

# DEMOCRAZIA VS GOOD GOVERNANCE

come coniugare libertà e partecipazione  
con crescita equa e sostenibile



**Roberto Pasca di Magliano**  
Sapienza Università di Roma  
Unitelma Sapienza Università di Roma

Fin dalla nascita dell'economia moderna le interrelazioni con la politica, e i sistemi di governo, sono apparse evidenti ed hanno interessato molti studiosi nel tentativo di capirne i nessi e le reciproche influenze.

E' accettabile l'idea che l'affermarsi dell'economia di mercato abbia influenzato i sistemi politici ?

che la concorrenza tipica del mercato dei beni stimoli un'analogha competizione nella politica?

che, come la concorrenza conduce al miglior possibile valore di scambio tra produttore e consumatore, anche la competizione tra elettori ed eletti conduca alla miglior possibile selezione dei rappresentanti del popolo?

che, di conseguenza, sia il mercato che la politica possano subire i fallimenti di mercato? Mentre, però, i primi sono in teoria sanabili con interventi pubblici correttivi, quali correttivi possono adottarsi in politica a tutela della libera partecipazione?

Disporre di un sistema politico libero ed efficace, compatibili con un sistema economico equo e sostenibile, significa introdurre regole snelle e trasparenti, capaci di tradurre obiettivi di cambiamento in fatti concreti e in tempi certi. Regole "virtuose" capaci di indurre nei rappresentanti politici e nei cittadini comportamenti che assicurino il raggiungimento degli obiettivi. Regole competitive e non collusive.

Il cambiamento non si esaurisce in proclami o promesse di riforme, più o meno radicali, ma deve tradursi in misure operative, sostenibili e fattibili sul piano amministrativo in grado di:

- migliorare la qualità della rappresentanza politica e dei servizi;
- coniugare il rigore di bilancio con esigenze di benessere ed equità

# INDICE

- 1. DEMOCRAZIA vs MERCATO: confronti e relazioni nell'era globale**
2. La libertà: diritto da tutelare e garantire
3. Mercato e Governance: lo scambio e la gerarchia
4. Mercato, crisi sistemiche e sviluppo
5. Il crescente potere della finanza: rischi per la democrazia?
6. Le prospettive politiche: contraddizioni di un bipolarismo imperfetto
7. Le riforme necessarie in Italia

## DEMOCRAZIA vs MERCATO NELL'ERA GLOBALE

Il preteso nesso tra sviluppo della democrazia e crescita economica appare quanto meno problematico, non sempre verificabile in concreto, ma necessario nel lungo periodo.

Si può dire democratico un sistema politico ove la libertà sia da stimolo alla partecipazione responsabile dei cittadini e, insieme, allo sviluppo economico e sociale (Amartya Sen<sup>1</sup>).

I rapporti tra mercato e democrazia, se opportunamente governati, assicurano uno sviluppo equo e condiviso (Dani Rodrik<sup>2</sup>).

Il mercato rappresenta una condizione irrinunciabile per la democrazia perché entrambi accomunati da stimoli razionali orientati a garantire la libera scelta di contraenti impegnati a gestire preferenze in base al confronto costi-benefici (David Beetham).

Il mercato è solo una condizione necessaria ma non sufficiente per la democrazia, vista la sua convivenza con i più disparati sistemi politici (Milton Friedman).

La democrazia non ha solo una dimensione politica; deve avere basi istituzionali ed economiche e deve essere riconoscibile dagli individui come sistema condivisibile per rappresentare la volontà popolare orientandola verso obiettivi di equità e sostenibilità.

La crescita delle libertà individuali, la libertà di fare e di agire rappresentano valori essenziali ed anche mezzi per promuovere la crescita economica. La diffusione delle libertà e il riscatto dal bisogno devono, perciò, essere garantite dalle istituzioni pubbliche, ampliando la dimensione dell'uguaglianza e, così facendo, consolidando lo sviluppo economico e la sua sostenibilità nel tempo.

Le istituzioni di governo, se democratiche, devono prevedere una periodica *accountability* dei risultati così da responsabilizzare gli eletti di fronte agli elettori. L'essenza del potere democratico sta nella capacità di rendicontare agli elettori quello che è stato fatto per garantire benessere e crescita. E per fare ciò occorre far coincidere i programmi con i risultati. Se coloro che governano decidono pur sempre in condizioni di incertezza

---

<sup>1</sup> [http://www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/economics/laureates/1998/sen-lecture.html](http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/1998/sen-lecture.html)

<sup>2</sup> <http://www.finanzaecomunicazione.it/massimo-lo-cicero/tool/dani-rodrik-il-paradosso-della-globalizzazione-la-democrazia-ed-il-futuro-dell%E2%80%99economia-mondiale/> e

[http://www.lafeltrinelli.it/products/9788842094876/La\\_globalizzazione\\_intelligente/Dani\\_Rodrik.html](http://www.lafeltrinelli.it/products/9788842094876/La_globalizzazione_intelligente/Dani_Rodrik.html)

devono, di conseguenza, dar conto nei propri programmi elettorali dei traguardi realizzati anche se li hanno conseguiti adattando e modificando gli obiettivi dichiarati. Senza conoscenza e trasparenza sui risultati non c'è capacità di governo: la conoscenza si allarga con l'esperienza e, proprio per questo, bisognerebbe diffidare di chi è convinto di conoscere sempre le soluzioni migliori.

La democrazia parlamentare come forma di condivisione dei problemi e di ricerca delle soluzioni è la forma migliore, anche se più lenta, per arrivare a risultati condivisi. Ed il problema delle comunità resta quello di condurre una lotta sistematica e condivisa contro le forze oscure del tempo e dell'ignoranza (John Maynard Keynes).

Sen ritiene anche come l'affermazione dei diritti democratici favorisce la crescita civile, come il livello di alfabetizzazione e l'aspettativa di vita; e queste a loro volta influenzano la crescita del capitale umano che è il vero motore dello sviluppo.

Altri studiosi sostengono che lo sviluppo economico precederebbe comunque il sorgere della democrazia. Per assurdo, i regimi autoritari potrebbero anche trovare giustificazione iniziale per accrescere le condizioni economiche della popolazione a condizione che le libertà politiche vengano concesse gradualmente man mano che alle migliorate condizioni economiche si accompagni la diffusione dell'istruzione, della conoscenza e della consapevolezza delle masse.

Altri ancora sostengono che la democrazia trae alimento dallo sviluppo economico e ne assicura la linfa stabilizzatrice, anche quando esso si realizza in condizioni poco liberali. Osservano, inoltre, che in Paesi con un reddito pro-capite annuo superiore a una soglia minima, individuata in circa seimila euro annui, non si sia mai verificato un passaggio da un regime democratico a uno autoritario (Przeworski<sup>3</sup>). L'affermazione dei valori democratici avrebbe bisogno che siano risolte le condizioni di base del benessere economico, senza le quali le popolazioni non percepiscono la necessità né l'utilità della libertà. Affermazione "forte" questa, che attribuisce all'economia una sorta di potere demiurgico nell'auspicabile cammino verso l'affermazione delle libertà civili. Vi sarebbe una significativa correlazione tra alcune variabili direttamente legate allo sviluppo economico (Pil pro-capite, distribuzione del reddito) ed il consolidamento democratico, concludendo

---

<sup>3</sup> <http://politics.as.nyu.edu/docs/IO/2800/sisson.pdf> ed

[http://wikisum.com/w/Przeworski, Alvarez, Cheibub, and Limongi: Democracy and development](http://wikisum.com/w/Przeworski,Alvarez,Cheibub,andLimongi:Democracyanddevelopment)

che uno sviluppo economico equo, ancorché poco influente sui mutamenti di regime istituzionale, genera effetti positivi sulla qualità di una democrazia già instaurata (Barro).

Molte sono le esperienze che confermano questa interpretazione ma non mancano altre importanti situazioni di segno opposto. Non è, quindi, possibile accettare la tesi di una netta causalità tra crescita economica ed affermazione della democrazia.

Un'ulteriore riflessione sui rapporti tra democrazia e sviluppo porta ad affermare che, pur in presenza di un'economia ristagnante, l'apertura sia pur tiepida ai diritti democratici può essere favorita da importanti e illuminate riforme.

Diverse sono le esperienze contemporanee che mostrano come il ruolo dell'economia possa di per sé agire da stimolo per la crescita democratica.

Nell'Europa preindustriale, invece, sono state le riforme istituzionali che hanno spianato la strada ai diritti civili, ad iniziare dalla Magna Charta che Giovanni Senza Terra concesse ai baroni normanni durante la sua reggenza. Ma dobbiamo ricordare anche l'editto di Nantes, emanato da Enrico IV nel 1598, che garantì nella Francia cattolica una serie di diritti ai protestanti (anche se furono poi revocati da Luigi XIV nel 1685), o l'approvazione del *Bill of Rights*, con il quale il Re d'Inghilterra, Guglielmo d'Orange, riconobbe le libertà di coscienza e le prerogative del Parlamento sul potere regio. Forse è quest'ultima l'esperienza più importante (per le conseguenze che avrebbe avuto sulle sorti del Paese) di affermazione autonoma di un regime democratico.

Più di recente, potremmo ricordare gli stimoli allo sviluppo della democrazia conseguenti alla dichiarazione di indipendenza dell'India, decisa dall'Impero Britannico nel 1947 sotto la pressione del movimento pacifista anticolonialista.

La dichiarazione di indipendenza delle tredici colonie inglesi del 1776 poggiò le proprie fondamenta sulla floridezza di queste regioni e sulla volontà di trattenerne i benefici al proprio interno. Nascono in questo modo gli Stati Uniti e la loro costituzione. L'abolizione della schiavitù, decisa dal Presidente Lincoln nel 1863 in piena guerra civile, è forse un primo illuminato riconoscimento del valore di quello che oggi chiamiamo capitale umano ed al quale si attribuisce il contributo primario alle capacità di sviluppo implicite in ogni essere umano. La stessa dichiarazione dei diritti dei cittadini, adottata dalla rivoluzione francese, trovò forti motivazioni nella sovversione di un

sistema fondato sulla rendita di pochi privilegiati a fronte di un diffuso sfruttamento del popolo.

In Europa possono riconoscersi due strade attraverso le quali si è affermata la democrazia: quella costituzionale, che è stata l'effetto della rivoluzione francese e della rivoluzione americana, e quella della continuità dei regimi di governo. Il Regno Unito e molti altri Paesi europei, pur mantenendo in vita la monarchia, hanno aperto la prospettiva dello Stato liberale e poi della democrazia parlamentare. Molte altre sono le esperienze che hanno segnato il percorso storico verso l'affermazione dei diritti e delle libertà individuali, affondando le proprie radici nei conflitti tra le trasformazioni economiche e sociali ed i sistemi politici che non ne riuscivano a percepire la carica innovativa.

Il recente orientamento verso lo sviluppo di molti Paesi che in pochi decenni si sono riscattati dal sottosviluppo è probabilmente la più evidente prova della capacità insita nel progresso economico nel promuovere i valori democratici. Anche se su questa relazione tra emancipazione economica e modernizzazione dei regimi di governo insistono anche le ombre del cinismo delle grandi potenze rispetto ai Paesi in via di sviluppo ed alle loro trasformazioni. La crescita economica, per limitarsi agli ultimi settant'anni, ha favorito la democratizzazione di Paesi come India, Corea del Sud, Taiwan, Thailandia, Singapore e Sud Africa. Non mancano, tuttavia, esperienze in cui l'apertura al mercato ed al miglioramento del benessere economico convive ancora con rigidi regimi autoritari, come in Cina, o semi-autoritari come in Russia.

Il nesso tra sviluppo della democrazia e crescita economica appare, quindi, meno problematico e discutibile se non fosse che, esaurita la stagione della guerra fredda e della divisione del mondo in due blocchi, la globalizzazione e la conseguente finanziarizzazione dei mercati hanno sconvolto equilibri consolidati generati da accordi tra gli Stati nazionali. Oggi conviviamo con i tanti condizionamenti e paradossi propri della globalizzazione (Dani Rodrik<sup>4</sup>), per chiudere i quali bisognerebbe saper governare il rapporto tra democrazia, mercato per orientarlo al benessere e alla sostenibilità. Nel mondo globale, dominato dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, bisogna essere in grado di difendere e far progredire le condizioni su cui poggia e si sviluppa la democrazia; bisogna saper definire

---

<sup>4</sup> <http://www.finanzaecomunicazione.it/massimo-lo-cicero/tool/dani-rodrik-il-paradosso-della-globalizzazione-la-democrazia-ed-il-futuro-dell%E2%80%99economia-mondiale/> e [http://www.lafeltrinelli.it/products/9788842094876/La\\_globalizzazione\\_intelligente/Dani\\_Rodrik.html](http://www.lafeltrinelli.it/products/9788842094876/La_globalizzazione_intelligente/Dani_Rodrik.html)

una nuova rete di diritti a tutela delle individualità e delle libertà coerenti con la riduzione delle diseguglianze.

Anche a stregua di qualche semplificazione vorremmo concludere con una visione sintetica dei rapporti che dovrebbero instaurarsi tra politica ed economia.

#### Valori e obiettivi della democrazia aperta al mercato

<i>Valori</i>	<i>Obiettivi</i>
Garantire le libertà individuali	<ul style="list-style-type: none"> <li>• promuovere l'accesso ai diritti essenziali del vivere civile per garantire equità di condizioni sociali</li> <li>• stimolare la crescita del capitale umano per accrescere la produttività del sistema-paese</li> <li>• promuovere l'equità fiscale per graduare la partecipazione alla spesa pubblica in modo equo e sostenibile</li> </ul>
Assicurare istituzioni efficienti	<ul style="list-style-type: none"> <li>• garantire autorevolezza, trasparenza e credibilità per calmierare i costi di gestione dei servizi e dar conto dei risultati</li> <li>• coniugare rigore con crescita sociale ed economica per orientare la politica alle fasce più deboli</li> <li>• garantire i servizi pubblici necessari senza invadere la sfera privata</li> </ul>
Stimolare la libera intrapresa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• usare la leva fiscale come incentivo alla creazione di nuove imprese e alla promozione degli investimenti</li> <li>• semplificare le procedure amministrative per migliorare la fiducia dei cittadini nei confronti dello Stato e ridurre gli oneri occulti per le imprese</li> <li>• tutelare la libera concorrenza come mezzo</li> <li>• valorizzare le peculiarità territoriali per esaltare le virtù delle autonomie</li> </ul>



## LIBERTA' COME ELEMENTO FONDANTE DEI RAPPORTI TRA DEMOCRAZIA E MERCATO

La libertà politica è condizione essenziale per garantire la partecipazione degli individui al progresso della società e per responsabilizzarne i rappresentanti. E', quindi, essenziale garantire a tutti gli individui l'accesso ai diritti del vivere civile e alle scelte politiche.

La libertà deve poter esaltare le capacità operative dell'individuo, distinguendo ciò che si può fare da quello che non si può fare (libertà positiva). Può darsi, ad esempio, che un analfabeta, se fosse istruito, potrebbe comunque decidere di non leggere, ma solo una persona istruita può scegliere se leggere o meno.

E', quindi, essenziale garantire a tutti gli individui la libertà per facilitare l'accesso ad quell'insieme di diritti che consentano di valorizzare appieno le proprie capacità e contribuire in modo responsabile al progresso economico e sociale della società in cui vivono.

