso di cambio reale⁸ nella UME (1999-2009) in %.



⁸ Il tasso di cambio reale è calcolato sulla base del deflatore del PIL.

Fonte: Banca centrale europea.

Figura 8. CLUP (variazioni medie annue 1998-2008) in %.



Fonte: OCSE.

Scorporando il Costo del lavoro per unità di prodotto nelle sue due componenti, si può notare come i salari nominali e la produttività abbiano mostrato andamenti assai peculiari nei vari paesi. L'assenza di un tasso di cambio nominale capace di correggere eventuali squilibri di competitività ha scaricato quindi interamente sulla variazione dei salari monetari la correzione degli shock asimmetrici. Tale correzione però non si è verificata. Difatti, la Tabella 1 mostra una chiara tendenza dei salari nominali a crescere maggiormente nei paesi che partivano da un livello retributivo molto basso nel 1999, nonostante la stagnazione o persino la riduzione dei salari reali.

Tale tendenza non sorprende: seppur imperfetta, dall'introduzione dell'area valutaria comune si è registrata una maggiore integrazione fra i mercati dei fattori e questo ha favorito in alcuni casi una iniziale convergenza dei livelli salariali. Tuttavia, se le divergenze negli aumenti salariali non sono tali da compensare le differenze nella crescita della produttività, il risultato sarà una variazione della competitività fra le economie dell'area euro. Sebbene nel periodo considerato sia Irlanda che Grecia abbiano mostrato una buona dinamica della produttività, quest'ultima è stata più che compensa-

Tabella 1. Evoluzione dei salari nominali, della produttività del lavoro e del CLUP nell'eurozona (1999-2010).

	Salari nominali 1999 in euro	Salari nominali 2010 1999=100	Produttività 2010 1999=100	CLUP 2010 1999=100	Salari reali 2010 1999=100
Austria	32.076	124,43	115,05	111,44	99,80
Belgio	36.932	130,60	105,58	123,70	102,64
Finlandia	29.843	139,06	110,91	125,19	114,69
Francia	33.690	128,96	113,19	118,46	106,62
Germania	30.690	111,37	112,89	105,99	93,54
Grecia	16.479	173,93	129,43	137,88	118,65
Irlanda	28.085	164,63	132,57	132,77	120,24
Italia	27.076	126,59	100,68	131,44	98,00
Lussemburgo	39.465	135,83	100,62	134,99	104,24
Paesi Bassi	28.978	137,64	112,66	127,28	107,73
Portogallo	14.096	142,29	109,98	129,39	105,89
Spagna	21.982	141,96	110,05	134,58	101,89

Fonte: elaborazioni su dati OCSE.

La persistenza degli squilibri commerciali è dovuta all'assenza di meccanismi di aggiustamento capaci di compensare l'impossibilità di procedere a svalutazioni competitive

ta dall'aumento dei salari monetari, determinando una perdita di competitività. Al contrario, la Germania ha mostrato una crescita delle retribuzioni sistematicamente inferiore alla produttività, con un incremento marginale del CLUP.

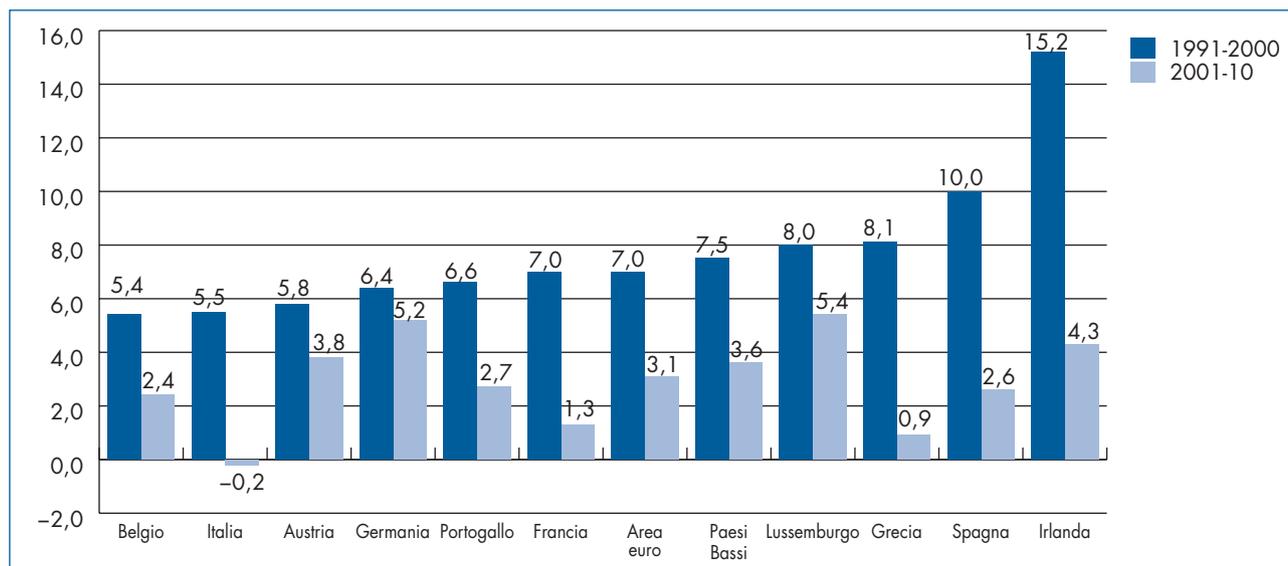
La divergenza negli andamenti della competitività ha finito per determinare una variazione delle quote di esportazione di ciascun paese e, di conseguenza, un crescente squilibrio fra le bilance commerciali all'interno della UME. Pur in presenza di un generale rallentamento dell'export dell'area euro, i paesi che hanno registrato una riduzione più marcata dei tassi di crescita medi annui sono proprio i PIIGS (Figura 9).

Si tratta di una serie di squilibri che colpiscono non solamente per la loro entità – la massima dal 1970 – ma anche per la loro persistenza nel tempo, segnalando l'assenza di meccanismi di aggiustamento in grado di compensare l'impossibilità – intervenuta con l'introduzione della moneta unica – di procedere a svalutazioni competitive, come invece era stato possibile fare sia negli anni Settanta che negli anni Ottanta sino alla prima parte degli anni Novanta.

1.2. Chi controlla l'espansione del credito?

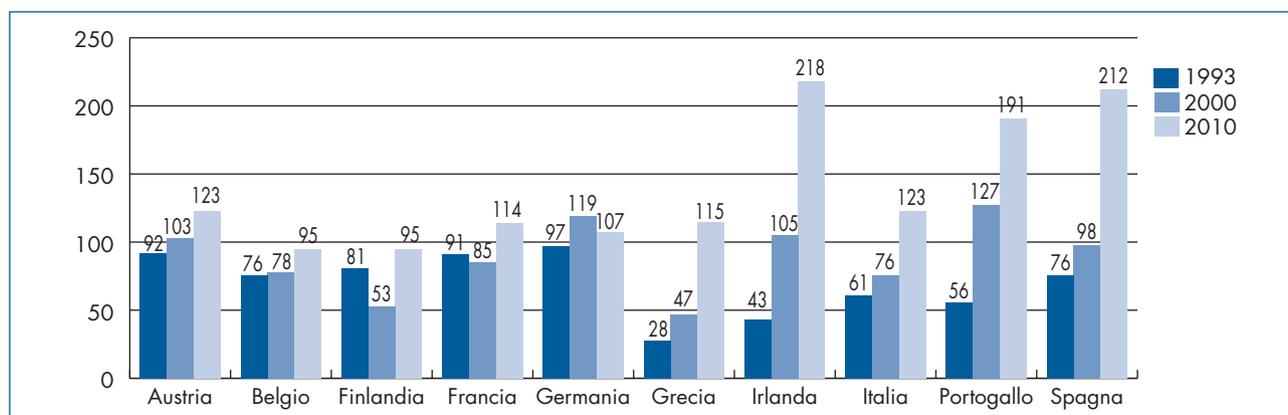
L'andamento della competitività non è l'unica determinante della posizione estera di un paese. Un altro canale importante è costituito dal **sistema bancario e finanziario**. Esso svolge un ruolo importante sia nella nascita che nella correzione di squilibri macroeconomici. Il rapido processo di deregolamentazione, unito all'introduzione di nuovi e sempre più sofisticati strumenti finanziari, ha fatto sì che, pur in presenza di una politica monetaria comune, i sistemi bancari possano determinare dinamiche del credito anche molto diverse nei paesi dell'area euro.

Figura 9. Crescita annuale media delle esportazioni di beni e servizi nei periodi 1991-2000 e 2001-10 (a prezzi costanti 2000) in %.



Fonte: Commissione europea, *Statistical Annex of European Economy*, 2 maggio 2011.

Figura 10. Rapporto fra credito interno e PIL (1993-2010) in %.



Fonte: Banca mondiale, 2011.

Le banche e le altre istituzioni finanziarie sono state in grado di creare strumenti di liquidità indipendentemente dalla volontà della BCE

La Figura 10 mostra l'evoluzione del rapporto tra credito interno e PIL per alcuni paesi dell'UME a partire dai primi anni Novanta. Balza immediatamente all'occhio che la crescita del credito interno è stata, per tutto il periodo considerato, profondamente asimmetrica. Mentre Germania e Francia hanno iniziato con un rapporto intorno al 100% del PIL e, dopo un leggero aumento, sono tornate poco sopra quel livello nel 2010, altri paesi hanno mostrato una dinamica decisamente più vivace. Il credito interno dell'Italia è più che raddoppiato, quello della Spagna, sempre in rapporto al PIL, è quasi triplicato, mentre quello di Portogallo, Grecia e Irlanda è aumentato di quattro volte. Sebbene sin dall'inizio la BCE avesse fissato come primo pilastro della sua politica monetaria un tasso di crescita annuo della base monetaria allargata (M3) pari al 4,5% nel medio periodo, l'aumento medio registrato nell'ultimo decennio è in realtà stato superiore al 7%.

È chiaro che la pretesa della BCE di avere il controllo di M3 non regge alla prova dei fatti: le banche e le altre istituzioni finanziarie di alcuni paesi sono state infatti in grado di creare strumenti di liquidità indipendentemente dalle asserite intenzioni della Banca centrale, a tratti addirittura in controtendenza rispetto ad alcuni sforzi restrittivi della BCE. In presenza di un tasso di sconto ufficiale unico fissato a Francoforte, una divergenza così pronunciata nella disponibilità di credito nei vari paesi può aver contribuito a determinare dinamiche dei prezzi diverse, generando un persistente differenziale inflazionistico. L'espansione incontrollata del credito ha infatti finito per produrre un vincolo di bilancio morbido per i paesi in deficit, determinando un aumento dei consumi pubblici e/o privati e quindi un aumento dell'inflazione al di

sopra della media europea. Il gap inflazionistico fra paesi ha così provocato, da un lato, un aumento più pronunciato dei salari nominali e, dall'altro, tassi di interesse reali più bassi nei paesi periferici a fronte di tassi di interesse nominali praticamente identici in tutta l'area euro. Quest'ultimo elemento ha finito per rafforzare ulteriormente gli effetti espansivi sulla domanda aggregata.

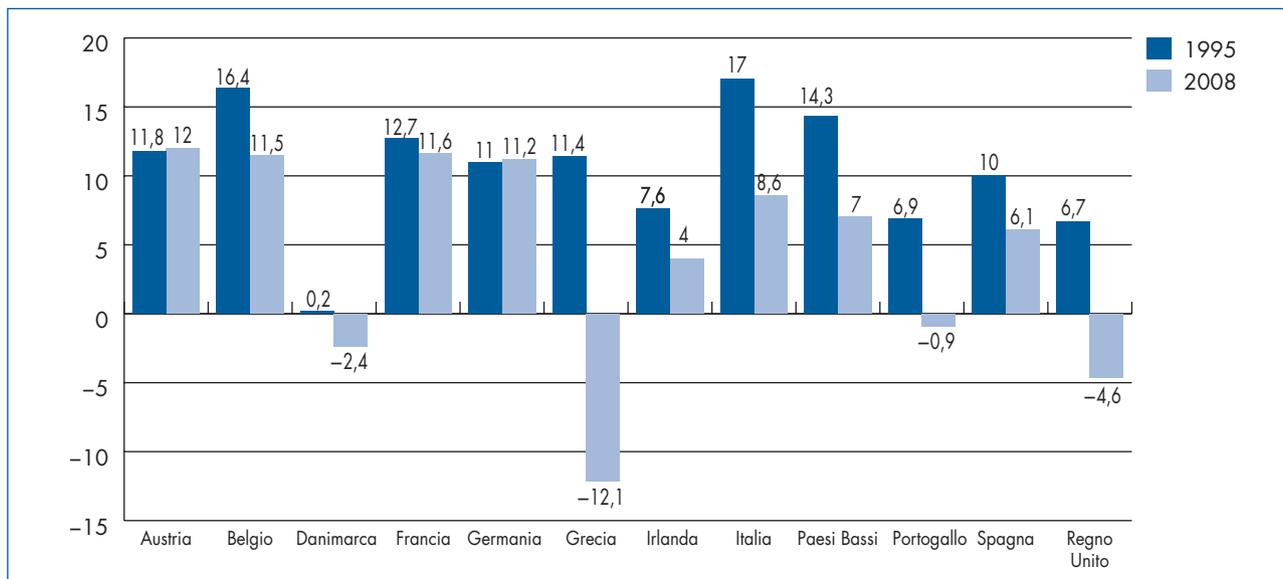
Il risultato è stato un ulteriore aumento del disavanzo delle partite correnti di quasi tutti i paesi dell'area mediterranea e non solo. Al contrario, i paesi con un tasso di inflazione inferiore alla media hanno dovuto affrontare un periodo di alti tassi di interesse reali, che hanno finito per ridurre la domanda interna e il flusso di importazioni, migliorando il saldo commerciale.

1.3. Gli squilibri hanno cause molteplici

Quindi – come ammette peraltro la stessa Commissione europea – il tratto comune a quasi tutti i paesi europei è che l'andamento divergente delle partite correnti a partire dal lancio della moneta unica non è dipeso unicamente dai divari strutturali di competitività, ma anzi può essere attribuito in larga misura proprio alle considerevoli e [persistenti differenze nella forza della domanda interna](#) fra i paesi membri.⁹ È la stessa Commissione europea a suggerire una precisa scansione temporale, che – per paesi come Grecia e Spagna – vede innanzitutto aumentare la domanda interna (a causa di una più veloce dinamica dei salari nominali), con conseguente peggioramento delle partite correnti, quindi ridursi la competitività, con effetti nefasti sulla capacità di esportare.

⁹ Commissione europea, *The Impact of the Global Crisis on Competitiveness and Current Account Divergences in the Euro Area*, in "Quarterly Report on the Euro Area", 1/2010.

Figura 11. Saggio di risparmio in rapporto al PIL (1995-2008).

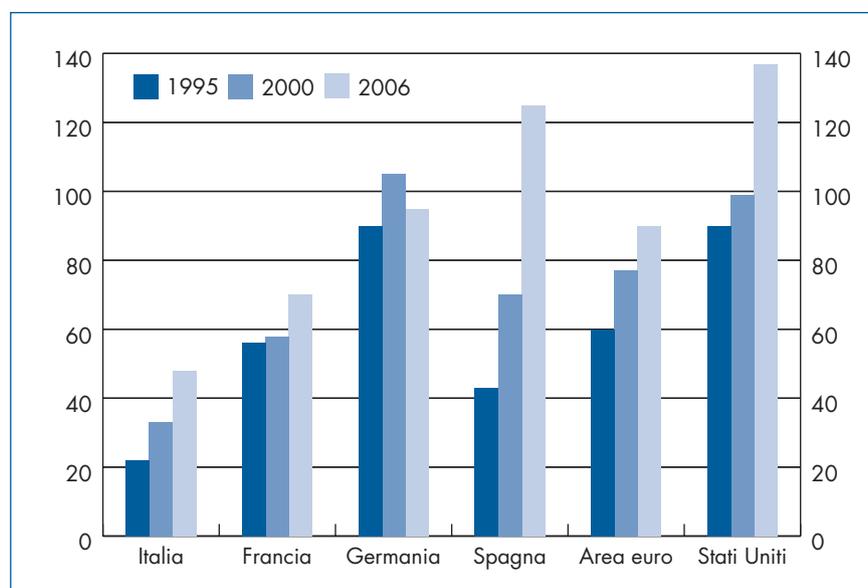


Fonte: Commissione europea, AMECO.

Un ulteriore rafforzamento è venuto da effetti connessi alla **distribuzione del reddito**. Già a partire dagli anni Ottanta, anche i paesi dell'Europa continentale – sebbene in misura inferiore a quanto accaduto nel mondo anglosassone – hanno cominciato a mostrare una caduta della quota salari sul reddito nazionale e, all'interno di questa, un progressivo aumento della disuguaglianza fra redditi bassi ed elevati. Ma, paradossalmente, la quota di consumi privati sul PIL, anziché calare di conseguenza, si è mantenuta costante o, in alcuni casi, è addirittura aumentata. Tutto ciò è stato possibile, da un lato, grazie alla consistente riduzione della propensione al risparmio (Figura 11) e, dall'altro, grazie a un massiccio ricorso all'indebitamento, favorito sia dal cosiddetto "effetto ricchezza" sui valori mobiliari e immobiliari, sia dall'emergere di nuovi stru-

menti di debito a costi decrescenti (Figura 12). La presenza di impieghi così profittevoli nell'area mediterranea, peraltro al riparo dai rischi di cambio, ha poi favorito l'emergere di flussi di denaro dai paesi dell'Europa centrale verso la periferia. Infatti, a partire dall'introduzione della moneta unica, in paesi come Germania e Austria si sono registrati saggi di risparmio leggermente crescenti, pur in presenza di una marcata riduzione della quota salari.¹⁰

Figura 12. Rapporto tra debiti finanziari delle famiglie e reddito disponibile in %.



¹⁰ Nell'aumento del saggio di risparmio tedesco sembra aver influito anche la riforma del sistema di sicurezza sociale "Hartz IV": dopo un costante calo negli anni Novanta, il risparmio mostra infatti una decisa inversione di tendenza proprio a partire dal biennio 2002-03.

Fonte: Banca d'Italia, *Bollettino economico*, n. 52, 2008.

Alla luce di queste considerazioni, è possibile affermare che gli squilibri commerciali sono un problema che risulta dalla combinazione di due fattori: la [debolezza dell'assetto istituzionale europeo](#) e le [scelte di politica economica](#) operate sia dai paesi in disavanzo che da

quelli in avanzo. Alle responsabilità dei paesi mediterranei – che invece di indirizzare le enormi quantità di liquidità creata dal sistema bancario verso gli investimenti produttivi (privati e pubblici) le hanno utilizzate per finanziare prevalentemente la bolla immobiliare, il consumo a debito o la spesa corrente – si sommano quelle dei paesi in avanzo, che per anni hanno visto incrementi salariali inferiori alla crescita della produttività. Non va inoltre dimenticato come la stessa Germania, ribattezzata da tutti i media la “locomotiva d’Europa”, più che trainare la crescita dell’intero continente si sia fatta trainare per quasi un decennio proprio dalla domanda di beni – finanziata a debito – da parte dei famigerati PIIGS: senza i “vizi” dei paesi in disavanzo non si sarebbero avute le “virtù” dei paesi in avanzo. La lettura che enfatizza esclusivamente i problemi legati alle componenti strutturali della competitività appare quindi insufficiente, così come la tesi – che sembra uscire dalle decisioni prese sulla riforma della *governance* europea, dal *patto europlus* e dal *six-pack* – che vede gli squilibri commerciali come un problema da risolvere attraverso la svalutazione del lavoro nei singoli Stati in disavanzo.

2. L'emergenza: la sostenibilità dei debiti pubblici

A partire dalla fine del 2008, i divari fra i tassi di interesse dei titoli pubblici dell’area euro – gli *spread* – hanno assunto valori molto elevati. Questi differenziali, ancorché riflettano direttamente il premio al rischio sul debito pubblico, paiono derivare più dalle condizioni strutturali delle economie, che determinano a loro volta il soddisfacimento delle condizioni di sostenibilità della finanza pubblica. È oltremodo importante l’evoluzione dei conti con l’estero. Già prima della crisi, numerosi studi avevano mostrato l’importanza del debito estero come indicatore di potenziale insolvenza da parte di un paese,¹¹ mentre altri avevano evidenziato l’esistenza di una relazione molto

¹¹ P. Manasse, N. Roubini, “*Rules of Thumb*” for Sovereign Debt Crises, IMF Working Paper, 42/2005.

stretta fra partite correnti e spread. Più di recente, nuove ricerche¹² hanno mostrato come il conto corrente della bilancia dei pagamenti abbia una significativa influenza sulla determinazione dei premi di rischio e che questo è importante almeno quanto i disavanzi fiscali come predittore dei differenziali fra *credit default swaps*.¹³ Tale evidenza empirica è valida anche per l'area euro:¹⁴ la correlazione fra conto corrente e spread – che era debole e scarsamente significativa negli anni immediatamente successivi all'introduzione della moneta unica – è diventata infatti molto forte a partire dal 2008. Inoltre, il deficit e il debito pubblico sembrano influenzare l'andamento dello spread assai meno di quanto non faccia la posizione estera di un paese.¹⁵ Le stesse analisi mostrano come la correlazione fra disavanzo di partite correnti e deficit pubblico sia piuttosto debole, a conferma che l'indebitamento estero non è dovuto solamente al disavanzo dei conti pubblici, ma anche ad altri fattori, tra i quali, non da ultimo, la posizione finanziaria del settore privato.

2.1. Indisciplina degli Stati o debolezza istituzionale dell'eurozona?

È probabile che le aspettative sui mercati si formino non solo in base al rischio di fallimento dei bilanci statali. Pesano sugli acquisti di titoli – sia pubblici, sia privati – anche il materializzarsi di situazioni di stagnazione o disavanzo estero. A muovere i mercati sembra essere il sospetto che questi paesi, prima o poi, decideranno di affrontare i loro problemi di scarsa competitività sui mercati internazionali con l'abbandono della moneta unica e la successiva svalutazione delle loro valute nazionali. Si tratta di una eventualità considerata remota nel dibattito prevalente sino a poco tempo fa, ma divenuta più attuale con riferimento, per ora, al caso della Grecia.

¹² S. Barrios, P. Iversen, M. Lewandowska, R. Setzer, *Determinants of Intra-Eurozone Bond Spreads During the Financial Crisis*, European Economy, Economic Papers, 388/2009.

¹³ International Monetary Fund, *Global Financial Stability Report*, aprile 2010.

¹⁴ D. Gros, *External versus Domestic Debt in the Euro Crisis*, CEPS Policy Brief, n. 243, 25 maggio 2011.

¹⁵ E. Brancaccio, *Current Account Imbalances, the Eurozone Crisis and a Proposal for a European Wage Standard*, in "International Journal of Political Economy", in corso di pubblicazione.

Nella UME non è stato predisposto alcun meccanismo capace di internalizzare il problema del debito di uno Stato membro

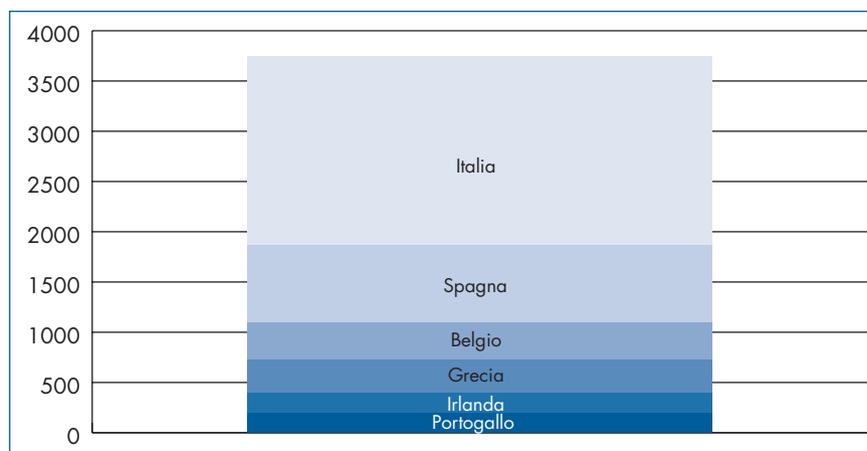
Accanto a questo problema, vi è quello – egualmente rilevante, ma troppo a lungo volutamente ignorato – della **debolezza istituzionale che caratterizza l'area euro**. Sia il Trattato di Maastricht sia il Patto di Stabilità sono infatti fondati sulla convinzione che la stabilità complessiva della UE debba essere delegata al buon comportamento di ciascun paese. Pertanto, una crisi finanziaria dovrà essere sempre trattata come un problema relativo al singolo paese che ne viene colpito e non dovrà mai essere affrontata in maniera sistemica da parte delle istituzioni comunitarie. L'Unione monetaria è però per sua natura un'unione fra solidali: i titoli pubblici di ciascun paese membro sono denominati in euro e possono essere acquistati con facilità e senza rischi di cambio da tutti gli altri. Eppure, non è stato predisposto alcun meccanismo capace di internalizzare il problema del debito di uno Stato membro. Non esiste cioè alcuna possibilità di organizzare trasferimenti da paesi sani a paesi che presentano problemi o squilibri. Questa elementare forma di solidarietà non soltanto non è prevista dai Trattati europei, ma è addirittura vietata. Tale mancanza costituisce uno degli elementi che, nel corso degli ultimi mesi, ha incentivato l'attività speculativa degli operatori finanziari contro gli Stati maggiormente in difficoltà.

2.2. Un firewall insufficiente

Lo **European Financial Stability Facility (EFSF)**, anche nella sua versione definitiva che partirà nel 2013 – lo **European Stability Mechanism (ESM)**, con un capitale di 500 miliardi di euro –, non presenta né i fondamenti giuridici, né quei caratteri di automaticità che potrebbero renderlo credibile agli occhi degli operatori finanziari. Anche i ripetuti annunci di un raddoppio della dotazione dell'EFSF non sono stati sufficienti a mettere in sicurezza l'area euro. Un allargamento efficace dell'EFSF, capace di coprire anche solo parzial-

mente Italia e Belgio, avrebbe richiesto l'innalzamento delle sue potenzialità fino a 1700 miliardi di garanzie, una cifra difficilmente conferibile da parte di paesi che già si trovano alle prese con pesanti strette fiscali, per giunta attuate in un contesto di bassa crescita ed elevata disoccupazione (Figura 13). Tale debolezza ha finito per depotenziare anche la positiva introduzione della possibilità da parte dell'EFSF di acquistare titoli del debito pubblico sul mercato secondario. Questa facoltà, introdotta con l'obiettivo di liberare la BCE dai compiti di sostegno al corso dei titoli che aveva fin lì svolto, si è scontrata con l'immediato atteggiamento dei mercati, che hanno cominciato a concentrare le pressioni sul debito pubblico italiano, costringendo nuovamente l'istituto di Francoforte a intervenire sia direttamente – tramite azioni dirette di acquisto sui mercati secondari – sia attraverso azioni di politica monetaria non convenzionale, come l'abbassamento dei requisiti di collaterale e l'offerta di fondi a tasso fisso alle banche commerciali.

Figura 13. Debito complessivo dei PIIGS in miliardi di euro.



Fonte: Eurostat.

Tuttavia, il principale problema dell'EFSF, oltre al suo finanziamento, risiede proprio nel meccanismo delle garanzie pro quota. Di fronte a ulteriori pressioni sui mercati, le garanzie fornite da alcuni paesi (Italia e Spagna) potrebbero perdere del tutto valore, costringendo i paesi sani – Germania in testa – a farsene carico al loro posto. Si calcola che nel caso di un pesante declassamento del debito pubblico italiano, le garanzie fornite dalla Germania dovrebbero salire addirittura fino a 790 miliardi di euro, ovvero un terzo del suo PIL. Se a essere pesantemente declassata fosse la Francia, le garanzie richieste dalla Germania supererebbero il 54% del PIL. Una cifra insostenibile anche per la principale economia del nostro continente.

Vanno quindi prospettate soluzioni alternative:

1. un primo passo potrebbe essere quello di **consentire all'ESM di finanziarsi direttamente sul mercato** attraverso l'emissione di obbligazioni europee garantite solidalmente da tutti i paesi. Conservare le garanzie pro quota di fronte all'impossibilità di procedere alla cartolarizzazione renderebbe infatti inevitabile un abbassamento del rating al di sotto di quello del Bund tedesco. Viceversa, nel caso di garanzia solidale, il rating degli eurobond sarebbe prossimo a quello massimo, con un costo aggiuntivo molto limitato;
2. in secondo luogo, si tratta di **permettere alla BCE di operare come prestatore di ultima istanza**, modificando l'articolo 101 del Trattato di Maastricht, che vieta la sottoscrizione di titoli di debito dei paesi membri. Sebbene la non convenzionalità delle scelte di politica monetaria degli ultimi mesi¹⁶ vada nella direzione di favorire un acquisto dei titoli del debito pubblico europeo da parte delle istituzioni finanziarie private, tale strada rischia di essere non soltanto più onerosa, ma addirittura meno efficace di un acquisto diretto sul mercato primario o secondario. L'abbattimento dei requisiti di collaterale per i prestiti alle banche e il pas-

¹⁶ Va segnalato come la decisione presa dal governatore della BCE Mario Draghi nelle ultime settimane del 2011 costituisca un netto cambio di rotta rispetto all'annuncio – dato nel bollettino mensile del dicembre 2009 – di un graduale percorso di rientro dalle misure non convenzionali.

¹⁷ L'EBA ha stabilito che i titoli di Stato debbano essere valutati al prezzo di mercato e non al valore nominale. Questa decisione ha avuto un duplice effetto, soprattutto sulle banche italiane: da un lato, avendo iscritto a bilancio uno stock considerevole di titoli nazionali, le ha costrette a una pesante ricapitalizzazione, dall'altro, ha incentivato gli istituti di credito a non comprare titoli dei paesi a rischio o sotto attacco speculativo dei mercati, per evitare perdite patrimoniali.

¹⁸ M. Joyce, M. Tong, R. Woods, *The United Kingdom's Quantitative Easing Policy: Design, Operation and Impact*, Bank of England Quarterly Bulletin, Q3 2011.

¹⁹ Dall'inizio della crisi, l'intervento attivo della BCE sembra piuttosto limitato rispetto a quanto fatto dalle altre banche centrali mondiali: il bilancio della BCE è lievitato del 77% rispetto a un aumento del 200% della Bank of England e del 226% della Federal Reserve americana.

²⁰ Si vedano, ad esempio, gli studi di De Grauwe, Moessen, Juncker e Tremonti, Delpla e Von Weizsäcker o Amato e Verhofstadt.

²¹ Commissione europea, *European Commission Green Paper on the Feasibility of Introducing Stability Bonds*, Memo/11/820, Bruxelles, 23 novembre 2011.

²² V. Visco, *L'Europa e la crisi dei debiti sovrani. Una proposta, in "tamàndemocratico"*, 2/2011, pp. 77-81.

saggio a un sistema a tassi fissi sulle operazioni di rifinanziamento principali hanno indubbiamente permesso un maggiore afflusso di liquidità al sistema, ma la contemporanea presenza degli stringenti criteri¹⁷ stabiliti dalla European Banking Association per quanto riguarda la patrimonializzazione degli istituti di credito rischia di vanificarne completamente gli effetti. Viceversa, un intervento diretto da parte della BCE permetterebbe di superare tutti questi limiti, risultando assai più efficace. Come ha mostrato l'esperienza inglese del *quantitative easing*, non soltanto gli effetti di una simile politica sul rendimento dei titoli sono piuttosto pronunciati ma è sufficiente l'annuncio di un intervento per notare un sensibile calo del premio al rischio dei titoli pubblici.¹⁸ La scelta della BCE di non comunicare né l'entità, né le modalità delle proprie operazioni sui mercati secondari ha invece reso più costosi e meno incisivi gli interventi.¹⁹

2.3. L'assunzione congiunta del rischio: gli eurobond

È necessario trovare un modo per **liberare i paesi europei dalla massa di debito accumulato nella fase post-crisi** a causa dei salvataggi degli istituti finanziari e bancari privati. La maggior parte delle proposte avanzate in tal senso,²⁰ così come alcune delle analisi condotte dalla Commissione europea,²¹ prevede che una quota del debito di ciascun paese della zona euro venga trasformata in eurobond (*stability bonds*) garantiti congiuntamente da tutti i paesi. Tali proposte rischiano però di lasciare i singoli paesi in condizioni debitorie molto diverse, con gravi rischi soprattutto per i paesi più indebitati, che potrebbero essere penalizzati dai mercati. Una strada alternativa²² potrebbe essere quella di trasformare in *stability bonds* la parte corrispondente all'incremento del debito provocato dalla crisi o – viceversa – quella che eccede il 60% del PIL di ciascun

paese. Questa soluzione sarebbe sicuramente più utile di quella a cui stiamo assistendo negli ultimi mesi (consolidamenti, ripudi, default degli Stati, repressione finanziaria ecc.). Ciascun paese dovrebbe non solo finanziare dal proprio bilancio sia il servizio del debito domestico sia quello degli *stability bonds* in proporzione al conferimento effettuato, ma anche compensare – con specifiche entrate – i maggiori oneri ipotizzabili per i paesi virtuosi, ovvero quelli cui i mercati attribuiscono uno spread inferiore a quello delle emissioni del fondo EFSF rispetto al Bund tedesco. In tal modo, si supererebbe l'obiezione secondo cui l'introduzione degli *stability bonds* costituirebbe una forma di finanziamento dei paesi virtuosi a quelli meno virtuosi.