Amartya Sen<sup>5</sup> riconosce nella libertà la condizione perché l'individuo abbia stima di se stesso e, quindi, sia spinto a lavorare e a partecipare responsabilmente al progresso della società.

Se nell'Inghilterra del Settecento era necessario disporre di un paio di scarpe di cuoio per evitare la vergogna di non potersi adeguare alle convenzioni sociali, nelle società moderne e avanzate è la libertà politica ed economica ad assicurare il riscatto dell'individuo dalla vergogna. Cambiano i bisogni e i valori relativi dei beni necessari all'emancipazione dell'individuo, ma non l'anelito di uguaglianza e di fiducia in se stessi.

Nelle collettività povere la carenza di risorse fisiche e specie umane impedisce il riscatto dell'individuo e ostacola la sua partecipazione alla vita sociale, precludendo ogni possibilità di sviluppo. La povertà si manifesta nella mancanza dei mezzi e di accessi ai diritti necessari per alimentarsi, vestirsi, godere di buona salute, partecipare alla vita sociale. Se liberiamo l'individuo dai vincoli che questa carenza di beni e di diritti, lo si rende titolare del diritto di agire e di essere portatore di un "titolo valido" per accedere ai beni e servizi tipici del vivere civile, di entrare in possesso delle capacità fisiche e intellettuali che gli consentono di contribuire alla crescita economica e sociale.

---

<sup>5</sup> [http://www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/economics/laureates/1998/sen-lecture.html](http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/1998/sen-lecture.html) ed <http://scholar.harvard.edu/sen>

La libertà di fare e la libertà dai condizionamenti del bisogno sono, quindi, i connotati basilari dell'esistenza stessa della democrazia.

Nelle situazioni estreme di arretratezza o anche di crisi sistemica, si manifestano situazioni di povertà assoluta, quando cioè l'individuo non è "titolato" a possedere quel paniere di beni necessari per il soddisfacimento dei propri bisogni di base inibendogli ogni espressione di libertà. Ciò può manifestarsi in periodi di disoccupazione diffusa, di bassi livelli salariali, di assenza di ammortizzatori sociali, di inasprimenti fiscali eccessivi e di elevata inflazione con conseguente perdita di potere di acquisto.

In tali condizioni, il progresso sociale è legato alla volontà-capacità dello Stato di garantire ai propri cittadini il "diritto-titolo valido" all'accesso ai bisogni essenziali del vivere civile, ossia delle libertà di base. Lo sviluppo economico richiede che, in primo luogo, che l'individuo disponga di un capitale fisico adeguato all'intrapresa e alla capacità di trasformare le risorse disponibili in beni finali. La capacità di trasformazione dell'individuo dipende, a sua volta, sia dalla destinazione a fini produttivi del capitale fisico che dal rapporto di scambio tra la produzione che egli stesso riesce a realizzare ed il fabbisogno dei beni essenziali al vivere civile. Per accrescere la capacità di trasformazione è necessario che la società sia in grado di promuovere un miglioramento continuo del capitale umano dell'individuo così da favorire l'accesso alle innovazioni e garantire la crescita della produttività nel tempo. Il miglioramento del capitale umano richiede all'accesso a bisogni di base (acqua potabile, cibo, istruzione primaria, prestazioni igienico-sanitarie fondamentali, abitazione, vestiario, credito, diritti naturali, ecc.). Beni questi la cui disponibilità deve essere generalmente garantita dallo Stato, che sarà poi "ripagato" con le maggiori entrate fiscali derivanti alla conseguente crescita economica. Il capitale umano si alimenta, inoltre, alla conoscenza e alla formazione continua attraverso cui sarà l'individuo stesso ad indirizzare il proprio titolo valido all'accesso a beni e servizi di qualità superiore, capaci di esaltare ancora più la qualità del capitale umano.

Sen valuta i diritti individuali in funzione dell'obiettivo di "star bene" (*well-being*). Il valore di questi diritti si misura individuando gli ostacoli che si frappongono tra le persone e i beni, siano essi di tipo personale, naturale o economico. L'attenzione si sposta sulle capacità operative dell'individuo, su ciò che può o non può fare, rimandando alla nozione di libertà positiva.

Potrebbe darsi il caso che un analfabeta, se fosse istruito, sceglierebbe comunque di non leggere. Tuttavia, solo una persona istruita può scegliere se leggere o meno. Così, se dal punto di vista utilitarista, l'analfabeta non è svantaggiato rispetto all'istruito che sceglie di non leggere, dal punto di vista della libertà le condizioni dell'analfabeta e dell'istruito sono del tutto diverse perché diverse sono le opportunità loro aperte.

La qualità della vita (lo star bene) è funzione anche della capacità di autodeterminazione rispetto ad una gamma di opzioni a disposizione.

Seguendo la tesi della capacità di trasformazione, i beni diventano importanti solo in funzione del loro utilizzo, ossia in riferimento a ciò che di tali beni si può fare. La povertà può essere sconfitta quando un sistema economico è in grado di assicurare la disponibilità di tali beni, garantendo alla società un livello minimo di funzionamento. Sen ne coglie l'aspetto più profondo non limitandosi più a considerarla come mera privazione di beni, ma spingendosi oltre fino a metterla in connessione con la mancata realizzazione di talune funzioni fondamentali. Una definizione questa di povertà, che si ricollega all'idea di capacità individuale e che porta anche a riconsiderare le diverse dimensioni nelle quali la povertà si manifesta, ossia della "mancanza di libertà" nel realizzare le proprie funzioni. Tale prerogativa dipende, oltre che dalla disponibilità dei beni stessi, dalle relazioni che intercorrono tra gli individui e i beni. E ciò spiega perché la povertà si concentra nelle classi più deboli della popolazione: le donne, i bambini, gli anziani, i disabili e in generale gli analfabeti e coloro che hanno un basso livello di istruzione. Di conseguenza il livello di reddito non va solo considerato in relazione al potere d'acquisto di beni, ma anche in relazione alla capacità di accedere a quei servizi in grado di rafforzare la dotazione di capitale umano dell'individuo povero e di accrescerne la sua partecipazione responsabile alla società.

Robert Nozick<sup>6</sup> interpreta la teoria del "titolo valido" di Sen come diritto da tutelarsi per il proprio valore intrinseco, a prescindere dai risultati, come la capacità di trasformazione. A ciascuno va riconosciuta una pari garanzia nel non subire interferenze nell'esercizio dei propri diritti. Una volta soddisfatta tale condizione, non sussistono ulteriori obbligazioni nei confronti della collettività.

In questa tesi è implicita la nozione di giustizia distributiva, ossia dell'illegittimità di qualsiasi tentativo redistributivo perché viola il diritto dei

---

<sup>6</sup> <http://www.trinity.edu/rjensen/NozickInterview.htm>

singoli a non subire interferenze nel godimento dei propri diritti. Sarebbe, perciò, arbitrario togliere ai più ricchi per dare ai più poveri, sempre che i più ricchi abbiano rispettato le regole fondamentali di comportamento sociale. Ne consegue che i diritti non specificano ciò che una persona può avere o non può avere ma solo un insieme di “regole” attraverso le quali un individuo può legittimamente possedere dei beni. L'essere privi delle risorse necessarie a soddisfare i bisogni fondamentali viene considerata una condizione naturale e non modificabile con l'intervento pubblico. Questo approccio di giustizia distributiva, elaborato da Nozick, rifiuta l'eguaglianza perché incompatibile con il godimento di un bene primario fondamentale come “la stima di se stesso”. Solo mantenendo differenze interpersonali è possibile tutelare l'aspirazione al raggiungimento di una posizione elevata nella stratificazione sociale.

Con Nozick si afferma il concetto di libertà negativa, intesa come facoltà di “fare ciò che si vuole” e di non subire interferenze nell'esercizio dei propri diritti.

In realtà, questa concezione di libertà si risolve in una affermazione puramente formale di capacità astratte. La nozione di libertà negativa assicura a tutti il diritto di appropriarsi dei frutti del proprio lavoro, ma condanna chi già si trova in stato di indigenza a restarvi. La libertà negativa diventa una nozione priva di contenuto per chi non può farne effettivamente uso. A ben vedere, invece, la tutela della stessa libertà negativa esige azioni positive. Perché, quindi, fermarsi a tutelare positivamente le libertà negative, senza porsi il problema di ciò che le persone possono fare effettivamente?

La libertà positiva rappresenta, invece, un concetto centrale per l'analisi dell'indigenza e del suo superamento, intesi come dotazione di capacità effettive per realizzare propri piani di vita individuali. Tale nozione comporta la necessità di porre in essere interventi strutturali che assicurino a tutti l'accesso a risorse necessarie per esprimere le proprie capacità.

Secondo Paul Streeten<sup>7</sup> è necessario che, per avviare lo sviluppo, sia prioritariamente necessario soddisfare i bisogni essenziali degli individui, fornendo a tutti gli individui pari opportunità ad una vita soddisfacente. Il diritto, o titolo valido, di una persona ad ambire alla produzione di reddito discende non tanto dalla disponibilità di beni, ma dalla mancata soddisfazione di una o più necessità di base. Tuttavia, quando si passa ad

---

<sup>7</sup> <http://www.treccani.it/enciclopedia/paul-patrick-streeten/> e <http://www.ilsole24ore.com/art/cultura/2013-01-06/meglio-giusti-buoni-081749.shtml?uuid=Abp0lhHH>

individuare le condizioni attraverso cui è possibile assicurare l'accesso ai bisogni essenziali, si fa riferimento esclusivamente al possesso di particolari beni e servizi necessari per conseguire determinati risultati.

I beni, fatti uscire dalla “porta” dei bisogni, rientrano dalla “finestra” degli indicatori sul grado di soddisfazione. Così al centro dell'analisi continuano a rimanere i beni. Il presupposto implicito della tesi di Streeten è che il rapporto tra bisogni da soddisfare e beni utilizzati a tale scopo sia universalmente noto. Presupposto, questo, inaccettabile se si riflette sul fatto che diversi sono i panieri di beni che possono essere utilizzati per soddisfare un determinato bisogno oppure che un unico paniere di beni può essere sufficiente per soddisfare bisogni tra loro diversi. I beni essenziali non derivano semplicemente da un insieme di bisogni, non solo perché il rapporto tra beni e bisogni è molto variabile ma anche perché diverse sono le combinazioni di beni capaci di soddisfare determinati bisogni.

Non va, infine, trascurato il fatto che l'acquisizione dei beni necessari a soddisfare i propri bisogni dipende dai più disparati condizionamenti esterni che spesso impediscono la piena partecipazione alla vita sociale e politica.

**E', quindi, essenziale garantire a tutti gli individui la libertà come mezzo per facilitare l'accesso ad un insieme di diritti che consentano di valorizzare appieno le proprie capacità e contribuire in modo responsabile al progresso economico e sociale della società in cui vivono.**

## MERCATO E GOVERNANCE

### scambio, gerarchia e regole

**E' necessario che scambio e gerarchia siano tra loro complementari, ossia che mercato e istituzioni lavorino insieme per tutelare e gestire i meccanismi di creazione del valore. Il sistema-impresa, come organismo di tutela e creazione di ricchezza, può ispirare un rinnovamento delle istituzioni.**

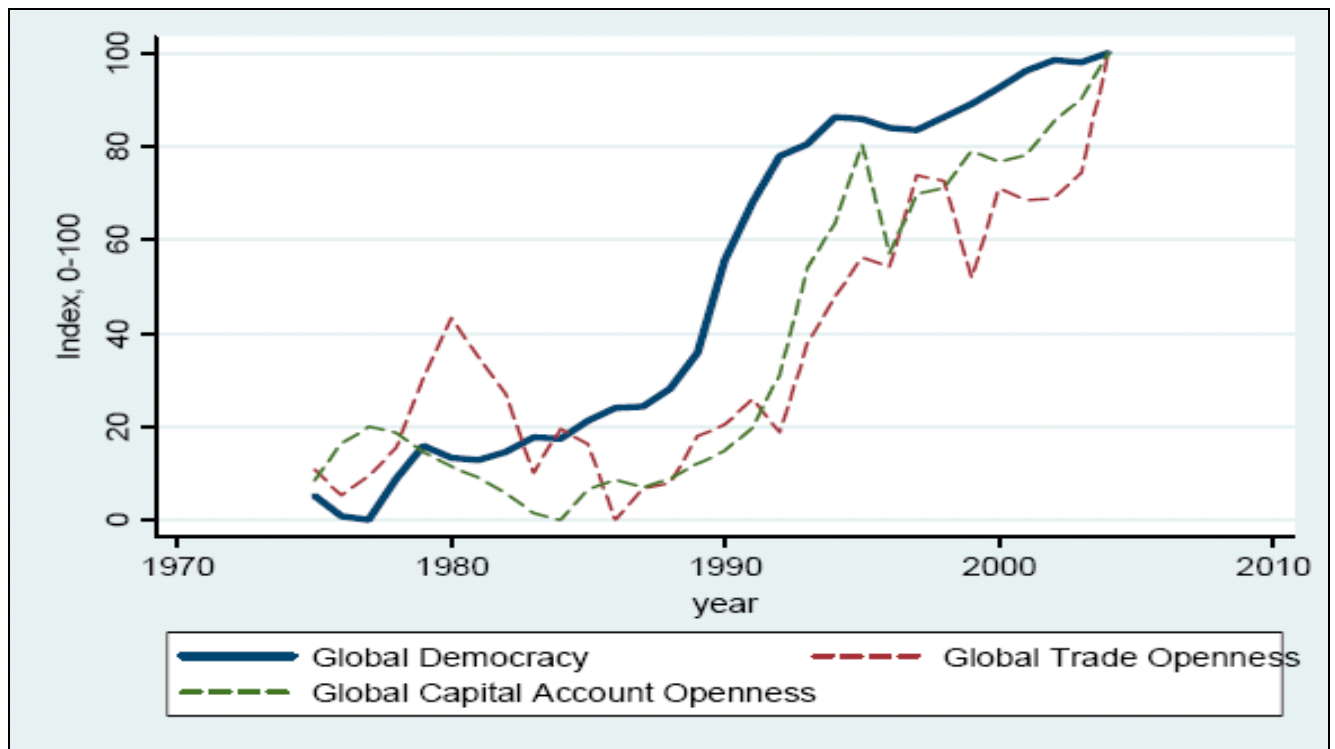
**Si sente la necessità di una global governance dell'economia che si fondi su un approccio flessibile e cooperativo capace di attribuire alle istituzioni un ruolo centrale sia a livello macro (politico e di governo) che a livello micro (di impresa): una terza via alternativa allo statalismo pianificatore e alla mano invisibile di Smith (Joseph Stiglitz<sup>8</sup>).**

**La crescita delle conoscenze e dei sentimenti morali deve accompagnarsi con la creazione di regole capaci di sfruttare i normali contrasti di interesse che si instaurano tra gli individui, così da indurre comportamenti virtuosi capaci di orientare le scelte verso il benessere comune e il rispetto dei reciproci diritti.**

L'apertura al commercio su scala internazionale ha registrato negli anni una forte espansione alimentando la crescita economica, gli scambi tra i popoli e in certo senso la diffusione dei processi di democratizzazione. Dalla fine della guerra fredda diversi Paesi hanno avviato processi di transizione che li ha portati nell'arena delle democrazie rappresentative e dell'economia di mercato. Una recente indagine sulla diffusione del capitalismo, effettuata in Paesi che si sono aperti all'economia di mercato, rileva che le preferenze a favore della democrazia si affermano ovunque con l'unica (strana) eccezione della Polonia ed anche che i favorevoli al capitalismo sono cresciuti in modo sbalorditivo con punte che superano l'80% della popolazione.