3. I problemi strutturali: squilibri finanziari e reali

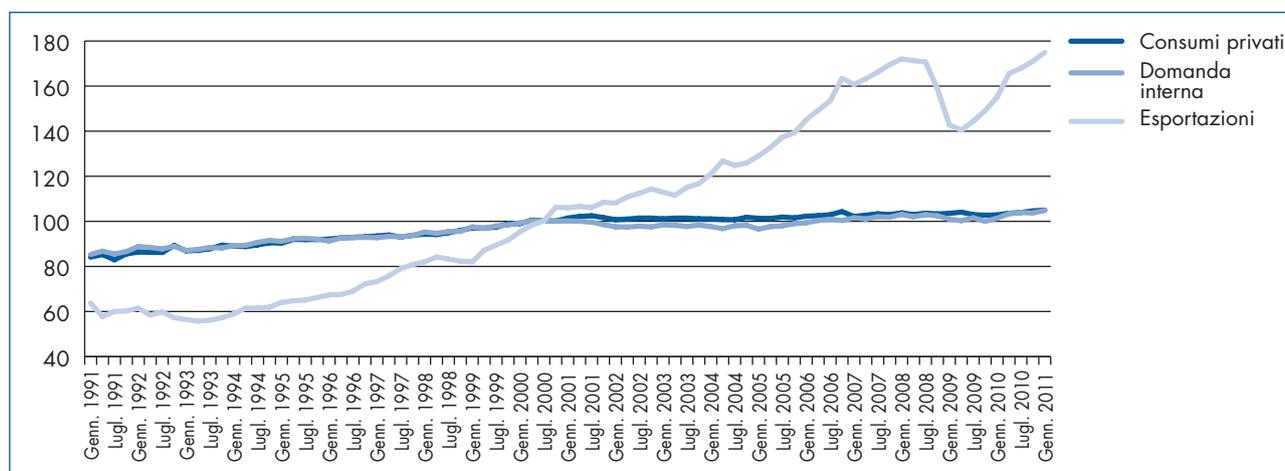
In sede di revisione della *governance* europea, sia la Commissione sia la *task force* guidata da Herman Van Rompuy si sono preoccupate di inserire fra le proposte pure l'introduzione di un [sistema di sorveglianza macroeconomica sugli squilibri](#). La proposta adottata prevede un esame annuale degli squilibri macroeconomici e delle divergenze in materia di competitività, basato su un numero limitato di indicatori per i quali sono state individuate delle soglie di criticità. Fra questi, particolare enfasi viene posta sulle misure della posizione esterna del paese, la competitività di prezzo e di costo, il debito complessivo di ciascun paese, l'occupazione settoriale e i differenziali di produttività.

Il primo rapporto predisposto dalla Commissione, pubblicato il 14 febbraio, pone un'attenzione quasi esclusiva ai problemi di competitività come unica determinante degli squilibri commerciali, individuando un implicito rapporto di causalità che vede i secondi come un effetto dei primi. Vengono invece completamente ignorati i problemi legati alla domanda, che – come abbiamo visto prima – rivestono un ruolo molto

importante. Si prosegue focalizzando quasi del tutto l'attenzione sui paesi in disavanzo, che dovrebbero farsi carico dell'aggiustamento, dimenticando come le stesse istituzioni comunitarie²³ abbiano individuato nella politica di deflazione salariale e di compressione della domanda interna praticate in alcuni paesi (soprattutto in Germania) uno dei principali fattori di squilibrio intraeuropeo (Figura 14). Pensare di correggere gli squilibri interni all'Unione monetaria imponendo pesanti compressioni delle retribuzioni nei paesi in disavanzo attraverso le cosiddette "riforme" del mercato del lavoro rischia quindi non solo di essere inutile ma anche dannoso per l'intero continente, come le vicende del secolo scorso ci hanno tristemente dimostrato. Il rischio è che la ricerca ossessiva della competitività tramite la svalutazione del lavoro e la conseguente caduta della domanda interna porti l'intera economia europea a soffrire di una strutturale carenza di domanda, dando il via a una spirale deflattiva dagli esiti difficilmente valutabili.

²³ Commissione europea, 2010, *op. cit.*

Figura 14. Andamento dei consumi privati, della domanda interna e delle esportazioni in Germania fra il 1991 e il 2011 (2000=100).



Fonte: Statistisches Bundesamt.

Sembra peraltro assai ridotto lo spazio di manovra per diminuire il costo del lavoro agendo sul **cuneo fiscale**. La riduzione della tassazione sul lavoro dovrebbe riguardare proprio quei paesi attualmente impiegati in difficili manovre di rientro dall'extra-debito, che dovrebbero dunque compensare la perdita di gettito da imposte sui redditi da lavoro e contributi con l'aumento di altre imposte. Ha goduto di particolare attenzione, ancorché sia stata probabilmente sopravvalutata nei suoi effetti, l'ipotesi di uno spostamento del carico fiscale dal reddito da lavoro al consumo, da realizzarsi attraverso aumenti dell'IVA. Oltre alle considerazioni di carattere distributivo e al fatto che il vantaggio netto sul potere d'acquisto delle retribuzioni sarebbe probabilmente trascurabile, la circostanza che molti dei paesi interessati abbiano aliquote ordinarie superiori al 20% (il limite superiore attualmente consentito dagli accordi è il 25%) rende tale soluzione difficilmente praticabile.²⁴ Non bisognerebbe invece dimenticare che la competitività, così come viene attualmente misurata, è un concetto relativo e che il suo miglioramento in un paese deve necessariamente corrispondere a un peggioramento in altri. E proprio questa simmetria si riflette anche nelle politiche da perseguire: un riequilibrio competitivo su scala continentale si può ottenere non soltanto imponendo riduzioni dei costi di produzione e dei salari ai paesi in disavanzo, ma anche imponendo ai paesi che persistono in una situazione di avanzo nei conti con l'estero di farsi carico di parte dell'onere di aggiustamento. In tal senso, una possibile via d'uscita potrebbe essere rappresentata dall'introduzione di uno **standard retributivo europeo** che imponga a tutti i paesi membri, attraverso parametri simili a quelli previsti nel caso di deficit pubblici eccessivi, da un lato, di garantire un tasso di crescita delle retribuzioni reali almeno pari al tasso di crescita della produttività del lavoro e, dall'altro, di legare l'andamento delle retribuzioni a quello delle bilan-

²⁴ È stato evidenziato come uno spostamento del carico fiscale dai contributi sociali all'IVA (imposta che non grava sulle esportazioni) realizzerebbe una "svalutazione interna" che contribuirebbe al riassorbimento del deficit commerciale. Anche tale effetto sarebbe tuttavia limitato: a fronte di un gap di competitività rispetto alla Germania, che per un paese come il nostro si aggira intorno al 30%, anche portando l'aliquota IVA al livello massimo consentito si otterrebbe una riduzione nell'ordine di pochi punti percentuali.

Va depotenziato il ruolo delle agenzie di rating, rimuovendo l'obbligo di certificazione per la negoziazione dei titoli

ce commerciali, con l'obiettivo di favorire il riequilibrio fra paesi in surplus e paesi in deficit con l'estero. In questo modo, paesi caratterizzati da un saldo estero strutturalmente in avanzo sarebbero indotti ad accelerare la dinamica delle retribuzioni, in modo da contribuire all'assorbimento degli avanzi. Tale soluzione, fino a qualche tempo fa "eretica", è indicata nella Dichiarazione di Parigi del 17 marzo scorso preparata dalla Foundation for European Progressive Studies e da Friedrich Ebert Stiftung (Germania), Fondation Jean-Jaurès (Francia) e Fondazione Italianeuropei (Italia), rispettivamente istituzioni di riferimento di SPD, PS e PD. Viceversa, i paesi in deficit con l'estero dovranno allineare l'aumento delle retribuzioni alla produttività e, soprattutto, attuare politiche per accrescere quest'ultima.²⁵

Sono richieste azioni anche per quanto riguarda i mercati finanziari e bancari. Innovazione finanziaria e scarsa regolamentazione nei singoli paesi non hanno soltanto determinato l'emergere di bolle creditizie in alcuni paesi, ma – dopo lo scoppio della crisi – hanno anche minato seriamente la fiducia nei mercati interbancari. Va inoltre limitato il ricorso a una eccessiva leva finanziaria e va favorita una maggiore capitalizzazione con criteri più equi e razionali di quelli previsti dai requisiti di Basilea e dalla European Banking Association. Tali scelte potrebbero non solo favorire una crescita più equilibrata del credito fra le varie aree, ma anche ridurre il rischio di controparte. È inoltre necessario spostare sempre più la vigilanza finanziaria e bancaria dai singoli paesi al livello comunitario, in modo da evitare fenomeni di arbitraggio regolamentativo. Va infine depotenziato il ruolo garantito dalle leggi nazionali ed europee alle [agenzie di rating](#), rimuovendo l'obbligo di certificazione sia per i titoli negoziabili o utilizzabili a garanzia, sia per l'accesso al mercato interbancario e le operazioni con le banche centrali.

²⁵ Brancaccio, *op. cit.*

4. Non c'è futuro senza un progetto alternativo per lo sviluppo

Accanto agli interventi urgenti e alla correzione degli squilibri reali e finanziari, è necessario delineare una efficace strategia che permetta all'UE di avere tassi di crescita soddisfacenti e tali da garantire uno sviluppo sostenibile nel medio-lungo periodo. Le decisioni del Consiglio europeo e i documenti prodotti dalle istituzioni comunitarie negli ultimi mesi continuano a definire una strategia focalizzata quasi esclusivamente sull'andamento della competitività dei paesi europei rispetto alle altre aree del mondo. Riduzione dei costi, maggiore produttività, maggiore partecipazione al lavoro, completamento del mercato unico, liberalizzazioni e altri provvedimenti dal lato dell'offerta, che erano gli obiettivi chiave dell'Agenda di Lisbona, vengono nuovamente proposti nella strategia Europa 2020, nella "Annual Growth Survey" del 2011 e nella lettera che dodici primi ministri europei hanno inviato al presidente della Commissione europea nel febbraio 2012. Ma una strategia di questo tipo può risultare efficace soltanto in presenza di una adeguata dinamica della domanda, che né il mercato interno, né il resto del mondo sembrano capaci di garantire. Sono infatti incerti, e con buona probabilità insufficienti a sostenere la domanda, gli effetti sul potere d'acquisto delle famiglie che potrebbero derivare da interventi quali liberalizzazioni dei mercati dei beni e dei servizi, soprattutto se teniamo conto della scarsa reciprocità finora osservata in settori chiave come energia, trasporti e telecomunicazioni. D'altro canto, il continuo taglio delle prestazioni sociali e di welfare – scuola, pensioni, sanità e trasferimenti – rischia di incentivare forme di risparmio precauzionale da parte dei cittadini, con ulteriori effetti depressivi sulla domanda interna.

D'altra parte, la situazione esterna all'Europa non dà motivi di conforto: da un lato gli Stati Uniti non sembrano in grado di fun-

gere nuovamente da propulsore dello sviluppo internazionale, dall'altro è difficile immaginare che la Cina, senza una seria riforma del sistema monetario internazionale, possa sostituire gli Stati Uniti, rinunciando in poco tempo al proprio modello di crescita. Tutto questo significa che l'UE non potrà più basarsi su un motore dello sviluppo economico "esterno" ai propri confini e dovrà dotarsi di un propulsore autonomo.

Dovrebbe essere dunque aggiornata e sviluppata la proposta di Jacques Delors per un [Piano di sviluppo europeo centrato su investimenti pubblici e produzione e consumo di beni comuni](#), necessari non solo a generare uno sviluppo sostenibile su scala continentale, ma anche a riequilibrare la crescita nelle diverse aree dell'Unione. Tale piano potrà essere finanziato mediante obbligazioni *ad hoc*, come i [project bonds](#) oppure mediante l'introduzione di specifici strumenti fiscali a livello europeo, fra i quali la [financial transaction tax](#) 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 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 (ad esempio i fondi strutturali). Tali risorse dovrebbero finanziare [investimenti](#) per infrastrutture, formazione del capitale umano, consumi collettivi e il rafforzamento di una politica industriale europea che incoraggi l'innovazione, soprattutto nel campo della sostenibilità ambientale e dell'efficienza energetica. Il piano descritto non dovrebbe avere caratteristiche puramente anti-congiunturali, ma dovrebbe contribuire a innalzare in modo strutturale la produttività, agendo in controtendenza rispetto alla logi-

Il perseguimento di una più equilibrata distribuzione del reddito primaria e secondaria è uno dei pilastri sui cui fondare uno sviluppo economico duraturo

ca di “non interferenza” che ha caratterizzato negli ultimi anni le istituzioni comunitarie e che ha finito per generare preoccupanti fenomeni di desertificazione industriale di intere regioni, con gravi conseguenze anche sui livelli occupazionali.

Il perseguimento di una **più equilibrata distribuzione del reddito primaria** (conseguita sul mercato del lavoro, specialmente nei paesi con maggiore competitività) e **secondaria** (sostenuta da interventi fiscali e di welfare), capace di restituire potere d’acquisto e sicurezza alle famiglie, è l’altro pilastro su cui fondare uno sviluppo economico duraturo all’interno dell’Unione. La pressione concorrenziale dovuta alla rapida globalizzazione dei mercati, l’elevata mobilità dei capitali che ha spostato il peso della tassazione verso il lavoro, la compressione dei diritti sociali, l’indebolimento delle organizzazioni sindacali e della contrattazione collettiva hanno ridotto in maniera considerevole il potere contrattuale delle classi medie e hanno influito sensibilmente sulla diminuzione della quota salari nei vari paesi europei. D’altra parte, 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, e di rimediare a soluzioni di mercato che risultano 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, punti 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, alimenta, anziché ridurli, gli squilibri economici e sociali e aggrava il peso degli stessi debiti pubblici, con pesanti rischi per la tenuta stessa dell’Unione europea.

L'Italia: un'economia che non cresce

Definire uno scenario di medio termine per l'economia italiana in una fase come l'attuale è un compito non facile, che richiede di astrarre dalla congiuntura che stiamo attraversando, per guardare alle prospettive secondo un orizzonte temporale più ampio. Al tempo stesso, sappiamo che il modo in cui affronteremo il passaggio congiunturale di oggi non è indifferente rispetto alle prospettive di medio termine. La dimensione dei cambiamenti in corso è notevole e le conseguenze della crisi sulla struttura produttiva del paese condizioneranno le tendenze anche degli anni a venire. I costi della crisi in corso non si esauriscono quindi soltanto nelle perdite di prodotto attuali, ma incorporano anche le perdite future, che potranno derivare dal deterioramento della nostra struttura produttiva. Il compito delle politiche è quindi anche quello di correggere gli squilibri che sono alla base della crisi attuale.

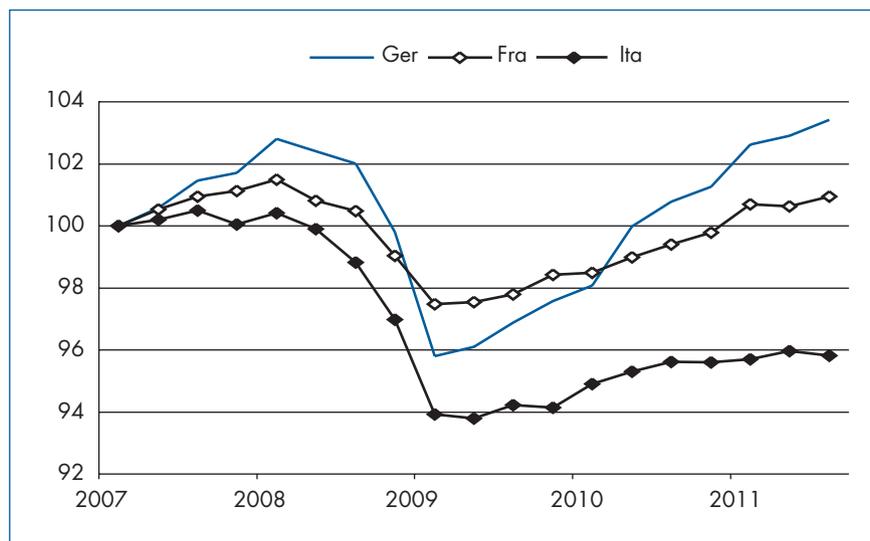
1. La stagnazione viene da lontano

L'economia italiana ha attraversato nel corso degli ultimi quindici anni un periodo estremamente deludente dal punto di vista della crescita. La frenata era già evidente prima che nel 2007 arrivasse la recessione: se già negli anni Settanta la crescita media del PIL dell'economia italiana si era posizionata al 3,6%, negli anni Ottanta si era scesi al 2,4%, negli anni Novanta all'1,6% e la tendenza al rallentamento era proseguita con una crescita media dell'1,1% all'anno nel periodo 2000-07 e dello 0,2% considerando l'intero decennio, compresa la recessione finale.

Già dalla prima metà degli anni Duemila si era quindi aperto il dibattito sulle tendenze del nostro sistema, con un confronto tra le posizioni dei "declinisti" e di quanti invece enfatizzavano gli elementi di maggiore tenuta del nostro apparato produttivo.

Di tale dibattito non si è appropriata la politica economica, arroccata sulla lettura più benevola delle tendenze del nostro sistema produttivo. Poi è arrivata la recessione e con essa si è acquisita la consapevolezza delle fragilità strutturali del nostro sistema economico: ciò che più ha impressionato non è soltanto l'intensità della contrazione del PIL nel biennio 2008-09 – cospicua ma non molto diversa da quella osservata in altri paesi – quanto il mancato recupero nel successivo biennio 2010-11, quando l'economia ha ristagnato, assestandosi sui bassi livelli di attività raggiunti durante la crisi. Un aspetto importante è rappresentato dal differenziale di crescita cumulato rispetto ai nostri maggiori partner economici, Francia e Germania, nel corso della recessione. Alla luce di tale differenziale, ci si è interrogati anche sulla eventualità che vi possano essere problemi di tenuta della costruzione europea in presenza di performance così divergenti fra i grandi paesi membri.

Figura 15. Livello del PIL in Germania, Francia e Italia (indice 2007=100).



La divaricazione delle tendenze macro fra due paesi grandi come Italia e Germania ha costituito una delle premesse al dibattito sul coordinamento delle politiche economiche nell'area euro

In effetti, nel corso degli anni Duemila si erano già osservate fasi di divergenza di alcune economie rispetto ad altri paesi aderenti alla moneta unica, ma tale divaricazione riguardava soprattutto economie piccole, non in grado di influenzare, se non in misura marginale, le scelte delle politiche economiche europee, tanto più che tali paesi avevano "deviato" dal resto dell'area euro seguendo un percorso di crescita sostenuta, una circostanza evidentemente percepita all'epoca come un fatto positivo.

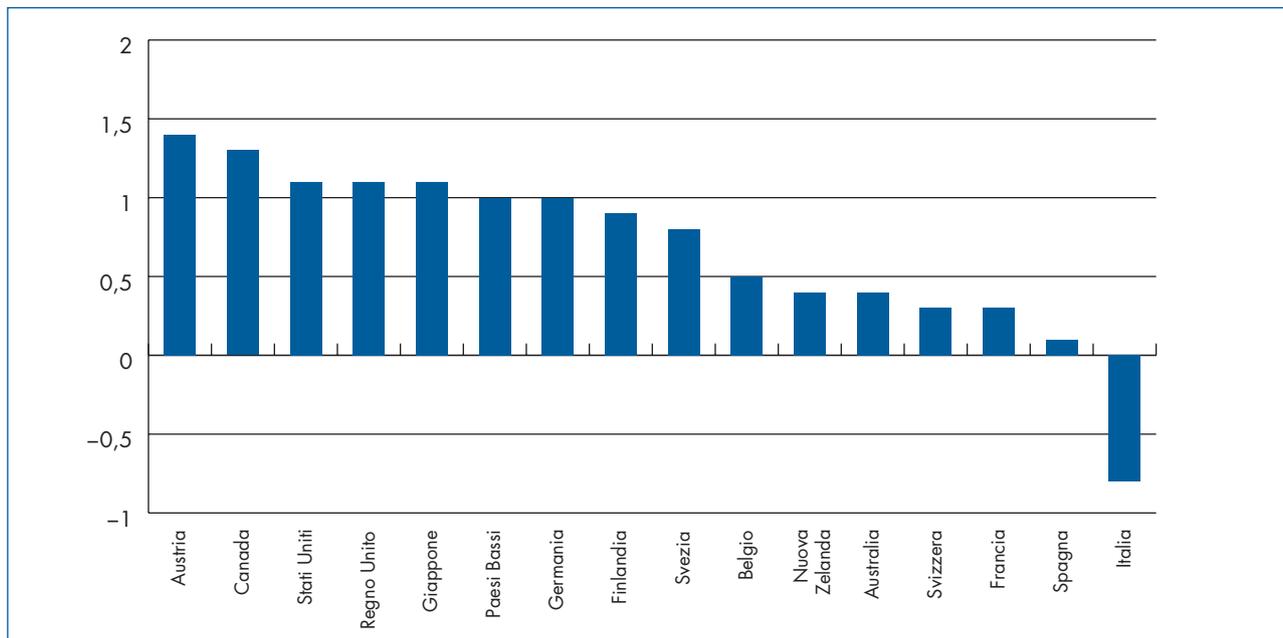
La divaricazione delle tendenze macro fra due paesi grandi come Italia e Germania ha invece costituito una delle premesse al dibattito sul coordinamento delle politiche economiche nell'area euro. Taluni vi hanno ravvisato una evidenza ulteriore a favore della tesi per cui la zona euro non sarebbe un'area monetaria ottimale, con la conseguenza che gli aggiustamenti agli shock macroeconomici tenderebbero a esplicarsi attraverso l'andamento delle quantità prodotte piuttosto che dei prezzi relativi.

Tutte le evidenze empiriche convergono nell'individuare l'origine di tali shock in una discontinuità dal lato della produttività. In particolare, nella Figura 16 si confronta la crescita della **Produttività totale dei fattori** (PTF) nelle maggiori economie OCSE. Dai dati traspare come la caduta del tasso di crescita dell'economia italiana abbia riflesso nel corso degli anni Duemila un andamento del tutto peculiare della PTF rispetto alle altre economie avanzate.

In effetti, la caduta della crescita italiana degli ultimi anni non sarebbe attribuibile a un abbassamento della crescita degli input immessi nel circuito produttivo, quanto piuttosto al mutamento di regime osservato dal lato della PTF. Questo aspetto è essenziale per qualificare le caratteristiche del rallentamento dell'economia italiana, che non sarebbe legato a problemi specifici di disponibilità e costo dei fattori produttivi. Anzi, negli anni Duemila sarebbe emersa una creazione occupazionale anche relativamente sostenuta, una volta tenu-

to conto del contesto di bassa crescita; inoltre, in Italia così come in altri paesi, il costo del capitale negli anni Duemila è stato contenuto, date le condizioni di accesso al credito molto favorevoli.

Figura 16. La crescita della PTF negli anni Duemila (var. % medie annue).



Fonte: stime OCSE.

2. Le ragioni della mancata crescita della produttività

Non vi è un consenso sulle ragioni da cui dipende la frenata della PTF dell'economia italiana. Vi è comunque una certa convergenza di vedute su un insieme di concause che potrebbero avere concorso a determinare il rallentamento del nostro paese.

In generale, i diversi elementi del dibattito si sono soffermati talvolta su aspetti relativi all'evoluzione del settore manifatturiero,

quello in cui tradizionalmente si verificano i guadagni di produttività, propendendo per una spiegazione interna al settore industriale; in altri casi le spiegazioni hanno invece enfatizzato la rilevanza di fattori esterni all'industria, più propriamente detti "di sistema". Pur essendo i diversi elementi del quadro presumibilmente interrelati fra di loro, può essere utile discuterli in successione per comodità espositiva.

2.1. La ristrutturazione dell'industria

Le spiegazioni "interne" ai settori industriali hanno sottolineato gli aspetti legati alla specializzazione produttiva e alla dimensione d'impresa, riferendoli soprattutto ai cambiamenti delle condizioni di contesto avvenuti negli anni Duemila dopo l'ingresso dell'economia cinese nel WTO e alla connessa accelerazione dei processi di internazionalizzazione produttiva. Da un canto, un'ipotesi è che la concorrenza dal lato dei costi possa avere spiazzato alcuni segmenti della nostra industria con specializzazioni prossime a quelle dei paesi emergenti, accelerando i processi di delocalizzazione o comportando l'abbandono *tout court* del mercato attraverso drastiche ristrutturazioni; questo tipo di esperienza ha caratterizzato con frequenza i settori più tradizionali, quelli propri, non a caso, del made in Italy. D'altro canto, l'organizzazione internazionale secondo filiere molto disintegrate verticalmente, affermatasi negli ultimi quindici anni, avrebbe richiesto la capacità di presidiare posizioni di leadership a livello internazionale, cosa che necessita di dimensioni superiori a quelle medie delle nostre imprese. È il superamento del modello organizzativo basato sulla specializzazione dei territori, che aiutava in passato le nostre piccole imprese a superare, attraverso "le economie di distretto", le barriere di conoscenza e presenza

Un nucleo di imprese, soprattutto di dimensione media, ha mostrato una capacità di innovazione dei prodotti e dei processi di produzione, ma il rilievo di questo gruppo di imprese sul complesso dell'industria non è stato sufficiente a compensare le perdite dei settori in maggiore difficoltà

sui mercati con cui si sarebbero potute scontrare a causa della ridotta dimensione.

Di tali ordini di problemi vi era del resto già da tempo consapevolezza nel dibattito sulla nostra struttura produttiva e, in particolare, già dagli anni Novanta alcune riforme della fiscalità avevano cercato di sostenere la ricapitalizzazione delle imprese (attraverso la Dual Income Tax o DIT) in un contesto che si manteneva altamente dipendente dalle risorse finanziarie concesse dal settore del credito. È in questa situazione che il sistema industriale si è trovato esposto alla pressione della competizione internazionale in condizioni sfavorevoli, descrivendo pertanto un arretramento dei livelli produttivi e perdendo quote di mercato. Un nucleo di imprese, soprattutto di dimensione media, ha in effetti mostrato una capacità di innovazione dei prodotti e dei processi di produzione, ma il rilievo di questo gruppo di imprese sul complesso dell'industria non è stato sufficiente a compensare le perdite dei settori in maggiore difficoltà.

Vi è altresì da segnalare come alcuni segmenti dell'industria italiana, al pari di quanto accaduto in altre economie avanzate, abbiano "spostato" i propri investimenti, adottando strategie di delocalizzazione della produzione. In una certa misura, parte dell'accumulazione e della crescita della PTF mancante in Italia si sarebbe prodotta all'estero.

2.2. I fattori di sistema

Se le fragilità del nostro sistema industriale hanno certamente avuto un ruolo nel bloccare il processo di crescita della PTF, è anche vero che il "sistema paese" non ha fatto molto per sostenere i produttori che negli anni Duemila si trovavano a fronteggiare una concorrenza internazionale più agguerrita.

Il peso dell'eccesso di carico regolatorio, i costi della burocrazia e le carenze del sistema giudiziario sono divenuti degli ostacoli difficilmente sormontabili in un contesto dove la concorrenza si gioca su scala globale

Le imprese hanno continuato a registrare costi elevati per l'acquisto di input da settori che seguitano a operare in regime di concorrenza solo parziale. Tali settori sono caratterizzati quindi da livelli più alti dei costi unitari a fronte dei più bassi livelli di produttività prevalenti nei paesi che presentano un maggiore grado di apertura al mercato e valori più elevati del *mark-up* sui costi unitari. L'ipotesi del deficit di concorrenza si estende a un ampio numero di settori produttori di beni e servizi acquistati come input dal settore manifatturiero. Si tratta di settori "problematici", individuati nella letteratura fra i servizi a rete, come energia, gas, telecomunicazioni, trasporto ferroviario, autostrade e servizi oligopolistici, quali quelli finanziari e assicurativi; il commercio e le professioni.

A ciò si aggiungono le carenze della sfera "pubblica": il peso dell'eccesso di carico regolatorio, i costi della burocrazia e le carenze del sistema giudiziario sono divenuti degli ostacoli difficilmente sormontabili in un contesto dove la concorrenza si gioca su scala globale.

Più in generale, è emerso un problema di incapacità dell'intero sistema a cogliere le opportunità di crescita della produttività che sarebbero potute derivare dall'innovazione legata all'Information and Communication Technology (ICT), di cui hanno beneficiato molti paesi a partire dagli anni Novanta, con accelerazioni della produttività in diversi settori dei servizi utilizzatori di tali tecnologie, come il commercio o i servizi bancari e assicurativi. Analisi sul tema hanno individuato, tra i fattori che hanno ostacolato la crescita della produttività anche in questi settori, il limitato grado di concorrenza fra le imprese, solitamente ritenuto una precondizione per un pieno adeguamento ai nuovi standard tecnologici. Tra i fattori che possono avere ostacolato la crescita della PTF negli anni Duemila vi potrebbe anche essere il fatto che la cre-

scita dello stock di capitale è stata distorta verso la componente delle costruzioni. L'attrazione di risorse da parte del circuito dell'immobiliare avrebbe di fatto realizzato uno "spiazzamento" parziale di investimenti in altri comparti, in cui la pressione della concorrenza internazionale aumentava l'incertezza sui rendimenti futuri. Si tratta di un fenomeno che del resto ha caratterizzato molti paesi, talora – si pensi all'esperienza della Spagna o dell'Irlanda – in misura ben più pronunciata rispetto al caso dell'Italia. L'investimento in immobili tipicamente non incorpora cambiamenti di tecnologia in grado di sostenere la crescita della PTF. Importante poi il tema, ampiamente sottolineato dagli studi sui processi di crescita, dell'istruzione. In un sistema economico internazionale che si è sviluppato lungo le direttrici delle tecnologie, dell'informazione e dell'internazionalizzazione il capitale umano svolge un ruolo cruciale. L'Italia soffre di uno svantaggio storico nei livelli di istruzione rispetto agli altri paesi sviluppati; tale svantaggio ha radici di lungo periodo e negli ultimi due decenni non si è colmato nemmeno in termini di livelli formali di istruzione. Le analisi dell'OCSE indicano peraltro che, anche a parità di anni di istruzione formale, i livelli di preparazione degli studenti italiani sono in molti casi inferiori e questo accresce ulteriormente il divario rispetto agli altri paesi.

3. Le conseguenze

3.1. Sulla posizione competitiva

Una immediata conseguenza della stagnazione della produttività italiana rispetto ai partner è stata rappresentata dalla costante perdita di competitività da parte del nostro sistema produttivo. In un contesto di inflazione molto bassa, come è stato il decen-

nio di avvio dell'euro, e a causa della fase di eccezionale moderazione salariale che ha caratterizzato il paese leader dell'area euro, la Germania, i differenziali nelle dinamiche del costo del lavoro non sono riusciti a compensare i divari cumulati dal lato della produttività. Si è così determinata una divaricazione nell'andamento relativo del Costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP), che ha portato a un perdita sostanziale di competitività dell'economia italiana rispetto all'economia tedesca.

Tale esito trova riscontro nelle divergenze dell'andamento delle partite correnti: a fronte dell'ampio surplus dei conti con l'estero della Germania, l'Italia, insieme agli altri paesi della "periferia", che oggi subiscono l'attacco dei mercati, ha registrato ancora nel 2011 un saldo delle partite correnti ampiamente deficitario. Tale risultato è tanto più preoccupante se si considera la fase di recessione dell'economia in cui si è prodotto.

Figura 17. Costo del lavoro. Settore manifatturiero (indice 1998=100).

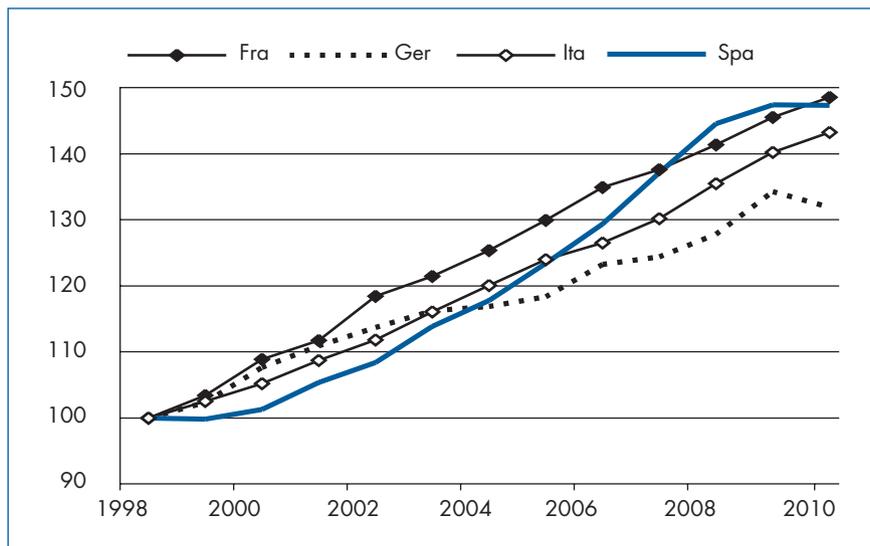
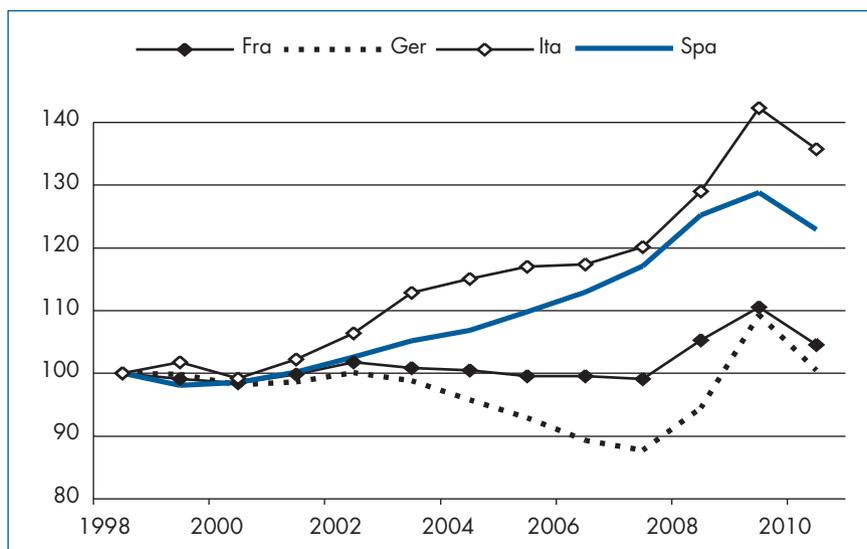


Figura 18. CLUP. Settore manifatturiero (indice 1998=100).



*Tra il 2007 e il 2011
il potere d'acquisto dei
redditi delle famiglie
italiane si è ridotto
di quasi il 5%*

3.2. Sul potere d'acquisto delle famiglie

Gli esiti del quadro descritto sono poi disastrosi quando se ne prendano in considerazione le conseguenze dal punto di vista delle famiglie. La stagnazione della produttività ha evidentemente condizionato la crescita dei salari reali nell'intero decennio passato, determinandone una variazione modesta, che tende ad azzerarsi se poi il calcolo tiene conto degli effetti dell'aumento della pressione fiscale sui redditi da lavoro. Se nella prima parte del decennio la debole dinamica retributiva veniva almeno in parte compensata da una certa creazione di posti di lavoro, il quadro si è ulteriormente deteriorato dal 2008, quando anche l'occupazione ha invertito la rotta. Nel complesso, tra il 2007 e il 2011 il potere d'acquisto dei redditi delle famiglie italiane si è ridotto di quasi il 5%. La contrazione dei consumi è stata legger-

mente inferiore, perché le famiglie hanno cercato di contenere l'entità della caduta del reddito riducendo i risparmi. Non è detto che tale comportamento si protragga in futuro, considerate anche le maggiori difficoltà di accesso al credito per le famiglie: in presenza di vincoli di liquidità, è possibile che molte famiglie tendano anche ad accumulare uno stock di risparmio precauzionale, diversamente da quanto accaduto durante gli anni Duemila.

La restrizione fiscale del biennio 2012-13 anticipa una ulteriore riduzione del potere d'acquisto delle famiglie, con il rischio di scioglimento di un numero crescente di nuclei familiari verso condizioni di povertà.

4. Le eredità degli anni Duemila

Alla luce delle tendenze sintetizzate nei precedenti paragrafi, si comprende come l'azione della politica economica italiana sia chiamata ad affrontare questioni importanti e complesse ereditate dal particolare percorso seguito nel corso degli anni Duemila. Come anche in altri paesi, vi sono evidenze di un possibile eccesso strutturale di capacità produttiva, per cui lo stock di capitale disponibile risulterebbe di fatto sottoutilizzato, in presenza di un abbassamento dei livelli della domanda che per l'Italia si dimostra di carattere permanente. La presenza di uno **stock di capitale strutturalmente in eccesso** fa da premessa al processo di deindustrializzazione in corso nel paese. Con la crisi, l'industria italiana ha registrato una contrazione clamorosa dei livelli della produzione, soprattutto nei settori dell'industria e delle costruzioni. Attività che già soffrivano per la perdita di competitività internazionale si sono improvvisamente ritrovate dinanzi a un abbassamento dei livelli della domanda estera, cui si è cumulata la più recente contrazione della domanda interna. In altri settori, si è

In mancanza di una accelerazione significativa nella crescita della produttività, il riequilibrio della posizione competitiva dell'economia italiana dovrebbe passare attraverso una fase di sostanziale deflazione salariale

verificato un aggiustamento definitivo della domanda, interna ed estera, in funzione del cambiamento delle condizioni di accesso al credito; è questo ad esempio il caso di tutto l'indotto dell'edilizia. Si è così rapidamente formato uno stock di capacità produttiva strutturalmente eccedente i fabbisogni del ciclo produttivo nel settore delle costruzioni e in tutti i settori industriali dell'indotto. L'eccesso di capacità produttiva formatosi negli anni passati condiziona le prospettive degli investimenti dei prossimi anni e ostacola quindi anche il rinnovo dello stock di capitale esistente, aggravando in tal modo il gap tecnologico nei confronti dei concorrenti internazionali.

Il secondo punto, di cui abbiamo già discusso, è quello del **deterioramento della posizione competitiva** dell'industria e dell'accumulo di un elevato disavanzo delle partite correnti. Il riequilibrio della nostra posizione competitiva dal lato dei costi è un aspetto particolarmente problematico, considerata la crescita bassissima del CLUP industriale nelle economie dell'area tedesca, dove la crescita salariale procede a ritmi contenuti, mentre la produttività dell'industria prosegue a buoni ritmi.

In mancanza di una accelerazione significativa nella crescita della produttività, il riequilibrio della posizione competitiva dell'economia italiana dovrebbe passare attraverso una fase di sostanziale deflazione salariale. Tale ipotesi, oltre che poco realistica, rappresenterebbe l'esito di uno scenario macroeconomico debolissimo e non va considerata come una strategia auspicabile. D'altronde, nell'esperienza dei paesi dove la flessibilità dei mercati è elevata, la risposta a shock asimmetrici subiti da particolari aree passa solitamente anche attraverso la mobilità della forza lavoro, ovvero tramite espulsione di lavoratori in eccesso dal territorio, con conseguenti cadute del prodotto potenziale dell'area. È certamente questa un'ipotesi che inizia a trovare qualche riscontro anche in Ita-

lia, soprattutto fra i segmenti di giovani più scolarizzati, e che non costituisce certamente un passaggio risolutivo, ma piuttosto un fattore di ulteriore aggravamento dei problemi.

Peraltro, proprio la formazione di un eccesso di capacità produttiva di dimensioni rilevanti sta determinando un **ritardo negli investimenti del paese**. Tale eccesso scoraggerà inoltre gli investimenti delle imprese nei prossimi anni. In generale, il ciclo degli investimenti in Italia sarà sotto tono ancora a lungo. Questo evidentemente è un problema, vista l'esigenza di rilanciare la produttività dell'industria. Molte innovazioni sono difatti prevalentemente incorporate nei macchinari e i cambiamenti di carattere tecnologico richiedono solitamente un ciclo degli investimenti. Si deve tenere del resto presente che l'ultimo ciclo degli investimenti in Europa risale al 2005-07; sono quindi oramai trascorsi cinque anni dall'ultima fase di incremento dello stock di capitale. Gli investimenti del 2013-15, per le imprese che li effettueranno, rappresenteranno quindi l'occasione per introdurre una nuova generazione di macchinari. Da questo punto di vista, quindi, i paesi in ritardo nel ciclo possono ritrovarsi ad affrontare un incremento nel divario tecnologico rispetto alle economie più forti, dove il ricambio dello stock di capitale sta già iniziando.

Al tema del ritardo negli investimenti delle imprese si associa quello del ritardo negli investimenti pubblici. La crisi ha inciso sui conti pubblici, inducendo le autorità di politica economica, soprattutto gli enti locali, a ridurre la spesa per investimenti; è questo un aspetto molto importante soprattutto per le aree del paese che già si caratterizzano per un significativo ritardo in termini di dotazione infrastrutturale.

Vi è poi la questione dell'**indebitamento del settore privato**. L'Italia storicamente era un paese caratterizzato da un tasso di risparmio delle famiglie elevato e da un grado di indebitamen-

to estremamente contenuto nel confronto internazionale. A fronte di una quota salari costantemente in calo dagli anni Settanta e di un aumento generale della disegualianza, la quota di consumi privati sul PIL è rimasta sostanzialmente stabile. Questo è stato possibile, da un lato, grazie alla riduzione della propensione al risparmio – passata dal 17% del PIL del 1995 a poco più dell'8% di prima della crisi – e, dall'altro, attraverso un consistente aumento dell'indebitamento delle famiglie. Anche nel nostro paese nel corso degli anni Duemila il grado di indebitamento delle famiglie ha dunque iniziato a correre. Nell'ultimo decennio, la crescita dei prestiti alle famiglie italiane è stata pari in media all'11,5% annuo, valore superiore a quello osservato nell'area euro. Nonostante la crescita osservata nel periodo, a causa del più contenuto livello di partenza fino a prima della crisi il debito complessivo delle famiglie italiane era pari al 50% del reddito disponibile, un valore nettamente inferiore a quello registrato sia nell'area euro (intorno al 90%) sia in gran parte dei paesi industrializzati. I motivi della crescita dell'indebitamento sono molti ed è difficile individuare una spiegazione univoca.²⁶ Tuttavia, non si può negare che la disegualianza abbia giocato un ruolo. Infatti, la forte crescita dell'indebitamento delle famiglie italiane ha riguardato prevalentemente un incremento degli importi medi a carico delle famiglie già indebitate piuttosto che un'accresciuta partecipazione al mercato del credito. Nel complesso, la percentuale di famiglie italiane indebitate ha oscillato intorno al 20% nella metà degli anni Novanta, evidenziando solo una modesta tendenza al rialzo a partire dal 2002, determinata per buona parte dall'aumento del credito al consumo.²⁷ È in quest'ultima categoria che si è osservato l'incremento di partecipazione più elevato da parte delle famiglie del quartile di reddito più basso.²⁸

²⁶ Ricordiamo, tra le altre cose, il lungo periodo di bassi tassi di interesse reali associato a un costante rialzo del prezzo degli immobili. Non va poi dimenticato il processo di deregolamentazione che ha fatto seguito all'introduzione del Testo unico in materia bancaria e creditizia del 1993, che ha consentito alle banche di adattare le condizioni di offerta alle preferenze delle famiglie. Tra questi, citiamo l'aumento del rapporto tra finanziamento e valore dell'immobile e l'allungamento della durata dei mutui.

²⁷ Mentre la quota di famiglie con un mutuo si è mossa con il ciclo del mercato immobiliare, riportandosi prima della crisi ai livelli di metà anni Novanta, le famiglie che fanno ricorso al credito al consumo sono aumentate dal 9% del 1995 al 13%.

²⁸ Banca d'Italia, *L'indebitamento delle famiglie italiane*, in "Bollettino Economico", 52/2008, pp. 23-25.

La dimensione del nostro debito pubblico è tra i fattori che hanno sollecitato le tensioni dei mercati finanziari, spingendo l'Italia verso una fase di politiche fiscali eccezionalmente restrittive

La riduzione del tasso di risparmio avvenuta in Italia negli ultimi anni è ragione di preoccupazione, considerate l'erosione dello stock di ricchezza avvenuta a seguito della crisi e la fase di stretta creditizia in corso. Entrambe le circostanze possono giustificare un aumento del tasso di risparmio nei prossimi due anni, che andrebbe ad aggravare l'entità della caduta dei consumi, sul cui andamento già pesano le conseguenze della stretta fiscale.

Un maggiore tasso di risparmio delle famiglie rappresentava in passato una contropartita dell'elevato **stock di debito pubblico** dell'economia italiana. La graduale riduzione del rapporto debito/PIL avvenuta nel corso degli anni Duemila è stata interamente compensata dal rimbalzo avvenuto nel 2009, che ci ha ricondotti sui massimi della metà degli anni Novanta, cioè intorno al 120% del PIL. La dimensione del debito ha penalizzato l'Italia nel corso della crisi, impedendoci di adottare misure di carattere espansivo nella fase più acuta di caduta della domanda. La dimensione del nostro debito pubblico è tra i fattori che hanno sollecitato le tensioni dei mercati finanziari, spingendo l'Italia verso una fase di politiche fiscali eccezionalmente restrittive: i mercati stanno prestando un'attenzione elevata ai problemi di stabilizzazione del debito nel lungo periodo, alla luce della riduzione del tasso di risparmio delle famiglie e del contestuale deterioramento dei conti con l'estero prodottosi negli ultimi anni.

5. Stabilizzazione del debito e regole europee

Nel corso degli ultimi anni abbiamo perso quanto guadagnato in termini di riduzione del rapporto debito pubblico/PIL a partire dalla metà degli anni Novanta.

Persistono forti elementi di incertezza riguardo alla sostenibilità sociale ed economica delle politiche che l'Italia sta adottando

L'eredità di uno stock di debito elevato richiede quindi particolare prudenza nella gestione dei conti pubblici. I recenti cambiamenti nelle regole europee, che enfatizzano l'esigenza di una traiettoria rapidamente decrescente del rapporto debito/PIL nei paesi in cui questo è più elevato, e l'aumento delle pressioni dei mercati comportano che gli sforzi di consolidamento dei conti non potranno subire un allentamento nei prossimi anni. L'entità della stretta fiscale già realizzata con le manovre del 2011, e quella in corso nel 2012, è comunque significativa. Dal punto di vista della blindatura dei saldi, negli ultimi mesi sono quindi stati compiuti dei progressi significativi. Persistono però forti elementi di incertezza riguardo alla sostenibilità sociale ed economica delle politiche che l'Italia sta adottando. Non stupisce quindi che, nonostante la dimensione della correzione fiscale in corso, le valutazioni dei mercati finanziari circa la sostenibilità del debito pubblico italiano, per come sono misurate dall'andamento degli spread pagati dai titoli del nostro debito pubblico, evidenzino ancora un elevato grado di incertezza.

Tra l'altro, a rendere più complessa la gestione dei problemi innescati dalla crisi concorrono anche le stesse regole europee, che impongono una fase di restrizione fiscale contemporanea in tutti i paesi, ivi inclusi quelli più virtuosi, nell'orizzonte temporale più prossimo, data l'esigenza di conseguire l'obiettivo del pareggio di bilancio. Se tutti i governi dell'area euro dovessero contemporaneamente implementare una correzione fiscale, gli effetti sull'Italia potrebbero essere marcati. Il problema della sostenibilità intertemporale del debito non può quindi prescindere dall'analisi delle decisioni di politica economica prese dagli altri paesi europei. È evidente che una correzione simultanea dei conti pubblici – così come prevista dalle nuove norme europee – rischia di

avere un pesante effetto recessivo, ben più grave di quello stimato dai singoli governi nella predisposizione dei piani di rientro. Le regole europee evidenziano dunque problemi di coordinamento fra le politiche dei diversi paesi, in una fase in cui sarebbe invece opportuno che le conseguenze dell'aggiustamento fiscale in corso nei paesi della periferia potessero venire almeno in parte attenuate da una fase di sostenuta crescita della domanda nelle altre economie.

A questo si deve aggiungere che la fase di crisi che ha colpito i paesi della periferia rappresenta il classico esempio di eterogeneità delle condizioni economiche dei paesi che condividono la moneta unica e rispetto ai quali vi è storicamente un problema di limiti negli strumenti della politica economica a disposizione dei governi nazionali, tanto più se la crisi per essere fronteggiata richiede politiche di bilancio di segno restrittivo. La BCE, a sua volta, ha armi spuntate rispetto a shock di natura asimmetrica. Essa non è in grado di fare politiche *ad hoc* per singoli paesi: il suo sistema di riferimento è solo l'unione monetaria nel suo insieme. Nel complesso quindi gli shock asimmetrici presentano per i paesi piccoli un rischio di insufficiente stabilizzazione (se sono colpiti) o di destabilizzazione (se sono colpiti altri), ma anche per i paesi grandi ci sono problemi di stabilizzazione incompleta, visto che il loro PIL è comunque una frazione di quello della unione monetaria.

In sintesi, i paesi della periferia europea non solo affrontano una crisi senza poter ricorrere a misure anticicliche, ma si ritrovano anche all'interno di un'area valutaria che non si è dotata di strumenti per affrontare crisi circoscritte a singole economie e che, anzi, sta addirittura accogliendo regole tali da indurre le economie più forti a adottare politiche di segno restrittivo!

6. Esercizi di convergenza

La persistenza delle tensioni sui titoli di Stato italiani, nonostante l'ampia correzione fiscale realizzata, indica che i dubbi dei mercati finanziari risentono anche del prevalere di aspettative di bassa crescita dell'economia italiana nei prossimi anni, legate anche agli squilibri cumulati durante gli anni Duemila. Occorre ribadire che le stime della crescita potenziale dell'economia italiana si posizionano attualmente su valori bassissimi, vicini a zero. La caduta della crescita potenziale comporta, oltre alle scontate conseguenze dal punto di vista dell'andamento dei redditi delle famiglie, anche maggiori difficoltà in termini di consolidamento dei conti pubblici.

Se le aspettative sono di una fase di stagnazione, allora gli obiettivi sul saldo si fanno stringenti. L'algebra della stabilizzazione del debito suggerisce difatti che quanto maggiore è la crescita di un paese, tanto maggiore è il livello del deficit pubblico che questo può permettersi, compatibilmente con un dato obiettivo circa l'andamento del rapporto debito/PIL.

L'aspetto della crescita diviene poi ancora più importante considerando che le nuove regole europee dettano anche i tempi per la convergenza del rapporto debito/PIL verso la soglia del 60%, imponendo una flessione pari a un ventesimo della distanza da tale target.

Questo comporta l'esigenza di miglioramenti dei saldi la cui dimensione risulta tanto maggiore quanto minori sono i tassi di crescita dell'economia e quanto più elevato è il livello del rapporto debito/PIL. Poiché la dimensione della stretta fiscale necessaria per conseguire i target desiderati è significativa, si palesa il rischio di un avvistamento, con manovre restrittive che, peggiorando le prospettive di sviluppo, determinano poi a loro

Le stime della crescita potenziale dell'economia italiana si posizionano attualmente su valori bassissimi, vicini a zero

volta la necessità di ulteriori correzioni. Il fatto di dovere essere più rigorosi sui saldi in condizioni di minore crescita non è esente da implicazioni di carattere sociale, considerato che la caduta della crescita potenziale pesa sui redditi delle famiglie e riduce strutturalmente le entrate dello Stato e quindi anche le risorse a disposizione per finanziare nel medio termine il sistema di welfare.

Vi è poi un altro aspetto da menzionare, relativo al fatto che un dato livello del saldo può discendere da una diversa combinazione tra saldo primario ed entità della spesa per interessi. La questione della relazione che intercorre tra il livello dei tassi d'interesse e il tasso di crescita dell'economia assume un significato particolare all'interno di un'area valutaria in cui i paesi appartenenti presentano performance diverse in termini di crescita. Difatti è possibile che nel medio termine il paese più debole si trovi a subire conseguenze sfavorevoli della crescita altrui per effetto del maggiore livello dei tassi d'interesse che questa comporta. In tal modo, la combinazione "crescita-tassi d'interesse" potrebbe divenire sfavorevole per economie come quella italiana che crescono meno della media, aumentando il livello del saldo primario necessario per conseguire gli obiettivi sul debito. A ciò si devono poi aggiungere le tensioni che derivano dall'elevato premio al rischio richiesto dai mercati per finanziare il nostro debito pubblico. Nel lungo periodo i valori dello spread non dovrebbero persistere sui livelli degli ultimi mesi, o perché le infauste eventualità che giustificano il livello dello spread si vengono a materializzare effettivamente, cosa che ci porterebbe a discutere di ben altri scenari, inclusa la dissoluzione della moneta unica o il consolidamento del nostro debito pubblico, oppure perché invece proprio il fatto che tali eventi non si materializzino a lungo andare dovrebbe spingere i mercati a ridurre la probabilità assegnata agli eventi

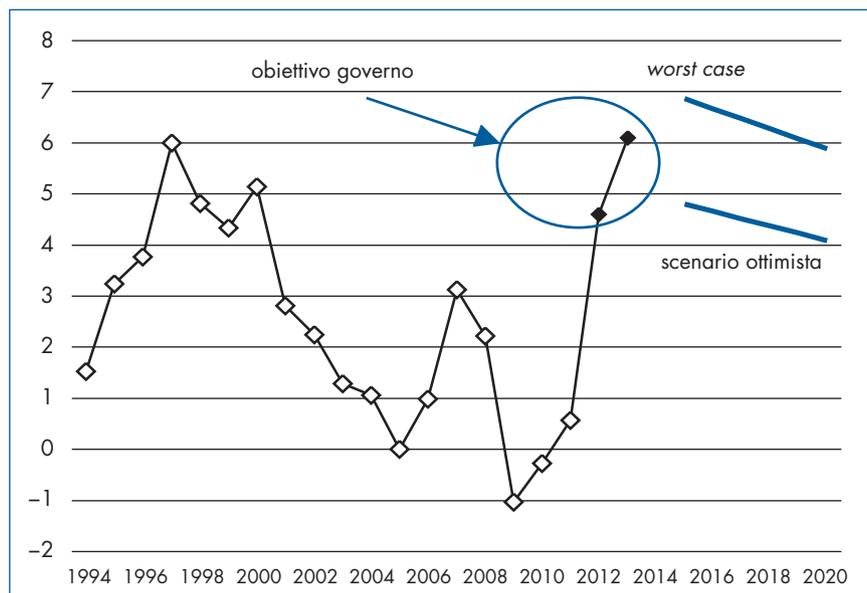
meno favorevoli. È però probabile che per qualche tempo, anche nell'ipotesi più favorevole, gli spread restino su livelli più alti rispetto ai valori nulli osservati sino a prima della crisi. Si comprende quindi come i vincoli alle decisioni di finanza pubblica, impliciti nel profilo di riduzione del debito definito dalle regole europee, necessitino di uno sforzo, in termini di valore del saldo primario in rapporto al PIL, che dipende dal mix fra crescita e tassi d'interesse che si verificherà negli anni a venire. A seconda delle ipotesi su queste due variabili, si calcolano valori molto diversi del saldo primario necessario per conseguire gli obiettivi. Si possono quindi dare combinazioni anche molto diverse. Senza esplorarle tutte, a scopo esemplificativo possiamo fare riferimento a due scenari "estremi", definiti comunque da valori non implausibili delle variabili in gioco:

1. il primo caso, che definiamo **scenario ottimista**, è caratterizzato da un livello del costo medio del nostro debito pubblico pari al 4,5%, a fronte di un tasso di crescita dell'economia che si porta su un trend del 2% all'anno (in entrambi i casi l'inflazione è posta pari al 2%): si tratta dello scenario in cui il consolidamento delle attese sui conti pubblici porta di fatto a una chiusura dello spread, accompagnata da un esito positivo delle riforme, tale da innalzare decisamente la crescita rispetto ai ritmi conosciuti nel corso degli ultimi venti anni. Valendo tale ipotesi, l'Italia dovrebbe mantenere nei prossimi anni **un avanzo primario intorno al 3% del PIL** per conseguire la discesa del rapporto debito/PIL alla velocità richiesta. Interessante notare che a tale saldo primario corrisponderebbe un deficit quasi prossimo al 2% del PIL, cioè più elevato del pareggio di bilancio che rappresenta l'altro obiettivo delle regole europee. Ne consegue quindi che nell'ipotesi di uno scenario di rilancio della crescita l'obiettivo di conver-

- genza del rapporto debito/PIL è più che conseguito e risulta ridondante rispetto a quello del pareggio di bilancio;
2. nella seconda opzione, lo scenario pessimista (*worst case*), la crescita si mantiene pari a zero (che comunque configura un miglioramento rispetto a quanto visto fra il 2007 e il 2011 e, sulla base delle previsioni attuali, sino a tutto il 2012-13). In questo scenario, la situazione italiana in termini di crescita manifesterebbe un divario rispetto alle altre maggiori economie dell'area euro; pertanto, alla debolezza del nostro tasso di crescita non si potrebbe fare corrispondere necessariamente nel lungo periodo un livello altrettanto basso dei tassi d'interesse. Se a ciò aggiungiamo la richiesta di un premio al rischio sui nostri titoli di Stato, possiamo assumere un livello del costo medio del debito pubblico a regime del 5,5% (che comunque è un livello inferiore ai rendimenti dei BTP negli ultimi mesi). Valendo la combinazione "crescita-tassi d'interesse" qui descritta, l'Italia avrebbe bisogno nei prossimi dieci anni, per ottenere una riduzione del rapporto debito/PIL come quella desiderata dalle regole europee, di **un surplus primario superiore al 6% del PIL**. Tale livello del primario, tra l'altro, porterebbe il saldo complessivo a realizzare addirittura un surplus: nelle ipotesi dello scenario pessimista, difatti, l'obiettivo di convergenza del rapporto debito/PIL è più stringente rispetto al pareggio di bilancio, per il quale sarebbe sufficiente un livello del primario leggermente più basso.

I livelli del primario necessari per garantire la discesa del rapporto debito/PIL alla velocità richiesta dal *fiscal compact* sono illustrati nella Figura 19, in cui si mostra l'andamento storico del saldo primario dell'Italia sino al 2011, gli obiettivi indicati dal governo per gli anni 2012-13 e il livello del saldo primario necessario sulla base delle due ipotesi sopra discusse.

Figura 19. Saldo primario necessario per soddisfare i vincoli del *fiscal compact* (dati in % del PIL).



Ora, si deve osservare come il percorso attuale di politica economica dell'Italia punti esattamente a realizzare un livello del saldo primario dell'ordine che abbiamo quantificato nel *worst case*. Le stime ufficiali prodotte lo scorso mese di dicembre prevedono infatti per il 2013 un saldo programmatico in pareggio ottenuto grazie a un surplus primario dell'ordine del 6% del PIL: correggendo tale saldo per gli effetti del ciclo economico, si calcola un livello strutturale del surplus primario anche superiore al 7%, quindi addirittura eccedente i valori necessari per condurci a rispettare gli obiettivi europei.

L'ambizione dello schema di *policy* perseguito sta evidentemente nel fatto che con un approccio così drastico si punta a forzare la discesa dello spread, limitando l'aumento della spesa per interes-

si. Per ottenere tale obiettivo si insiste anche su misure che possano aumentare la crescita potenziale, in modo da assecondare ulteriormente la credibilità dell'azione di governo. Sarebbe in altri termini auspicabile che la blindatura dei conti, ottenuta attraverso un livello del saldo primario coerente con le assunzioni del *worst case*, potesse servire a condurre il sistema economico verso una situazione più simile a quella descritta nell'ipotesi ottimista, in modo da richiedere *ex post* uno sforzo fiscale al paese inferiore rispetto ai programmi del governo.

Ci si deve però anche domandare cosa accadrebbe se la strategia non funzionasse, ad esempio perché l'economia resta molto debole, assecondando attese di bassa crescita, e quindi di difficoltà per i conti pubblici, tali da contagiare il livello dei tassi d'interesse. Ci si chiede in altri termini se l'economia italiana sarebbe in grado effettivamente di sostenere per un certo numero di anni un primario dell'ordine del 6-7% del PIL in condizioni di recessione.

Il grado di realismo di tale scenario non è agevole da valutare, per il semplice fatto che non disponiamo di esperienze analoghe, almeno nella storia recente: il Belgio mantenne per sei anni, fra il 1997 e il 2002, un primario mediamente pari al 5,8% del PIL, ma in condizioni di ciclo internazionale ben diverse dalle attuali, specie sino al 2000; all'incirca nello stesso periodo, fra il 1997 e il 2000, l'Italia fu capace di mantenere per un quadriennio un surplus primario mediamente del 5,1% del PIL; la Finlandia registrò fra il 2000 e il 2002 un intero triennio con un saldo primario mediamente al 5,8%.

Si coglie in sostanza come la strategia che punta a raggiungere i target di finanza pubblica più ambiziosi a qualunque costo rappresenti una strada inesplorata, soprattutto per un paese che viene già da una fase di ampia contrazione dei livelli del prodot-

to. Questa strategia non è necessariamente la meno rischiosa, nella misura in cui proprio la dimensione della correzione fiscale in atto è tale da porre quesiti circa la sua sostenibilità economica e sociale. In altri termini, può darsi il caso in cui anche con un surplus primario sopra il 6% del PIL le attese dei mercati non migliorino, proprio per effetto dei costi sociali che tale politica comporta.

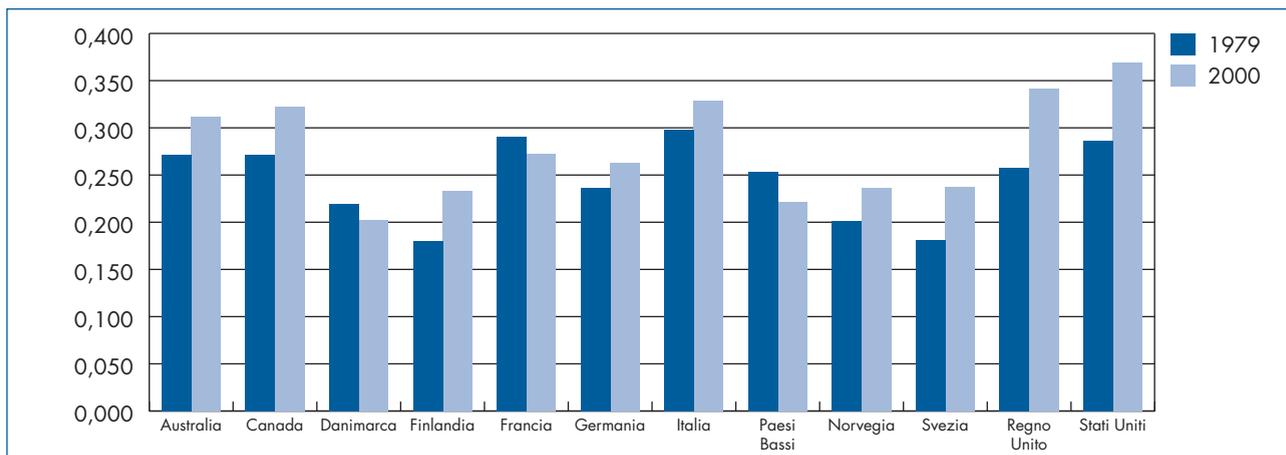
Per questa ragione, l'ipotesi di un aggiustamento della finanza pubblica italiana non può essere scissa dall'adozione di misure in grado di innalzare in misura significativa e credibilmente la crescita potenziale dell'economia.

Le diseguglianze e il ruolo dello Stato sociale

1. Trent'anni di crescita delle diseguglianze

Il periodo che va dalla fine degli anni Settanta alla crisi economica del 2008 è stato un'epoca di crescita e aumento del benessere per quasi tutti i paesi dell'area OCSE: il reddito disponibile delle famiglie è aumentato in media dell'1,7% annuo. Tuttavia, non tutti i redditi, all'interno dei diversi paesi, sono cresciuti allo stesso ritmo: la crescita è stata più forte per le code alte della distribuzione e più debole per i percettori di redditi bassi. Le crescite più squilibrate si sono verificate nei paesi anglosassoni (Stati Uniti e Gran Bretagna) già a partire dagli anni Ottanta, in alcuni paesi europei, tra i quali l'Italia, negli anni Novanta, e hanno infine interessato durante l'ultimo decennio paesi tradizionalmente egualitari come la Germania, la Danimarca, la Svezia e altri paesi nordici (Figura 20).