---

<sup>8</sup> [http://www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/economics/laureates/2001/stiglitz-lecture.html](http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/2001/stiglitz-lecture.html) e <http://ineteconomics.org/people/joseph-e-stiglitz>



fonte FMI, 2010

La questione non riguarda solo l'architettura istituzionale ma come il potere politico è distribuito all'interno di una data società e come i vari interessi in essa presenti trovino composizione. I processi di democratizzazione hanno portato da un lato alla crescita di strutture istituzionali tali da rendere il personale politico responsabile davanti agli elettori, dall'altro oggi spingono verso una maggiore e più egualitaria distribuzione del potere. Piuttosto, anche se la domanda di democrazia continua ad animare l'impegno delle organizzazioni internazionali e specialmente le istanze delle popolazioni oppresse da sistemi autoritari, cresce la preoccupazione che i mercati abbiano sopraffatto la democrazia. I recenti avvenimenti nell'Africa mediterranea e nel Medio Oriente ne sono evidente dimostrazione.

Tuttavia, la tesi che la crescita economica trainerebbe la democratizzazione non regge sempre alla prova dei fatti di molte autocrazie e di molte forme di dittatura. Il mercato appare come una organizzazione opaca e ostile al miglioramento del benessere, vittima del cinismo che alimenta la sua intrinseca regola competitiva tra soggetti aventi obiettivi comuni ma interessi opposti (come quella riguardante consumatori e produttori). I sistemi autocratici riescono, infatti, ad essere compatibili con il mercato ed a farlo proliferare, nella misura in cui riescono a gestire la soppressione mirata dei



cosiddetti “beni di coordinamento” (a cominciare dalla libertà di stampa) senza ostacolare i fattori che fanno funzionare il mercato.

Molti governi si prodigano in una capillare repressione delle istanze di rinnovamento pur cercando di non ostacolare la diffusione del mercato in quanto traino dello sviluppo economico. Dalla rivoluzione industriale all’alba del capitalismo contemporaneo si avverte piuttosto la necessità di accompagnare lo sviluppo con un sistema di regole in grado di conciliare il progresso economico con quello sociale. Lo stesso Adam Smith, teorico del *laissez-faire*, sosteneva che lo Stato doveva adottare le correzioni necessarie per far funzionare bene il mercato e avrebbe dovuto anche provvedere alla realizzazione delle infrastrutture necessarie e dei beni comuni come leve della crescita. Ma, oltre a promuovere la ricchezza delle nazioni, le regole avrebbero dovuto favorire l’affermazione dei sentimenti morali e dei valori etici.

Gli Stati nazionali tendono a mantenere nei propri confini l’economia per meglio governarla. Ma i confini degli Stati sono sempre meno difendibili per effetto dell’indubbia convenienza alla libera circolazione delle merci e delle persone; tendenza che si è andata affermando attraverso gli accordi commerciali ed altre forme di cooperazione reciproca.

Il mercato globale, sviluppatosi in parallelo allo Stato nazionale che ci ha consegnato la rivoluzione francese come modello ancora insuperato, ha introdotto una *governance* democratica degli affari che, in un mondo globalizzato che erode i confini tradizionali della sovranità, si è dimostrata parte integrante delle strategie di crescita economica di ogni Paese responsabile. Ma, dopo la crisi che ha investito l’economia mondiale a partire dal collasso finanziario americano nel 2008, il mercato ha mostrato i propri limiti facendo proliferare distorsioni e ingiustizie.

Si è andata, quindi, affermando la necessità di una *global governance dell’economia*, da fondarsi su un nuovo approccio flessibile e cooperativo capace di attribuire alle istituzioni un ruolo centrale sia a livello macro (politico e di governo) che a livello micro (di impresa). Joseph Stiglitz<sup>9</sup> individua nella “*global governance without government*” una terza via alternativa allo statalismo pianificatore e alla mano invisibile di Smith. Il suo approccio è incentrato sull’economia dell’informazione secondo cui la *governance* della globalizzazione può realizzarsi attraverso trasparenza e

---

<sup>9</sup> [http://www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/economics/laureates/2001/stiglitz-lecture.html](http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/2001/stiglitz-lecture.html) e <http://ineteconomics.org/people/joseph-e-stiglitz>



corretta circolazione delle informazioni, tanto più cruciali in presenza di perduranti instabilità macroeconomiche a livello internazionale. Paul Krugman<sup>10</sup> è ancora più drastico. Prevede che, nel futuro prossimo (dopo il 2020), India, Cina e Russia, le principali potenze economiche, potranno rinunciare alla democrazia con grandi incertezze sui destini della *governante* democratica.

All'indomani dell'esplosione della crisi finanziaria globale, l'assegnazione del Nobel per l'economia a Oliver Williamson<sup>11</sup> mostra come la comunità internazionale abbia recepito il messaggio lanciato dalla *New Institutional Economics*. Williamson, il miglior allievo di Ronald Coase, anche lui un premio Nobel, ritiene necessaria una **complementarietà tra scambio e gerarchia**, ossia tra mercato e istituzioni, che sono le organizzazioni capaci di tutelare e gestire i meccanismi di creazione del valore. L'impresa, ad esempio, è una istituzione che tutela e realizza la crescita della ricchezza<sup>12</sup>.

Su queste idee nasce una nuova scuola di pensiero che vede partecipi attivi North<sup>13</sup>, Olson<sup>14</sup>, Arrow<sup>15</sup> ed Chandler junior<sup>16</sup> nel discutere sui limiti delle organizzazioni strutturate, quali le imprese. Questa scuola di pensiero sottolinea come le relazioni di scambio che arricchiscono i contraenti perché, grazie alla negoziazione, ognuno ottiene quei beni o servizi che ritiene più utili, convivano con elevati costi di transazione che appesantiscono il mercato e lo condizionano. Si sostiene, perciò, la necessità della gerarchia, ove si creano gruppi all'interno dei quali si tutela e si governa l'organizzazione-impresa coinvolgendo e responsabilizzando coloro che vi partecipano. Così si verifica nei sistemi di *network* in una prospettiva che include le reti infrastrutturali, i *social network* o i cosiddetti "beni comuni" come gli acquedotti, o ancora altre forme di beni condivisi come la moneta o la fiducia.

---

<sup>10</sup> <http://krugman.blogs.nytimes.com/> ma anche:

[http://www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/economics/laureates/2008/krugman-lecture.html](http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/2008/krugman-lecture.html)

<sup>11</sup> [http://www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/economics/laureates/2009/williamson-lecture.html](http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/2009/williamson-lecture.html)

<sup>12</sup> Coase, maestro di Williamson, anticipa questa definizione dell'impresa in un articolo seminale del 1937 e lo conferma nel suo libro più famoso: *The Firm, the market and the Law*. Si veda:

[http://www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/economics/laureates/1991/coase-lecture.html](http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/1991/coase-lecture.html)

<sup>13</sup> [http://www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/economics/laureates/1993/north-lecture.html](http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/1993/north-lecture.html)

<sup>14</sup> [http://books.google.it/books/about/Logica\\_delle\\_istituzioni.html?id=US76AAAACAAJ&redir\\_esc=y](http://books.google.it/books/about/Logica_delle_istituzioni.html?id=US76AAAACAAJ&redir_esc=y)

<sup>15</sup> [http://www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/economics/laureates/1972/arrow-lecture.html](http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/1972/arrow-lecture.html)

<sup>16</sup> <http://ideas.repec.org/f/pch1010.html> e [http://biblioteca.formez.it/webif/cgi-bin/webif.exe?cmd=query&config=webif/config/config.txt&outconfig=webif/config/visualizza\\_breve.wui&q\\_1=+&q\\_2=archivio&q\\_3=comincia+con&k\\_4=AR&q\\_5=e&q\\_6=lingua&q\\_7=uguale+a&k\\_8=&q\\_9=e&q\\_10=supporto&q\\_11=uguale+a&k\\_12=&q\\_13=e&q\\_14=biblioteca&q\\_15=uguale+a&k\\_16=Roma&q\\_17=AND&q\\_18=autore&q\\_19=uguale+a&k\\_20=Chandler%2C+Alfred+Dupont&MaxDocsToReturn=10000](http://biblioteca.formez.it/webif/cgi-bin/webif.exe?cmd=query&config=webif/config/config.txt&outconfig=webif/config/visualizza_breve.wui&q_1=+&q_2=archivio&q_3=comincia+con&k_4=AR&q_5=e&q_6=lingua&q_7=uguale+a&k_8=&q_9=e&q_10=supporto&q_11=uguale+a&k_12=&q_13=e&q_14=biblioteca&q_15=uguale+a&k_16=Roma&q_17=AND&q_18=autore&q_19=uguale+a&k_20=Chandler%2C+Alfred+Dupont&MaxDocsToReturn=10000)

Per gli economisti neo-istituzionalisti il sistema economico non può, però, esaurirsi nel meccanismo allocativo dei prezzi perché esso rimane vittima dei fenomeni di *hidden action* ed *hidden information*, gravato come è dai costi di transazione e dai costi di gerarchia. Williamson, nella sua lezione al Nobel, sostenne che non si deve descrivere il mondo come Stato o Mercato ma che, invece, gerarchia e scambio sono due termini insopprimibili nella relazione che lega la produzione di valore alla sua stessa condivisione. Il mercato siamo tutti noi, appunto! Ed il nostro obiettivo non può che limitarsi alla minimizzazione dei costi di transazione ed a quelli di gerarchia. L'impresa è vista come una struttura istituzionale e non solo organizzativa, alternativa al mercato ed in grado di sopperire ai suoi fallimenti. L'istituzione - cioè l'impresa - riesce, infatti, a gestire una migliore ed efficiente allocazione delle risorse in contesti caratterizzati da contratti incompleti, da mancanza di informazioni e da razionalità limitata. L'impresa non viene più descritta come un mero operatore di produzione, ma come una struttura di *governance*. E si fonda su una relazione strategica tra la dimensione degli asset e quella delle passività finanziarie (*equity and debt*). Il mercato, quindi - se privo di regolamentazione - può generare allocazioni inefficienti e deprimere gli investimenti.

La relazione gerarchica, esistente a livello di impresa, può essere estesa agli organi amministrativi dello Stato e anche alle organizzazioni no-profit per diffondere una gestione efficiente dei servizi e la produzione di valore in modo coordinato e competitivo.

La tradizione anglosassone "diffida del corporativismo europeo", espressione questa che ricorre spesso negli scritti di Ned Phelps<sup>17</sup>, Premio Nobel per l'Economia. Phelps propone, in alternativa al sistema di relazioni tra gruppi chiusi all'interno della classe dirigente, una combinazione tra libertà, democrazia e giustizia in un contesto di modelli ad assetto variabile che vedano, comunque, la convivenza dello scambio con le gerarchie. A tal fine, servono regole capaci di governare e serve una educazione morale degli individui che possa indurre ad utilizzare le regole che si considerano giuste, ossia quelle che la comunità è disposta a condividere. Ma prima di prescrivere bisogna conoscere, precisa Williamson, ed in questa affermazione c'è anche l'eco del liberalismo europeo che, quando ha ottenuto cambiamenti positivi negli equilibri sociali e sviluppo economico, non è mai stato solo liberismo!

---

<sup>17</sup> Si possono trovare ulteriori elementi su capitalismo e democrazia nel sito dedicato al capitalismo (<http://capitalism.columbia.edu/>) ed in quello del professor Phelps (<http://www.columbia.edu/~esp2/>)

**Le regole sono necessarie per il buon funzionamento delle relazioni tra gli individui.** I comportamenti moralmente condivisi rappresentano la giusta via per l'attuazione delle regole. L'equilibrio tra regole e comportamenti individuali diventa l'architrave della stabilità di una crescita sostenuta dai pilastri della giustizia sociale e del benessere. Lungo questa strada si afferma uno sviluppo sostenibile ed una progressiva diffusione del benessere anche a quella parte della popolazione che ne era esclusa.

In conclusione, possiamo affermare che **lo sviluppo delle conoscenze e dei sentimenti morali deve accompagnarsi con la creazione di regole capaci di sfruttare i normali contrasti di interesse esistenti tra i soggetti operanti nella società per indurre comportamenti virtuosi, ossia capaci di orientarli verso il benessere comune e il rispetto dei reciproci diritti.** La difficoltà sta proprio nel disegnare regole semplici, fatte di meccanismi comprensibili, automatici, di agevole attuazione così come nella continua ricerca di un miglioramento delle regole stesse. Il cambiamento è la molla dello sviluppo: è necessario che alle regole di buon governo, capaci di garantire un mercato efficiente e corretto, si affianchino sempre soluzioni orientate ad una società aperta al cambiamento.

La libertà è stata e rimane il sale dello sviluppo. Le capacità, le competenze delle persone, le loro conoscenze e la voglia di accrescerle sono le risorse fondamentali per allargare la produzione di valore, per costruire torte sempre più grandi ed aumentare il numero delle fette che si possano distribuire a chi le ha prodotte. Una metafora questa della necessaria convivenza tra crescita ed equità, che si deve a Franco Modigliani ed a Merton Miller, anche loro premi Nobel per l'economia<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> <http://www.his.se/pagefiles/17648/miller1988.pdf>

## MERCATO E CRISI

**Il mercato continua a stupirci per la sua capacità di adattamento, non solo ai più disparati assetti istituzionali, ma anche al riprodursi di crisi sistemiche.**

**Il mercato convive da sempre con le crisi di qualsiasi genere, generando soluzioni non sempre sostenibili dal punto vista economico ed eque dal punto di vista sociale.**

**La crisi finanziaria ha ridisegnato la mappa dei poteri mondiali al di là delle nazionalità<sup>19</sup>. I nuovi attori della finanza internazionale agiscono su scala globale, operando scelte e decisioni, rapide, ciniche e del tutto slegate dall'economia produttiva che ne patisce le conseguenze.**

La convinzione che lo scambio, il commercio e la sua libera realizzazione siano in ogni caso e incondizionatamente fattori determinanti dello sviluppo e della crescita è oggi meno salda che in passato. Anche se il mercato si rivela pur sempre un meccanismo formidabile in grado di assicurare efficienza e benessere collettivo, il ruolo dello Stato si è andato diffondendo nella speranza che fosse capace di introdurre quei necessari correttivi al mercato per contenere le asimmetrie informative e le esternalità negative. Purtroppo l'attività statale, specie nei Paesi del vecchio continente, si è andata oltremodo estendendo ben al di là dei servizi pubblici, invadendo la sfera economica con risultati non sempre apprezzabili se non addirittura ulteriormente distorsivi.

La forza del mercato sta nel garantire eque condizioni di scambio per qualsiasi tipo di bene o servizio. Compito dello Stato è di vigilare sul suo corretto funzionamento introducendo i necessari correttivi atti ad evitare movimenti speculativi.