Figura 20. Indice di concentrazione dei redditi disponibili nel 1979 e nel 2000.



Fonte: M. Franzini, M. Raitano, *Diseguglianze economiche. Tendenze, meccanismi e politiche*, Rapporto NENS, novembre 2009, p. 2.

La conseguenza di questa "crescita regressiva" è oggi una distribuzione dei redditi che nei paesi europei, così come nella generalità dei paesi OCSE, risulta molto più diseguale rispetto a quella degli anni Ottanta. In media, il coefficiente di concentrazione di Gini per la media dei paesi OCSE è passato da 0,29 di metà anni Ottanta a circa 0,316 nel 2008.

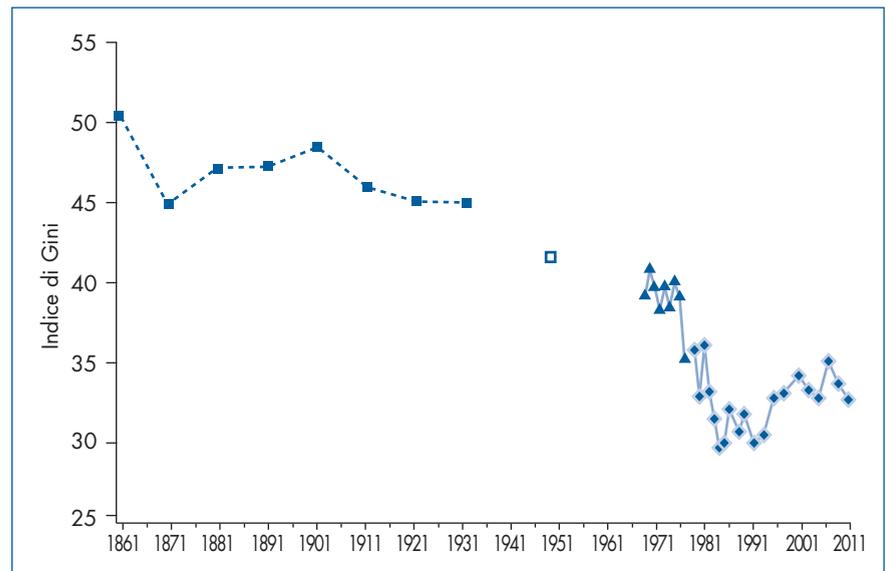
L'Italia non fa eccezione In Italia, l'indice di concentrazione segna un aumento da circa 0,3 nella prima metà degli anni Ottanta a circa 0,34 in tempi recenti.²⁹ Questo incremento è tanto più significativo, in quanto nel più lungo periodo si è invece verificata una notevole riduzione delle diseguaglianze,³⁰ come sintetizzato nella Figura 21. A partire dall'Unificazione e per oltre un secolo, i divari fra le classi sociali sono diminuiti (si veda il lungo trend della linea discendente), il che vuol dire che della crescita economica hanno beneficiato in misura proporzionalmente maggiore quanti appartenevano alle classi più umili. Fra gli anni Ottanta e Novanta del Novecento, si è invece prodotta una rottura forse epocale (sintetizzata dalla più breve linea ascendente). Più in dettaglio, per l'epoca repubblicana i dati mostrano un calo significativo della diseguaglianza fra l'inizio degli anni Settanta e i primi anni Ottanta, a eccezione del biennio 1978-79. La fase di riduzione della diseguaglianza coincide con l'inizio del cosiddetto "autunno caldo", periodo in cui sindacati e lavoratori premevano per retribuzioni fortemente egualitarie. Questa spinta perequativa nella distribuzione delle risorse si indebolisce tra gli anni Ottanta e i primi anni Novanta, periodo durante il quale l'andamento della diseguaglianza è stato altalenante. Si inverte poi durante la crisi del 1992-93, in cui vi è un forte aumento delle diseguaglianze. Le ragioni di questo rapido deterioramento, del tutto peculiare nel panorama dei paesi industrializzati, devono ancora essere individuate con certezza, ma sembrano riconduci-

²⁹ Si vedano A. Brandolini, G. Vecchi, *The Well-Being of Italians: A Comparative Historical Approach*, Banca d'Italia, Quaderni di Storia Economica, 19/2011, p. 35.

³⁰ Per un'analisi di lungo periodo si veda N. Amendola, A. Brandolini, G. Vecchi, *Disuguaglianza*, in G. Vecchi (a cura di), *In ricchezza e in povertà. Il benessere degli italiani dall'Unità a oggi*, il Mulino, Bologna 2011, pp. 235-69.

bili, da un lato, alle dolorose manovre di risanamento della finanza pubblica attuate in quegli anni e, dall'altro, alla combinazione fra la modifica del sistema di contrattazione salariale e l'abbandono dello SME.³¹ A partire da allora, nonostante i cambiamenti che hanno interessato la società italiana, sia in termini di struttura e disciplina del mercato del lavoro, sia in tema di sistema di sicurezza sociale, si assiste a una stabilità o a un lieve incremento della diseguaglianza.

Figura 21. Indice di concentrazione in Italia dal 1861 a oggi.



Fonte: Vecchi, *op. cit.*, p. 252.

È l'aumento dei redditi elevati, più che la dinamica dei redditi bassi, a spiegare la recente crescente diseguaglianza. Questo aumento ha generato un processo di polarizzazione dei redditi in molti paesi, con un assottigliamento della classe media e l'au-

³¹ Infatti, con la definitiva abolizione dell'indennità di contingenza, che aveva esercitato un importante effetto perequativo, i costi di aggiustamento derivanti dall'addio al cambio fisso con le altre valute continentali e dalla pesante svalutazione che ne seguì finirono per essere pagati solo da una parte della popolazione, quella a reddito fisso, con gravi ripercussioni sul piano distributivo.

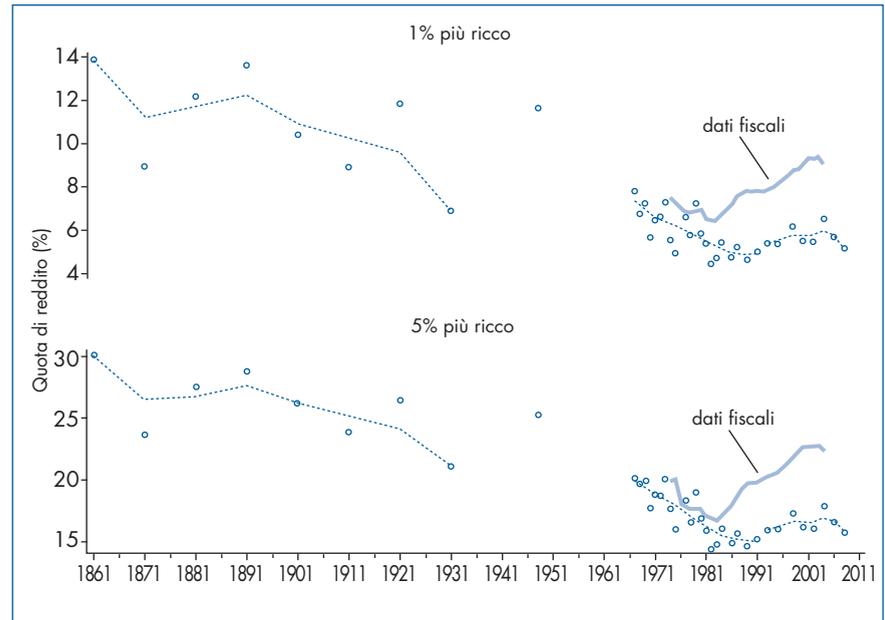
mento delle distanze tra il gruppo a reddito elevato e il resto della popolazione. Ad esempio, negli Stati Uniti, nel periodo 1977-2007, il 57% della crescita del reddito è andato a vantaggio dell'1% più ricco della popolazione. In termini di reddito disponibile (al netto cioè dell'intervento pubblico), il 40% della crescita è andato a vantaggio dello stesso gruppo. L'aumento della quota di reddito percepito dall'1% o anche dallo 0,1% più ricco della popolazione è un fenomeno rilevante per le conseguenze in termini di benessere collettivo, ma ancor più per le conseguenze sui processi democratici di regolazione del mercato: la concentrazione di potere economico in percentuali via via più piccole della popolazione riporta, per alcuni paesi, le lancette della storia indietro di quasi un secolo.

Anche per l'Italia si può osservare una dinamica simile di polarizzazione; ancora una volta, questa risulta con più forza se la guardiamo nella prospettiva del lungo periodo. La percentuale di reddito detenuta dal 20% più ricco della popolazione, dopo essere diminuita per oltre un secolo a partire dall'Unificazione, e in maniera particolarmente accentuata negli anni Sessanta e Settanta del Novecento, è poi tornata ad aumentare a partire dagli anni Ottanta, tanto che, per gli ultimi decenni, si può senz'altro affermare che l'aumento delle disuguaglianze è dovuto all'incremento della fetta di reddito detenuta dal 20% più ricco della popolazione.

Questo aumento "regressivo" è ancora più forte, più chiaro, se ci concentriamo sui cosiddetti "super ricchi", coloro che percepiscono l'1% o il 5% del reddito. Di nuovo, in un trend di lungo periodo complessivamente decrescente, osserviamo (Figura 22) un incremento – e in questo caso veramente notevole – nei decenni a noi più vicini. A oggi, secondo i dati disponibili l'1% più ricco della popolazione totalizza, in Italia, quasi il 10% del reddito.

L'aumento delle disuguaglianze è dovuto all'incremento della fetta di reddito detenuta dal 20% più ricco della popolazione

Figura 22. I super ricchi diventano sempre più ricchi.



Fonte: Vecchi, *op. cit.*, p. 255.

La dinamica distributiva sopra accennata è stata spiegata in diversi modi. Quello che ha avuto maggiore risalto mediatico e che ha egemonizzato anche il dibattito pubblico europeo si basa sull'idea che sia stato il progresso tecnologico a produrre un aumento della sperequazione nelle retribuzioni e, di conseguenza, nei redditi complessivi. Il continuo avanzare della conoscenza e della complessità delle produzioni, unito allo spostamento delle fasi meno intensive di capitale e più intensive di lavoro nei paesi in via di sviluppo, avrebbe generato un aumento della domanda di lavoratori *skilled* (altamente formati e specializzati) e una contemporanea diminuzione della domanda di lavoratori *unskilled* (con scarsa formazione). La presenza di pochi lavoro-

ri del primo tipo e di molti del secondo avrebbe finito per far aumentare le retribuzioni per quelli specializzati – con punte inedite di remunerazione agli alti livelli manageriali – e, conseguentemente, avrebbe fatto diminuire quelle dei non specializzati, provocando una crescente dispersione nei redditi. Si tratta di una spiegazione che si adatta abbastanza bene a quanto è successo nel mondo anglosassone, dove in effetti il rendimento dell'istruzione è piuttosto alto e dove il reddito reale dei lavoratori *unskilled* è diminuito in maniera piuttosto pronunciata per tutti gli anni Ottanta e Novanta, ma che è assai poco calzante per l'Italia.³² Nel nostro paese, infatti, i rendimenti dell'istruzione e la domanda di lavoratori *skilled* sono stati molto bassi a causa di una struttura produttiva che, essendo basata in prevalenza su imprese medio-piccole e con poca ricerca di base, non ha mai richiesto figure professionali altamente formate; un effetto "dal lato domanda" che finisce per vanificare i tentativi di innalzamento del livello generale di capitale umano, che agiscono soltanto sull'offerta di formazione di alto livello.

Vi sono poi delle spiegazioni che rimandano a elementi di natura istituzionale. Innanzitutto, il ridimensionamento del contributo dell'industria alla formazione del PIL e il contestuale incremento del peso del settore dei servizi che, oltre ad aver ridotto il valore aggiunto complessivo, ha fatto emergere nuove e più eterogenee figure professionali, caratterizzate da una bassa adesione alle organizzazioni dei lavoratori e dalla difficile collocazione nella contrattazione collettiva. Tale interpretazione trova riscontro anche in un rapporto dell'OCSE in cui si rileva come il peggioramento della distribuzione del reddito abbia le sue radici soprattutto nel mercato del lavoro e riguardi quindi la distribuzione primaria del reddito fra lavoro e capitale.³³ La dinamica salariale e le differenze salariali non esauriscono tuttavia la gamma delle

³² P. Cipollone, P. Sestito, *Il capitale umano*, il Mulino, Bologna 2010.

³³ OECD, *Growing Unequal: Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, Directorate for Employment, Labour and Social Affairs, 2008.

spiegazioni possibili: l'aumento dei redditi da capitale legato a un aumento delle transazioni finanziarie è un'altra delle caratteristiche della dinamica reddituale degli scorsi decenni.

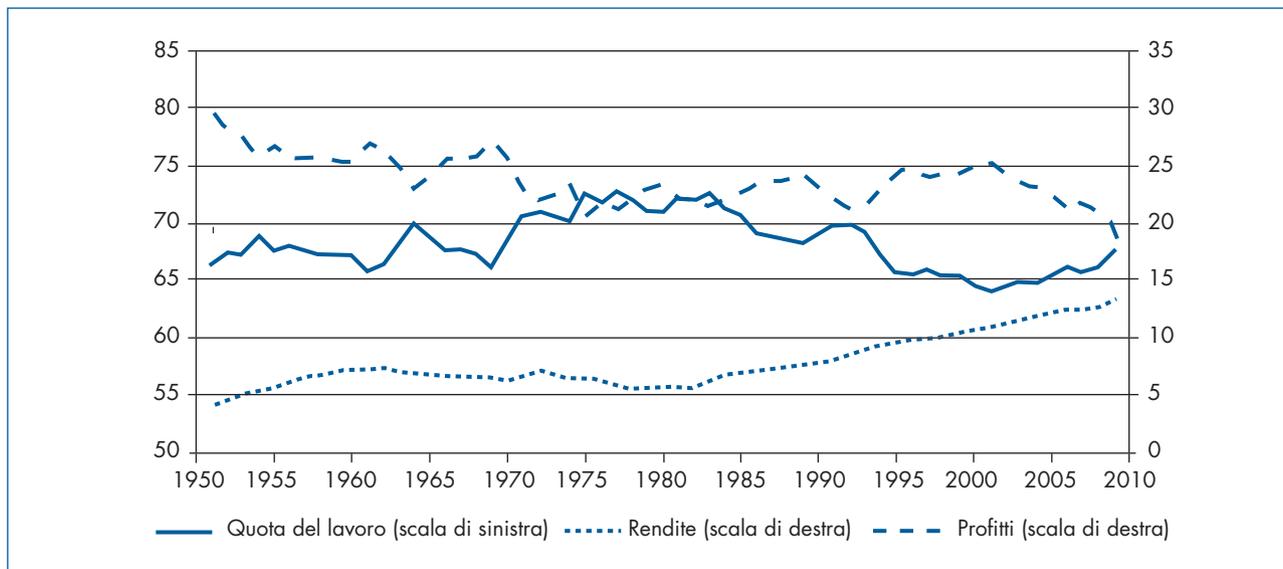
Infine, le politiche: gli scorsi decenni si sono caratterizzati per un forte indebolimento della capacità e della volontà redistributiva del settore pubblico. Sia sul fronte della regolazione dei mercati, quindi sul piano di una riduzione *ex ante* dei divari reddituali, sia in termini di redistribuzione *ex post* mediante le politiche fiscali e di welfare, si è ridotto l'impatto redistributivo del settore pubblico.

La diseguaglianza funzionale del reddito Se i dati sopra illustrati si riferiscono alla dinamica della diseguaglianza nella distribuzione individuale e familiare dei redditi, altrettanto importante è l'andamento della distribuzione funzionale del reddito. La Figura 23 ne mostra la dinamica e consente di apprezzare la riduzione, a partire dalla seconda metà degli anni Settanta, della quota del lavoro, che all'inizio del millennio non si discosta dal livello raggiunto negli anni Cinquanta. A questo ha corrisposto un tendenziale aumento delle rendite e una quota elevata dei profitti. Si legge nella Relazione della Banca d'Italia sul 2001 che «in Italia, secondo la contabilità nazionale, nel settore privato la quota del capitale sul valore aggiunto al costo dei fattori (calcolata imputando ai lavoratori autonomi il reddito medio dei dipendenti) è cresciuta ininterrottamente dalla metà degli anni Settanta fino al 2001, raggiungendo livelli storicamente elevati. (...) L'evoluzione della quota del capitale sul valore aggiunto coglie solo parzialmente il miglioramento della redditività delle imprese italiane nel periodo 1990-2000. (...) Aggiungendo gli altri introiti e sottraendo gli oneri finanziari e le imposte, la quota dei profitti è cresciuta di oltre sei punti percentuali». Anche in questo caso, deve essere sottolineato l'effetto diretto che le istituzioni dello

Gli scorsi decenni si sono caratterizzati per un forte indebolimento della capacità e della volontà redistributiva del settore pubblico

Stato sociale, incluse quelle del mercato del lavoro, hanno sulla distribuzione funzionale dei redditi, come oramai dimostrato da un'ampia letteratura scientifica.

Figura 23. Quote di lavoro, profitti e rendite immobiliari nel totale dell'economia in %.



Fonte: R. Torrini, *L'andamento delle quote distribuite in Italia*, in "Politica economica", n. 2, agosto 2010.

Diseguaglianze di reddito e diseguaglianze di opportunità L'aumento delle diseguaglianze sopra ricordato risulta particolarmente iniquo se considerato alla luce del legame tra diseguaglianza e mobilità sociale. Una posizione conservatrice, particolarmente diffusa negli anni Ottanta e Novanta ma ancora presente nel dibattito, sostiene che un alto grado di diseguaglianza negli esiti sarebbe tipicamente associato a un alto livello di mobilità dei redditi, sia intergenerazionale (ovvero la diseguaglianza nei risultati sarebbe

associata a una situazione in cui i destini di una generazione non dipendono dalle posizioni della generazione precedente) che intragenerazionale (ovvero le società ad alto tasso di disegualianza sarebbero società in cui la posizione individuale cambia in modo significativo durante il corso della carriera lavorativa). È un argomento che risulta assolutamente debole alla prova dei fatti. Se si guarda alla relazione tra grado di disegualianza e mobilità sociale, i dati dicono esattamente il contrario: le economie più diseguali sono le economie in cui vi è una più bassa mobilità sociale, sia tra generazioni che all'interno della stessa generazione. In Europa, i paesi a più elevata mobilità sociale sono i paesi nordici, caratterizzati anche dalle distribuzioni di reddito più egualitarie. Gli Stati Uniti, paese a forte disegualianza reddituale, è anche uno dei paesi sviluppati in cui più bassa è la mobilità sociale, al di là della retorica sulla terra delle opportunità.

L'argomento può essere ulteriormente esteso se si guarda alla struttura delle disegualianze e si fa un esercizio di scomposizione delle stesse. In particolare, se si prova a distinguere fra due diverse classi di fattori che influenzano il reddito di un individuo: circostanze esogene, al di fuori della responsabilità e del controllo individuale, quali, ad esempio, il genere o la famiglia di appartenenza o la razza, e fattori di responsabilità individuali, cioè l'insieme delle variabili sotto il controllo dell'individuo.

Alcune ricerche condotte sui paesi europei³⁴ mostrano come la disegualianza dovuta a fattori esogeni come il genere e l'origine familiare, che potremmo chiamare disegualianza di opportunità, costituisca una percentuale che varia tra il 15 e il 50% della disegualianza complessiva dei redditi nei diversi paesi. Tra i paesi con più elevata disegualianza di opportunità vi sono il Portogallo, il Regno Unito, l'Irlanda. Tra i paesi con minori disegualianze esogene vi sono i paesi nordici.³⁵ Guar-

³⁴ D. Checchi, V. Peragine, L. Serlenga, *Fair and Unfair Income Inequalities in Europe*, ECINEQ Working Paper Series, 174/2010.

³⁵ Un altro fattore esogeno è l'area geografica: ad esempio, il livello di disegualianza complessivamente osservato in Italia è fortemente influenzato dal divario territoriale tra le due macroaree del paese, il Nord e il Sud. Brandolini e Smeeding stimano che nel 2000 il divario medio nei redditi equivalenti tra Centro-Nord e Sud Italia fosse pari al 37% e che, a parità di altre condizioni, se si fossero potute eliminare le differenze medie fra le due macroaree, l'indice di disegualianza totale sarebbe diminuito di ben undici punti percentuali. Si veda A. Brandolini, T. M. Smeeding, *Inequality Patterns in Western Democracies: Cross-Country Differences and Changes over Time*, in P. Beramendi, C. J. Anderson (a cura di), *Democracy, Inequality, and Representation. A Comparative Perspective*, Russell Sage Foundation, New York 2008.

dando a un'altra area geografica, in un lavoro recente svolto dalla Banca mondiale³⁶ si quantifica, con riferimento ai paesi dell'America Latina, una percentuale di diseguaglianza di opportunità che raggiunge il 45%. Inoltre, tutti i dati esistenti mostrano una relazione positiva fra diseguaglianze di opportunità e diseguaglianze dei redditi: i paesi più egualitari sono anche i paesi in cui vi è maggiore uguaglianza delle opportunità, e viceversa.

In sintesi, i dati mostrano come una porzione importante delle diseguaglianze di reddito che oggi si osservano in Europa e nelle altre economie avanzate (e non solo) non siano riconducibili a differenze nei livelli di impegno e di responsabilità individuali; al contrario, esse sono in gran parte riconducibili a fattori esogeni, quali la famiglia di appartenenza, il genere e l'area di residenza. Poiché la distribuzione di queste caratteristiche è arbitraria, le diseguaglianze di reddito basate su di esse sono moralmente inaccettabili.

2. Rimettere la distribuzione al centro della politica economica

L'aumento delle diseguaglianze descritto nelle pagine precedenti richiede che la questione distributiva torni al centro del dibattito di politica economica in Italia e in Europa. Dopo decenni di arretramento delle politiche redistributive – un arretramento alimentato da un clima culturale, prima negli Stati Uniti e poi in Europa, di sostanziale accettazione degli esiti diseguali di mercato e di sfiducia in ogni intervento pubblico correttivo – occorre tornare a occuparsi di distribuzione del reddito. La lotta alla sperequazione nella distribuzione dei redditi e della ricchezza non è animata da ragioni soltanto morali, ma anche funzionali.

In società più diseguali si vive peggio In primo luogo, da un punto di vista per così dire strumentale, società più diseguali sono socie-

³⁶ R. Paes de Barros, F. H. G. Ferreira, J. R. Molinas Vega, J. S. Chanduvi, *Measuring Inequality of Opportunities in Latin America and the Caribbean*, The World Bank and Palgrave Macmillan, Washington 2009.

tà in cui si vive peggio e in cui spesso la crescita incontra interruzioni e ostacoli. Numerosi studi concordano infatti sull'esistenza di una significativa e solida correlazione tra la disuguaglianza e una cattiva performance rispetto a importanti indicatori di qualità sociale: il tasso di mortalità, la salute (ad esempio l'incidenza di malattie mentali), la frequenza di omicidi e violenze, la diffusione di sentimenti di ostilità e razzismo, gli abbandoni scolastici si presentano con maggiore frequenza in paesi caratterizzati da livelli più elevati di disuguaglianza.³⁷ Si noti che tali studi non si limitano a confermare che in società più diseguali questi fenomeni sono più diffusi perché con più poveri una maggiore quota della popolazione vi è soggetta; il dato rilevante è che in società più diseguali la qualità della vita è peggiore anche per coloro che hanno un reddito medio o medio-alto, quando li si confronti con individui di pari reddito in società più egualitarie. Anche se tale correlazione non è sempre interpretabile in termini di causalità, vi sono buoni argomenti per ritenere che società più eguali siano società in cui si vive complessivamente meglio: meno concorrenza posizionale, meno preoccupazione di ottenere il riconoscimento e il rispetto altrui, maggiore possibilità di cooperare e maggiore fiducia e reciprocità sono spiegazioni plausibili.

Società più diseguali crescono meno Infine, occorre ribaltare il tema del rapporto tra disuguaglianza e crescita economica. Un'interpretazione diffusa, anch'essa parte del clima culturale dominante negli scorsi decenni, è che la disuguaglianza costituirebbe un fattore positivo, dal momento che proprio l'esistenza di una diversa remunerazione dei diversi talenti costituirebbe l'incentivo ad attivare processi di innovazione, accumulazione, investimento e quindi di crescita. Per quanto popolare e supportata da un certo numero di analisi teoriche, questa tesi è difficilmente sostenibile sul piano empirico. A essa si possono contrapporre gli studi³⁸ che evi-

³⁷ Molte di queste conclusioni sono documentate nel sito www.equalitytrust.org.uk.

³⁸ Fra questi si vedano anche le recenti ricerche del Fondo monetario internazionale, che negano l'esistenza di un *trade off* fra crescita ed eguaglianza ed evidenziano come l'eguaglianza costituisca un ingrediente fondamentale per promuovere e sostenere la crescita economica. Si veda A. G. Berg, J. D. Ostry, *Equality and Efficiency: Is There a Trade-off Between the Two or Do They Go Hand in Hand?*, in "Finance & Development", 3/2011.

denziano come le diseguaglianze, in particolare quelle esogene (cioè le diseguaglianze di opportunità al di fuori del controllo dell'individuo), avrebbero l'effetto di escludere in modo persistente intere classi o categorie di individui dalle attività di mercato e, così facendo, scoraggerebbero le attività di investimento (in primo luogo in istruzione) e di accumulazione necessarie per la crescita.³⁹ L'esistenza di forti diseguaglianze esogene determina, in una prospettiva dinamica, vere e proprie "trappole della diseguaglianza", le quali tengono ai margini del processo di mercato intere categorie di individui: le donne, i residenti in alcune aree del paese, i giovani provenienti dalle classi più disagiate, per fare solo degli esempi. Questa esclusione sistematica non soltanto genera uno spreco di risorse e vincola il processo di crescita, ma determina anche fenomeni sociali diversi, da maggiori tassi di criminalità a minore aspettativa di vita e più bassi rendimenti scolastici medi, i quali, anche a parità di risorse economiche, incidono negativamente sul benessere sociale.

La diseguaglianza all'origine della crisi Il nesso tra diseguaglianze e crescita aiuta anche a comprendere meglio le cause della crisi economica che stiamo vivendo. Infatti, una delle più convincenti letture della crisi economica americana dà rilievo al tema distributivo quale causa strutturale. Il peggioramento della distribuzione del reddito, determinando una concentrazione dei benefici della crescita tra i percentili più alti della distribuzione, avrebbe determinato, da un lato, una stagnazione della capacità di consumo delle classi medie e, dall'altro, una disponibilità di risorse presso soggetti con una più bassa propensione al consumo e, presumibilmente, più inclini all'impiego del risparmio nelle attività speculative che hanno costituito la bolla finanziaria. La tolleranza verso l'espansione della finanza tramite l'adozione di una regolazione poco restrittiva e di politi-

³⁹ Si veda The World Bank, *World Development Report 2006: Equity and Development*, Oxford University Press, New York 2005.

che monetarie che hanno incoraggiato l'indebitamento può essere considerata una risposta alla minore propensione al consumo e un modo per sostenere una domanda che sarebbe stata altrimenti molto più stagnante.⁴⁰ Anche molti di coloro che non riconoscono un chiaro nesso causale tra diseguaglianza e crisi sottolineano comunque come la crescente diseguaglianza sia stata quanto meno il sintomo evidente di una situazione fortemente squilibrata.⁴¹

Ridurre le diseguaglianze può rilanciare la domanda Resta in ogni caso vero che in questo momento c'è una crisi da domanda, nella quale la capacità produttiva (macchinari, lavoro e capitale umano) non viene utilizzata per insufficiente domanda di beni e servizi da parte delle famiglie e delle imprese. Questa tesi, sostenuta da tempo da economisti di orientamento "keynesiano" come Joseph Stiglitz e Paul Krugman, è stata recentemente fatta propria anche dal Fondo monetario internazionale, che in un documento scritto congiuntamente con l'Organizzazione internazionale del lavoro nel 2010 ("The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion") individua nel calo della domanda aggregata la determinante principale della spettacolare crescita della disoccupazione in alcuni paesi e nella dinamica della diseguaglianza uno dei fattori che ha maggiormente inciso sugli squilibri di domanda aggregata. Da un punto di vista storico, non è fuori luogo l'analogia con le vicende della grande recessione, che si estendono non solo al periodo immediatamente precedente la crisi, ma anche al dibattito di politica economica che ne seguì e che si protrasse fino all'avvento dell'esperienza del New Deal.

La riduzione della diseguaglianza deve dunque essere parte di una coerente strategia di politica economica: nel breve periodo, al fine di superare l'attuale fase recessiva, una distribuzione più

⁴⁰ Su questa interpretazione del ruolo della diseguaglianza convergono economisti anche di diverso orientamento. Si veda Rajan o Fitoussi e Saraceno.

⁴¹ Analizzando il caso americano, Acemoglu considera la crescente diseguaglianza come un effetto di quegli stessi squilibri che hanno determinato lo sviluppo incontrollato della finanza, derivanti da precise scelte politiche di carattere regressivo assunte soprattutto (ma non esclusivamente) dai governi conservatori.

equa del reddito disponibile delle famiglie determinerebbe un aumento della domanda aggregata; nel lungo periodo, contribuendo a rimuovere gli ostacoli che impediscono a gruppi e classi di individui di intraprendere attività di investimento e di accumulazione di “capitale umano” e garantendo la coesione sociale, consentirebbe di imboccare una traiettoria di crescita equilibrata e sostenibile. Possiamo brevemente indicare le seguenti linee di intervento:

È dai divari nei livelli di istruzione che provengono i maggiori differenziali nei redditi percepiti e, più in generale, nelle possibilità di realizzazione degli individui

1. innalzare il livello di “capitale umano” attraverso adeguati investimenti nella scuola e nell’università, perché è dai divari nei livelli di istruzione – spesso dovuti a preesistenti differenze nelle classi sociali e nelle aree di nascita e, recentemente, anche alle etnie di appartenenza e, quindi, a circostanze esogene – che provengono i maggiori differenziali nei redditi percepiti e, più in generale, nelle possibilità di realizzazione degli individui; l’uguaglianza delle opportunità parte da qui, dall’azione dello Stato per eliminare gli ostacoli all’apprendimento che non dipendono dal merito dei singoli;
2. operare per ridurre il fenomeno della precarietà sul mercato del lavoro, responsabile di una parte consistente della disuguaglianza di reddito nel nostro paese e ostacolo alla realizzazione di piani di vita e progetti a lungo termine della giovane generazione;
3. incoraggiare la partecipazione al lavoro, specialmente femminile: ciò potrebbe ridurre in modo considerevole quella quota di disuguaglianza nei redditi familiari che dipende dall’incidenza di famiglie con un solo componente attivo;
4. contribuire a rendere complessivamente più progressivo il sistema fiscale, spostandone il carico dal reddito da lavoro alla ricchezza e alla rendita.

3. Il ruolo di uno Stato sociale “europeo”

L'aumento delle diseguaglianze richiede che le funzioni proprie dello Stato sociale non siano oggi indebolite, ma semmai, nell'attuale contesto, potenziate, al fine di garantire quella stabilità nei redditi e nelle prospettive di vita che è necessaria premessa al rilancio del paese.

Da tempo il modello sociale europeo è sottoposto a critica. Sul piano teorico, si sostiene che l'eccessiva estensione della spesa sociale in molti paesi dell'area OCSE avrebbe effetti negativi sull'efficienza economica e, da qui, sulla crescita. Secondo questa visione, l'attuale crisi economica renderebbe necessario un ridimensionamento del modello europeo di Stato sociale. Tale ridimensionamento è visto come un corollario della tesi per cui l'unica strada per recuperare competitività internazionale sarebbe una riduzione dei costi gravanti sul sistema produttivo, compresi quelli per il mantenimento del sistema di protezione sociale. Si adotta in questo modo una visione parziale del ruolo di tale sistema, concepito come puro costo per l'economia.