La globalizzazione, trascendendo i confini nazionali, ha ridotto il potere di intervento dello Stato e la sua sovranità. Da ciò ne deriva che nella comunità internazionale cresce - come abbiamo mostrato - il bisogno di una *democratic governance* dell'economia globale in grado di sviluppare un'ordinata economia sociale di mercato.

**Il mercato continua a stupirci per la sua capacità di adattamento ai più disparati assetti istituzionali e al riprodursi di crisi sistemiche.**

In 350 anni di storia, il capitalismo ha superato molte crisi, mostrando una straordinaria capacità di inglobare nuove regole senza che esse abbiano

---

<sup>19</sup> Per tutti si veda il volume di Reinhart e Rogoff at <http://press.princeton.edu/titles/8973.html> ed [http://www.ilsole24ore.com/art/commenti-e-idee/2011-03-11/come-evitare-crisi-star-063931\\_PRN.shtml](http://www.ilsole24ore.com/art/commenti-e-idee/2011-03-11/come-evitare-crisi-star-063931_PRN.shtml); la versione italiana del volume di Reinhart e Rogoff si trova at [http://www.lafeltrinelli.it/products/9788842816492/ Questa\\_volta\\_e\\_diverso/Carmen\\_M\\_Reinhart.html](http://www.lafeltrinelli.it/products/9788842816492/ Questa_volta_e_diverso/Carmen_M_Reinhart.html)

scalfito i capisaldi del liberalismo. Le crisi si ripetono, in alcuni casi appaiono profonde e distruttive, ma il mercato resiste. Meraviglia la capacità del mercato di far esperienza delle crisi, riuscendo a gestirle e spesso superarle. Solo negli ultimi 30 anni è stato assorbito il crollo delle borse del 1987, la crisi messicana del 1994, quella dei mercati finanziari asiatici del 1997, la bolla informatica del 1999-2000, il crollo delle torri gemelle del 2001. Anche la crisi finanziaria del 2008 e l'attuale crisi finanziaria verranno probabilmente superate, seppur con conseguenze dolorose specie sui livelli di occupazione. Il mercato ne risulterà rafforzato ma solo a condizione che i Governi e gli Organismi internazionali si dimostreranno capaci di varare riforme orientate ad evitare il riprodursi di bolle speculative, a tutelare risparmiatori, investitori e consumatori, a vigilare sulla sostenibilità dei debiti sovrani.

Il capitalismo è in un certo senso inscindibile dalle crisi che si manifestano in coda a periodi di euforia, quando risparmiatori e investitori tendono ad assumere comportamenti ad alto rischio, mentre i Governi per motivi analoghi allentano le forme di controllo e di vigilanza.

La crisi dei sub-prime del 2008 è stata di dimensione e intensità tale da aver fatto vacillare le fondamenta del mercato e la stessa concezione liberista che lo ispira. E i Paesi più colpiti sono stati quelli che l'hanno generata e sono stati loro stessi obbligati ad espandere la spesa pubblica per arginarne le conseguenze, provocando però una straordinaria crescita dei debiti sovrani e, gioco forza, una preoccupante dipendenza dalla finanza internazionale. Complice è stata la contestuale diffusione di contrattazioni finanziarie prive di regole, la produzione di ricchezza finanziaria cresciuta a dismisura superando di gran lunga la produzione di beni reali<sup>20</sup>. Da quando, infatti, i suoi ritmi di crescita sono andati lievitando per il proliferarsi di contratti speculativi nella quasi totale assenza di regole (che invece controllano le banche commerciali), i poteri finanziari hanno cominciato a dettare comportamenti all'economia reale e ad imporre regole agli attori politici, ingabbiati nei tempi e nelle procedure della democrazia. Segnali questi di un preoccupante processo di trasferimento del potere economico e in parte politico che si va manifestando nel condizionamento delle scelte degli Stati.

**C'è, quindi, da chiedersi se:**

- **se il crescente potere del mercato, della finanza in particolare, rischi di sopraffare la democrazia e di condizionarne i comportamenti?**

---

<sup>20</sup> Gli organismi internazionali, come la World Bank o il Fondo Monetario Internazionale calcolano che la ricchezza finanziaria, lo stock dei titoli esistenti, supera di circa 10 volte la dimensione del Pil mondiale.

- **se l'affermarsi della democrazia economica sia ancora un stimolo alla democrazia politica?**
- **se i sistemi democratici siano sempre in grado di selezionare la classe dirigente in modo che sia responsabile di fronte agli elettori?**

Difficile trovare una risposta univoca a questi interrogativi perché dipendono in gran parte dalla volontà dei Paesi orientati al libero mercato di adottare regole capaci di indurre la popolazione e le istituzioni a comportamenti coerenti con gli obiettivi di crescita economica e sociale. Una società moderna e democratica deve saper disegnare un *governance* istituzionale, efficiente ed autorevole, in grado di attuare le riforme necessarie per un corretto funzionamento del mercato. Non sempre però mercato e democrazia politica procedono di pari passo perché quest'ultima a volte cede il passo a regimi autoritari pur mantenendo aperte alcune opzioni di mercato e di libero scambio sul terreno economico. Ma, a lungo andare, l'abitudine alla libertà economica, contrariamente alle pessimistiche previsioni di Krugman, finisce inevitabilmente per contagiare inevitabilmente anche la libertà politica o almeno ne attutisce le derive autoritarie.

Guardando alle recenti **esperienze di successo**, quelle della crescente schiera dei Paesi emergenti, risaltano con evidenza gli ingredienti che accompagnano il percorso verso lo sviluppo, quali:

- la costruzione, innanzitutto, di istituzioni autorevoli ed efficienti, anche se non sempre ispirate ai principi di democrazia rappresentativa delle libertà individuali;
- la capacità di attuare un processo di continua valorizzazione del capitale umano;
- l'impegno alla creazione di sistemi capaci di garantire accettabili equilibri sociali.

**Nei Paesi ove la scelta della democrazia politica è consolidata, occorre impegnarsi per costruire una *governance*, altrettanto autorevole ed efficiente, mirata alla realizzazione degli obiettivi di crescita economica e sociale guidando, non ostacolando, il libero funzionamento del mercato<sup>21</sup>.**

La crisi finanziaria ha ridisegnato la mappa dei poteri mondiali al di là delle nazionalità<sup>22</sup>. I nuovi attori della finanza internazionale agiscono su

---

<sup>21</sup> Roberto Pasca di Magliano, Percorsi dello sviluppo, Nuova Cultura editore, Roma, 2013

<sup>22</sup> Per tutti si veda il volume di Reinhart e Rogoff at <http://press.princeton.edu/titles/8973.html> ed [http://www.ilsole24ore.com/art/commenti-e-idee/2011-03-11/come-evitare-crisi-star-063931\\_PRN.shtml](http://www.ilsole24ore.com/art/commenti-e-idee/2011-03-11/come-evitare-crisi-star-063931_PRN.shtml);

scala globale, operando scelte e decisioni, rapide, ciniche e del tutto slegate dall'economia produttiva che ne subisce conseguenze negative, direttamente, in termini di restrizioni creditizie e di aumento dei tassi di interesse, e indirettamente per la recessione che colpisce in vari modi i sistemi economici avanzati ed emergenti.

La ragione di tutto ciò sta nella diversa provenienza dei ricavi netti da parte degli attori economici. Per la finanza i profitti derivano da speculazioni al rialzo o al ribasso attraverso prodotti derivati, per l'economia reale i profitti dipendono dalle vendite di beni reali. E' evidente, quindi, che la finanza è spinta ad esasperare situazioni di crisi e debolezza degli Stati, ma anche di banche, assicurazioni o imprese quotate, per creare occasioni di profitto attraverso la proliferazione di diverse tipologie di contratti derivati del tutto slegati dalle attività manifatturiere. I derivati diventano strumenti speculativi quando non sono orientati a coprire l'incertezza che circonda il sistema delle scelte economiche.

I valori caratteristici delle economie di mercato possono venir incrinati a tutto vantaggio di una sfrenata ricerca di profitti derivanti solo dalla negoziazione di prodotti finanziari, il cui contenuto risulta paradossalmente opaco agli stessi risparmiatori,. La conseguenza è che situazioni di crisi risultano ingigantite ed esasperate al di là della loro reale dimensione, prospettando scenari insostenibili sotto il profilo economico e sociale. Si diffondono pericolosi disvalori che minano alle fondamenta l'eticità dei comportamenti individuali e, quindi, i valori di riferimento di un'intera società.

Gli Stati, incapaci di governare ed arginare con regolamentazioni efficaci gli eccessi della finanza, hanno reagito inasprendo il rigore, scaricando gli oneri del risanamento sull'economia reale e non anche sulle attività finanziarie. E, per sopperire alle necessità di finanziamento delle crescenti esposizioni debitorie, hanno accentuato la propria dipendenza dalla finanza.

**Il mercato convive da sempre con le crisi di qualsiasi genere e genera comunque soluzioni di equilibrio, non sempre sostenibili dal punto vista economico ed eque dal punto di vista sociale. E' quindi necessario governare il mercato per evitare rischi di distorsione.**

Dal 1272 in poi si possono contare 22 crisi sistemiche, di cui 9 dalla metà degli anni '70. La storia è costellata da eventi con caratteristiche simili alle

crisi a quelle verificatesi in anni più recenti. Le economie di mercato hanno mostrato una propria intrinseca efficienza fin quando le crisi finanziarie, in particolare quella del 2008 e poi quella attuale, hanno reso evidente la devastante capacità della finanza di stressare il sistema capitalismo, minandolo alle fondamenta.

Un liberismo, privo di ogni regola sensata, è stato la causa della crisi economica e del degrado sociale. La capacità regolatrice del mercato nell'affrontare ogni tipo di crisi economica o finanziaria si manifesta nella individuazione di nuovi equilibri non sempre accettabili dal punto di vista sociale. Ed ogni nuova soluzione di equilibrio potrebbe dimostrarsi inappropriata rispetto alle esigenze della crescita, proprio perché può essere foriera di gravi distorsioni strutturali che danneggiano alcuni individui rispetto ad altri (i più agiati), provocando la diffusione di aree di disagio e di povertà. Ciò conduce a nuovi equilibri di sottoccupazione che ostacolano la crescita del capitale umano, fattore-chiave di ogni programma di crescita economica. L'affermazione del liberismo è stata favorita anche da alcuni indiscutibili meriti: aver spianato la strada allo sviluppo economico, alla diffusione del progresso tecnologico ed alla libertà di fare, più in generale, dell'iniziativa privata. Sulla scia di questi successi si è diffusa in molti paesi una tendenza alla deregolamentazione, specie nel campo della finanza, che ha aperto la strada ad una fuorviante ideologia verso un modello sociale di rifiuto dell'intervento regolatore dello Stato, volto a ridistribuire più equamente beni e oneri all'interno della società. Cardini di questa ideologia sono l'interesse individuale, il calcolo dei costi e dei benefici come criterio guida di ogni attività umana. Oggi, purtroppo, dobbiamo constatare l'esistenza di una tendenza alla degenerazione del liberismo ed alla concentrazione del reddito: con una progressiva riduzione delle classi intermedie e della coesione sociale.

Un liberismo, privo di vincoli di fronte ad una crisi finanziaria devastante e di portata globale, può innescare pericolosi fenomeni recessivi. Seguendo l'impianto di Adam Smith, arricchire le nazioni ma rispettare l'etica dei sentimenti morali, la comunità internazionale deve agire, tramite il *Financial Stability Board*<sup>23</sup>, per regolamentare le attività finanziarie alla stregua di quanto avviene per le banche commerciali da parte delle banche centrali nazionali. La banca dei regolamenti internazionali è al centro di questo sforzo ed i suoi risultati si manifestano con qualche evidenza sia nella evoluzione della FED che in quella della BCE. Su questo percorso bisogna che si

---

<sup>23</sup> <http://www.financialstabilityboard.org/>



colleghino, allo sforzo delle banche centrali, i Parlamenti e di Governi per mettere sotto controllo la finanza pubblica e per orientare la finanza e la crescita nella direzione dello sviluppo economico e non in quella della ricerca esasperata di opportunità di speculazione slegate dalla dinamica reale della ricchezza.

Un interventismo pubblico, eccessivo e corrosivo della coesione sociale, ha indebolito gli Stati con una espansione del debito che non creava asset sociali ma solo dissipazione della moneta e creazione di rendite e privilegi. Il debito è divenuto la prassi nella certezza che allo Stato era permesso di spendere di più di quanto incassava, fornendo mere garanzie istituzionali. Il debito ha perso, in questo modo, la sua natura di “biglietto di ingresso in un futuro migliore” come diceva Schumpeter. La crisi finanziaria ha aggravato questa tendenza e ha fatto emergere rischi di default negli Stati più deboli e più riottosi a realizzare riforme. E' fin troppo evidente, anche se sono pochi a dirlo con chiarezza, che la crisi finanziaria si è abbattuta sull'economia reale e continua a colpirla duramente mettendo a repentaglio non solo la crescita dei Paesi dell'Eurozona ma anche la stabilità dell'euro. Ricordiamo le cause della crisi finanziaria:

- l'esplosione dei debiti sovrani conseguenti alla straordinaria crescita della spesa pubblica desinata a tamponare la falla della crisi dei *subprime* del 2007-8;
- la conseguente maggiore dipendenza dai mercati finanziari chiamati a finanziare i debiti pubblici;
- il ritardo degli Stati e degli organismi sovranazionali (UE, FMI, ISB) nel fornire risposte appropriate e rassicuranti i mercati estendo le funzioni di controllo e vigilanza anche alle attività finanziarie;
- l'indisponibilità degli organismi sovranazionali (UE) a condividere i debiti nazionali dei paesi partecipanti alla stessa unità monetaria (euro)
- la scarsa incisività delle riforme strutturali da parte degli Stati più indebitati.

Se queste sono le principali cause scatenanti di una crisi di dimensione globali, che non sembra aver fine, appare altrettanto evidente che le cure necessarie non possano limitarsi a correzioni di rotta o a riforme, per loro stessa natura di portata limitata, ma che occorre una strategia più ampia, dal breve al lungo periodo, in grado di contrastare una crisi tutta finanziaria e proteggere l'economia reale dalla sua ripetuta contaminazione.

Gravi sono state anche le conseguenze per il sistema bancario:

- i. Le banche, da strutture di servizio dell'economia reale che nel periodo dell'avvio dello sviluppo guadagnavano poco, sono sempre più divenute infrastrutture fondamentali del sistema economico e sembrano operare indipendentemente dall'economia reale, pensando sempre più alla massimizzazione dei profitti.
- ii. A seguito della progressiva deregolamentazione delle attività finanziarie le banche, e non solo, hanno sviluppato un'attitudine speculativa, molto lontana dalla loro funzione tradizionale di intermediatori di risparmio e che ha finito per danneggiare l'economia reale.

**L'economia reale, specie per i Paesi maggiormente indebitati del vecchio continente, ne è risultata gravemente colpita in termini di:**

- ***credit crunch* (diminuzione del credito alle imprese);**
- **contrazione degli investimenti e della produzione;**
- **crollo dei consumi, anche per effetto del forte inasprimento fiscale;**
- **aumento della disoccupazione, in particolare di quella giovanile (in UE più di 5 milioni);**
- **fragilità crescente dei Paesi strutturalmente più deboli dell'Eurozona (Grecia, Spagna, Portogallo e anche Italia);**
- **instabilità dell'euro.**

## POLITICA ITALIANA

### contraddizioni di un bipolarismo imperfetto

L'Italia non ha tanto bisogno di un allargamento della democrazia, piuttosto di una radicale riforma dei modi e delle forme di governo. La democrazia senza legittimazione, competizione e capacità di gestione cede il passo al disordine, all'inefficienza, alla disaffezione e al degrado sociale con conseguenze pericolose per la stabilità stessa del sistema democratico.