Al contrario, riteniamo che il rafforzamento dello Stato sociale sia condizione necessaria per uscire dalla crisi. Le istituzioni dello Stato sociale sono determinanti fondamentali della distribuzione del reddito delle famiglie, che non è un puro riflesso della struttura salariale né può essere interamente delegata al sistema fiscale, ma dipende anche dall'accesso ai servizi pubblici essenziali. Come già detto, un'equilibrata distribuzione del reddito consentirebbe di sostenere la domanda interna. Né va sottovalutata l'insostituibile funzione dei principali istituti di welfare nel fornire ampia e universale protezione dai grandi rischi dell'esistenza (malattia, invalidità, inabilità a partecipare al processo produttivo), la cui socializzazione ha consentito il lungo ciclo di crescita

Il rafforzamento dello Stato sociale è condizione necessaria per uscire dalla crisi

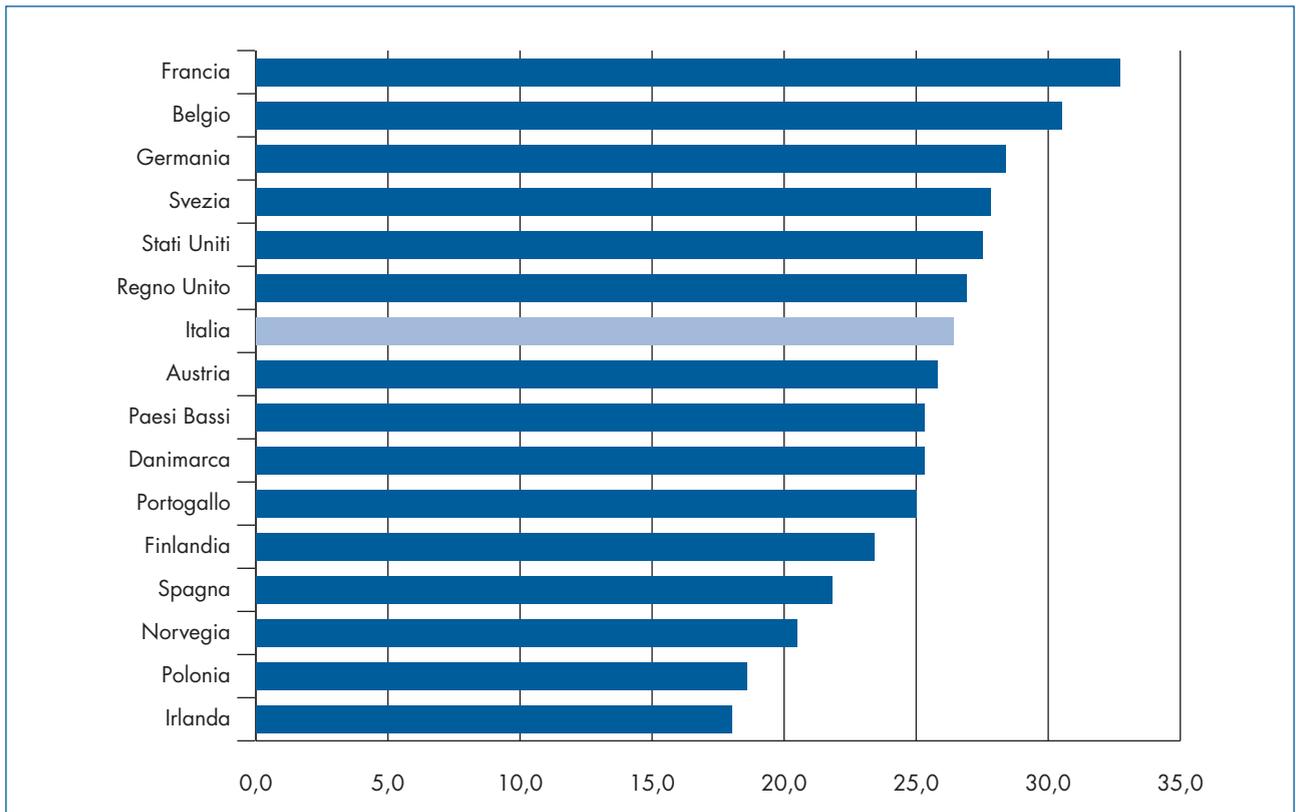
e benessere del XX secolo. Coesione sociale e una ragionevole distribuzione dei rischi sono componenti imprescindibili di una buona società. Quella di "assorbimento" collettivo dei rischi non assicurabili sui mercati assicurativi privati è inoltre da sempre una funzione essenziale, anche al fine di consentire ai membri di una collettività quegli investimenti e piani a lungo termine che sono alla base della crescita economica.

Si tratta di trovare forme e soluzioni anche innovative per rispondere a rischi e bisogni vecchi e nuovi, soluzioni che tengano conto delle compatibilità macroeconomiche di breve e lungo periodo; ma la risposta non può essere certo una riduzione delle spese sociali dettate da risposte (opinabili) a situazioni contingenti (si pensi alle spese per integrazione dei disabili, ad esempio, e ai costi sociali futuri di una loro riduzione); né certamente aiuta l'annuncio di drastici ridimensionamenti nelle prestazioni, che producono ansia e spingono a reazioni difensive, dai prevedibili effetti depressivi sulle decisioni di consumo.

Il sistema di welfare italiano è eccessivamente costoso? I dati Eurostat indicano per l'Italia un livello di spesa pubblica in rapporto al PIL pari al 28,82% nel 2009, rispetto al 30,02% dell'Europa-17 (Danimarca e Francia superano il 33%). Spendiamo poco meno della media dei paesi dell'area euro. La differenza si accentua se si prendono i benefici netti, dato che in Italia molti trasferimenti monetari sono assoggettati a imposizione fiscale (in particolare, le pensioni sono assimilate ai redditi da lavoro dipendente ai fini dell'imposta sul reddito) e, quindi, l'impegno netto per il bilancio pubblico è inferiore. L'immagine di un sistema di welfare eccessivamente costoso non sembra trovare dunque conferma nei dati comparati. Siamo nella media anche rispetto alla tipologia di spesa (costi amministrativi). Come noto, in Italia è relativamente superiore la spesa pubblica per le pensioni, ma si

spende meno per ogni singola altra voce del sistema di protezione sociale: vecchiaia, salute, disabilità, famiglia/figli, disoccupazione, edilizia sociale, esclusione sociale. Ad esempio, la spesa per disoccupazione è in Italia il 2,8% della spesa pubblica sociale, rispetto al 6,7% dell'Europa-17; per l'edilizia pubblica le percentuali sono rispettivamente 0,08% e 1,5%; la spesa per gli anziani 0,14% e 0,4%.

Figura 24. Spesa sociale totale netta (in % del PIL al costo dei fattori).



Fonte: elaborazione su dati di Adema, Fron e Ladaique.

È un quadro che si conferma se teniamo conto dell'impegno di spesa complessivo, comprensivo della componente della spesa sociale privata.⁴² Da qualche anno l'OCSE ha iniziato a fornire i dati della spesa sociale complessiva, sia pubblica che privata, adottando una metodologia che consente di tenere conto delle peculiarità dei diversi sistemi fiscali.⁴³ L'Italia si pone a un livello di spesa complessiva (26,4%) lievemente inferiore al Regno Unito (26,9%) e agli Stati Uniti (27,5%), ma sensibilmente inferiore rispetto ad altri paesi europei (Francia 32,7%, Germania 28,4%).

Tale rielaborazione indica peraltro che la spesa sociale europea non è, nel suo dato complessivo, così difforme da quella americana come comunemente si ritiene. La principale differenza riguarda semmai il mix tra pubblico e privato, visto che negli Stati Uniti prevale il modello di welfare "aziendale". I limiti del modello aziendale, frammentato e in molti casi lontano dal garantire accesso universale alle prestazioni, sono risultati particolarmente evidenti nel corso della recente crisi (il riferimento scontato è al caso della spesa sanitaria). Ogni consapevole processo di riforma dello Stato sociale dovrebbe partire da una chiara esplicitazione del modello cui ci si intende ispirare. Ragioni molteplici, riferite sia alla dimensione dell'efficienza che a quella dell'equità, inducono a ritenere che il riferimento essenziale debba restare il modello di Stato sociale universalistico di tipo europeo, che ha trovato nel nostro paese una realizzazione solo parziale.

⁴² La distinzione tra spesa sociale pubblica e privata riguarda la natura (pubblica o privata) del soggetto che controlla i flussi di spesa. La spesa sociale *privata* comprende quei flussi di spesa che, pur controllati da privati, rispondono a un obbligo di legge (ad esempio, le pensioni) e in cui è comunque presente un elemento redistributivo, nonché, normalmente, un incentivo fiscale (sono cioè esclusi gli schemi assicurativi che l'individuo acquista sul mercato a un premio commisurato al rischio individuale). Si veda W. Adema, M. Ladaïque, *How Expensive is the Welfare State?*, OECD, Parigi 2009.

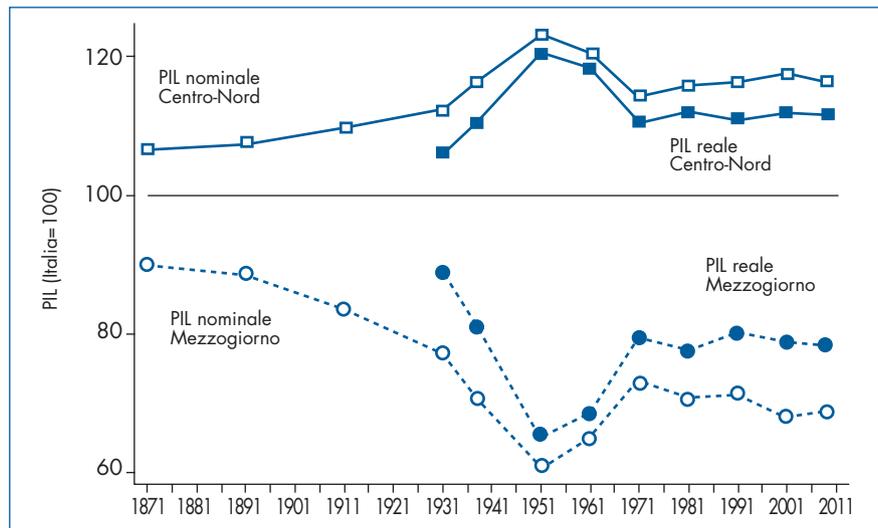
⁴³ In particolare, l'ammontare della spesa viene depurato delle imposte gravanti sulle prestazioni e viene considerato l'impatto delle *tax expenditures*, equivalenti, nella sostanza, a trasferimenti monetari e di entità rilevante nei paesi in cui prevale un modello di welfare "aziendale".

I divari regionali e le politiche di coesione territoriale

1. I divari regionali

Se guardiamo anche i divari regionali da un'ottica di lungo periodo (Figura 25), possiamo osservare come la divergenza tra Nord e Sud sia stata la regola, anche nei periodi in cui diminuivano le disegualianze nei redditi. Una convergenza tra Nord e Sud si è registrata solo negli anni del miracolo economico, cioè proprio quando la crescita dell'Italia è stata più intensa. Tale convergenza si deve almeno in parte all'azione – spesso liquidata troppo sbrigativamente – della Cassa per il Mezzogiorno, cioè ancora una volta all'intervento pubblico, basato sull'azione statale dall'alto (*top-down*) nelle infrastrutture e poi nei settori produttivi. Durante il miracolo economico, questo

Figura 25. Il divario Nord-Sud in Italia (1871-2011).



approccio, che potremmo definire “keynesiano”, ha segnato qualche successo, come confermano non soltanto le più recenti ricostruzioni delle politiche pubbliche messe in campo, ma anche le nuove stime regionali del PIL e della produttività, sintetizzate nella Tabella 2.

Tabella 2. PIL per persona e PIL per addetto nelle Regioni italiane tra il 1951 e il 2009 (1=PIL pro capite Italia).

	PIL per persona					PIL per addetto				
	1951	1971	1981	2001	2009	1951	1971	1981	2001	2009
Piemonte	1,47	1,21	1,17	1,15	1,09	1,23	1,06	1,05	1,02	1,00
Valle d'Aosta	1,58	1,35	1,25	1,24	1,30	1,12	1,05	0,97	1,02	1,17
Liguria	1,62	1,16	1,09	1,09	1,07	1,66	1,17	1,09	1,11	1,07
Lombardia	1,53	1,34	1,30	1,30	1,26	1,37	1,17	1,16	1,10	1,12
Nord-Ovest	1,52	1,28	1,23	1,24	1,19	1,35	1,14	1,12	1,08	1,08
Trentino-A. A.	1,06	1,01	1,12	1,29	1,29	1,00	0,90	0,90	1,08	0,75
Veneto	0,98	0,99	1,08	1,13	1,14	0,96	0,97	0,99	0,96	1,02
Friuli-V. G.	1,11	1,00	1,09	1,12	1,12	1,06	0,96	1,00	0,98	0,99
Emilia-Romagna	1,12	1,14	1,29	1,23	1,21	1,08	1,05	1,10	1,03	1,02
Toscana	1,05	1,05	1,10	1,09	1,11	1,01	1,02	1,01	1,00	1,03
Marche	0,86	0,91	1,05	0,99	1,02	0,80	0,85	0,90	0,88	0,92
Umbria	0,90	0,93	0,98	0,96	0,93	0,88	0,94	0,95	0,94	0,90
Lazio	1,08	1,07	1,04	1,13	1,18	1,09	1,13	1,10	1,14	1,12
Nord-Est/Centro	1,04	1,04	1,11	1,13	1,18	1,01	1,01	1,03	1,02	1,01
Abruzzo-Mol.	0,58	0,80	0,84	0,84	0,82	0,59	0,82	0,87	0,87	0,90
Campania	0,69	0,71	0,67	0,65	0,65	0,83	0,88	0,81	0,92	0,88
Puglia	0,65	0,75	0,72	0,67	0,66	0,71	0,80	0,85	0,83	0,86
Basilicata	0,47	0,75	0,68	0,73	0,74	0,42	0,77	0,77	0,82	0,86
Calabria	0,47	0,67	0,64	0,64	0,67	0,47	0,72	0,77	0,85	0,89
Sicilia	0,58	0,70	0,68	0,66	0,68	0,74	0,85	0,88	0,92	0,95
Sardegna	0,63	0,85	0,71	0,76	0,79	0,71	0,96	0,85	0,86	0,90
Sud e isole	0,61	0,73	0,70	0,68	0,69	0,69	0,84	0,84	0,88	0,89

Fonte: E. Felice, *Regional Value Added in Italy, 1891-2001, and the Foundation of a Long-Term Picture*, in “The Economic History Review”, 3/2011, pp.929-50; indicatori territoriali disponibili su sitis.istat.it/sitis/html.

Non si può pensare di abbandonare il Sud a se stesso, come è stato fatto negli ultimi anni

Come si può vedere, dal 1951 al 1971 la convergenza nel PIL pro capite è stata trainata soprattutto dalla produttività per addetto, la quale a sua volta è cresciuta principalmente nel settore industriale. La nuova e gracile industria pesante del Mezzogiorno è però crollata (era l'anello debole della catena) di fronte alla crisi stagflattiva degli anni Settanta e al ripensamento del fordismo che ne è seguito. Incapace di elaborare un nuovo modello di sviluppo, a partire dagli anni Settanta l'intervento straordinario è quindi degenerato in interventi assistenziali e improduttivi, diventando inefficace, se non addirittura dannoso nella misura in cui ha finito con l'alimentare la criminalità organizzata. Al giorno d'oggi, le condizioni di contesto e anche la cornice istituzionale sono cambiate e non si può certo pensare di riproporre gli strumenti del passato. Tuttavia, non si può nemmeno pensare di abbandonare il Sud a se stesso, come è stato fatto negli ultimi anni, se non si vuole che la divergenza seguita a essere la regola.

2. Gli effetti della crisi

La grave recessione che ha colpito l'economia mondiale nel biennio 2008-09 si è abbattuta pesantemente sull'intera economia nazionale, ma ha mostrato i suoi effetti più gravi, in termini di impatto sociale sui redditi delle famiglie e sull'occupazione, nelle Regioni del Mezzogiorno. Gli andamenti degli ultimi anni evidenziano anche la particolare debolezza delle misure anticicliche e i ritardi nell'attivare quei processi di riforma che sarebbero stati necessari per adeguare il sistema produttivo alle nuove condizioni competitive, determinatesi con la globalizzazione e con l'adesione all'euro.

Nel biennio 2008-09, la caduta dell'attività produttiva, in termini di PIL, è stata pari al -6,3% nel Mezzogiorno, lievemente meno

intensa di quanto registrato nel resto del paese (-6,6%), ma ben più elevata di quella media in Europa (-3,8%). La ripresa del 2010 è stata invece più sostenuta nel Centro-Nord che nel Mezzogiorno, cosicché la flessione cumulata nel triennio è risultata più importante al Sud che nel resto del paese: rispettivamente -6,1% e -4,9%.

Tabella 3. Tassi di crescita annui del PIL in termini reali in %.

Paesi	2008	2009	2012	Variazione cumulata 2008-10
Mezzogiorno	-1,7	-4,6	0,2	-6,1
Centro-Nord	-1,2	-5,4	1,7	-4,9
Italia	-1,3	-5,2	1,3	-5,2
UE (27)	0,5	-4,3	1,8	-2,0
Eurozona	0,4	-4,2	1,8	-2,0
Germania	1,0	-4,7	3,6	-0,1
Spagna	0,9	-3,7	-0,1	-2,9
Francia	-0,1	-2,7	1,5	-1,3

Fonte: elaborazioni su dati Eurostat, Istat e SVIMEZ.

Le stime per il 2011 confermano le tendenze in atto nel 2010: indebolimento generale della ripresa, un tasso di sviluppo per tutto il paese inferiore a quello dei partner europei, un peggiore andamento per le Regioni meridionali. In base alle stime SVIMEZ, il PIL italiano dovrebbe far registrare nell'anno un incremento dello 0,6%, inferiore ai valori di recente previsti dal Fondo monetario per gli altri paesi europei: +2,7% in Germania, +1,7% in Francia, +0,8% in Spagna. Si conferma dunque, in un quadro di rallentamento, la tendenza a una divaricazione degli andamenti tra Nord e Sud: il PIL del Centro-Nord è previsto che cresca dello 0,8% a fronte dello 0,1% del Mezzogiorno. Le previsioni per il 2012, a

Il sistema produttivo meridionale è altamente dipendente dalle subforniture delle imprese del Centro-Nord, le quali, a loro volta, non possono prescindere, per crescere, dal contributo del mercato meridionale

cura della SVIMEZ, evidenziano nuovamente, in un quadro già recessivo, un peggiore andamento del Sud Italia: un calo del 2% del PIL meridionale a fronte del -1,3% delle Regioni centro-settentrionali. Questa peggiore performance si dovrebbe riflettere anche sulla dinamica dell'occupazione, che dovrebbe fare registrare una flessione dell'1,6% al Sud a fronte del -0,7% nel Centro-Nord. Al di là di queste relative differenze, le due aree restano profondamente integrate dal punto di vista economico: il sistema produttivo meridionale è altamente dipendente dalle subforniture delle imprese del Centro-Nord, le quali, a loro volta, non possono prescindere, per crescere, dal contributo del mercato meridionale. Se ne facciano una ragione i teorici delle "due Italie".

Tabella 4. Previsioni sull'andamento dell'economia nel 2012 in %.

	PIL	Unità di lavoro	Investimenti
Centro-Nord	-1,3	-0,7	-5,0
Mezzogiorno	-2,0	-1,6	-8,0
Italia	-1,5	-0,5	-6,0

Fonte: previsioni SVIMEZ.

Che il Mezzogiorno fosse colpito in misura maggiore dalla crisi economica internazionale non era affatto scontato, anzi. In passato, nelle fasi cicliche recessive indotte dall'estero, l'economia meridionale se l'era cavata un po' meglio, dato l'assai minore grado di apertura verso l'estero, che tuttora (con il 10,6%, limitatamente all'industria) è pari a neanche la metà del corrispondente valore che si osserva nel Centro-Nord (24,8%). Tuttavia, nel biennio 2008-09, fase ampiamente recessiva e ugualmente originata dall'estero, la minore propensione all'export non ha in alcun modo "protetto" l'industria meridionale, che ha anzi accu-

sato un calo di entità addirittura maggiore rispetto a quello del Centro-Nord (-19,2% la variazione cumulata di *output* nel Sud contro il -18,4% del Centro-Nord).

L'evidenza di questo dato nella fase ciclica recente sembra indicare che il Sud sia stato interessato da uno shock asimmetrico. A sua volta, quest'ultimo costituisce un significativo indebolimento della capacità competitiva del Mezzogiorno. Precisamente, lo spazio di mercato sull'estero delle imprese meridionali, comparativamente e storicamente minore, non si è sostanzialmente modificato nel corso dell'ultimo decennio; nel contempo, si è gradualmente ristretto quello interno, tradizionale sbocco privilegiato. In definitiva, l'eventualità che uno stesso shock possa generare recessioni di entità maggiore nelle aree più deboli appare alta, venendo progressivamente meno, in queste aree, la tradizionale valvola del mercato interno "nazionale". È questa la ragione ultima alla base della peggiore evoluzione, nel Sud, dei principali indicatori macroeconomici per il 2012.

3. Non solo PIL: i divari sociali

Se passiamo dai dati del Prodotto interno lordo a quelli relativi al mercato del lavoro, ai consumi, insomma alla sfera più propriamente sociale, emerge con ancora maggiore gravità la situazione delle Regioni meridionali.

Questa sottolineatura non intende alimentare vittimismo o rivendicazionismi territoriali, ma vuole, semmai, aiutare a comprendere meglio la particolare concentrazione degli impatti negativi sulle fasce più deboli della popolazione (giovani, donne, famiglie a basso reddito), cioè gli stessi ceti che rischiano anche di pagare con particolare forza gli effetti delle misure di risanamento finanziario.

Se guardiamo, ad esempio, alla dinamica dei consumi, emerge con particolare evidenza la sofferenza delle famiglie più deboli. I consumi delle famiglie nel Sud, che hanno perso quasi tre punti nel 2009, risultano stagnanti anche nel 2010, mentre al Nord crescono di un modesto 1,3%. È evidente che a deprimere tale dinamica nelle aree deboli è la difficoltà delle famiglie a sostenere il livello di spesa, in conseguenza delle consistenti perdite di posti di lavoro, che al Sud, più che nel resto del paese, spesso riguardano l'unico percettore di reddito dell'intero nucleo familiare. Un dato su tutti: nel 2010, al Sud si è ridotta, per il terzo anno consecutivo, la spesa per beni alimentari (-0,4%), che al Nord è ancora stagnante (+0,3%).

Guardando al mercato del lavoro, appare ancora più evidente come la crisi sia stata dura per tutti, ma per alcuni ancora di più. È il caso degli occupati in microimprese e dei precari non tutelati dal nostro incompleto, e dunque iniquo, sistema di welfare, dei giovani che devono ancora entrare sul mercato del lavoro. Tutte caratteristiche prevalenti, insieme al lavoro sommerso, nel Mezzogiorno, e che dunque determinano il maggiore crollo occupazionale in quest'area. Delle 533.000 unità perse in Italia tra il 2008 e il 2010, ben 281.000 sono nel Mezzogiorno. Nel Sud dunque, pur essendo presenti meno del 30% degli occupati italiani, si concentra il 60% delle perdite di lavoro determinate dalla crisi. Incide in questa area, più che altrove, il calo fortissimo dell'occupazione industriale (-120.000 addetti, il che vuol dire quasi il 15% di calo, che diviene il 20% in Campania). Come non ricordare l'assenza, che ormai si protrae da troppi anni, in Italia, di un disegno di politica industriale in grado di attivare investimenti in settori innovativi (sui quali il Sud potrebbe essere centrale, se pensiamo all'energia alternativa o perfino all'innovazione, stante i molti laureati inoccupati) e di giocare un ruolo nel-

Nel Sud, pur essendo presenti meno del 30% degli occupati italiani, si concentra il 60% delle perdite di lavoro determinate dalla crisi

l'offrire condizioni localizzative più efficienti ai grandi impianti industriali? È proprio nel Sud invece che si consumano disastri come la chiusura di Termini Imerese o che assistiamo al rischio di chiusura di IRISBUS, con i suoi oltre mille dipendenti (tra diretti e indotto), nella provincia di Avellino, solo per citare alcuni esempi. Ma il dato che fotografa meglio la drammatica situazione in atto è quello relativo alla condizione giovanile. Anche in questo caso uno sguardo al Sud ci aiuta, con la maggiore forza dei numeri, a evidenziare un generale processo di esclusione di una generazione dai processi di sviluppo della società. Emerge, con una particolare accentuazione nel Mezzogiorno, l'esistenza di una vera e propria questione giovanile: a diversi stadi e livelli di intensità, questa si manifesta nella riduzione delle iscrizioni all'università, nella crescita del precariato (prima della crisi) e dell'inoccupazione giovanile (con la crisi dell'ultimo biennio). Il dato più allarmante è forse quello del tasso di occupazione: nel Mezzogiorno, il tasso di occupazione giovanile (15-34 anni) è giunto nel 2010 al 31,7% (il 23,3% per le donne). I giovani hanno pagato cara la crisi, al Nord ma ancora di più nel Mezzogiorno: nella fascia di età 15-34 anni si concentra tutto il crollo occupazionale (-11% al Nord, ma -14,7% al Sud), mentre per le classi di 35 anni e oltre gli occupati rimangono sostanzialmente stabili o crescono.

Tabella 5. Occupazione per classi di età: variazione 2008-10.

	Mezzogiorno	Centro-Nord
15-34 anni	-14,7%	-11,0%
35 anni e oltre	0,3%	2,6%
Totale	-4,3%	-1,5%

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

Tabella 6. Tasso di occupazione (%) relativo alla fascia di età 15-34 anni (media del 2010).

	Maschi	Femmine	Totale
Abruzzo	50,6	35,3	43,1
Molise	46,9	29,0	38,1
Campania	35,6	17,9	26,8
Puglia	44,7	26,9	35,9
Basilicata	38,7	24,2	31,6
Calabria	35,2	21,2	28,3
Sicilia	38,8	20,6	29,8
Sardegna	43,9	36,1	40,1
Mezzogiorno	39,9	23,3	31,7
Centro-Nord	60,7	48,1	54,5
Italia	52,6	38,4	45,6

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

Considerando poi che l'esclusione dal mercato del lavoro riguarda anche la parte a più elevata formazione dei nostri giovani, la conclusione è che non si tratta semplicemente di aggiustare qualche voce del bilancio pubblico, ma che è necessario e urgente promuovere modifiche strutturali del nostro modello di sviluppo. La condizione di "NEET" (Non studio e non lavoro), solitamente più diffusa tra i meno istruiti, nell'ultimo biennio tende a crescere più rapidamente fra i giovani con più elevati livelli di istruzione e, soprattutto, fra i diplomati e i laureati. Nel Sud, circa il 30% dei laureati, sotto i 34 anni, non lavora e ha nel contempo abbandonato il sistema formativo, ritenendo inutile un ulteriore aumento del livello di istruzione per l'accesso al mercato del lavoro; nel Nord, la percentuale è di circa il 20%. Si tratta di una massa

Disoccupazione, esclusione delle donne e dei giovani, difficoltà nel mantenere gli standard di consumo e indebolimento del sistema di welfare potrebbero innescare gravi tensioni sociali, ancora più incontrollabili in aree piagate dalla presenza della criminalità organizzata

molto consistente di giovani, su cui pesa il paradosso di essere la parte più avanzata della società meridionale (quella che, grazie al processo di istruzione, ha accumulato più strumenti per partecipare alla competizione globale), ma al tempo stesso la più penalizzata da un sistema chiuso, ad ascensore sociale bloccato, costretto a dipendere dai trasferimenti di risorse delle generazioni più anziane.

Nello scorso decennio, la crescita della disuguaglianza dei redditi nel nostro paese ha reso l'impatto della crisi, che abbiamo pocanzi descritto, ancora più acuto e iniquo. In questo momento, è a rischio, in alcune aree del paese, la stessa tenuta sociale. Disoccupazione, esclusione delle donne e dei giovani, difficoltà nel mantenere gli standard di consumo e indebolimento del sistema di welfare potrebbero innescare gravi tensioni sociali, ancora più incontrollabili in aree piagate dalla presenza della criminalità organizzata. I dati offrono elementi di conoscenza di cui anche il governo, nel trovare il difficile equilibrio tra risanamento e crescita, deve tenere conto, recuperando l'imprescindibile nesso fra equità sociale e crescita economica.

Le politiche che saranno alla base dell'uscita dalla recessione dovranno confrontarsi con il dilemma di conciliare la stabilità dei conti pubblici con la crescita. Se la crescita senza stabilità è insostenibile e potenzialmente destabilizzante, lo stesso si può dire per la stabilità dei conti pubblici senza crescita. I divari territoriali italiani si trascinano ormai da così tanto tempo da apparire atavici. In realtà, le cose non sono affatto immodificabili e proprio per questo la realizzazione di adeguati interventi di politica economica è ancora più doverosa: non soltanto sul piano dell'equità, ma anche su quello della tenuta sociale ed economica del paese.

4. Le politiche di coesione territoriale

La costruzione di una politica di coesione territoriale più incisiva passa necessariamente attraverso un impegno diverso per il Mezzogiorno, nell'ambito delle politiche ordinarie nazionali, e attraverso una revisione critica delle funzioni e delle modalità di applicazione degli interventi specifici (nazionali e comunitari, centrali e regionali) per il Sud. Si tratta di un obiettivo complesso, cui sono chiamati a dare un contributo tutti gli attori economici e politici.

Va tenuto presente che, sebbene ancora fortemente condizionato da vincoli strutturali, dal ritardo sul versante del reticolo istituzionale e da patologie sociali accentuate, il Mezzogiorno è una realtà profondamente diversa rispetto al passato; al suo interno vi sono infatti aree produttive dinamiche, a volte di eccellenza, che non riescono però a fare sistema. La considerazione di una realtà così complessa, in cui convivono situazioni di arretratezza economica con esperienze di modernità ed efficienza, richiede un ripensamento delle logiche e degli strumenti di *policy* necessari ad accelerare un ordinato sviluppo dell'intero paese. I frutti di tali politiche saranno ancora maggiori nelle Regioni meridionali.

Occorre in primo luogo ricostruire un **nuovo patto sociale per la crescita** fra i territori del Nord e del Sud del paese. L'ultimo quindicennio si è trascinato in una continua contrapposizione tra questione settentrionale e questione meridionale, finendo per acuire le distanze e per deprimere la capacità produttiva dell'intero sistema nazionale. Il risultato è stato quello di alimentare – al Sud come al Nord – particolarismi e rivendicazionismi, per non parlare dei ricatti politici delle “leghe” territoriali, che hanno portato ad avere ministri (e addirittura ministeri) del territorio ma sempre meno sviluppo. Ne è risultata, com'è ormai noto, una situazione di parallelo declino che – pur mantenendo sostanzialmen-

Il Mezzogiorno è una realtà profondamente diversa rispetto al passato; al suo interno vi sono infatti aree produttive dinamiche, a volte di eccellenza, che non riescono però a fare sistema

te invariate le distanze tra Sud e Nord – ha visto l'intero paese scendere nelle graduatorie mondiali. È dunque assolutamente da rigettare, perché errato anche nei fondamenti economici, un approccio che contrapponga le esigenze del sistema produttivo delle aree più sviluppate del Nord con le necessità di sviluppo delle Regioni meridionali. Si tratta dell'approccio che troppe volte ha guidato il governo Berlusconi, il quale, sia nel Piano nazionale delle riforme 2020 che nella lettera indirizzata alla BCE, ipotizzava l'esistenza di due sistemi economici distinti: quello del Nord, funzionante e bisognoso soltanto di parziali aggiustamenti, e quello del Sud, da ridefinire completamente.

In realtà, gli andamenti dell'ultimo decennio hanno dimostrato come la dipendenza dalle scelte nazionali e le interrelazioni economiche tra le due aree del paese sono così profonde da condizionare i risultati di ciascun territorio. Nel Sud pesano ancora più che altrove i costi di una pubblica amministrazione inefficiente, di un carico fiscale più alto di quello dei *competitors*, delle carenze nel sistema infrastrutturale e logistico e di un'inefficiente sistema del credito. Il sistema produttivo meridionale soffre, così come quello del Nord, la perdita di competitività dei settori tradizionali e i ritardi nella penetrazione sui mercati innovativi. Le diverse condizioni del contesto territoriale nelle due ripartizioni del paese richiederanno dunque tipologie e intensità di interventi diverse, ma con il comune obiettivo di migliorare – attraverso una maggiore funzionalità dei mercati, una più alta qualità dei servizi collettivi e un rilancio della produttività – le condizioni competitive del sistema produttivo italiano.