Se guardiamo ai venti anni della cosiddetta "Seconda Repubblica" risaltano diversi limiti significativi che hanno condizionato la capacità di governo nel nostro Paese.

- Un bipolarismo federale, che ha imposto la formazione di due coalizioni composite, tanto variegata da essere preponderanti nella raccolta del consenso, ma anche incapaci di garantire un adeguato controllo coordinato dell'azione di Governo. Ma anche tanto divergenti tra loro da implodere su se stesse, siano di centrosinistra o di centrodestra, per l'incapacità di creare soluzioni convincenti ai problemi che si andavano accumulando.
- Un sistema elettorale autoreferenziale che impedisce la scelta dei candidati da parte degli elettori e che, con buona pace della Repubblica Parlamentare, indica un capo della coalizione designato a diventare, in caso di vincita, capo del Governo con l'illusione di poter assicurare un'efficace governabilità.
- La nascita di un cosiddetto "federalismo fiscale", inconsistente sia nel contenuto del sostantivo che del suo aggettivo. Non avendo fatto altro che rafforzare, con deleghe dall'alto, il potere delle Regioni, troppe e troppo diverse tra loro per dimensione della popolazione e del territorio sul quale insistono. Mantenere e deformare lo schema secondo il quale il grosso del gettito fiscale viene prelevato dallo Stato centrale e ridistribuito agli enti locali ed alle Regioni in una sorta di condominio improprio sulle attività di competenza nella confusione di attribuzione prevista dalla riforma costituzionale del Titolo V, ha eccitato la volontà di potenza e agevolato l'esercizio di una sorta di "diritto di rapina" sulle risorse finanziarie da parte del ceto politico locale. Ha inutilmente frammentato un Paese dove sia le relazioni commerciali che le contaminazioni di ogni genere e tipo, dalla lingua alla cultura, sono sempre state intense ed articolate.

- L'eredità di una trasformazione pseudo-costituzionale, in realtà solo fattuale ed anche mal gestita, ci ha consegnato dopo venti anni un Paese stremato, affollato da complesse procedure burocratiche, ingiusto ed inefficiente.

In un paese nel quale ristagna la produttività, la popolazione non cresce se non con l'apporto dei flussi migratori, i giovani, se possono, fuggono all'estero, il mercato del lavoro è tutt'ora pieno di rigidità, si diffonde l'economia sommersa, illegale o criminale ai danni di quella regolare che paga le tasse.

- Un Paese dove la pressione fiscale è diventata insostenibile e la qualità dei servizi collettivi inadeguata alle necessità della popolazione. Il regno dello spreco e delle corporazioni rapaci, gestite da un ceto politico designato da capipartito e non eletto dal popolo.
- Un Paese che, nei suoi corpi istituzionali, diventa troppo spesso sprezzante del merito, delle capacità e della intelligenza creativa; qualità peraltro diffuse tra gli italiani, tra le imprese e i lavoratori. Tanto che gli italiani, con ogni evidenza, sono oggi assai meglio considerati del sistema che pretende di rappresentarli: le imprese esportano prodotti del *made in Italy* con successo e apprezzamento diffuso; tanti italiani occupano posizioni di prestigio all'estero sia nelle istituzioni che nella ricerca. Un Paese che ha accumulato un debito impressionante che non è servito per realizzare servizi sociali di qualità, nella sanità o nell'istruzione, né infrastrutture al passo con i tempi, soprattutto nel campo del digitale e delle tecnologie innovative. Quelle che sono, oggi, la frontiera del futuro. Senza considerare lo stato precario di molte altre infrastrutture materiali, come le ferrovie locali, o immateriali, come i servizi per gli anziani e i servizi urbani, rinunciando invece a ricorrere al coinvolgimento del privato attraverso forme di partenariato o di coinvolgimento delle organizzazioni no profit come avviene in altri Paesi avanzati.

Il Governo tecnico di Monti ha arginato la deriva della decadenza e dell'inaffidabilità ma, non riuscendo a sconfiggere il conservatorismo e il lobbismo diffuse nella stravagante coalizione che lo sosteneva, ha creato altri squilibri: un impoverimento del ceto medio a causa dell'eccessiva pressione fiscale e un mancato ridimensionamento della spesa pubblica e della sua qualità. Se questo modo di arginare il default della finanza pubblica ha creato uno scudo di reputazione al Governo, ha tuttavia innescato una pericolosa recessione.

Meglio sarebbe stato ridimensionare il bilancio pubblico, riducendo sia le spese che le imposte, chiudendo il cuneo fiscale e dando fiato alla spesa per consumi delle famiglie ed a quella per gli investimenti delle imprese. Ora dobbiamo uscire dallo stallo degli stock: la moneta nella trappola della liquidità, i disoccupati nella trappola della mancata crescita, i titoli dello Stato che incombono peggiorando il rapporto debito/Pil anche per la mancata dinamica del numeratore.

Se questi giudizi sono condivisibili non si può negare che il Paese non ha bisogno di un allargamento della democrazia ma di una radicale rivisitazione dei modi e delle forme di Governo. La democrazia senza legittimazione, competizione e capacità di Governo cede il passo, prima al disordine e poi ad un regime autoritario che, a modo suo, si occupa della ripresa della crescita. Il caso cinese ne è una drammatica manifestazione.

Ci sono due zone opache, nella struttura dell'offerta e della domanda politica, che devono trovare una relazione prima della tornata elettorale. Ci sono molti italiani che non vedono come e per chi esprimere il proprio voto. Ci sono Partiti che si presentano incerti, indeterminati, confusi o anche solo inadeguati a reggere la sfida di risanare un Paese stremato, che deve comunque trovare una forma di condivisione autorevole delle scelte inevitabili che l'Unione Europea deve adottare per salvare la propria identità, le sue conquiste e la valuta unica. L'Italia è stata tra i padri fondatori.

Esiste, paradossalmente, sia un deficit di offerta politica che un deficit latente di domanda politica, che potrebbe rifluire nella trappola dell'astensione. Non si può accettare questo stato di cose e arrendersi di fronte ad una continua e inarrestabile decadenza: sarebbe davvero una colpevole rinuncia alla agibilità democratica assuefarsi all'astensionismo o anche sopravvivere scegliendo il "meno peggio". Se non vogliamo perdere la democrazia, e non lo vogliamo, allora dobbiamo ricostruire la Repubblica. Come? Con un processo politico che si schieri apertamente per una Terza Repubblica, liquidando l'aborto della seconda, e mantenendo i principi basilari della prima: una Repubblica Parlamentare, che tutela i diritti della persona e del lavoratore e promuova la crescita e gli equilibri sociali. Un programma politico che, utilizzando la reputazione che Monti ha riguadagnato sul piano internazionale, affronti con decisione il ridimensionamento del bilancio pubblico, sviluppi il partenariato pubblico-privato nelle infrastrutture e nei servizi, estenda le regole di buon governo, quelle che responsabilizzano gli individui e le istituzioni, che premiano il

merito e la libertà di fare, che liberano dal bisogno (dalla povertà, dalla malattia, dai limiti della vecchiaia, dalla ignoranza). Una “buona economia” che rifiuti e contrasti l’invadenza del corporativismo e l’ottusità del conservatorismo che hanno per anni dominato il nostro Paese dopo il periodo della ricostruzione post-bellica. Se un simile movimento politico sarà capace di recuperare l’abbandono della politica, generato dallo sconforto dell’ultimo ventennio, dei suoi miseri risultati e dei suoi pessimi comportamenti, allora potremo riprendere il cammino di una crescita sostenibile e presentarci nell’Unione Europea con la dignità che deve avere un Paese che è stato tra i fondatori di questo inedito esperimento politico. Un esperimento che si deve sviluppare rinnovando, ancora una volta, un patto di coordinamento e di collaborazione con gli Stati Uniti.

Se tutto questo accadesse davvero, una nuova stagione di riforme potrebbe alimentare, nascerebbe la prospettiva di un Paese moderno, capace di valorizzare le proprie potenzialità, giusto e solidale. Potrebbe essere questa la via per rifondare un bipolarismo vero e riformatore, non due schieramenti senza anima arroccati sulla difesa di interessi precostituiti e anacronismi nell’era della competizione globale.

Un corto circuito ha accelerato la fine della legislatura. Le dimissioni di Mario Monti, e del suo governo tecnico, sfiduciato dal Popolo della Libertà. Purtroppo il trauma dello scioglimento anticipato delle Camere è intervenuto proprio mentre si cominciava a capire che, nel 2013 e in certe condizioni, anche l’Europa, come gli Stati Uniti, avrebbe ripreso il ritmo della propria crescita ed uscire gradualmente dalla recessione. L’economia italiana sembrava pronta per afferrare questa opportunità. Lo strappo di Berlusconi, e la corretta replica di Monti, hanno aperto di nuovo una preoccupante dimensione di incertezza che condiziona il futuro della economia italiana. E la sequenza dello scioglimento delle Camere, delle nuove elezioni, delle estreme difficoltà che hanno caratterizzato l’elezione del Presidente della Repubblica e la formazione del governo di grande coalizione, ha innescato uno scollamento tra i segnali di ripresa mondiale e la capacità di guidare l’economia italiana verso sentieri di crescita.

La BCE ha ulteriormente ridotti i tassi di interesse (oggi al 0,5%). Ma i venti di crescita si manifestano solo dove le iniezioni di liquidità risultano efficaci, Stati Uniti e Giappone.

Ma non esiste solo il problema di un rientro dei Governi verso condizioni accettabili di stabilità nella finanza pubblica. Vi è anche il problema di

riattivazione del canale bancario come strumento per gestire una politica monetaria espansiva, allargando la dimensione degli impieghi e comprimendo gli interessi in parallelo con l'attenuazione dei rischi generati dalla incertezza che domina i mercati reali ed i mercati dei capitali<sup>24</sup>.

Il programma di *Genuine Economic e Monetary Union*, sottoscritto dai leader dell'Unione Europea e dalla BCE, si affianca ai primi documenti sulla struttura del budget europeo per le politiche di coesione per il periodo 2014/2020 che sono state prevalentemente orientate a favorire la crescita senza cedere sul rigore<sup>25</sup>. L'Europa non potrà limitarsi all'Eurozona ma dovrà tener conto della vasta cintura di Paesi aderenti che circondano l'area euro. Un complesso ed articolato sistema di politiche economiche e monetarie che porterà ad una decisiva trasformazione della struttura economica e sociale nel vecchio continente e che dovrà rappresentare l'orizzonte nel quale l'economia italiana potrà collocarsi per agganciare la sua economia alla ripresa europea.

Può essere oggi verosimile l'allineamento tra il futuro prossimo dell'economia italiana e la nuova architettura europea? Una grande incognita domina la scena. La rapidità con cui è venuta meno una parte della maggioranza che sosteneva il Governo Monti e l'accelerazione della sequenza che vede elezioni e formazione di un nuovo equilibrio politico ed istituzionale, sono stati una cattiva notizia per il nostro Paese. E sono anche un segnale che allarma gli intermediari ed i mercati finanziari internazionali. Mentre l'Europa cerca, e trova, le ragioni della propria convergenza endogena, l'Italia corre il rischio concreto di una marcata divaricazione dal percorso virtuoso sul quale sembrava avviata. Un Governo che non abbia la percezione della necessaria dimensione europea del suo operato o un Parlamento incapace di garantire la formazione di un Governo adeguato al compito cui sarà chiamato dall'Europa, potrebbero far deragliare su un binario morto l'economia italiana. Nei mesi alle nostre spalle, Mario Draghi ha sempre ricordato che la politica monetaria è necessaria, per riaprire la

---

<sup>24</sup> Ancora altre condizioni non trascurabili sono indispensabili per agganciare la crescita: *"To sum up, the economic analysis indicates that price developments should remain in line with price stability over the medium term. A cross-check with the signals from the monetary analysis confirms this picture. Further economic policy measures and progress in the reform of European governance should help to support financial market sentiment and improve the outlook for economic growth. In this context, the Governing Council looks forward to the roadmap towards genuine Economic and Monetary Union to be decided at the European Council meeting on 13-14 December 2012. Initiatives to accelerate structural reforms that help restore competitiveness are particularly important to revive the growth potential of euro area countries and to increase employment. More generally, all euro area countries must ensure that their product and labour markets possess the adjustment capacity required for their smooth and effective functioning within a monetary union"*. <http://www.ecb.int/press/pressconf/2012/html/is121206.en.html>Mario

<sup>25</sup> [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/focuson/crisis/documents/131201\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/focuson/crisis/documents/131201_en.pdf)

prospettiva della crescita, ma anche che sono gli Stati ed i Governi nazionali che devono garantire le condizioni per la stabilità della finanza pubblica ed adeguate riforme in materia di infrastrutture, servizi pubblici, legittimità e rendicontazione da parte del personale politico ed amministrativo.

**L'Italia sta attraversando un guado pericoloso frutto di un'esperienza elettorale gestita con regole antiquate e perverse. Non perché le elezioni siano in sé un pericolo, ma perché la frammentazione politica, la permanenza di un falso bipolarismo, la sfiducia della popolazione genera una pericolosa ingovernabilità. La speranza è tuttavia l'ultima a morire. Confidiamo nella intelligenza, nella ragionevolezza e nella volontà di cambiamento degli italiani, nella loro capacità di discernere i veri riformisti dai conservatori, i sinceri sostenitori della concorrenza rispetto ai difensori delle corporazioni. Confidiamo specie nella spinta riformatrice che dovrà darsi il nuovo governo.**



## RIFORMISMO POSSIBILE IN ITALIA

**Assetti economici, sistema di valori e specialmente equilibri sociali sono minacciati dalla crisi che attanaglia le società avanzate. Del tutto inadeguate appaiono le politiche economiche convenzionali, come le misure di controllo di bilancio e di inasprimento fiscale, perché generano ulteriore depressione e pregiudicano il risanamento.**

**Per coniugare rigore con crescita, bisogna creare nuova ricchezza rilanciando consumi e investimenti.**

**Per interrompere il progressivo degrado, vanno riformati comportamenti distorsivi e collusivi che hanno portato al deterioramento della situazione economica e sociale. Introducendo nuovi modelli di organizzazione sociale si potrà rivitalizzare l'economica e favorire il ristabilimento di giusti e sostenibili valori etici.**

**Servono percorsi innovativi capaci di modernizzare le istituzioni di governo e rendere più efficaci le politiche economiche e sociali.**

**Un progetto innovativo deve saper contrastare la speculazione finanziaria e migliorare la qualità della vita e lo spessore della coesione sociale, così da imprimere nuovo slancio al Paese e porlo in condizione di competere con i principali partner mondiali.**

**Deve fondarsi su un disegno in grado di ridurre la spesa, contenere e riequilibrare il carico fiscale.**

Di fronte al crescente deterioramento che sconvolge non solo gli assetti economici ma anche gli equilibri sociali e l'intero sistema di valori acquisiti nelle società avanzate, appaiono del tutto inadeguate le politiche economiche convenzionali, come le misure di controllo di bilancio e di inasprimento fiscale. Queste generano ulteriore depressione, finendo per pregiudicare le stesse possibilità di risanamento. Le frizioni sociali, durante la recessione, fanno precipitare la crisi e non aiutano a superare le difficoltà in maniera cooperativa.