5. Il governo Monti e il Piano di azione e coesione

Proprio sulla capacità di superare un decennio di stantia dialettica Nord-Sud il governo Monti si gioca la possibilità di ricostruire una

via d'uscita dalla crisi economica e politica. Il cambio di prospettiva rispetto al precedente esecutivo appare chiaro. La differenza con il governo Berlusconi sta già nella indicazione (emersa dalla stessa scelta di istituire un ministero con questa missione) che gli interventi di politica di coesione, contrariamente a quanto avvenuto sino a oggi, debbano entrare a pieno titolo nella strategia complessiva dell'esecutivo. Appare d'altronde chiaro, dal lavoro di questi mesi del ministro Barca, l'obiettivo di porsi a supporto di strategie nazionali ordinarie di azione sui diversi campi, dall'istruzione alle infrastrutture, dalla pubblica amministrazione al welfare, cercando di rafforzare – e, ove possibile, orientare – gli interventi attraverso la disponibilità dei fondi europei. Si tratta di un tentativo difficile, soprattutto in una fase come questa, ma che rappresenta un profondo cambiamento rispetto a una politica meridionalista, che molto spesso ha fallito (anche nell'esperienza della cosiddetta "nuova programmazione") proprio per il suo isolamento e la sua incapacità di essere parte di un progetto nazionale condiviso. L'esperienza ci ha insegnato che l'assenza di coordinamento tra politiche ordinarie e speciali ha finito per svantaggiare, in termini di quantità di risorse, le aree deboli, ma soprattutto per "imbastardire" gli stessi interventi aggiuntivi, deviandoli dai suoi obiettivi e facendo loro perdere efficacia e, di conseguenza, legittimità.

Il Piano di azione e coesione predisposto dal ministro Barca prova a definire i contenuti di una nuova stagione, che parte proprio dalla trasparenza dei trasferimenti e dalla misurabilità dei risultati delle politiche da parte dei cittadini. Una strategia per il Sud basata su una maggiore qualità e un più diffuso accesso a tre aree fondamentali dei servizi al cittadino: [scuola](#), [giustizia](#) e [sicurezza](#). Inoltre, è previsto un cospicuo investimento su [infrastrutture ferroviarie](#) e [agenda digitale](#). Questo piano – predisposto con l'accordo delle Regioni del Sud – rappresenta una prima concreta rispo-

sta agli impegni assunti dal governo italiano con la Commissione europea. Il percorso prevede la riprogrammazione di una parte delle risorse europee e la concentrazione su poche priorità.

Il difficile compito di questa operazione è quello di rispondere a due esigenze che, nell'esperienza di questi anni, sono apparse al Sud incompatibili: spendere in fretta e spendere bene. Il ciclo di programmazione 2000-06 dei fondi strutturali ha visto il pieno raggiungimento degli obiettivi quantitativi di spesa in tutte le Regioni, a prezzo però di una dispersione delle risorse senza un disegno strategico coerente. Ne è risultato un modesto impatto sullo sviluppo economico e sulla qualità dei servizi al cittadino. La situazione del ciclo di programmazione 2007-13 ha visto invece una capacità di spesa bassissima, aggravata dalla crisi economica, con il conseguente rischio di perdere molte risorse già a fine anno, per effetto del disimpegno automatico previsto da Bruxelles. In Europa peggio di noi ha fatto solo la Romania. Al 31 ottobre 2011 erano state spese al Sud solo il 14% delle risorse, con percentuali che oscillano tra il 25% della Basilicata e il 9% di Campania e Sicilia (la media europea è intorno al 30%).

Il piano presentato punta in primo luogo ad accelerare questa spesa. Ciò viene realizzato soprattutto attraverso un maggiore coordinamento da parte del governo nazionale e, solo in alcuni casi, con una vera e propria ricentralizzazione delle risorse. Operazione utile e necessaria, ma che comunque certifica – anche alla luce dei ritardi di spesa sopra ricordati – la debolezza delle amministrazioni regionali. Il tentativo del governo è quello di realizzare il più volte invocato coordinamento tra le Regioni, necessario per mettere a sistema gli interventi, ma che gli interessi particolari della politica locale hanno quasi sempre impedito. L'accordo riguarda un volume di risorse modesto se confrontate con l'ammontare complessivo disponibile, ma può costituire un model-

lo anche per il futuro ciclo di programmazione. Parliamo complessivamente di 1,5 miliardi di euro, oggetto di riprogrammazione, cui si aggiungono circa 1,6 miliardi, derivanti dalla riduzione del tasso di cofinanziamento europeo, rispetto a un volume complessivo di circa 40 miliardi.

Il Piano previsto dal governo concentra gli interventi su quattro temi:

1. **istruzione**. Gli interventi sull'istruzione impegnano risorse per complessivi 974 milioni di euro, che si aggiungono al rafforzamento delle linee di intervento già in corso dei Programmi nazionali per un valore complessivo di poco inferiore a due miliardi di euro. Essi riguardano quattro aree: aumento delle competenze di base e di inglese per circa 4000 scuole, con il coinvolgimento di circa un milione e mezzo di studenti, pari all'85% del numero complessivo degli studenti delle stesse scuole; contrasto alla dispersione scolastica in contesti mirati; raccordo scuola-lavoro, con interventi su orientamento e bilancio di competenze per circa 3200 scuole, con il coinvolgimento di circa 95.000 studenti (il 13,5% del numero complessivo degli studenti); riqualificazione di 1472 edifici scolastici, pari al 37% di quelli della scuola dell'obbligo, per i profili di sicurezza, tecnologici ed energetici;
2. **credito di imposta occupazione**. Lo strumento è volto a favorire l'occupazione dei lavoratori svantaggiati (disoccupati di lunga durata, donne residenti in aree a bassa occupazione femminile, giovani inoccupati) e molto svantaggiati (disoccupati di più lungo periodo). Con il finanziamento previsto, pari a 142 milioni di euro a valere sui Programmi operativi regionali del Fondo sociale europeo (POR FSE), potranno essere assunti circa 8000 lavoratori svantaggiati e circa 3000 molto svantaggiati;
3. **agenda digitale**. Gli interventi riguardano l'offerta di banda larga di base per tutti i cittadini entro il 2013 e di banda

ultralarga a 100 Mbps per il 50% della popolazione, nonché a 30 Mbps per il 100% della popolazione e la dotazione del Mezzogiorno con data center, impegnando risorse per un totale di circa 410 milioni di euro;

4. **ferrovie.** È stata programmata una riduzione del cofinanziamento nazionale pari a 1445 milioni di euro, interamente destinata a progetti di ampliamento e modernizzazione della rete ferroviaria. Tali risorse si aggiungono ad altri 5 miliardi di euro del Fondo per lo sviluppo e la coesione e di risorse ordinarie, attivando investimenti per complessivi 6,5 miliardi di euro.

Questo progetto ha bisogno in primo luogo di azioni e comportamenti coerenti, che devono caratterizzarsi per una profonda discontinuità con un passato di annunci e promesse non mantenute. Il Piano di azione ha certamente rappresentato un passo importante nella direzione del superamento di un'impostazione troppo frammentata e inefficiente, favorendo l'integrazione delle politiche regionali e nazionali. Rimangono però ancora troppi dubbi e incertezze sulle risorse disponibili. Qui non si tratta di rivendicare stanziamenti faraonici, irrealistici, ma certo la rimodulazione dei 3,1 miliardi dei Fondi strutturali 2007-13 su un plafond di risorse di circa 40 miliardi costituisce appena l'inizio di un lavoro in larga misura ancora da impostare.

Rimane infatti ancora piuttosto oscura la situazione dell'ex FAS, ora Fondo per lo sviluppo e la coesione. Appurato il taglio della quota nazionale per oltre 30 miliardi, rimane avvolta nel mistero la sorte delle risorse regionali che avrebbero dovuto supportare le azioni effettuate con le risorse europee. Fare chiarezza sull'entità delle risorse disponibili è necessario per poter programmare (e riprogrammare) concreti interventi, a partire dalle opere per evitare il dissesto idrogeologico delle nostre coste e scongiurare

ulteriori tragedie e per rilanciare interventi in grado di riattivare il circuito "investimenti-competitività-occupazione" a partire dal settore industriale.

Il rischio tangibile è infatti che tali interventi, seppure meglio gestiti anche grazie al maggiore coordinamento nazionale (cosa ben diversa dal tentativo di centralizzazione del ministro Tremonti), abbiano effetti sulle realtà territoriali piuttosto ritardati nel tempo, mentre una parte consistente del tessuto produttivo meridionale rischia di scomparire.

Il mercato del lavoro

1. Il mercato del lavoro italiano, com'è realmente

Una diagnosi per lungo tempo in voga tra gli economisti attribuiva all'eccessiva rigidità del mercato del lavoro la scarsa performance delle economie del continente nel confronto con economie caratterizzate da minore regolamentazione. Coerentemente con questa tesi, anche nel nostro paese ha prevalso, nelle linee di politica economica a partire dai primi anni Novanta, l'idea che fosse prioritario introdurre elementi di flessibilità e al tempo stesso circoscrivere la portata dei regimi di protezione sindacale o legislativa dei lavoratori.

L'introduzione di forme contrattuali atipiche ha così assecondato – in un contesto caratterizzato dalla concorrenza dei mercati emergenti nei settori di insediamento tradizionale della nostra struttura produttiva, dalla deliberata rinuncia all'utilizzo della tradizionale valvola rappresentata dalla svalutazione, dalla rinuncia a ogni politica industriale – l'adozione di forme di competizione basate sul contenimento del costo del lavoro. La flessibilità, da opportunità fisiologica e limitata alle effettive esigenze di risposta dinamica del mondo produttivo, è diventata fenomeno patologico, strumento per esercitare una pressione al ribasso sul salario e modalità per scaricare sul lavoro i costi dell'incertezza.

I dati sembrano peraltro confermare la conclusione, ben nota agli economisti, che il grado di rigidità del mercato del lavoro non ha effetti certi sul livello di occupazione.⁴⁴ Non c'è infatti alcuna coincidenza temporale fra l'andamento dell'occupazione e le principali riforme del mercato del lavoro: in Italia, l'andamento dell'occupazione, inizialmente decrescente, mostra un'inversione di tendenza a partire dal terzo semestre del 1995, antecedente

⁴⁴ Un lavoro molto noto è quello di Bentolilla e Bertola, che mostra come i costi di licenziamento abbiano effetti di secondo ordine sul livello di occupazione. Tale risultato è confermato dagli studi successivi.

L'introduzione di forme contrattuali atipiche ha determinato un elevato grado di segmentazione del mercato del lavoro italiano

anche alle modifiche introdotte dalla legge 196/1997. Il processo di riforma ha quindi certamente inciso sulla composizione dell'occupazione per tipologia contrattuale, senza tuttavia avere evidenti effetti sull'occupazione aggregata.

L'introduzione di forme contrattuali atipiche ha determinato un elevato grado di segmentazione del mercato del lavoro italiano. Le generazioni più giovani, in particolare quelle del Mezzogiorno e le donne, vivono condizioni drammatiche in relazione al lavoro. Sono il segmento in maggiore sofferenza di un mondo del lavoro che nel suo insieme, anche nelle sue aree strumentalmente definite "garantite", è regredito sul piano delle condizioni materiali ed economiche. Secondo il Rapporto annuale Istat del 2011, il numero di lavoratori dipendenti di tipo standard (a tempo pieno e con durata non predeterminata) era pari a 12,8 milioni di unità. La relativa quota sul totale dell'occupazione era pari al 55,8%. Nel 2010, la percentuale degli atipici superava l'11%. A questo si sommano le differenze generate dalla classe dimensionale delle imprese, che in Italia ha profonde conseguenze, soprattutto relative alla legislazione sui licenziamenti individuali e collettivi. Il mercato del lavoro italiano si caratterizza poi per una frequenza particolarmente elevata del lavoro autonomo (23,4%), sia nella componente a tempo pieno che in quella a tempo parziale.

Nel confronto fra tipologie contrattuali, viene spesso enfatizzata la relativa facilità di licenziamento (o mancato rinnovo del contratto di lavoro). Le differenze sono tuttavia ben più articolate e riguardano gli oneri contributivi, la possibilità di accesso a strumenti di sostegno del reddito in caso di licenziamento ecc. Questi fattori creano grande eterogeneità di costo del lavoro, spesso a parità di mansioni svolte da parte del lavoratore. La convenienza a utilizzare specifiche tipologie contrattuali è quindi spesso

dettata da risparmi sul costo del lavoro, che riguardano gli oneri fiscali e contributivi, nonché le retribuzioni nette. La peculiarità del nostro mercato del lavoro è che questi risparmi di costo sono associati a figure contrattuali meno tutelate contro i rischi di licenziamento o mancato rinnovo. Chi è inquadrato in contratti non standard vive dunque una condizione di precarietà lavorativa; condizione molto diffusa fra i giovani e le donne, che sono particolarmente rappresentati nei contratti atipici.⁴⁵

Una riduzione della segmentazione del nostro mercato del lavoro, che intervenga sulle condizioni alla base del diffuso senso di precarietà lavorativa, deve essere un obiettivo prioritario di qualunque azione riformatrice. Certamente, occorre perseguire una maggiore uniformità della legislazione lavoristica, riducendo drasticamente le tipologie contrattuali, ma anche fiscali e contributive, eliminando la convenienza a usare il lavoro atipico come strumento di riduzione del costo del lavoro.

1.1. Un mercato del lavoro ancora troppo rigido?

Se da un lato è chiara l'urgenza di intervenire per aumentare il livello delle tutele di chi è inquadrato in forme contrattuali atipiche, va dall'altro respinta una diffusa rappresentazione del problema che sembra imputare l'uso distorto e patologico dei contratti atipici alla supposta eccessiva rigidità del segmento di lavoro standard, in particolare con riguardo alla rigidità in uscita. Secondo tale interpretazione, la strada per ridurre la segmentazione del mercato del lavoro sarebbe quella della riduzione delle tutele garantite ai lavoratori dipendenti con contratto a tempo indeterminato.

È bene rimarcare che questa rappresentazione dei fatti non trova riscontro nell'evidenza empirica disponibile. Per l'Italia, l'analisi

⁴⁵ Va infatti sottolineata la maggiore frequenza con cui le lavoratrici sono inquadrare in contratti di lavoro non standard – distinti dall'Istat in parzialmente standard (a tempo parziale e durata non predeterminata) e atipici (con lavoro a termine). Ad esempio, meno del 50% dell'occupazione femminile ha un contratto di lavoro standard alle dipendenze.

⁴⁶ Si veda in proposito B. Contini, U. Trivellato (a cura di), *Eppur si muove. Dinamiche e persistenze nel mercato del lavoro italiano*, il Mulino, Bologna 2005, in cui l'evocativo titolo del volume rimarca come la rigidità del mercato del lavoro italiano sia un mero stereotipo.

⁴⁷ I materiali della ricerca sono reperibili sul sito www.tdymm.eu. Ai nostri fini, si veda in particolare la presentazione di Michele Raitano, *Transitions in the Labour Market and Social Security in Italy*. La ricerca si basa su dati longitudinali di fonte campionaria e amministrativa, che, fornendo informazioni su uno stesso gruppo di individui per più anni, consentono di valutare effettivamente, in una prospettiva dinamica, quanto i rischi di debolezza lavorativa in un determinato periodo di tempo (che sovente si manifestano con contratti atipici, bassi salari e limitate tutele di welfare) possano concretarsi in situazioni di grave vulnerabilità e precarietà. I dati longitudinali, dunque, rilevando le dinamiche lavorative dei singoli individui, sono i soli che possono consentire di osservare, al di là dell'aneddotica, quanto sia effettivamente rigido il nostro mercato del lavoro per chi è assunto con contratti a tempo indeterminato.

dei flussi del mercato del lavoro mostra storicamente tassi di riallocazione dei lavoratori estremamente elevati, in assoluto e relativamente agli altri paesi. Questo fatto è avvalorato da pressoché tutti gli studi esistenti, a prescindere dai dati e dalle metodologie utilizzate.⁴⁶ Che la rigidità del mercato del lavoro italiano sia sopravvalutata viene del resto confermato dalla lettura degli indici di rigidità dei Regimi di protezione dell'impiego (RPI), che misurano la facilità di licenziamento. Ad esempio, l'ultima versione del 2008 dell'indice OCSE, il più accreditato indice di RPI, evidenzia una relativa facilità di licenziamento dei lavoratori a tempo indeterminato: su 46 paesi considerati, l'Italia si classifica al decimo posto per flessibilità, al livello di Danimarca e Irlanda. Le conclusioni esposte precedentemente, relative all'effetto delle istituzioni del mercato del lavoro sulla performance dello stesso, possono qui essere specificate con riferimento ai RPI, visto che gli studi che hanno analizzato l'effetto dei RPI su occupazione e disoccupazione non hanno identificato alcuna relazione certa. Ciò che è invece ben documentato è la relazione fra RPI e struttura salariale: esiste un'ampia letteratura scientifica che dimostra come le istituzioni (del mercato del lavoro e, più in generale, del sistema di welfare) abbiano effetti diretti sul livello dei salari e sulla diseguaglianza salariale. Queste conclusioni sono confermate dalla più recente evidenza empirica sul mercato del lavoro italiano.

I risultati di una recente ricerca sulle dinamiche seguite dai lavoratori italiani possono aiutare a dare risposta ad alcune domande circa le caratteristiche del nostro mercato del lavoro e l'evoluzione, negli ultimi anni, della diseguaglianza salariale.⁴⁷ Le conclusioni cui si perviene, che riassumiamo di seguito, spesso contrastano con alcune idee, tanto diffuse quanto poco documentate, sulle caratteristiche del nostro mercato del lavoro.

L'osservazione delle transizioni dei lavoratori nel breve-medio periodo (fino a dieci anni di distanza) fra diversi stati occupazionali/contrattuali segnala come nei fatti il mercato del lavoro italiano non sia mai risultato così rigido come è spesso rappresentato. In particolare:

1. **il mito del posto fisso risulta svanito da tempo.** Già dagli anni Ottanta una larga quota di lavoratori a tempo indeterminato perde tale status col trascorrere del tempo (in soli due anni poco meno del 15%). Si osservano inoltre frequenti movimenti verso l'uscita e il rientro nelle forze-lavoro. A conferma di dinamiche molto più complesse di quanto solitamente ritenuto, basti citare che il 30% di chi in un dato momento lavora con un contratto a tempo indeterminato registra nei cinque anni successivi almeno un episodio negativo, ovvero un peggioramento dello status lavorativo/contrattuale: si muove cioè verso un contratto a termine o da parasubordinato oppure va in disoccupazione o Cassa integrazione a zero ore oppure, in molti casi, esce perfino dalle forze-lavoro. Questa percentuale cresce al di sopra del 40% se il periodo di osservazione si estende a dieci anni. È interessante osservare che le quote di "caduta" sono abbastanza simili nel corso dei decenni; già negli anni Ottanta e Novanta le storie lavorative individuali erano molto fluide, in contrasto con la retorica della "rigidità del posto fisso". Ovviamente, i rischi di "retrocessione" occupazionale/contrattuale sono più alti per i lavoratori più deboli (donne, meridionali, occupati nelle piccole imprese e lavoratori a bassa specializzazione), ma frequenti perdite di status riguardano il complesso dei lavoratori;
2. **l'idea che la vulnerabilità dipenda esclusivamente dalla dimensione dell'impresa non trova supporto.** Naturalmente,

A due anni dall'entrata sul mercato del lavoro con un contratto a tempo indeterminato, solo il 60% conserva tale forma contrattuale, il 7% ha un contratto atipico e circa il 30% è inattivo o ha un'occupazione intermittente

data la differente mortalità delle imprese, i lavoratori delle microimprese sono esposti a un rischio maggiore, ma la quota di dipendenti a tempo indeterminato che sperimentano un *downgrade* contrattuale si modifica ben poco quando si varca la soglia dei quindici addetti. Un'elevata presenza di lavoratori a rischio si ha dunque anche nelle imprese medio-grandi e, al contempo, la frequenza con la quale vengono stabilizzati gli atipici non subisce significative riduzioni all'aumentare della dimensione d'impresa. Tutto ciò segnala che *l'influenza dell'articolo 18 sulla mobilità dei lavoratori è molto contenuta* e suggerisce che le scelte delle imprese risentano soprattutto di altri fattori, ben più strutturali.

Per quanto riguarda in particolare la fase di ingresso, si osserva che essa non esaurisce affatto le potenziali criticità a cui i giovani devono fare fronte. A due anni dall'entrata sul mercato del lavoro con un contratto a tempo indeterminato, solo il 60% conserva tale forma contrattuale, il 7% ha un contratto atipico e circa il 30% è inattivo o ha un'occupazione intermittente. Analogamente, molti fra i lavoratori che passano da un contratto a termine a uno permanente ricadono velocemente in uno stato di atipicità contrattuale o di disoccupazione. E la probabilità di ottenere un contratto a tempo indeterminato appare maggiore per chi entra per la prima volta nel mercato del lavoro rispetto a chi è già occupato con un contratto atipico.

Se, da un lato, i dati segnalano un'apprezzabile mobilità ascendente fra i lavoratori atipici (nei primi cinque anni di carriera circa i 2/3 degli atipici sperimentano un miglioramento), dall'altro, ciò non è sufficiente a giustificare alcun ottimismo sul fatto che la flessibilità in entrata favorisca una stabilizzazione duratura, visto che questi miglioramenti di status sono spesso reversibili e sono seguiti rapidamente da ritorni nell'atipicità.

Il nostro mercato del lavoro non appare dunque né rigido, né caratterizzabile nei termini di un semplice dualismo fra garantiti e vulnerabili

Va poi rilevato che la crisi, come era prevedibile, ha amplificato le difficoltà per i più svantaggiati: la quota di dipendenti a termine e parasubordinati che ha registrato un miglioramento contrattuale fra il 2008 e il 2009 si è fortemente ridotta rispetto a quanto osservato negli anni precedenti (fra il 2007 e il 2009 la quota di dipendenti a termine stabilizzati scende dal 30% al 20% e quella dei parasubordinati che ottengono un contratto da dipendenti dal 15% al 10%).

Il nostro mercato del lavoro non appare dunque né rigido, né caratterizzabile nei termini di un semplice **dualismo fra garantiti e vulnerabili**. L'aspetto più evidente è che la gran parte delle traiettorie seguite sono non lineari e spesso ben distanti dalla rappresentazione per cui a una fase di ingresso con contratti temporanei segue la stabilizzazione. Dipendenti a termine e parasubordinati sono sicuramente più vulnerabili (anche a causa delle minori retribuzioni) e soggetti a fenomeni di "intrappolamento". Ma è la gran parte dei lavoratori, indipendentemente da tipologia contrattuale, settore e dimensione d'impresa, ad apparire vulnerabile nel medio periodo. In particolare, non trova riscontro l'idea che l'uscita da un posto di lavoro a tempo indeterminato costituisca un evento raro. Al contrario, questa forma di mobilità è frequente e per un buon numero di lavoratori essa ha carattere "discendente". Molti lavoratori – probabilmente la maggioranza e i più giovani – fluttuano tra stati lavorativi, alternando periodi con contratti standard a periodi di atipicità (con minori salari e tutele di welfare) o anche di intermittenza occupazionale, che generalmente non è supportata da adeguati ammortizzatori sociali.

Questi fatti non devono indurre a ridimensionare il problema della segmentazione del mercato del lavoro italiano, che, come già sottolineato, è forse il dato più allarmante e da affrontare con

maggior urgenza. Resta infatti vero che, pur in un quadro di pervasiva vulnerabilità, chi lavora con contratti atipici (soprattutto se parasubordinato) risulta particolarmente svantaggiato in termini di prospettive lavorative a breve e medio termine, di tutele di welfare e di livelli salariali. Il gap salariale fra temporanei e permanenti appare ben poco giustificato in termini di efficienza e di equità: l'assenza di prospettive di continuità nel rapporto di lavoro dovrebbe essere compensata con una retribuzione più elevata, non aggravata da una retribuzione inferiore. Questa manifestazione della segmentazione è particolarmente penalizzante e di certo la sua rimozione costituisce una priorità.

L'evidenza empirica aiuta però a ridare giusta proporzione agli aspetti regolatori e, in particolare, all'aspetto della disciplina del licenziamento. Le considerazioni precedenti complicano considerevolmente gli stessi strumenti di analisi necessari per la comprensione delle dinamiche di mercato e suggeriscono che il problema che abbiamo di fronte ha la sua origine non tanto nelle tipologie contrattuali, quanto in elementi strutturali e debolezze del nostro sistema produttivo, che determinano una sofferenza per il lavoro nel suo complesso, di cui la difficoltà per i segmenti più deboli è certo la manifestazione più drammatica.

1.2. Livelli e diseguaglianze salariali

Dall'osservazione dell'andamento delle retribuzioni annue percepite dalle diverse categorie di lavoratori nel periodo 1996-2009⁴⁸ si ricavano alcune fondamentali evidenze:

1. in termini reali (al netto cioè degli effetti dell'inflazione), in media annua le retribuzioni lorde da lavoro dipendente nel settore privato si sono mantenute sostanzialmente immutate negli ultimi quindici anni (la media è di poco superiore ai

⁴⁸ L'informazione disponibile riguarda dipendenti privati, pubblici, parasubordinati, professionisti, artigiani e commercianti. Tuttavia, i redditi dei lavoratori autonomi, inficiati da elusione ed evasione, non sembrano rappresentativi dell'effettivo tenore di vita di tali lavoratori. Basti pensare che dai dati di fonte amministrativa risulta che per tutto il quindicennio osservato (con un'interessante eccezione nel biennio 2006-07, in cui la quota è scesa sensibilmente) rispettivamente il 65% e il 55% di commercianti e artigiani risulta percepire un reddito corrispondente al contributo minimo previsto dalla legge (tale "reddito minimo" era di circa 14.000 euro nel 2009).

21.000 euro), mentre un lieve incremento si è registrato nel pubblico impiego (la media è passata da circa 27.000 a circa 29.000 euro lordi annui);⁴⁹

2. come atteso, i parasubordinati ricevono in media redditi annui di molto inferiori a quelli dei dipendenti (intorno ai 14-15.000 euro); ma fra i parasubordinati rientrano categorie di lavoratori molto eterogenee, quali i collaboratori a progetto e chi svolge prestazioni occasionali (in genere poco pagati e con periodi lavorativi molto frammentati) e i "forti" (in termini retributivi e di prospettive lavorative) amministratori, sindacati e revisori di società.⁵⁰

I valori medi nascondono del resto alcuni aspetti dell'effettiva evoluzione della dinamica dei redditi. In particolare, i dati mostrano che:

1. l'incremento dei redditi nel pubblico impiego è dovuto quasi esclusivamente alla forte crescita che si è osservata dalla fine degli anni Novanta nelle retribuzioni dei dirigenti (ovvero di chi si posiziona dal 95° percentile in poi della distribuzione dei redditi), mentre, similmente a quanto accaduto nel settore privato, i livelli retributivi medi e bassi sono rimasti anch'essi "congelati" in termini reali;
2. nel settore privato, dopo la forte crescita salariale registratasi fino alla crisi del 1992, non si osserva una tendenza a una crescita retributiva sostenuta nemmeno nei percentili più alti.⁵¹

Dinamiche così differenziate influiscono chiaramente sulla disuguaglianza dei redditi, che è aumentata lievemente nel settore privato dal 1996 in poi, mentre è cresciuta in modo molto significativo nel pubblico impiego. L'indice di concentrazione delle retribuzioni medie annue dei dipendenti pubblici (che sono un gruppo molto più omogeneo dei privati in termini di qualifiche e livelli di istruzione), pur partendo da livelli molto più bassi, nel giro di pochi anni ha quasi raggiunto quello che caratterizza il

⁴⁹ La maggior media annua delle retribuzioni nel pubblico impiego rispetto al privato dipende dalle più alte qualifiche e dalla minore frequenza di brevi periodi lavorativi nell'arco dell'anno che caratterizzano il settore pubblico. Si noti che le medie si riferiscono al complesso di chi riceve nell'anno almeno una retribuzione come dipendente, indipendentemente quindi dal numero di mesi lavorati e dall'orario effettivo.

⁵⁰ L'indice di concentrazione fra i redditi percepiti da parasubordinati ha addirittura valori superiori a 0,60, mentre fra i dipendenti risulta compreso nella fascia 0,35-0,38.

⁵¹ Le indagini campionarie, per loro natura, non sono d'altronde in grado di registrare l'evoluzione dei redditi da lavoro dei cosiddetti "super ricchi", ovvero dei *top incomes* (l'1% o lo 0,1% dei lavoratori più ricchi: amministratori delegati e top manager), che da altre fonti sembrano invece cresciuti in misura sostenuta anche negli ultimi quindici anni.

settore privato. Nel corso del tempo, le differenze retributive medie di genere non si sono significativamente attenuate (anche in ragione del maggior ricorso delle donne al part-time), mentre i divari territoriali paiono essersi aggravati a discapito delle Regioni del Mezzogiorno.

I dati sulla distribuzione delle retribuzioni evidenziano dunque negli ultimi quindici anni un quadro di assoluta immobilità dei livelli salariali associato alla presenza di ampie diseguaglianze retributive, in particolare crescita nel settore pubblico. Tuttavia, va evidenziato come queste diseguaglianze non possano essere analizzate semplicemente ragionando per macro-gruppi – ad esempio, giovani contro anziani, laureati contro non laureati –, dal momento che la grandissima parte delle disparità si osserva all'interno di ciascun macro-gruppo. Ciò complica l'individuazione delle determinanti principali delle disparità fra individui. In particolare, la quota (già limitata) di diseguaglianza attribuibile alle differenze di età si è andata costantemente assottigliando nel corso degli ultimi quindici anni, mentre un'importanza crescente hanno assunto le differenze interne alle diverse fasce d'età (legate alle differenti forme contrattuali e alle competenze individuali). La limitata crescita della dispersione salariale nel settore privato è di poco conforto, sia a causa del suo livello di partenza comunque molto alto, sia a causa del fatto che negli ultimi anni è cresciuta in modo consistente la quota di lavoro atipico (parasubordinati e partite IVA), che è in genere mal retribuito. Fra i lavoratori atipici, non è rara la presenza di *working poor*, ovvero individui il cui reddito da lavoro è insufficiente a oltrepassare la soglia di povertà relativa. La considerazione congiunta di lavoro standard e atipico mostra un quadro di crescenti disparità retributive. Va inoltre sottolineata l'ampia e crescente diseguaglianza all'interno del lavoro autonomo e tra gli stessi professionisti.

Fra i lavoratori atipici, non è rara la presenza di working poor, ovvero individui il cui reddito da lavoro è insufficiente a oltrepassare la soglia di povertà relativa

La questione femminile è uno dei nodi cruciali per lo sviluppo economico e sociale dell'Italia

Un aspetto che deve essere considerato con attenzione, anche al fine di valutare le possibili conseguenze negative della crisi, è l'impatto delle dinamiche del mercato del lavoro sulle diseguaglianze nei redditi familiari complessivi. I dati disponibili mostrano che, fino all'insorgere della crisi, in Italia la dispersione nei redditi familiari disponibili si era mantenuta pressoché costante, sebbene a livelli molto alti nel confronto internazionale. Già questo avrebbe dovuto rappresentare motivo di preoccupazione, visto che tale costanza si registrava in una fase di crescita occupazionale; l'aumento nella quota di attivi (soprattutto delle donne provenienti dai nuclei meno abbienti) avrebbe dovuto contribuire a ridurre significativamente la diseguaglianza. Quello che sembra essere accaduto è che un'evoluzione del mercato del lavoro nel senso di crescenti diseguaglianze, specialmente nell'area del lavoro atipico, ha neutralizzato l'effetto positivo che ci si poteva attendere dalla riduzione di disoccupati e inattivi.

1.3. Il lavoro femminile

In Italia, un'importante dimensione della diseguaglianza è quella di genere e non si esagera se si afferma che la questione femminile è uno dei nodi cruciali per lo sviluppo economico e sociale dell'Italia. Anche nel 2011, il Global Gender Gap Index vede l'Italia al 74° posto su 135 paesi considerati. Per avere un parametro di riferimento, le prime cinque posizioni del *ranking* sono occupate da Islanda, Norvegia, Finlandia, Svezia e Irlanda. La Germania è all'11° posto. Per quanto concerne l'indice relativo alla partecipazione e alle opportunità economiche, l'Italia occupa il 90° posto. È quindi evidente che il tema delle disparità di genere richiama anche e soprattutto le disparità economiche e del mercato del lavoro.