Per poter realizzare significativi risultati in termini di risanamento, bisogna creare nuove forme di ricchezza capaci di rilanciare consumi e investimenti, anche se ciò è sempre più difficile nelle recessioni indotte dall'eccesso di rigore. Piuttosto, vanno corretti i comportamenti distorsivi che hanno portato al deterioramento della situazione economica e sociale, introducendo nuovi modelli di organizzazione sociale per rivitalizzare la democrazia economica e favorire il ristabilimento di giusti e sostenibili valori etici. Occorre, in particolare, ideare percorsi innovativi per modernizzare le istituzioni di governo, consentendo loro di competere con la spregiudicatezza delle scelte dei poteri finanziari ed, insieme, migliorare l'efficacia delle politiche economiche e sociali sganciandole dal ricatto dell'inasprimento fiscale per rispettare l'equilibrio di bilancio.

Un **progetto innovativo** deve essere di ampio respiro per imprimere nuovo slancio al Paese, porlo in condizione di competere con i principali partner mondiali, contrastare la speculazione finanziaria e, al tempo stesso, migliorare la qualità della vita e lo spessore della coesione sociale. Deve fondarsi su un disegno in grado di ridurre la pressione sulla spesa, contenere e riequilibrare il carico fiscale. In altre parole, deve sapere disinnescare le queste due mine che minacciano di condurre il Paese verso una pericolosa deriva fiscale da cui non potrà risollevarsi scadendo progressivamente in un misto di invidia sociale e deterioramento dei rapporti tra gruppi ed organizzazioni, pubbliche o private che siano.

La politica di rigore fine a se stessa, basata sull'aumento della pressione fiscale, ha condotto l'economia nazionale in una profonda recessione, senza nemmeno scalfire il gigantesco debito pubblico ed anzi incrementandolo. E aumentandone il peso rispetto all'inevitabile riduzione del Pil.

Invertire questa tendenza è difficile ma è la strada necessaria per uscire dalla crisi. L'unica possibile via d'uscita non può che andare nella direzione, da un lato, della riduzione dello stock del debito, eliminando le fonti che lo alimentano; dall'altro del contenimento della pressione fiscale sulle categorie a reddito medio-basso e nel contestuale recupero dell'evasione fiscale (con metodi diversi rispetto a quelli attuali). Strumenti essenziali di una nuova possibile strategia sono il rafforzamento delle istituzioni, ossia del sistema di *governance*, e l'attuazione di misure orientate alla crescita a "costo quasi zero" che facciano leva sulla creatività delle persone e sulla loro reciproca interazione, sulla valorizzazione delle risorse culturali e ambientali, nonché sull'attrattività del sistema-paese. Va scongiurato ogni finanziamento di *deficit spending*, così come ogni inasprimento fiscale.

Il percorso di riforma alternativo a quello fin qui perseguito si fonda sull'introduzione di un insieme di **regole virtuose**, ossia di misure capaci di indurre nei soggetti e nelle istituzioni destinatari comportamenti collaborativi (e non collusivi) finalizzati a precisi obiettivi di riforma.

## **Cause endemiche e strutturali della crisi economica e sociale**

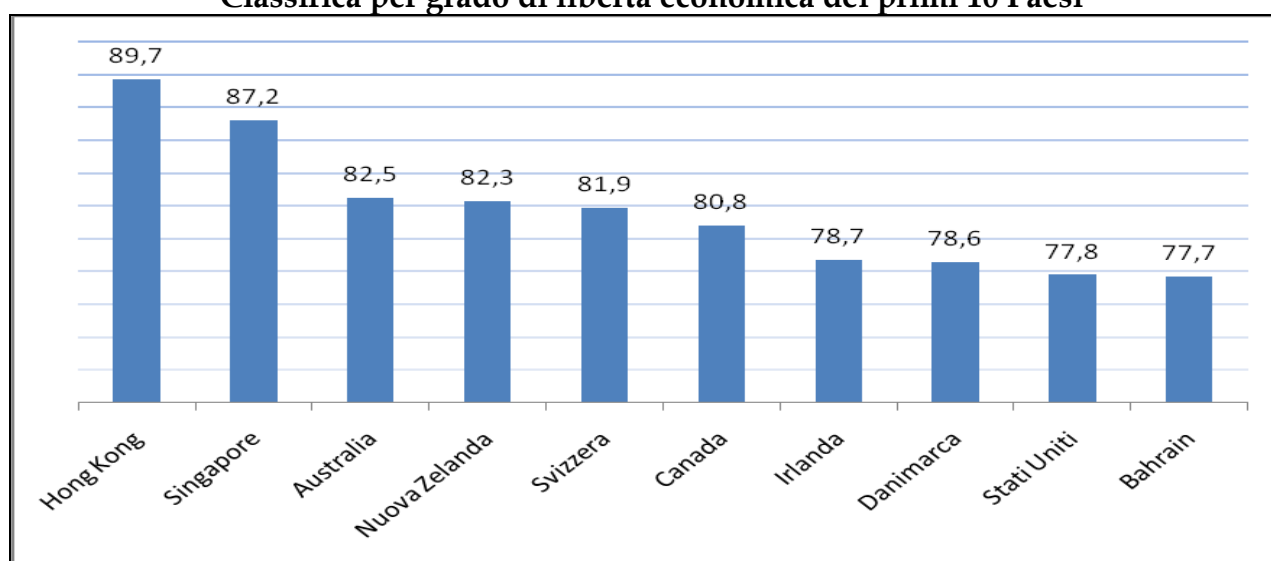
Le difficoltà che da tempo costringono il nostro Paese in una spirale di bassa crescita e alto debito lasciano paradossalmente libero il campo alla declinazione di quelli che dovrebbero essere gli obiettivi di modernizzazione e di sviluppo. Ogni volta che si avvicina una scadenza elettorale fioccano promesse di riforme che puntualmente, dopo la tornata elettorale, non verranno realizzati. Una lunga e penosa storia, questa, che dovrebbe indurre i cittadini a diffidare di promesse "lanciate al vento" se non accompagnate dall'indicazione dei modi e dei mezzi proposti per realizzarli. Spesso, anche le più serie intenzioni naufragano nei meandri delle procedure burocratiche che ostacolano la messa in atto di decisioni legislative. E, di fronte a queste inefficienze istituzionali, i Governi si dimostrano incapaci di varare riforme radicali e si limitano a tagli di spesa orizzontali o indiscriminati inasprimenti fiscali. A questi ostacoli si sovrappongono l'opposizione delle clientele e l'attacco delle lobby che spingono a scegliere la via più facile, certo meno produttiva, dell'aumento delle tasse. La scelta per il "rigore" finisce per prendere il sopravvento rispetto alla "crescita", che è invece necessaria per allargare il benessere in termini diffusi, ostacolando la ricerca di soluzioni in grado di coniugare l'una con l'altra. Ma, per poter proporre "riforme di contenuto", e cioè di riforme capaci di modificare le regole attuali, bisogna ripartire da quelli che sono i necessari obiettivi di sviluppo del nostro Paese, dopo un ventennio di sostanziale inerzia.

L'insieme di luci ed ombre che caratterizzano il nostro Paese prospettano una *performance* complessivamente deludente, afflitta nel lungo periodo da mancato aumento della produttività, da un basso contenuto innovativo, da un mercato interno in perenne

difficoltà, da una perenne crisi occupazionale, specie giovanile, solo in parte compensate da un profilo dinamico sui mercati esteri.

A livello globale, tra i Paesi più competitivi risaltano gli Stati Uniti che mantengono i primi posti nella graduatoria insieme con la Svizzera e la Danimarca, seguiti da altri come Singapore, Canada e poi diversi emergenti. L'Italia raggiunge un modesto 49° posto (in peggioramento), dopo tutte le principali economie avanzate. L'onerosità e la scarsa efficacia dell'apparato politico, il continuo aumento della spesa pubblica e del debito, il conseguente inasprimento della pressione fiscale, che incide oggi per oltre il 45% del Pil, la scarsa efficienza dei servizi, la lentezza del processo riformatore, sono tutti elementi che relegano la "libertà economica" italiana alla 76ma posizione. Con un indicatore complessivo (43) pari alla metà della Francia che la precede, l'Italia, ancora una volta, viene confinata in ultima posizione dopo tutti i maggiori paesi europei<sup>26</sup>.

**Classifica per grado di libertà economica dei primi 10 Paesi**



fonte: Heritage Foundation, 2012

Le conseguenze delle crisi finanziaria hanno contagiato anche l'Italia, pur se con minore intensità rispetto ai Paesi avanzati più esposti, ma l'economia italiana ne ha subito il peso maggiore per l'incapacità di realizzare incisive riforme così come hanno fatto altri. **Negli ultimi 15 anni il Pil ha segnato una riduzione del.....**

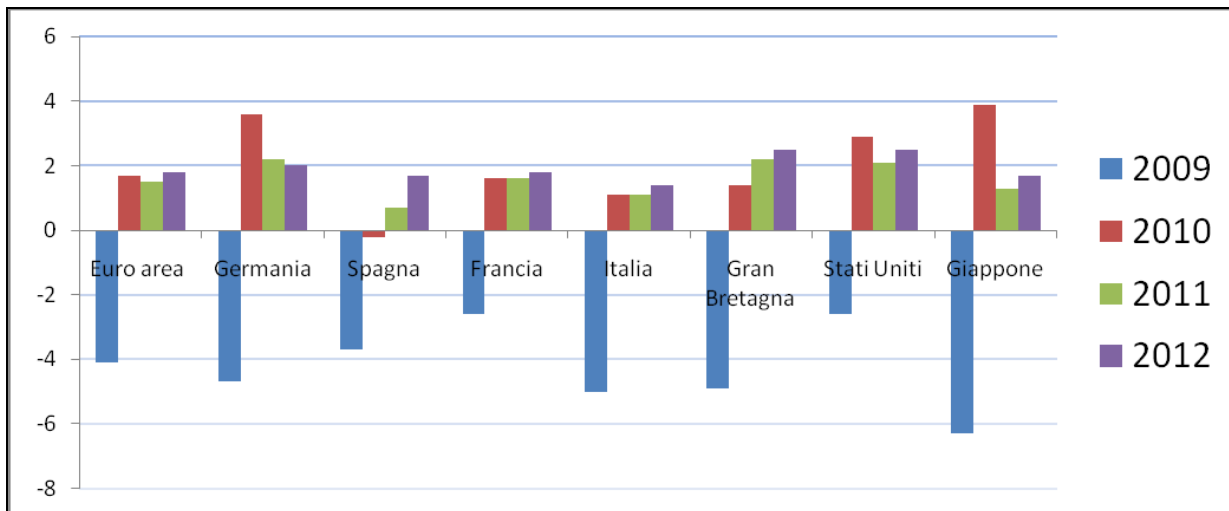
L'economia italiana è risultata la peggiore del mondo occidentale e la terzultima tra i 180 paesi censiti dal Fondo monetario internazionale. Soltanto Zimbabwe e Haiti hanno fatto peggio di noi in termini di variazione del prodotto interno lordo. Il dato italiano del 2011 è solo del 2,2% più alto di quello 2000 contro l'8,9% della Germania, il 12,5% della Francia, il 15,4% del Regno Unito, il 17,8% degli Stati Uniti. Il tasso di attività della forza lavoro è sceso al 58,5% ed è in continuo aumento la disoccupazione, specie giovanile. Paradossalmente anche l'inflazione cresce di più della Germania; l'ultima rilevazione Istat

<sup>26</sup> Gli indici di competitività per il 2010 sono i seguenti: Svizzera 5,63, Svezia 5,56; Singapore 5,48, Stati Uniti 5,43, Germania 5,39, Giappone 5,37, Finlandia 5,37, Paesi Bassi 5,33, Danimarca 5,32 ( *Global competitiveness index 2010-2011* - World Economic Forum).

la dà al 3%, a riprova della persistenza di poteri oligopolistici. L'unico lato positivo riguarda l'export, trainato dal dinamismo delle nostre imprese.

Lo scenario globale vede i Paesi emergenti correre con tassi decennali di crescita ancora elevati, appena scalfiti dalla crisi. La Cina ha registrato un tasso di crescita del Pil tra il 2000 e 2011, il 170%. La schiera degli emergenti si arricchisce di continuo di altri Paesi che, grazie alle riforme, imboccano percorsi virtuosi di sviluppo, come la Turchia che raggiunge tassi di crescita del 9% annui.

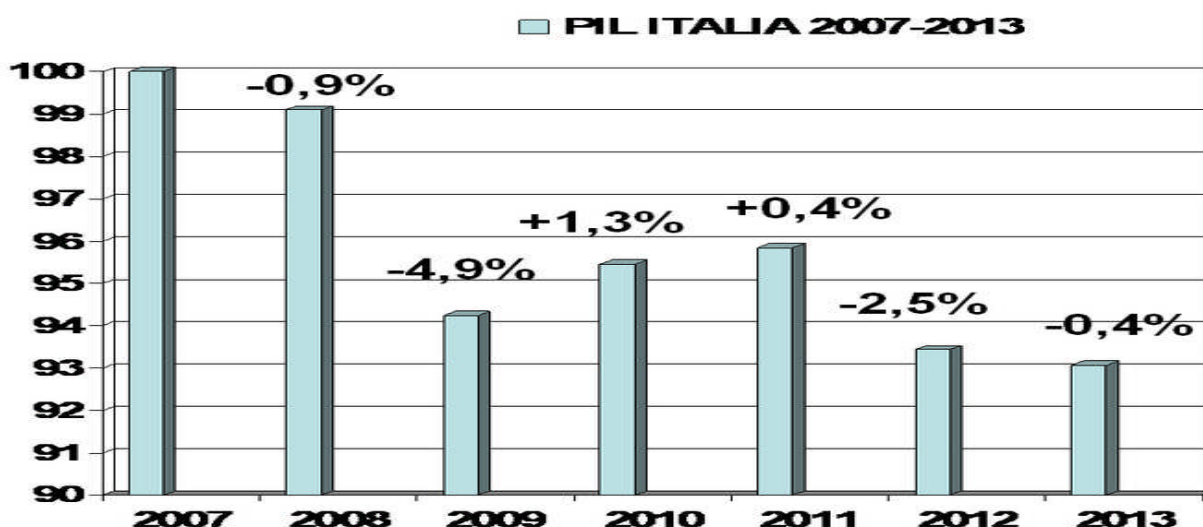
**Tassi di crescita del Pil previsioni 2011/2012 (variazioni %)**



fonte: Eurostat, 2010

Nel nostro Paese, il 2008 si era chiuso con un modesto +1% ma nel 2009, per effetto della prima crisi finanziaria, si è avuto il calo più vistoso (-5,2%), solo in parte compensato dalla ripresa del 2010 (+1,2%). L'OCSE, pur riconoscendo i notevoli progressi compiuti sul bilancio pubblico annuale il cui deficit è previsto in riduzione dell'1,7% nel 2012 e nel 0,6% nel 2013 con una attesa di raggiungimento della parità nel 2014, prevede una caduta del Pil del 0,4% nel 2013. In altri termini si accredita una lunga recessione causata dal crollo della domanda privata e pubblica.