Secondo il Rapporto annuale Istat 2011, il tasso di occupazione femminile per la fascia di età compresa fra i 15 e i 64 anni è del 46,1%, il più basso in Europa (con l'eccezione di Malta) e ben lontano dall'obiettivo di Lisbona del 60% per il 2010. Si osserva un trend in crescita (nel 2000 il tasso di occupazione era del 39,6%), arrestatosi tuttavia negli ultimi due anni. Gli ultimi dati disponibili (rilasciati dall'Istat il 1° marzo 2012) danno il tasso di occupazione femminile al 46,9% (il 67,1% per gli uomini) e il tasso di inattività al 48% (26,5% per gli uomini).

Le differenze regionali sono marcate, con un tasso di occupazione che ha praticamente raggiunto o sorpassato l'obiettivo di Lisbona in Regioni quali la Valle d'Aosta e l'Emilia Romagna e nella provincia di Bolzano, ma che si attesta al di sotto del 30% in Campania, Sicilia, Puglia.

La retribuzione media mensile delle donne italiane è inferiore del 20% rispetto a quella maschile. Il differenziale si riduce al 9% se si confrontano professioni analoghe. Un valore apparentemente basso se paragonato con quello di altri paesi europei. Tuttavia, il dato è influenzato dalla forte selezione positiva che esiste nel mercato del lavoro in Italia, dove il tasso di occupazione delle donne con bassi titoli di studio è appena del 28,3%. Le donne hanno lavori di qualità inferiore, in termini di maggiore diffusione del lavoro temporaneo (il 14,3% contro il 9,3% per uomini) e dei contratti a tempo determinato (il 14,5% contro l'11,4%). Si registra anche un'elevata incidenza del part-time involontario.

La questione di genere si pone anche in relazione al sistema previdenziale, di cui si dirà nel prossimo paragrafo. Qua basti notare che il ricorso alla previdenza integrativa come strumento per aumentare i tassi di sostituzione e ridurre il rischio di inadeguatezza del reddito in età di pensionamento richiede un'adesione piena (cioè con elevata contribuzione) e continuativa. È meno

La retribuzione media mensile delle donne italiane è inferiore del 20% rispetto a quella maschile

probabile che questo avvenga per le donne, dati i loro salari e le loro carriere: questo è quello che si osserva nei paesi in cui la previdenza complementare è più matura che in Italia. Si noti infine che l'assenza di forme di indicizzazione delle pensioni individuali a capitalizzazione e la parziale indicizzazione delle pensioni pubbliche può sortire un ulteriore effetto differenziale tra uomini e donne: data la maggiore speranza di vita delle donne, gli effetti negativi dell'inflazione sull'adeguatezza della prestazione pensionistica possono essere maggiori.⁵²

1.4. Le prospettive previdenziali

Come noto, con l'adozione del sistema contributivo le pensioni vengono a dipendere da numerose determinanti, di tipo macroeconomico (dinamica demografia e crescita del PIL) e microeconomico (lunghezza e successo della carriera lavorativa individuale). In ragione della neutralità attuariale dello schema, nel contributivo i lavoratori sono esposti a rischi di natura individuale e aggregata. Nello specifico, essendo assenti strumenti redistributivi espliciti (al di là dei flussi redistributivi connessi alla mortalità differenziale e al metodo di calcolo dei coefficienti di trasformazione), le pensioni dipenderanno dal totale dei contributi versati durante l'intera carriera: in altri termini, il contributivo non è altro che lo "specchio del mercato del lavoro". **La capacità di garantire agli individui carriere lunghe e continuative è quindi la precondizione necessaria per assicurare pensioni adeguate.**

L'allungamento sostanziale dell'età pensionabile stabilito dalle recenti riforme riduce i rischi di inadeguatezza delle prestazioni, aumentando il periodo in cui si versano i contributi e il coefficiente di trasformazione del montante in pensione (ritirandosi più tardi il montante viene pagato per un numero minore di anni).

⁵² Questo aspetto "compensa" la redistribuzione a favore delle donne implicita nell'adozione di una speranza di vita uniforme per i due sessi.

Ma ciò non basta a garantire che l'evoluzione futura della domanda di lavoro (complessiva e per gli anziani) sarà sufficiente ad assicurare carriere individuali lunghe.

In particolare, i rischi derivano dall'interazione di tre elementi:

1. basse aliquote (i parasubordinati attualmente pagano il 27%, mentre in passato versavano molto meno del 20%);
2. frequenti interruzioni delle attività (non sempre coperte o coperte solo parzialmente da contributi figurativi, specie nel caso degli atipici);
3. bassi salari.

Capire quanti individui saranno caratterizzati in modo tanto grave dall'interazione di questi tre aspetti richiede di effettuare proiezioni per loro natura incerte sull'evoluzione delle dinamiche di carriera e della domanda di lavoro nei prossimi decenni. L'osservazione delle dinamiche di carriera dal 1996 al 2009 consente però di misurare quanti fra gli attuali attivi aderenti al contributivo (ovvero entrati nel mercato del lavoro dopo il 1995) abbiano finora accumulato un montante contributivo (nozionale, essendo il sistema a ripartizione) molto limitato.

Guardando alle tre cause di debolezza identificate, va osservato che:

1. anche escludendo gli autonomi, la gran parte di chi ha iniziato a lavorare dopo il 1995 è caratterizzata da molti anni di retribuzioni così basse da farli definire *working poor* (il totale della retribuzione ricevuta è dunque inferiore alla soglia di povertà relativa);
2. il peso delle interruzioni lavorative sull'accumulazione di contributi – a causa dell'insufficienza di ammortizzatori sociali e contribuzioni figurative – è altresì evidente: fra gli entrati nel periodo 1996-2001, circa 1/3 risulta aver versato a fine 2009 contributi (da lavoro o figurativi) per meno

del 50% delle settimane totali trascorse dal momento dell'inizio dell'attività;

3. il numero di persone costantemente attive come parasubordinati è limitato, essendo la persistenza in tale stato molto fluida (si osservano infatti continui movimenti in entrata e in uscita fra tale stato, l'inattività e il lavoro dipendente): a ogni modo, soprattutto fra i laureati, risulta maggiore del 20% la quota di neo-entrati che ha trascorso più di 1/5 dell'attività fino a fine 2009 come parasubordinato (versando dunque l'aliquota ridotta).

Riassumendo, l'interazione dei tre fattori citati comporta una limitata accumulazione di contributi, la cui gravità può chiaramente essere valutata appieno solo al termine della carriera. L'osservazione dei montanti finora accumulati desta tuttavia forti preoccupazioni: in particolare, risulta che fra chi ha iniziato a lavorare prima del 2000 (e ha dunque accumulato contributi a fine 2009 per almeno dieci anni), anche restringendo l'osservazione ai soli dipendenti e parasubordinati, circa 1/3 ha finora accumulato uno stock di contributi inferiore a quella che potrebbe essere ritenuta una sorta di soglia di povertà relativa (il 60% dell'accumulazione potenziale di un dipendente con retribuzione mediana). Va infine notato che le regole di accesso e di calcolo della pensione in un mercato del lavoro (più) fluido e in fasi di ristagno della domanda di lavoro rischiano di provocare spinte al ribasso sui salari delle generazioni in prossimità dell'età di pensionamento. Non è possibile escludere che una rimodulazione della curva dei salari per età sia fra gli obiettivi del processo di riforma del mercato del lavoro e del sistema di welfare italiano. I costi, in termini di potere di acquisto delle famiglie e di coesione sociale, andrebbero però attentamente esplicitati e valutati.

2. Le proposte di riforma

Creare contrapposizioni fra gruppi di lavoratori – giovani contro anziani, garantiti contro non garantiti – non sembra aiutare a comprendere a fondo i fenomeni e a fornire efficaci risposte di policy, dal momento che il quadro delle criticità appare più trasversale

L'evidenza empirica sembra dunque difficilmente conciliabile con la rappresentazione del nostro mercato del lavoro come caratterizzato da forti rigidità in uscita. Inoltre, la frequenza delle "retrocessioni" dal tempo indeterminato, a discapito soprattutto delle coorti neo-entrate nel mercato del lavoro, dovrebbe essere attentamente valutata quando si progetta la creazione di un contratto di lavoro, dando per scontato che a una fase di prova debba seguire l'accesso a un contratto a tempo indeterminato durevole nel tempo.

Creare contrapposizioni fra gruppi di lavoratori – giovani contro anziani, garantiti (o addirittura "iper-privilegiati") contro non garantiti – non sembra aiutare a comprendere a fondo i fenomeni e a fornire efficaci risposte di *policy*, dal momento che – in un contesto in cui indubbiamente (e in misura inaccettabile) giovani e atipici sono in media svantaggiati lungo molteplici dimensioni – il quadro delle criticità appare più trasversale. Le difficoltà del mercato del lavoro italiano sono caratterizzate da complessità ben maggiori rispetto a quanto vorrebbe una semplicistica lettura in termini di dualismo e richiedono interventi più strutturali e profondi di quanto suggerito da chi si limita a proporre quali soluzioni necessarie e sufficienti mere modifiche regolamentative.

In particolare, la necessità di incrementare ulteriormente la flessibilità del mercato del lavoro e la mobilità dei lavoratori sembra smentita dall'evidenza empirica a disposizione, che mostra come esse siano una realtà già acquisita per i lavoratori italiani. Al contempo, la flessibilità non ha impedito quelle disfunzioni (debole creazione di posti lavoro – soprattutto "qualificati" – e debolissima dinamica salariale e della produttività) che, come taluni affermano, essa sarebbe in grado di evitare. Le deficienze del merca-

to del lavoro italiano sembrano ben più profonde di quanto la lettura in termini di normativa contro il licenziamento sembri suggerire. I nodi risiedono di certo nelle caratteristiche dimensionali e settoriali della struttura produttiva e nel prevalere di strategie ispirate a logiche di breve periodo basate principalmente sulla competitività di prezzo, a carico unicamente del fattore lavoro. Ed è su questi aspetti, sicuramente molto complessi da trattare, che andrebbe incentrata una strategia di riforma innovativa di medio-lungo termine.

Nel frattempo, bisogna fornire da subito una risposta concreta che introduca dal lato della *security* misure che attenuino la vulnerabilità della forza-lavoro. Tali misure, tenendo conto dei vincoli di bilancio, devono ispirarsi a due obiettivi: ridurre la convenienza all'utilizzo di contratti instabili e incrementare le tutele del welfare, sia in moneta che in natura.

Dal primo punto di vista, per evitare che le imprese usino la flessibilità in modo distorto quale strumento di riduzione del costo del lavoro, in un'ottica di *flexinsurance* bisogna prevedere maggiori compensazioni retributive e di welfare per i lavoratori flessibili (utili anche a migliorare le prospettive pensionistiche nel contributivo).

La regolazione del mercato del lavoro Il PD ha proposto i seguenti interventi:

1. la definizione di un contratto per l'ingresso dei giovani e per l'accesso dei lavoratori e delle lavoratrici deboli al lavoro stabile (sostituisce il contratto di apprendistato professionalizzante, il contratto di apprendistato di alta qualificazione e il contratto di inserimento). Uno strumento di inserimento e reinserimento formativo caratterizzato da: durata da sei mesi a tre anni definita dalla contrattazione collettiva, livello contributivo inferiore a quanto in vigore per i "contratti atipici", retri-

buzione crescente fino ai livelli delle qualifiche corrispondenti previsti nel contratto collettivo nazionale di riferimento e agevolazioni contributive per il triennio successivo alla trasformazione in contratto a tempo indeterminato secondo le regole vigenti (incluso l'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori). Durante la fase iniziale, il licenziamento prevede una compensazione monetaria crescente in riferimento alla durata del rapporto di lavoro;

2. la drastica riduzione delle forme contrattuali precarie (contratto di collaborazione coordinata e continuativa, contratto a progetto limitato alle alte qualifiche, associazione in partecipazione, rapporti a partita IVA in monocommittenza o a committenza prevalente ecc.), la limitazione per ogni impresa dell'utilizzo dei contratti a tempo determinato (in riferimento a quote e causali) e l'eliminazione dei vantaggi di costo delle forme contrattuali flessibili residue;
3. una retribuzione o compenso minimo orario, determinato in relazione ai minimi dei contratti nazionali di riferimento per i rapporti di lavoro fuori dal contratto nazionale;
4. il ripristino delle norme di contrasto alle "dimissioni in bianco";
5. la defiscalizzazione per i primi tre anni di attività delle imprese avviate da giovani;
6. la regolazione e la remunerazione degli stage;
7. la riforma del processo del lavoro;
8. l'introduzione di uno Statuto per i lavoratori autonomi e i professionisti.

La riforma del modello contrattuale e delle regole della democrazia nei luoghi di lavoro Dopo la controriforma attuata dal ministro Sacconi e il *vulnus* inferto dalla Fiat attraverso il "modello Pomigliano" e la fuoriuscita da Confindustria, gli interventi di regolazione del mercato del lavoro vanno accompagnati alla

L'accordo del 28 giugno potenzia il secondo livello di contrattazione e conferma il contratto collettivo nazionale di lavoro come cornice irrinunciabile per garantire coesione sociale e territoriale del paese e qualità delle strategie competitive

valorizzazione dell'accordo del 28 giugno 2011 tra CGIL, CISL e UIL e Confindustria. L'accordo del 28 giugno potenzia il secondo livello di contrattazione e conferma il contratto collettivo nazionale di lavoro come cornice irrinunciabile per garantire coesione sociale e territoriale del paese e qualità delle strategie competitive. L'accordo compie inoltre passi significativi per la certificazione della rappresentanza e la validazione democratica dei contratti aziendali. I principi di validazione democratica concordati unitariamente fra le parti sociali in quella sede vanno estesi alla dimensione nazionale e accompagnati da una riscrittura delle corrispondenti norme dello Statuto dei lavoratori, per evitare l'aggiramento degli accordi interconfederali attraverso l'abbandono da parte delle imprese delle loro organizzazioni di rappresentanza.

La riscrittura delle regole della rappresentanza e rappresentatività sindacale e la democrazia nei luoghi di lavoro deve soddisfare due requisiti: garantire, da un lato, l'esigibilità degli accordi sottoscritti, dall'altro, la piena agibilità sindacale anche alle organizzazioni non firmatarie degli accordi. Per validare i contratti nazionali, tema di rilevanza costituzionale, va confermata la centralità della democrazia delegata (nella forma delle Rappresentanze sindacali unitarie), attuata secondo il principio della maggioranza assoluta. Allo stesso tempo, va riconosciuto alle organizzazioni sindacali non firmatarie e dotate nel loro complesso di una elevata rappresentatività – o a un'ampia percentuale di lavoratori interessati dal contratto – il diritto di sottoporre l'esito del negoziato a referendum.

I contratti nazionali vanno ridotti di numero e assottigliati nella dimensione regolativa. In generale, va sottolineato un punto politico decisivo: le regole del gioco democratico, anche nei luoghi di lavoro, devono essere condivise. Soltanto regole condivise e

scelte partecipate da lavoratori e lavoratrici possono garantire il consenso e rendere esigibili *erga omnes* le decisioni, soprattutto quando queste siano prese in una fase di contenimento dei costi del lavoro e di indurimento delle condizioni di lavoro.

Deve essere infine garantito il diritto di informazione e partecipazione dei lavoratori e delle lavoratrici alle scelte strategiche delle imprese, come previsto dall'articolo 46 della nostra Costituzione. A questo scopo, va seriamente considerata la possibilità di estendere forme stabili di consultazione dei lavoratori, quali i comitati consultivi permanenti o l'adozione del sistema dualistico di governance aziendale con l'inserimento di rappresentanti eletti dai lavoratori nei consigli di sorveglianza.

La riforma degli strumenti di welfare Occorre inoltre intervenire a correzione dei più macroscopici limiti del nostro welfare con una serie di misure che riguardino:

1. l'estensione dell'offerta di **servizi di cura**, che porta gli ulteriori benefici di creare domanda di lavoro in settori molto *labour intensive*, di liberare l'offerta di lavoro femminile e di ridurre la disuguaglianza dei redditi familiari. Accanto a un significativo aumento della **detrazione fiscale** nelle famiglie con figli minori e genitori che lavorano, il **potenziamento dei servizi pubblici per il sostegno alla famiglia** (bambini e anziani) può infatti avere effetti positivi sul tasso di occupazione femminile dal lato dell'offerta, poiché consente di conciliare lavoro e maternità e incentiva la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e la loro occupabilità. Inoltre, è plausibile prevedere un effetto positivo anche dal lato della domanda di lavoro, poiché le professioni associate ai servizi alla famiglia sono caratterizzate da una netta prevalenza di lavoro femminile. I due effetti, congiuntamente, aiuterebbero ad avvicinarci all'obiettivo di Lisbona;

⁵³ Come recentemente argomentato da Sir Tony Atkinson nella conferenza "EU Social Policy beyond the Crisis", tenutasi presso la Banca di Grecia il 18 maggio 2011, «c'è bisogno di un nuovo approccio alla selettività. Gli schemi basati sul reddito del destinatario (*income tested*) si sono rivelati insufficienti, perché non raggiungono tutti coloro che stanno sotto la soglia di povertà e perché finiscono per risultare essi stessi una forma di esclusione sociale».

⁵⁴ A ulteriore supporto dell'esigenza di inserire una forma di garanzia, si consideri che la riforma Fornero, prevedendo la possibilità di pensionarsi solo quando la pensione sia pari a 1,5 volte l'assegno sociale (prima era 1,2 volte), ha di fatto eliminato ogni forma di cumulabilità fra pensione e assegno sociale prima dell'età massima di uscita (solo pensioni inferiori a 1,5 volte sono cumulabili con forme di assistenza *means tested*). La necessità di introdurre una misura di garanzia redistributiva è supportata anche da considerazioni di mortalità differenziale che, applicandosi nel contributivo un coefficiente uguale per tutti, implicano in questo regime previdenziale flussi regressivi dai meno abbienti (che vivono in media di meno) ai più abbienti (in media più longevi).

2. l'introduzione di adeguati **strumenti di tutela del reddito**. I trasferimenti dovrebbero essere condizionati a forme di partecipazione attiva alla società, opportunamente identificate (ad esempio, ricerca attiva di un lavoro, scelte di procreazione e partecipazione a programmi di studio e formazione professionale). L'introduzione di un reddito minimo di cittadinanza è certamente una priorità per l'Italia (è assente nella UE solo in Italia, Grecia e Ungheria). Tuttavia, la scelta dei parametri su cui basare l'individuazione dei beneficiari deve essere effettuata con estrema accortezza. Apparentemente, la soluzione più naturale è quella di indirizzare i trasferimenti monetari verso i nuclei familiari più bisognosi, identificando soglie di *means testing* su base individuale o familiare. Tuttavia, questa opzione rischia di scontrarsi con due problemi contrapposti ed egualmente gravi: fenomeni di azzardo morale (individui che accedono al trasferimento, pur non avendone diritto), particolarmente probabili in un paese caratterizzato da ampissima evasione ed elusione fiscale, ed eventualità che i destinatari del beneficio non ne facciano richiesta per incapacità o per libera scelta (per evitare lo stigma associato alla fruizione di un reddito di ultima istanza);⁵³
3. la definizione nel sistema pensionistico contributivo (caratterizzato dalla completa neutralità fra quanto si versa e quanto si riceve) di elementi di garanzia che risarciscano i lavoratori che hanno subito il maggior onere della precarietà lavorativa e salariale;⁵⁴
4. rendere finalmente universale e omogeneo **il sistema degli ammortizzatori sociali**, che rimane molto frammentato in termini di accesso e generosità e dal quale sono esclusi i dipendenti più giovani, a causa dei requisiti contributivi di accesso molto stringenti, e i parasubordinati. Nello specifico, recu-

perando le linee guida del Protocollo sul welfare del 2007, condiviso da tutte le parti sociali, il sistema andrebbe riformato prevedendo un'indennità di disoccupazione universale e tutele fondamentali (malattia, infortunio, ferie, congedi parentali e sostegno ai carichi familiari) ridefinite ed estese a tutte le tipologie di lavoro, dipendente e autonomo;

4. l'introduzione di adeguate **politiche attive per il lavoro e la riforma dei servizi per l'impiego**, al fine di costruire sinergie tra intervento pubblico e privato sia profit che non profit e della formazione professionale e continua.

Alleviare gli effetti negativi dell'innalzamento dell'età pensionabile L'incremento cogente e generalizzato dell'età pensionabile (accompagnato solo in misura limitata da forme di flessibilità volontaria dell'età di uscita, anche a causa degli incrementi dei requisiti di importo minimo per accedere al pensionamento anticipato stabiliti dalla riforma di dicembre 2011) introdotto dagli ultimi provvedimenti comporta la necessità di affrontare evidenti criticità. Molti lavoratori potrebbero risultare infatti vincolati nella loro capacità di proseguire l'attività e una risposta efficace dovrà tenere conto dell'eterogeneità di situazioni e circostanze. I casi principali appaiono i seguenti e riguardano (nell'immediato e in prospettiva):

1. chi è già stato espulso dal mercato del lavoro, facendo particolare attenzione a chi non ha diritto a sussidi di disoccupazione o a cassa integrazione e a chi ne ha diritto ma con un periodo di erogazione che terminerà prima del raggiungimento dell'età pensionabile. La risposta più adeguata a queste criticità passa inevitabilmente attraverso l'estensione delle politiche del lavoro, passive e attive;
2. chi potrebbe incontrare difficoltà a proseguire l'attività. Tali difficoltà possono discendere da tre ordini di ragioni:

- a) rischio di incontrare una bassa domanda di lavoro da anziano e dunque scontare alti rischi di espulsione dal mercato del lavoro (a causa di *skills* limitate o perché lavora in settori o aree territoriali più svantaggiate). La risposta adeguata richiama politiche del lavoro attive e passive e politiche di invecchiamento attivo in grado di riorientare la domanda di lavoro verso una forza-lavoro in rapido invecchiamento, a causa di motivi demografici e delle modifiche delle regole pensionistiche;
- b) possibilità di incontrare problemi di salute (eventualmente aggravati dalla prosecuzione dell'attività, anche in settori da cui potrebbero discendere maggiori rischi di incidenti e malattie professionali). Quest'ordine di ragioni riguarda anche chi svolge attività usuranti. Nuovamente appaiono necessarie politiche di invecchiamento attivo che favoriscano la mobilità dei lavoratori fra diverse mansioni nel corso del tempo. Contemporaneamente, le regole pensionistiche dovrebbero incorporare esplicitamente la minor attesa di vita dei più svantaggiati, prevedendo per loro vantaggi in termini di età di uscita e coefficienti di trasformazione da applicare;
- c) necessità di lasciare il lavoro a causa di "vincoli familiari", dovendo fornire attività di cura (ad anziani e bambini). L'estensione dei servizi di welfare appare necessaria per alleviare tali criticità.

Per fronteggiare i pericoli derivanti da una domanda di lavoro che corre il rischio di non rivolgersi in modo sufficiente agli anziani (creando anche problemi di inadeguatezza delle prestazioni, nonostante il più lungo periodo lavorativo) e andare incontro alle stesse esigenze individuali, si potrebbe inoltre pensare di introdurre forme di pensionamento parziale, ovvero, a partire da una

certa età, si potrebbe offrire ai dipendenti la possibilità di continuare a lavorare part-time, cumulando (in misura del tempo di lavoro che si continuerebbe a offrire) parte della retribuzione e parte della pensione maturata fino a quel momento.⁵⁵ La misura in questione – già presente in molti dei paesi UE nei quali è generalmente più diffuso, in tutte le classi di età, il lavoro part-time (Danimarca, Finlandia, Svezia, Francia, Germania e Spagna) – favorirebbe la flessibilità in uscita dal mondo del lavoro, riducendo su base volontaria la gravosità della prosecuzione dell'attività a età avanzate e garantendo di fatto quegli elementi di modernizzazione e di *active ageing*.

⁵⁵ La scelta del pensionamento parziale dovrebbe essere introdotta come una libera facoltà del lavoratore; in altri termini, qualora il lavoratore scegliesse di continuare part-time l'attività, il datore non potrebbe opporvisi e dovrebbe pertanto garantire, ma a tempo parziale, la precedente mansione.

Aumentare la produttività nel settore manifatturiero

1. I dieci anni perduti per l'industria italiana

Il decennio appena trascorso è stato particolarmente pesante per l'industria sia per gli effetti finora registrati sia per quelli che probabilmente si trascineranno nei prossimi anni. Si è accentuata la polarizzazione già da tempo presente nelle traiettorie delle imprese, spesso indipendentemente dai settori produttivi: da un lato, imprese esposte e competitive sui mercati internazionali che investono in innovazione, tecnologia, capitale umano e internazionalizzazione e, dall'altro, imprese che operano su mercati domestici o protetti, scarsamente propense all'innovazione e con poca capitalizzazione.⁵⁶

Con l'ingresso nell'euro e la fine della svalutazione competitiva, anziché approfittare dei bassi tassi di interesse e investire in innovazione tecnologica, prodotti, nuovi mercati e risorse umane, la maggioranza delle imprese ha optato per investimenti finanziari e immobiliari, spesso non aziendali ma personali, portando fuori dall'impresa gran parte degli utili, con redistribuzioni ai soci che in alcuni settori si sono avvicinate al 100%. Se, da un lato, questo comportamento è stato favorito dai maggiori tassi di remunerazione degli investimenti nella finanza e nell'immobiliare, non va dimenticato, dall'altro, come un ruolo essenziale lo abbia giocato anche l'assenza di un quadro di riferimento per le politiche industriali. Il dossier della [politica industriale italiana](#) rimane ormai inesorabilmente chiuso da oltre dieci anni (fatta salva l'aprezzabilissima ma breve eccezione del secondo governo Prodi). Contemporaneamente, un mercato del lavoro sempre più caratterizzato da una flessibilità selvaggia, unita a meccanismi di acces-

⁵⁶ A. Accetturo, A. Giunta, S. Rossi, *Le imprese italiane tra crisi e nuova globalizzazione*, in "Questioni di economia e finanza", Occasional Papers, 86/2011.

Le imprese che hanno continuato a investire sono quelle che si sono riprese più rapidamente dalla crisi produttiva del 2009

so sempre più basato su fattori relazionali e non su qualifiche e meriti, ha prodotto una generale percezione del lavoro come risorsa fungibile e “liquida”, indipendentemente dai contenuti professionali e dall’accumulo di esperienza e competenza, dove la dimensione principale è quella del contenimento dei costi.

In questi dieci anni, abbiamo avuto quindi un crollo del valore aggiunto e incrementi di produttività prossimi allo zero (o addirittura negativi, come è accaduto nell’ultimo anno), mentre gli altri grandi paesi industriali registravano nello stesso periodo aumenti di produttività nell’ordine del 12-15%. Gli investimenti sono stati mediamente bassi e la percentuale degli ammortamenti sul fatturato si è costantemente abbassata fino quasi a dimezzarsi rispetto a inizio secolo. In questo quadro, gli investimenti rivestono un ruolo centrale: infatti, studi recenti sui dati di bilancio hanno dimostrato che le imprese che hanno continuato a investire – pur indebitandosi ulteriormente – sono quelle che si sono riprese più rapidamente dalla crisi produttiva del 2009, mentre quelle che hanno ridotto gli investimenti – pur riducendo l’indebitamento – hanno proseguito sul sentiero di un inesorabile declino.

Le dinamiche della produttività, dei salari e del mercato del lavoro hanno provocato una perdita di potere di acquisto delle famiglie. In aggiunta, si è registrata una massiccia riduzione della domanda pubblica per investimenti, che si è andata a sommare alle politiche di contenimento della spesa pubblica sia esplicite che occulte (ad esempio, il ritardo dei pagamenti ai fornitori). Tutto ciò ha provocato una contrazione della domanda interna che, unita alla crisi internazionale, ha determinato l’attuale situazione.

Questa “tempesta perfetta” abbattutasi sul sistema produttivo si è completata con il sistema del credito e della finanza. In presenza di un apparato industriale frammentato, costituito per buona

parte da piccole imprese sottocapitalizzate e con una impellente necessità di investimento in tecnologie e mercati, i vincoli al credito degli ultimi anni – prima gli accordi di Basilea sui requisiti patrimoniali delle banche e poi le ultime restrizioni imposte dagli stringenti requisiti previsti dalla European Banking Association (EBA) – hanno creato una situazione di pericoloso stallo, dalla quale non si può certo uscire con strumenti e politiche tradizionali.

In questa situazione, appare chiaro che la perdita di produttività e competitività del sistema non può essere attribuita né al costo del lavoro (che, per quanto elevato, è stato in costante decrescita relativa, in rapporto a quello dei maggiori paesi europei), né tantomeno alla sua supposta scarsa flessibilità. Va piuttosto imputata alla complessiva perdita di efficienza e flessibilità del sistema imprenditoriale, spesso anche in relazione a una struttura del credito più orientata – almeno per un certo periodo – a finanziare il circolante invece che a sostenere gli investimenti.

Vi sono poi ulteriori dati “strutturali” da tenere in considerazione. Tra questi, la frammentazione dell’impresa, l’età media elevata degli imprenditori e la scarsa propensione alla patrimonializzazione e all’investimento. In questi ultimi mesi, si è avuta la sensazione che per una parte dell’imprenditoria priva di ricambio generazionale la crisi fosse l’occasione buona per abbandonare un mercato che stava divenendo troppo grande, troppo complesso e troppo veloce nel cambiamento. Tali operazioni sono state condotte cercando ovviamente di mantenere nel patrimonio familiare la ricchezza prodotta (i consistenti movimenti delle partecipazioni negli intrecci tra società industriali, immobiliari e finanziarie hanno in buona parte questo segno). È quindi chiaro che [il ricambio generazionale, l’aggregazione fra imprese e la partecipazione dei lavoratori](#) sono temi che ormai hanno rilevanza e urgenza sistemica.

Non è possibile accettare che la metà dell'apparato industriale del paese possa scomparire nel giro di pochi anni

Va sottolineato ancora una volta che – fortunatamente – il quadro è differenziato e polarizzato: nei medesimi settori e nelle medesime aree geografiche abbiamo alcune imprese in crisi, con poche prospettive per il futuro, e altre che, pur con dei problemi, rimangono competitive e investono. Detto questo, non è possibile accettare che la metà dell'apparato industriale del paese possa scomparire nel giro di pochi anni, anche perché sono sempre più frequenti i casi di imprese con buone tecnologie e prodotti competitivi che vengono comunque strangolate dai problemi di circolante. Sono dunque necessarie politiche rapide e con effetti ravvicinati nel tempo, anche di natura non convenzionale. Pur con tutta la serietà del caso, abbiamo forse un po' più di tempo per rientrare dall'eccesso di debito pubblico accumulato, mentre non ne abbiamo per salvare e rilanciare il sistema industriale del paese. È necessario rimettere in moto il circuito "investimenti-competitività-occupazione" attraverso una combinazione di interventi su più fronti che complessivamente producano uno shock positivo sulle condizioni, sulle aspettative, sui comportamenti dell'industria e su un rilancio della competitività.

A distanza di più di tre anni dall'inizio della crisi, mentre l'Italia rimane senza una politica specifica per la crescita dei settori produttivi, la Francia e la Germania hanno investito in programmi di politica industriale mediamente tra i dodici e i quindici miliardi all'anno, con un incremento tra il 7 e l'8% annuo, concentrando l'impegno su ricerca e innovazione, nuove tecnologie di punta, *green economy* e tecnologie della vita e della salute. Bisogna sottolineare il colpevole e premeditato **boicottaggio del programma Industria 2015** da parte del governo Berlusconi e dei dirigenti fiduciari di quell'esecutivo, prima attraverso una distrazione delle risorse verso altri scopi e poi con l'introduzione di procedure valutative e amministrative farraginose e poco trasparenti, che hanno

di fatto insabbiato anche i progetti finanziabili. Pur con dimensioni minori, quel programma anticipava – nei contenuti e nelle modalità – quelli di Francia e Germania.

Il fermo prolungato delle azioni di politica industriale in tempo di crisi ha accelerato la obsolescenza di tutta la strumentazione nazionale di supporto all'impresa, alla ricerca industriale, all'innovazione e all'internazionalizzazione. Il prosciugamento delle risorse a disposizione delle Regioni – sia attraverso i tagli lineari, sia attraverso l'impegno profuso nella Cassa integrazione in deroga – ha poi fatto venire meno l'altro pilastro di politica industriale, quello territoriale, particolarmente rilevante per le Piccole e medie imprese (PMI).

Per il rilancio della crescita è necessario che la politica industriale torni a essere una delle componenti della più generale strategia di politica economica dell'Italia

2. Le linee di una rinnovata politica industriale

È dunque necessario ripensare immediatamente le linee strategiche e la strumentazione complessiva di politica industriale, anche rimettendo mano alle modalità di gestione (se non addirittura al merito) di tale materia nell'ambito del riformato Titolo V della Costituzione. La maggior convergenza, efficacia, massa critica e velocità decisionale di tutti i livelli coinvolti sono delle necessità impellenti.