**Dal 2011 il Paese è entrato in recessione, perdendo negli ultimi due anni un 7% del Pil.** Tra il 2000 e il 2011 l'Italia ha lasciato sul campo l'8% degli investimenti in infrastrutture e costruzioni, pari a 15 miliardi di euro annui. Migliori sono, invece, le prospettive delle due maggiori economie europee, Germania (+1,2%) e Francia (+0,6%).

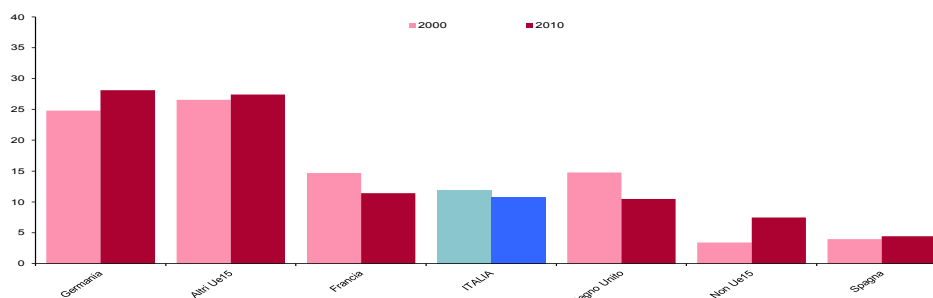


### Le "luci"

La peculiarità del sistema economico italiano sta nel dinamismo delle piccole e delle medie imprese, ben radicate nel nostro Paese all'interno di distretti industriali, e sulla loro proiezione internazionale. Nel complesso le piccole e medie imprese rappresentano circa il 95% del totale e contribuiscono a quasi la metà del fatturato globale; la loro performance, in questi ultimi due anni in particolare, ha generato un effetto "traino" sul fatturato interno ed ha contribuito a diffondere il *made in Italy* sui mercati internazionali.

In un contesto mondiale in cui i flussi commerciali sono in lenta ma continua crescita e caratterizzati dal crescente peso delle economie emergenti, in particolare della Cina, a fronte di una generalizzata perdita di quote di mercato dei paesi avanzati, l'export italiano è riuscito a cogliere le opportunità della globalizzazione e di approfittare dell'apertura di nuovi mercati nonostante la forza dell'euro. La quota delle esportazioni italiane su quelle mondiali, seppur diminuita dal 4,2% del 1999 al 3% del 2010, ma ha mostrato capacità di ripresa nel 2011 e in tutto il 2012, generando un saldo positivo di bilancia commerciale.

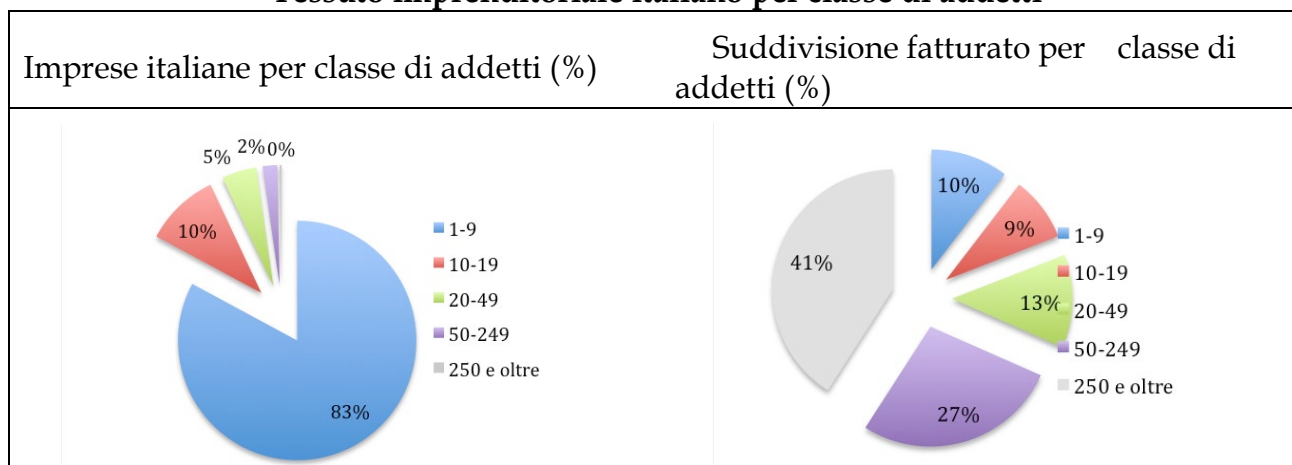
**Esportazioni dei paesi europei per destinazione extra UE  
Anni 2000 e 2010 (quote di mercato)**



fonte: Eurostat 2010 **AGGIORNARE**

Per questi motivi le Pmi dovrebbero essere destinatarie di maggiore attenzione da parte dei *policy maker* nel disegno delle politiche industriali.

### Tessuto imprenditoriale italiano per classe di addetti



fonte: ISTAT 2011

Pochi e isolati altri importanti elementi di successo. Forse possiamo ricordare che, sul fronte delle misure anti-crisi del 2007-8, il nostro Paese era stato tra i primi a reagire prontamente varando interventi mirati a tutelare i risparmiatori, a rivitalizzare il credito bancario e, successivamente, a sostenere i settori in difficoltà e a rilanciare le infrastrutture. E per attenuare le ricadute sociali della crisi venne ampliato il ricorso alla Cassa integrazione come strumento temporaneo di sostegno dei redditi dei nuovi disoccupati. Ma non seguirono politiche organiche e coerenti per contenere la crescita del debito pubblico e per stimolare la crescita.

#### Le "ombre"

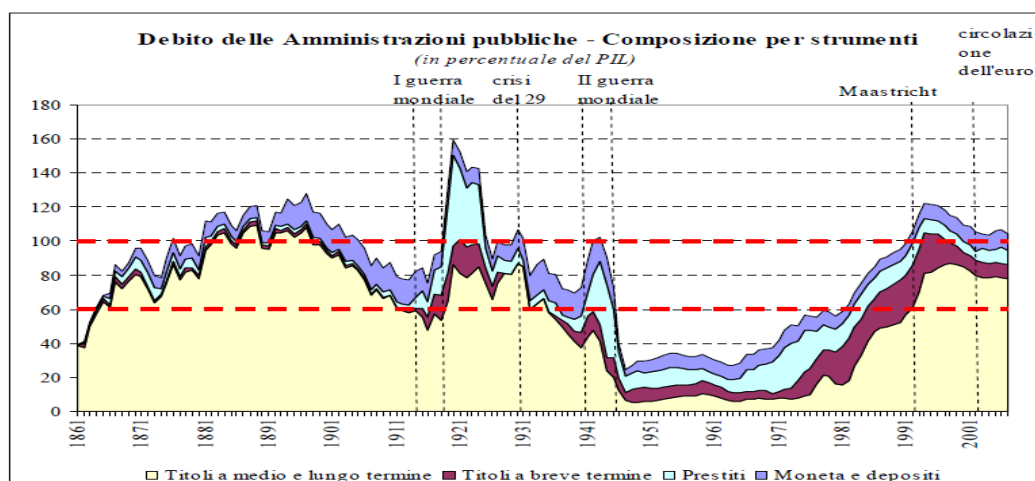
Molte più sono, purtroppo, le ombre. L'Italia ha il terzo debito pubblico del mondo, con un rapporto debito/Pil pari al doppio di quello della media europea. All'inizio del 2011 il debito pubblico sfiorava i 1.900 miliardi di euro, nonostante il ferreo controllo sulla spesa. A metà 2012 si era assestato sui 1.979 miliardi, mentre sul finire dell'anno ha superato la soglia critica dei 2.000 miliardi. Nei mesi successivi continua inspiegabilmente a lievitare, incurante della crescita del gettito fiscale, in un anacronistico trasferimento di ricchezza privata ad un inefficiente bilancio pubblico.

Anche per effetto della riduzione del Pil, il rapporto debito/Pil ha superato il 130% (era pari al 103,5% alla fine del 2007), rispetto ad una media europea pari 80,6%. Meglio si comporta il rapporto deficit-Pil, inferiore al tetto massimo del 3% (media europea 6,3%), per effetto dell'aumento delle entrate fiscali; un rigore che però innesca fenomeni recessivi destinati a perdurare nel tempo se non si avrà il coraggio di attuare radicali riforme atte rilanciare la competitività del sistema-paese e la *performance* della produttività del lavoro.

Nel grafico si legge la dinamica del debito pubblico e la sua composizione nella dimensione di lungo periodo, cioè dalla unificazione ai giorni nostri<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> [http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/econo/quest\\_ecofin\\_2/qef\\_31/QEF\\_31.pdf](http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/econo/quest_ecofin_2/qef_31/QEF_31.pdf)

Figura 6



Nel 2011 il nostro Paese è stato colpito da una grave perdita di credibilità che ha innescato una pericolosa spirale speculativa sul suo debito sovrano e che si è manifestata in un aumento dello *spread* rispetto ai titoli del debito pubblico tedesco, anche se i nostri “fondamentali” macroeconomici non erano peggiorati. La speculazione sul debito sovrano italiano si è innestata su un tessuto istituzionale strutturale particolarmente debole e vulnerabile.

I **consumi**, a causa della stangata fiscale, sono crollati e gli investimenti sono in drastica riduzione, scontando un perdurante pessimismo sulle prospettive di crescita. In Italia nel 2011 i consumi, principale motore della crescita, assorbono circa l’82% del Pil e gli investimenti circa il 18%. Il Paese è da più di un anno in recessione, lo *spread* rispetto al *bund* - pur se in attenuazione - si mantiene elevato, il debito pubblico appare “imperviabile” alle tiepide riforme, la pressione fiscale è opprimente e il debito continua a crescere.

La **pressione fiscale**, dopo la crescita della fine degli anni ‘90, è diminuita fino al 2005 per poi riprendere ad aumentare fino al 42,8% nel 2009, scendere nel 2010 al 42,3%, per invertire la tendenza nel 2011. Nel 2012 è cresciuta notevolmente per poi continuare la sua corsa nel 2013. **Gli ultimi dati disponibili registrano un peso fiscale sul Pil del 51,6%, il più alto in Europa.** Livello questo decisamente insopportabile per gli individui e per le imprese, comprimendo i consumi e disincentivando gli investimenti.

A fronte di una generale prevalenza delle imposte dirette negli anni ‘90, successivamente vi è stata un’inversione di tendenza a favore delle imposte indirette fino al 2006. Dal 2007, invece, torna ad avere maggiore consistenza il peso della pressione fiscale diretta su famiglie ed imprese. Ciò anche per effetto della ripartizione della fiscalità tra i diversi livelli della Pubblica Amministrazione che si è tradotta in un progressivo aumento dell’autonomia tributaria delle amministrazioni locali e del peso complessivo dei tributi locali sul prelievo complessivo. L’inefficiente decentramento di importanti funzioni di spesa e la confusione nella gestione delle competenze ha determinato una lievitazione di imposte e tasse.

La **spesa pubblica** nel suo complesso desta notevoli preoccupazioni sia perché eccede il gettito fiscale annuale sia perché è mal gestita e genera distorsioni, clientelismo ed inefficienze.

Per istruzione e formazione si spende meno che in Europa (il peso è più elevato nel Mezzogiorno). La spesa per istruzione e formazione è uno dei fattori-chiave di valorizzazione del capitale umano che, insieme con l'innovazione tecnologica, concorre alla crescita economica. In Italia l'incidenza della spesa pubblica in istruzione e formazione sul Pil è pari al 4,8% appena.

La spesa sanitaria pubblica assorbe oltre il 7% del Pil. La spesa sanitaria pubblica misura quanto viene destinato per soddisfare il bisogno di salute dei cittadini in termini di prestazioni sanitarie (inclusi tutti i suoi costi: servizi amministrativi, interessi passivi, imposte e tasse, premi di assicurazione e contribuzioni diverse). La spesa sanitaria pubblica complessiva dell'Italia ammontava nel 2010 a circa 115 miliardi di euro, pari al 7,4% del Pil, 1.900 euro annui per abitante, dopo tutti i principali paesi europei.

In ambito ricerca e sviluppo (R&S) il nostro Paese ha una posizione di notevole debolezza, ma è in particolare il settore della formazione specialistica e il carico regolatorio sulle imprese che confinano l'Italia tra i peggiori paesi. La spesa per ricerca e sviluppo è decisamente insufficiente per sostenere la crescita. Un adeguato rapporto tra spesa per ricerca e sviluppo e Pil è uno dei cinque obiettivi cardine stabiliti nell'ambito della strategia "Europa 2020" per accrescere i livelli di produttività, di occupazione e di benessere sociale (Commissione europea, marzo 2010).

L'**innovazione** e la sua diffusione dovrebbe rappresentare un obiettivo prioritario delle politiche di sviluppo. L'Italia, con un modesto 1,26% (2012), è distante dai paesi europei più avanzati. La debolezza italiana si conferma anche nel settore privato con un rapporto tra spesa in R&S delle imprese e Pil pari a 0,67%, la metà della media europea (1,25%). Tuttavia, nel triennio 2006-2008 rispetto a quello precedente, la quota di imprese innovatrici registra un incremento di oltre tre punti percentuali (da 27,1 a 30,7%), grazie agli sforzi compiuti dai centri di eccellenza universitari e privati.

#### Efficienza della spesa: i conti della Pubblica Amministrazione (2012)

<i>entrate/uscite</i>	<i>voci</i>	<i>mld€</i>	<i>trend</i>
<b>ENTRATE</b>	Totali	764,5	+
	Totali correnti	759,2	+
	in conto capitale	4,1	+
<b>USCITE</b>	Totali	805,7	+
	Totali correnti al netto interessi	672,8	+
	Interessi passivi	86,1	+
	in conto capitale	46,8	-
<b>DEFICIT</b>		-41,2	-71,5 nel 2010
<b>AVANZO PRIMARIO</b>		44,9	-345 nel 2010



fonte: MEF, Ragioneria Generale dello Stato.

Il mercato del lavoro presenta diffuse inefficienze e rigidità, condizionando la capacità di crescita economica. Particolarmente bassa è la partecipazione al lavoro, la cosiddetta disponibilità a lavorare, che in Italia non supera il 52% della popolazione attiva. Il tasso di inattività raggiunge ben il 38% ed è in ulteriore aumento. Tale risultato è la sintesi di un livello di inattività maschile pari al 26,7% (in aumento) e femminile particolarmente elevato: 48,9% (stabile). La disoccupazione è in aumento, anche se si mantiene ancora sotto la media europea. Grave e pericolosa è la crescita della disoccupazione giovanile. Nel 2010 il tasso di disoccupazione è aumentata in Italia per il terzo anno consecutivo ed è passata dal 7,8% del 2009 all'9,1% del 2011 (livello del 2003) E' in aumento il tasso di disoccupazione femminile (dal 9,3 al 9,7%), mentre quello maschile cresce al 7,6% dal 6,8% del 2009. Grave è l'aumento della disoccupazione giovanile (31%) che investe 1 giovane su 4 con punte record nel Sud (quasi 1 su 2 in Sardegna). Le cause sono, oltre alle estreme difficoltà di inserimento, la greve diffusione dell'economia sommersa e del lavoro nero.