Per il rilancio della crescita è inoltre 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 importante ai fini della riduzione delle posi-

zioni di rendita, non è infatti sufficiente. In questo ambito, va sottolineata l'urgenza di dotarsi di una politica per l'industria strategica nazionale (auto, aerospazio, difesa, energia, telecomunicazioni e reti, trasporti ecc.), individuando modalità e convergenza di strumenti che consentano rapide ristrutturazioni e rilancio di competitività.

2.1. Gli strumenti per le crisi industriali

L'accavallarsi impressionante e continuo di crisi produttive e finanziarie di grandi complessi industriali, così come di PMI, ha messo in luce la necessità di nuovi, più efficaci e flessibili strumenti di intervento.

Innanzitutto, **l'amministrazione straordinaria** deve essere riformata unificando in modo coerente i differenti strumenti normativi oggi esistenti (Prodi I e II, Marzano ecc.) riformando il meccanismo di selezione dei commissari, che andrà sempre più concentrato sulla valorizzazione delle competenze manageriali e sull'obiettivo di sviluppare consistenti progetti di ristrutturazione. È poi necessario ridurre l'eccesso di responsabilità che grava sull'amministrazione pubblica, dotandola degli strumenti d'intervento necessari. Inoltre, è urgente una riforma nel senso di una maggiore strumentazione fiscale e di incentivazione diretta o indiretta attraverso il sistema del credito e delle garanzie, in modo da supportare una reale ristrutturazione o un rilancio dell'impresa nel suo insieme o di parte di essa.

La stessa legge 181/1989 sulle aree di crisi deve essere profondamente riformata, proprio nel senso di offrire nuovi strumenti di supporto alla trasformazione, alla ristrutturazione e al rilancio delle imprese e di ristrutturazione della industria strategica nazionale, anche attraverso processi di sviluppo di rete o di aggrega-

zione. L'obiettivo territoriale deve assumere rilevanza limitatamente ad accordi di programma o di intese con le Regioni, anche attraverso l'utilizzo dei fondi strutturali o per le aree svantaggiate. Viceversa, il focus dell'intervento deve essere proprio sull'impresa, sulla filiera e sulla possibilità di percorsi di differenziazione produttiva o di integrazione con filiere produttive o di servizi a maggior valore aggiunto.

Anche la strumentazione per la [partecipazione dei lavoratori](#) e dei dirigenti in forma associata, mutualistica e cooperativa deve essere rapidamente riformata e rafforzata, facilitandone l'accesso, semplificandone gli oneri e riducendone i costi di attivazione.

A tal fine, deve anche essere posta grande attenzione alla riforma della [Cassa integrazione guadagni](#) (CIG), proprio come strumento di politica industriale. Mentre nella fase ordinaria la CIG risponde a crisi temporanee di mercato (che però spesso annunciano quelle strutturali) e non mette quindi in crisi il rapporto tra lavoratori e impresa, un discorso diverso va fatto per la Cassa integrazione guadagni straordinaria (CIGS). Le proposte che puntano *tout court* alla eliminazione della CIGS in favore di ammortizzatori sociali individuali hanno almeno due effetti negativi: da un lato, riducono il lavoro nell'impresa a un mero rapporto individuo-impresa, negando la dimensione, l'intelligenza e la professionalità collettiva del lavoro nel suo insieme, nonché la capacità di risolvere le crisi con un positivo confronto e la collaborazione tra lavoratori e impresa, sia su strumenti che su strategie; dall'altro, creano una cesura contrattuale tra lavoratori e impresa che, nella possibilità di ripresa anche parziale, non si troverebbe più a disporre delle professionalità, delle conoscenze e della rete di relazioni che si erano formate nel corso degli anni. La possibilità che un'impresa riesca a ristrutturarsi non è infinita nel tempo (ragionevolmente, due-tre anni),

ma il capitale di conoscenza e professionalità del lavoro ne è condizione imprescindibile.

Va poi aggiunto che molti dei piccoli imprenditori che continuano a investire e “soffrire” per fare uscire l'impresa dalla crisi lo fanno in buona parte in ragione del capitale umano e delle persone presenti in azienda: la cesura del rapporto farebbe venir meno queste ragioni, portando probabilmente alla cessazione dell'attività. Le distorsioni della CIGS non stanno dunque nello strumento in sé – che invece è essenziale per le ristrutturazioni e anzi andrebbe allargato –, bensì nella sua durata indefinita. Sarebbe quindi sufficiente eliminare tassativamente le proroghe e solo da quel momento passare al sistema degli ammortizzatori.

2.2. Credito e finanza per sostenere l'impresa

Negli ultimi due anni, la minor disponibilità di credito alle imprese (e in particolare alle PMI) e l'inelasticità dei costi hanno determinato una forte esposizione creditizia da parte delle stesse, generando una fortissima difficoltà anche per quelle imprese con portafoglio ordini in crescita. D'altro canto, nel nostro paese, così come in altre economie dell'area euro, le difficoltà di raccolta da parte degli istituti di credito si stanno ripercuotendo sulle condizioni di offerta di fondi. Basti pensare che nel solo mese di dicembre 2011 i prestiti alle imprese si sono contratti di ben venti miliardi di euro,⁵⁷ aggravando la già difficile situazione. Il rischio è che nuove restrizioni nei finanziamenti possano generare una spirale negativa con effetti nefasti sulla nostra struttura industriale.

La situazione attuale è fortemente condizionata dalla scarsa capitalizzazione delle imprese e dal conseguente atteggiamen-

⁵⁷I. Visco, *Intervento del Governatore della Banca d'Italia*, Assiom Forex, Parma, 18 febbraio 2012.

to più che prudenziale delle banche, che tendono sempre più a considerare a rischio sofferenza molti crediti delle imprese che hanno utilizzato tutta la linea di credito a loro disposizione. Siamo dunque nella situazione in cui appare opportuno dotarsi di una strumentazione fiscale e finanziaria che interrompa il circolo vizioso, favorisca la capitalizzazione e – se possibile – anche l’aggregazione tra imprese, perfino con strumenti non convenzionali.

È necessario un quadro di convenienza/incentivazione fiscale e finanziaria, che favorisca la trasformazione del credito (o almeno di parte di esso) in capitale di rischio. Tale operazione potrebbe, almeno parzialmente, essere supportata con un potenziamento *ad hoc* del **Fondo centrale di garanzia** (FCG), che potrebbe a sua volta sostenere – anche in collaborazione con i Confidi – forme di prestito partecipativo dell’imprenditore o l’intervento di *private equity* a supporto dell’operazione. Per le partecipazioni bancarie nelle imprese che si verrebbero così a determinare – qualora la banca non intenda gestire direttamente la propria partecipazione o l’eventuale scelta/sostituzione dell’imprenditore o del management –, si ritiene opportuna la creazione di un Fondo misto di partecipazioni industriali, con il coinvolgimento delle banche e dello Stato (anche attraverso la Cassa depositi e prestiti), al fine di ridurre il rischio sistemico dell’operazione.

Tale fondo dovrebbe essere finalizzato alla gestione delle partecipazioni nelle ristrutturazioni industriali, alla loro ottimizzazione e alle sinergie industriali, finanziarie, di investimento e commerciali, con probabili e auspicabili effetti anche sulla propensione all’aggregazione tra imprese e all’aumento dimensionale delle stesse. In questo modo, si potrebbe procedere a una capitalizzazione delle imprese e a un conseguente allentamen-

È indispensabile modificare il sistema di tassazione societaria, in modo da favorire il rafforzamento patrimoniale e l'investimento

to del vincolo al credito, senza di fatto peggiorare – anzi migliorando – la situazione di rischio delle banche. Tale operazione dovrebbe infine essere sostenuta da una politica fiscale che neutralizzi, per le banche, le eventuali differenze di trattamento impositivo tra credito a rischio sofferenza e investimento in *risk capital* (o le migliori a favore di quest'ultimo) e che faciliti le operazioni di trasformazione dal credito alla partecipazione. È evidente che uno dei maggiori limiti alla competitività e una delle debolezze più grandi del nostro sistema industriale sta nella scarsa capitalizzazione e nella bassa propensione al reinvestimento degli utili in attività di impresa. La differente e migliore capacità di risposta e tenuta del sistema industriale cooperativo in termini sia di capacità produttiva che di occupazione è dovuta in gran parte a una solidità patrimoniale largamente dipendente dall'obbligo di reinvestimento degli utili. A questo proposito, è dunque indispensabile modificare il sistema di **tassazione societaria**, in modo da favorire il rafforzamento patrimoniale e l'investimento. In tal senso, appare promettente l'adozione del sistema Allowance for Corporate Equity (ACE), che allinea il costo di finanziamento con mezzi propri a quello tramite debito. Analogo incentivo al reinvestimento degli utili dovrebbe essere previsto per società di persone e imprese individuali.

Deve poi essere considerata la necessità di una rapida evoluzione del sistema delle garanzie, a partire dai **Confidi**, che troppo spesso si ritrovano a essere uno strumento di supporto alle banche piuttosto che alle imprese. Deve essere invece valorizzata la loro forma mutualistica e la loro efficacia a supporto di una politica industriale, specie per le PMI. Innanzitutto, è necessario favorire – anche con la collaborazione delle Regioni e delle risorse del sistema delle Camere di commercio industria artigianato agri-

coltura (CCIAA) – l'unione di tutti i Confidi in aggregazioni uniche, almeno su base regionale, vigilate dalla Banca d'Italia, trasformandoli poi rapidamente in (poche) vere e proprie banche di garanzia (operanti anche su mercati internazionali), che – in collaborazione con credito e finanza – sviluppino prodotti finanziari flessibili, centrati sul ruolo e sulla funzione della garanzia, distribuiti anche attraverso il sistema bancario.

A questo fine, il già citato potenziamento del Fondo centrale di garanzia, insieme a una normativa che favorisca e indirizzi le banche ad avere un unico e comune set di convenzioni con lo stesso FCG e con i Confidi, renderebbe la medesima garanzia all'impresa un dato certo riconosciuto da tutti i soggetti finanziari e del credito. Di fatto, si tratterebbe di una forma di portabilità della garanzia per l'impresa.

La finanza e il credito per la crescita e l'innovazione necessitano poi di nuove modalità e strumenti che raccordino soggetti e prodotti finanziari per le imprese con progetti di crescita e innovazione. In questo senso, su base almeno regionale deve essere favorita la crescita di "marketplace" della finanza, che vedano la partecipazione in forma associata del sistema del credito, dei soggetti che operano nel settore dell'*equity*, dei Confidi e anche del sistema assicurativo (soprattutto per export e internazionalizzazione), a cui volontariamente le imprese, che hanno progetti di crescita e innovazione e anche di *start-up*, possano proporre il loro progetto. In tali ambiti, l'organizzazione di *advisory group* di filiera, con la contemporanea presenza di esperti scientifici e imprenditori leader del settore, offrirebbe non soltanto un relevantissimo supporto di conoscenza alle imprese interessate, ma soprattutto un importante set di informazioni qualitativamente superiori a credito e finanza, in grado di superare in modo giustificato i criteri standard solitamente applicati.

2.3. Valorizzare l'esistente, aiutare l'imprenditorialità

È importante 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:

1. la semplificazione amministrativa;
2. la rimozione degli ostacoli alla crescita attraverso una rimodulazione del carico fiscale in senso favorevole all'investimento;
3. il riconoscimento fiscale dell'attività di innovazione (che non è solo R&S propriamente detta);
4. un'attuazione dello Small Business Act e dello statuto delle imprese che tuteli le imprese di minori dimensioni.

Si tratta di campi di azione in cui occorre avviare non soltanto uno stretto coordinamento con altri obiettivi della politica economica, ma anche una pianificazione a livello istituzionale almeno delle modalità con cui vengono esercitate in modo coordinato le competenze e le attività di Stato, Regioni e altri soggetti, aprendo anche una riflessione sul merito dell'attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione.

È necessario razionalizzare le politiche di realizzazione e gestione di infrastrutture per il sistema economico, nonché le competenze e la molteplicità di azioni di supporto alle imprese e, in particolare, alle PMI, oggi troppo frammentate sul territorio. In questo quadro, appare urgente – coerentemente con le riforme istitu-

È necessaria una politica coordinata a sostegno della creazione e della crescita di nuova impresa, con particolare riferimento all'impresa innovativa e technology based

zionali che riguardano le Province – procedere a una **riforma del sistema delle Camere di commercio** (CCIAA). La riforma dovrebbe prevedere la centralizzazione delle CCIAA a livello regionale e il conferimento di risorse e compiti finalizzati alla promozione delle imprese (garanzie fidi, servizi, brevetti, sostegno all'export ecc.), al coordinamento tecnico del servizio di anagrafe e registro delle imprese (in capo ai comuni), nonché dei relativi servizi informatici e studi. Il patrimonio immobiliare e la partecipazione in infrastrutture (fisiche o intelligenti), fiere, laboratori, stazioni sperimentali o in società di gestione delle stesse verrebbero trasferiti di norma alle Regioni in ragione della necessaria razionalizzazione e specializzazione delle politiche infrastrutturali, e in parte ai Comuni, specie per una quota del patrimonio immobiliare.

In questo quadro, è necessaria una politica coordinata a sostegno della creazione e della crescita di nuova impresa, con particolare riferimento all'impresa innovativa e *technology based*, in convergenza con le politiche di supporto delle Regioni e con le azioni e le strutture a tal fine promosse dalle comunità locali. Accanto alle misure di agevolazione fiscale e contributiva, è necessario definire il già citato quadro di strumenti per l'accesso al credito, al capitale di rischio e ai sistemi di garanzia, favorendo la partecipazione nelle nuove imprese innovative del sistema imprenditoriale esistente e della grande impresa, derogando sui regimi di aiuti, facilitando l'accesso ai sistemi di ricerca pubblica e promuovendo la compartecipazione in differenti modalità delle università e degli enti di ricerca.

Una particolare enfasi va posta all'**impresa mutualistica e cooperativa**, da troppo tempo assente dal dibattito sulle politiche industriali. Le performance e la tenuta della cooperazione nella fase più acuta della crisi hanno dato conto della bontà e della solidi-

La promozione della presenza dell'impresa mutualistica e cooperativa non può che portare arricchimento al sistema produttivo nell'ambito della diversità delle forme di impresa

tà di questa forma imprenditoriale, che appare, tra l'altro, come una risposta estremamente efficace nell'ambito sia delle liberalizzazioni delle professioni che – più in generale – del lavoro della conoscenza, che ben si presta a essere organizzato in forma mutualistica. Essa appare inoltre come una risposta possibile ed efficace nei percorsi di riforma dei servizi alla persona e alla famiglia, dall'assistenza alla casa, dalla salute all'istruzione. Infine, può essere strategico per i settori produttivi il contributo che questa forma organizzativa potrebbe dare alla crescita dimensionale e competitiva, oltre che alla soluzione di crisi di imprese, in particolar modo PMI. La promozione della presenza dell'impresa mutualistica e cooperativa – con l'obbligo di reinvestimento degli utili e con il suo legame forte con il territorio – non può che portare arricchimento al sistema produttivo nell'ambito della diversità delle forme di impresa. È perciò importante adeguare a quest'obiettivo il sistema incentivante e cancellare le penalizzazioni introdotte dal precedente governo.

2.4. Una politica industriale che favorisca crescita e innovazione

La politica per l'innovazione e la ricerca è l'asse principale delle politiche industriali in Europa. Il primo compito delle politiche industriali è dare un quadro di riferimento solido in termini di strategie e priorità del paese, nonché di stabilità degli strumenti finanziari, fiscali e di incentivazione; va inoltre impostata una azione consolidata e strutturata sul lungo periodo per grandi progetti strategici e per la realizzazione di infrastrutture per la ricerca e l'innovazione.

Alcune questioni di metodo e procedura Occorre affrontare preliminarmente alcuni vizi che si sono riscontrati puntualmente nel-

l'esperienza italiana e che hanno decretato il fallimento anche dei più illuminati interventi di politica 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 condotto 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. [Indirizzare le scelte imprenditoriali](#) Abbiamo finora assistito a una politica prevalentemente difensiva, che non ha osato assumere

alcuna responsabilità sulle direzioni da imprimere all'avanzamento del modello di specializzazione produttiva del nostro paese. La politica per i settori produttivi deve porsi l'obiettivo di indirizzare le scelte imprenditoriali verso mercati e produzioni che definiscano in modo coerente la specializzazione produttiva del paese nell'economia globalizzata. 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 o opportunità che la singola impresa può mancare di cogliere. Va 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;
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 e il conseguente accoglimento 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 inoltre comprendere e puntare su una forte integrazione tra filiere manifatturiere e settori dei servizi per l'industria (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.

La scelta di far parte di una rete e rafforzare il sistema di relazioni costituisce la più stabile fra le strategie delle imprese italiane

La politica industriale ecologica In quest'ottica, rilievo centrale assume la curvatura "ecologica" della politica industriale come fattore sistemico competitivo, in tutti gli ambiti e in tutte le misure: nuovi prodotti e servizi, riduzione a zero degli sprechi, ricerca e innovazione tecnologica, quadro regolatorio, standard, domanda pubblica, ma anche capitale umano, responsabilità sociale, *smart communities*, sistemi premiali dei comportamenti virtuosi ecc.

La strategia delle reti Le reti già costituiscono uno dei fattori vincenti del modello italiano, in grado di compensare, almeno in parte, il proverbiale "nanismo". 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) e rappresenta un aspetto determinante dell'attività di innovazione, internazionalizzazione e crescita della produttività. Queste forme di aggregazione possono risultare particolarmente efficaci nell'ambito di attività su cui la barriera dimensionale si manifesta in modo più evidente, quali ad esempio i servizi all'esportazione e la ricerca e sviluppo.

2.5. Produzioni innovative e ricerca: alcune direttrici

Il **Credito d'imposta sulla ricerca** rimane la misura con il maggior effetto sistemico per la valorizzazione e la promozione della ricerca e deve essere immediatamente reintrodotta nella sua forma completa. L'efficacia di questo strumento viene potenziata se si valorizza in particolare l'addizionalità sostanziale (nuove assunzioni di ricercatori, dottorati, nuove attrezzature di ricerca, nuovi contratti con le università, nuove attività di ricerca anche con risorse interne). Ci troviamo purtroppo in un momento in cui la politi-

Non possiamo rinunciare al contributo di conoscenza nell'impresa da parte dei giovani più qualificati

ca del cosiddetto *click day* ha deteriorato la fiducia delle imprese. Inoltre, lo scorso anno fu introdotta una misura costruita unicamente sulla variazione annuale della voce ricerca nei bilanci aziendali, assolutamente inefficace e distorsiva, che non premia l'attività di ricerca, ma le modalità di rendicontazione e redazione dei bilanci. È necessario superare immediatamente l'effetto dell'addizionalità contabile (sulle spese di R&S a bilancio) della "misura Tremonti", che rischia di confinare alla sola attività *intra muros* dell'impresa l'efficacia del nuovo credito di imposta. In questo modo, si avrebbero due regimi paralleli e disomogenei di credito di imposta e, oltretutto, si separerebbero le spese sostenute nei confronti delle università dalle altre spese, con evidenti effetti distorsivi nei comportamenti delle imprese. A tal fine, sino al termine della vigenza del regime attuale, si potrebbe chiedere alle imprese di optare obbligatoriamente per uno dei due regimi, rinunciando esplicitamente all'altro. Scaduto tale termine, essi verrebbero riunificati in un unico strumento fiscale permanente. Il raggiungimento dell'obiettivo del 3% del PIL in attività di ricerca e sviluppo previsto dall'agenda Europa 2020 implicherebbe un aumento di circa 200.000 ricercatori, di cui i 2/3 nel settore privato. Eppure, negli ultimi anni si è assistito in Italia a un rallentamento della propensione all'assunzione di lavoratori ad alta qualificazione. Con il ritardo medio di tre anni dell'età del pensionamento, assistiamo a un blocco di fatto degli ingressi di queste qualifiche, che rischia di protrarsi nei prossimi anni. Non possiamo rinunciare al contributo di conoscenza nell'impresa da parte dei giovani più qualificati, né possiamo dire loro di aspettare che riprenda il turn over o che arrivi la ripresa (che peraltro, a queste condizioni, potrebbe farsi attendere parecchio). È pertanto necessario un grande programma per la **promozione del capitale umano ad alta qualificazione** in impresa, che potreb-

be essere attuato innanzitutto supportando massicciamente l'uso estensivo in impresa (su programmi d'interesse dell'impresa in collaborazione con l'università) del dottorato di ricerca in alto apprendistato, sostenendo con i fondi dell'apprendistato sia l'iscrizione al dottorato che il tempo impiegato in didattica e riconoscendo all'università una qualche forma di incentivo (ad esempio, nella forma già prevista per il riconoscimento dei fondi esterni per il Fondo di finanziamento ordinario, FFO). Questa misura avrebbe tra l'altro l'indubbio vantaggio di rendere strutturale il rapporto impresa-università e inoltre inserirebbe in impresa persone capaci di colloquiare con il mondo della ricerca, condizione essenziale per un efficiente sistema di trasferimento tecnologico. Si tratterebbe di una spesa complessiva a regime di 7-800 milioni di euro l'anno per 100.000 ricercatori in impresa, da ripartirsi tra Stato, Regioni e altre agenzie. Alcuni programmi che potrebbero partire immediatamente riguardano in particolare:

1. la **chimica verde**, con una possibile diversificazione di questo settore strategico e una risposta alla deindustrializzazione delle aree chimiche e alla riduzione delle aree coltivate;
2. la **qualificazione tecnologica "del costruito e dell'abitare"**, con azioni connesse anche sul versante regolamentare e della qualificazione dei requisiti prestazionali della domanda pubblica;
3. la **mobilità sostenibile**, con particolare riferimento allo sviluppo dei prodotti e dei servizi nella filiera dei mezzi di trasporto puliti e dei veicoli elettrici;
4. la **conversione ecologica dell'industria**, con l'efficientamento energetico dei processi e la drastica riduzione dell'impatto energetico e ambientale dei prodotti industriali, specie in riferimento allo smaltimento e riuso dei materiali;

5. le **tecnologie della salute**, con particolare riferimento allo sviluppo di terapie avanzate, biotecnologie mediche, bioinformatica, tecnologie biomedicali, *e-health* e innovazione nella domanda pubblica a tutti i livelli;
6. le **Smart Cities e Smart Communities**, come sviluppo applicativo di tecnologie convergenti e partnership fra pubblico e privato, in collaborazione con Regioni ed enti locali;
7. le **tecnologie per la cultura**, attraverso una valorizzazione del patrimonio culturale, della sua fruizione e degli sviluppi tecnologici relativi.

Per ciascuno di questi programmi deve essere prevista una serie di azioni, in collaborazione con Regioni, enti locali, autorità regolatorie, stazioni appaltanti e sistema delle università e degli enti di ricerca, finalizzate a sviluppare le condizioni, le azioni pilota e prototipali, le infrastrutture e i sistemi regolatori necessari al successo dei programmi. A questo fine, è necessario organizzare una **Rete nazionale di ricerca e trasferimento tecnologico** ramificata sul territorio, che metta a sistema le risorse, le infrastrutture di ricerca esistenti presso gli enti nazionali di ricerca, le università, le esperienze e le strutture promosse dalle Regioni e che sia accessibile alle imprese e ai programmi di ricerca e innovazione a qualunque livello.

In questo scenario, una funzione particolarmente significativa e strategica può essere assegnata al Consiglio nazionale delle ricerche (CNR), come luogo e gestore delle infrastrutture e delle attrezzature di ricerca più significative e organizzatore dei nodi principali della Rete, in particolare di quelli di valore nazionale che partecipano alle reti europee e internazionali delle infrastrutture di ricerca. Esso potrebbe essere anche il supporto di un sistema di base, informativo e metodologico, e di azioni di sistema per il trasferimento tecnologico, in collaborazione con università,

Regioni e sistema imprenditoriale. Per garantire l'efficacia dei programmi, dello sviluppo della rete di ricerca e di trasferimento tecnologico e della collaborazione tra amministrazioni, debbono essere posti in comune sistemi di valutazione con garanzia di terzietà, sistemi di monitoraggio e valutazione dell'efficacia e sistemi di assistenza tecnica. A tal fine, deve essere ripristinata la funzione di valutazione prevista per l'[Agenzia per l'innovazione](#) e deve essere integrata con una necessaria razionalizzazione con l'attività di Invitalia per il monitoraggio, l'assistenza tecnica e l'eventuale gestione delle misure.

2.6. Politiche per la proprietà intellettuale

Un'attenzione speciale va riservata al tema della proprietà intellettuale e dei brevetti. Gli anni Novanta sono stati segnati a livello mondiale da una progressiva estensione delle conoscenze brevettabili (vedi gli accordi TRIPS nell'ambito del WTO). Tale processo ha premiato paesi che, come gli USA, partivano da una dotazione più elevata di brevetti ed erano caratterizzati da processi di innovazione *top-down* alimentati da elevati investimenti nella ricerca accademica e militare. Le economie che, come la nostra, avevano basato il proprio sviluppo su innovazioni *bottom-up* ed erano specializzate nelle fasi più a valle del processo produttivo venivano messe in condizioni di svantaggio. È infatti noto che la proprietà intellettuale, se può incentivare l'investimento nella ricerca, rappresenta una barriera all'entrata nei settori innovativi, specie laddove l'innovazione avviene in modo cumulativo. La subalternità dell'Unione europea rispetto alle politiche degli USA relative alla "privatizzazione della conoscenza" favorisce le grandi imprese multinazionali, rendendo di difficile tutela brevetti di utilità e funzionalità. Anche in questo caso, la piccola dimen-

La proprietà intellettuale rappresenta una barriera all'entrata nei settori innovativi

sione delle nostre imprese non ci favorisce, visto che già solo il rischio di costose dispute legali rappresenta in molti casi una barriera insormontabile.

In questo quadro, deve essere compiuto uno sforzo straordinario per sostenere le imprese nazionali nella qualità della brevettazione, della valorizzazione e della contrattualistica relativa a livello comunitario e nazionale, potenziando gli strumenti attuali. Contemporaneamente, deve essere fatta una forte pressione sull'UE per rivedere gli orientamenti di politica di applicabilità della proprietà intellettuale. Va messo in discussione un paradigma concettuale che associa in modo automatico una maggiore forza della proprietà intellettuale, specie nelle conoscenze "di base", a maggiori incentivi all'innovazione; al contrario, occorre riconoscere il costo del monopolio intellettuale e della privatizzazione della conoscenza.

Riconoscendo il valore di "bene comune" dell'accesso a certi input di natura tecnologica, potrebbero essere sperimentate misure di sostegno a filiere o cluster di imprese, mettendo a disposizione, attraverso un soggetto specializzato, gruppi di brevetti chiave in determinati settori tecnologici, che consentano alle imprese di sviluppare prodotti nuovi e brevetti di utilità. Tale risultato potrebbe essere ottenuto attraverso l'acquisto "pubblico" di brevetti o titoli di proprietà intellettuale, da mettere a disposizione per una fruizione "aperta", secondo un modello di tipo *open source*.

2.7. Il ruolo della domanda pubblica

Vi è un ulteriore elemento, poco presente nel dibattito, capace di apportare una profonda innovazione alla pratica della politica industriale o, meglio, ai settori produttivi, in Italia. Ci si riferisce al ruolo che la domanda pubblica può svolgere nell'attivare una

La politica industriale può proporsi come cerniera fra domanda e offerta

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

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, ad esempio, in questa fattispecie 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 a elevato contenuto tecnologico e innovativo. Appositi programmi di ricerca pubblica contribuiscono a creare le condizioni per lo sviluppo di tale comparto.

Trascurata è invece la questione del se e come il sistema produttivo nazionale possa essere in grado di rispondere a questa domanda evoluta. Esiste quindi lo spazio per un intervento pub-

blico 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, tra i quali in particolare il CNR.

2.8. Le politiche industriali nel Mezzogiorno

Ciò che gioca un ruolo di primo piano per riavviare in breve tempo meccanismi di sviluppo nelle aree in ritardo è la rimozione o l'attenuazione dei "colli di bottiglia" (i vincoli o *binding constraints*) alla crescita economica, storicamente e geograficamente differenti, e non l'applicazione di indicazioni generiche e spazialmente uniformi.⁵⁸ È a partire dalla identificazione di questi vincoli, che riguardano ancora oggi infrastrutture, scala di attività delle imprese relativamente minore e insufficiente presenza di produzioni innovative, che occorre costruire efficaci politiche di sviluppo. Bisogna prendere atto di come l'esperienza di questo ultimo quindicennio abbia sostanzialmente smentito la prospettiva di uno sviluppo endogeno del Mezzogiorno, basato sulla semplice riattivazione delle risorse inutilizzate già disponibili sul territorio. Sul piano della politica economica, se si concorda sulla necessità di superare tale ipotesi, occorre riassegnare centralità

⁵⁸ D. Rodrik, *Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's "Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform"*, in "Journal of Economic Literature", 4/2006, pp. 973-87.

Se tornare a parlare di politica industriale è necessario per il paese nel suo complesso, ciò è ancora più urgente per il Mezzogiorno

all'obiettivo, non sufficientemente perseguito dall'impianto strategico della nuova programmazione, di ampliare l'accumulazione di capitale produttivo attraverso l'attrazione di investimenti esterni all'area e la creazione di attività in nuovi mercati a maggior tasso di innovazione.

Se tornare a parlare di politica industriale è necessario per il paese nel suo complesso, ciò è ancora più urgente per il Mezzogiorno. L'industria è la via maestra per formare risorse manageriali, tecnologiche e organizzative, oggi carenti, in grado di trasmettersi alla società circostante e alimentare processi innovativi. La presenza nel Sud di risorse europee, sia dei Programmi regionali che, ad esempio, del Programma ricerca e competitività (in particolare ritardo nella spesa), potrebbe a questo punto consentire di "anticipare" in quest'area i contenuti di un piano nazionale di politica industriale in grado di favorire innovazioni organizzative e di prodotto e la penetrazione in settori ad alto contenuto innovativo.

L'auspicabile rilancio del piano Industria 2015 potrebbe iniziare proprio dalle Regioni meridionali, concentrando le risorse sul finanziamento dei "Progetti di innovazione industriale", che erano provenuti da queste Regioni. Tali "Progetti", infatti, rimangono tra gli strumenti più interessanti istituiti negli ultimi anni: consentono di concentrare le risorse finanziarie disponibili su un numero ridotto di progetti, ritenuti strategici, senza però scontrarsi con le rigidità del "vecchio" approccio settoriale (avendo cioè come riferimento particolari classi o filiere di prodotti invece che le usuali categorie merceologiche).

Un approccio di questa natura per il rilancio dell'industria meridionale può essere "politicamente" ed "economicamente" sostenibile soltanto se il Mezzogiorno sarà integrato a pieno titolo in una strategia di sviluppo nazionale, abbandonando definitiva-

mente la retorica delle "due Italie". Ciò implica, ad esempio, che siano considerati prioritari per lo sviluppo nazionale temi quali:

1. la centralità del Mediterraneo (come zona di interscambio commerciale tra l'Europa e l'Estremo Oriente);
2. l'offerta energetica (sia tradizionale che alternativa);
3. la logistica (strade, linee ferroviarie, strutture portuali).

In questi campi il Mezzogiorno presenta importanti vantaggi competitivi e può giocare un ruolo importante per la crescita e la modernizzazione di tutto il paese.

In conclusione, una maggiore efficienza dei servizi per il cittadino, a partire da scuola e infrastrutture, dovrebbe coniugarsi, nella strategia per il Sud, con una maggiore capacità di attivare investimenti locali e di attrarre capitali esterni. Anche su questo punto, superando un pregiudizio consolidatosi nell'ultimo decennio, occorre agire al più presto per salvare l'Italia. E, per una volta, partendo da Sud.

Questo documento è frutto di un lavoro collettivo promosso e coordinato dal Dipartimento Economia e Lavoro del Partito Democratico con la collaborazione della Fondazione Italianieuropei. Il gruppo di lavoro si è avvalso, per la redazione finale del testo, di contributi di esperti e di parlamentari nazionali ed europei del PD. Si ringraziano tutti coloro che hanno partecipato a vario titolo alla sua redazione, in particolare: Luca Bianchi, Paolo Bonaretti, Fedele De Novellis, Carlo De Villanova, Emanuele Felice, Ronny Mazzocchi, Vito Peragine, Michele Raitano. Un ringraziamento speciale va a Massimo D'Antoni per il coordinamento del lavoro.

*Finito di stampare nel mese di maggio 2012
per conto di Solaris S.r.l.
presso Marchesi Grafiche Editoriali
Via Flaminia, 995/997 - 00189 Roma*