Debole è la competitività del sistema paese a causa della bassa produttività del lavoro che è rimasta sostanzialmente invariata (riduzione media annuale del 0,2% tra il 2007 e il 2010). I salari, quindi, non avevano margini per crescere ma, pur nella loro debolezza, sono aumentati più della produttività a partire dal 2001. Ciò, insieme a tante altre inefficienze, spiega la difficoltà di crescita del Pil e la debole capacità di attrazione di investimenti esteri.

Con l'introduzione della valuta comune, i paesi dell'area euro hanno potuto realizzare solo una debole integrazione economica grazie all'eliminazione degli effetti dell'oscillazione del tasso di cambio, alla riduzione dei costi di transazione e a una maggiore trasparenza dei prezzi. Ai primi segnali di crisi è emersa in tutta la sua fragilità una costruzione monetaria non accompagnata da politiche comuni, di bilancio, fiscali, bancarie, ma anche sociali. Prevalgono tutt'oggi gelosie nazionali a sostegno di una sovranità inevitabilmente precaria che, oltre ad addensare nubi sul futuro dell'euro, minaccia la competitività dei sistemi più deboli.

Dall'analisi dei differenziali del costo del lavoro è possibile scorgere l'esistenza di differenti condizioni del mercato del lavoro locale e diversi andamenti di fondo della produttività. Differenziali positivi considerevoli e persistenti di crescita dei salari nominali che non riflettono incrementi di produttività comportano perdite di competitività, ripercuotendosi negativamente sulla crescita del prodotto e sull'occupazione. Tali rischi si possono eludere attraverso un funzionamento più flessibile ed efficiente del mercato del lavoro allo scopo di tenerne sotto controllo il costo.

L'indice del costo del lavoro è, a breve termine, l'indicatore che mostra l'evoluzione dei costi orari del lavoro sostenuti dai datori di lavoro<sup>28</sup>. Nel 2011 il costo medio orario del

---

<sup>28</sup> L'Ufficio Statistico dell'Unione Europea (Eurostat) conduce un'indagine quadriennale sul costo del lavoro (Lcs), con l'obiettivo di fornire informazioni strutturali in quest'ambito. La Lcs comprende le unità di osservazione con 10 o più dipendenti e tutte le attività economiche ad eccezione dell'agricoltura, silvicoltura e pesca, pubblica amministrazione, privati e organizzazioni extra-territoriali.

Lci si calcola dividendo il costo del lavoro per il numero di ore lavorate ed è costituito da costi per salari e stipendi oltre a costi non salariali, quali i contributi sociali a carico dei datori di lavoro. Non sono compresi

lavoro è stato stimato in € 23,1 € nell'UE-27 e a € 27,6 nell'UE-17). Nel 2012 è aumentato del 2,0%. Tuttavia, questa media rispecchia differenze significative tra gli Stati membri, con costi orari del lavoro che vanno da € 3,5 a € 39,3. I costi più elevati per orario di lavoro sono in Belgio (€ 39,3), Svezia (€ 39,1), Danimarca (€ 38,6), Francia (34,2 €), Lussemburgo (€ 33,7), Paesi Bassi (31,1 €) e Germania (€ 30,1). I costi-orario del lavoro più bassi sono in Bulgaria (€ 3,5), Romania (4,2 €), Lituania (5,5 €) e Lettonia (5,9 €).

Nel 2012 la domanda di lavoro si è ulteriormente indebolita, con conseguente crescita del tasso di disoccupazione e aumento della richiesta di ore di Cassa integrazione guadagni. Secondo l'indagine Invind della Banca d'Italia<sup>29</sup>, le imprese prevedono, per il complesso del 2012, una riduzione del personale più accentuata rispetto all'anno precedente (1,1% rispetto allo 0,2% registrato nel 2011).

Nel 2011, le retribuzioni di fatto per unità di lavoro dipendente sono aumentate lievemente nell'intera economia e in termini nominali rispetto all'anno precedente, registrando una sostanziale stabilità nel settore pubblico e una decelerazione nel settore privato, in particolare nell'industria in senso stretto.

Il costo del lavoro per unità di prodotto (Clup), nonostante l'aumento contenuto dell'Ula, è tornato a crescere, anche se con un ritmo inferiore rispetto a quello registrato in media tra il 1996 e il 2010. In particolare nel 2011 è cresciuto dello 0,9% contro lo 0,7% del 2010, tale incremento è imputabile al rallentamento della produttività del lavoro rispetto all'espansione registrata nel 2010. Nell'industria in senso stretto il Clup è aumentato del 2%, mentre la produttività è risultata poco più stagnante, come nel resto dell'economia.

Nel 2011, in ambito europeo, il Clup è cresciuto in Germania (da -1,9% del 2010 a +1,3%) e in Francia (da 0,8% a 1,5%); è diminuito in Spagna (da -2,6% a -1,9%) e nel Regno Unito (seppure con una decrescita minima dello 0,1%). Particolarmente significativo è il trend negativo che il Regno Unito riesce a mantenere contro la tendenziale crescita degli altri paesi.

In una fase come quella attuale, l'interazione fra il piano congiunturale e strutturale si è particolarmente intensificata a causa della crisi economica degli anni passati che ha forse accelerato i processi di trasformazione, rendendo più complessa la distinzione fra aggiustamenti di breve periodo e tendenze di medio termine.

Dal quadro generale si evince che l'Italia subisce una crescita inferiore alle altre economie europee e stenta a recuperare le perdite di prodotto subite negli anni passati. La contrazione del prodotto potrebbe non derivare da un episodio di carattere ciclico ma riflettere una caduta dell'*output* potenziale. Nei settori dove si è registrata una forte perdita di prodotto, si è assistito a un'immediata ripercussione sull'evoluzione della domanda di lavoro, in particolare la tendenziale perdita di peso dell'industria all'interno della struttura settoriale della produzione ha mostrato un'accelerazione.

---

costi di formazione professionale o altre spese (quali spese di assunzione, spese per abiti da lavoro, ecc.). L'indice del costo del lavoro riguarda tutte le unità di business (indipendentemente dal numero di dipendenti) e tutte le attività economiche ad eccezione dell'agricoltura, silvicoltura e pesca, nuclei domestici e di extra-organizzazioni territoriali

<sup>29</sup> Indagine sugli investimenti delle imprese industriali e dei servizi, svolta annualmente dalla Banca d'Italia.

Questo fenomeno, in atto in molti Paesi, è particolarmente rilevante per l'economia italiana che, insieme a quella tedesca, si caratterizza per un peso dell'industria più elevato in termini di occupazione.

Complessivamente nel 2011 la dinamica del valore aggiunto si riflette in gran parte sulla produttività del lavoro, che, misurata dal valore aggiunto reale per unità di lavoro, si è espansa dello 0,4%, per effetto di una contrazione dell'industria manifatturiera (-0,2%) e nelle costruzioni (-0,3%), compensata dagli aumenti nei comparti energetici (5,6%), dell'industria estrattiva (1,5%) e nei servizi (0,3%). Nei settori industriali tradizionali, ad eccezione di quello alimentare, la dinamica della produttività è stata migliore di quella del valore aggiunto per effetto della riduzione dell'input di lavoro. Negli altri settori si sono verificati consistenti fenomeni di *labour hoarding*.

In termini generali l'andamento della produttività del lavoro è da oltre un decennio insoddisfacente. Dopo la crescita registrata dal 1992 al 2000, più elevata che negli altri principali paesi europei, il valore aggiunto per occupato in termini reali, nell'intera economia italiana, ha evidenziato una brusca frenata nel decennio successivo: in particolare nel 2001-2007 ha registrato una stagnazione a fronte della crescita media annua tedesca (+1,5%) e francese (+1,1%). Il sistema produttivo si è rivelato incapace di espandere la propria efficienza a ritmi comparabili con quelli dei concorrenti europei, sostanzialmente in tutti in tutti i settori di attività economica, anche se le difficoltà più accentuate si sono registrate nell'industria.

Si è consolidato una sorta di dualismo tra le imprese che hanno saputo affrontare i cambiamenti esterni attraverso una maggiore complessità nella propria gestione e quelle che sono stati incapaci di farlo. Da un lato le imprese "vincenti" si sono dotate di un sistema organizzativo complesso in grado di governare il cambiamento, hanno continuato a svilupparsi e a reggere il confronto con un mercato globale; dall'altro, le realtà, più piccole o piccolissime, che formano la maggioranza, si sono ridimensionate verso modelli di business semplificati per evitare successivi indebolimenti, prodromi di un'inevitabile scomparsa. Modelli di business difensivi precludono ogni possibilità di sviluppo ed escludono aumenti di redditività. Le imprese lanciate verso lo sviluppo si integrano verticalmente, crescono in dimensione, riducono l'outsourcing dei servizi e puntano sui mercati esteri.

#### Produttività del lavoro a confronto

	<i>anni '70</i>	<i>anni '80</i>	<i>anni '90</i>	<i>anni 2000</i>	<i>trend</i>
Stati Uniti	2,7	3,4	4,3	5,2	<b>crescita</b>
Regno Unito	2,4	4,4	2,9	3,0	<b>stabile</b>
Giappone	5,4	4,0	3,4	3,3	<b>leggera flessione</b>
Germania	4,0	2,5	3,3	2,8	<b>leggera flessione</b>
Francia	4,2	3,4	3,9	2,5	<b>leggera</b>

					<b>flessione</b>
<b>ITALIA</b>	6,5	3,2	2,6	<b>0,4</b>	<b>forte riduzione</b>
Spagna	n.d.	3,3	2,0	<b>1,5</b>	<b>flessione</b>
Olanda	5,2	3,4	3,4	<b>2,8</b>	<b>leggera flessione</b>

fonte: ns. elaborazioni su dati OECD

Le politiche industriali dei principali Paesi europei sono state orientate ad accrescere l'occupazione attraverso incentivi fiscali alle imprese e disincentivi all'*outsourcing*, investimenti in formazione, nelle attività di R&S, ma anche negli start up e nelle Pmi, sviluppo delle risorse energetiche interne e incentivazione dell'efficienza energetica.

In Germania, il Ministero dell'Economia e della Tecnologia ha scelto di sostenere le Pmi intervenendo in aree cruciali come la tutela dell'ambiente, la ricerca di soluzioni energetiche per ridurre la dipendenza da fonti estere, l'impiego di tecnologie e servizi adeguati ad una popolazione che invecchia, il sostegno all'innovazione tecnologica, la maggiore integrazione tra manifatturiero e terziario. In Francia il Ministero dell'Economia, delle Finanze e dell'Industria ha istituito "*l'Etats généraux de l'industrie*" per individuare insieme con le associazioni industriali e le parti sociali una politica industriale volta alla reindustrializzazione del Paese. Il Regno Unito ha intrapreso una politica di rafforzamento dell'industria manifatturiera attraverso interventi quali la riduzione delle imposte sulle società, la semplificazione della regolamentazione per le start up e le piccole imprese, la creazione di una *Green Investment Bank* (con capitalizzazione iniziale pari a 3 miliardi di sterline) per finanziare gli investimenti privati in infrastrutture e tecnologie verdi, l'apertura di 24 nuovi istituti tecnici universitari, la creazione di un'agenzia di garanzia al credito per l'export (*UK Export Finance*) per settori strategici (farmaceutica, aeronautica, digitale, cinema, animazione). La strategia comune delle politiche industriali dei Paesi avanzati e di quelli emergenti è, senza dubbio, la centralità del settore manifatturiero, che garantisce posti di lavoro mediamente e altamente qualificati e ben retribuiti, e la costruzione di poli di attivazione per la produzione dei servizi a esso associati.

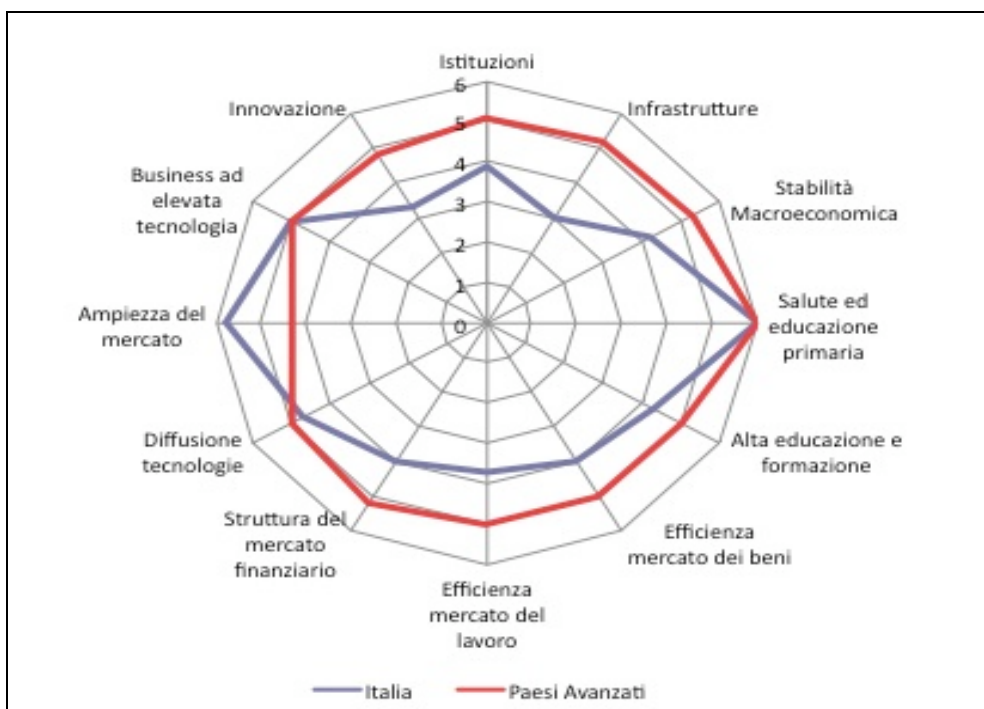
Sulla competitività del sistema-Italia pesa l'eccessiva presenza della pubblica amministrazione nella produzione e nella gestione dei servizi. E' questa una disfunzione tipica italiana, frutto della lunga stagione delle partecipazioni statali che è sfociata nella proliferazione di enti e società di capitale nel ricco mercato dei servizi, dall'energia al gas, agli acquedotti, ai rifiuti, alla bonifica, alla tutela degli anziani, agli asili nido, fino a settori che non hanno nulla di strategico come l'informatica. La massiccia presenza del pubblico provoca distorsioni della concorrenza con conseguente scarsa trasparenza del rapporto qualità-prezzo ed insieme ragguardevoli flussi di trasferimenti pubblici destinati al finanziamento delle spese correnti e in conto capitale degli organismi pubblici operanti in questo settore. Si stima che le sole società di servizi municipalizzate siano più di 1.600 a fronte di circa 3.000 tra enti o società di capitale impegnate nella fornitura di servizi. I più gettonati sono i servizi pubblici nei trasporti, nella fornitura di energia, dell'acqua, dell'igiene ambientale e dello smaltimento dei rifiuti.

Uno studio OCDE mostra che quanto più regolamentati sono i servizi, tanto più bassa è la crescita economica: l'Italia ha il primato negativo. Liberalizzare significa, non solo ridurre oneri impropri per lo Stato e le altre pubbliche amministrazioni, ma porre le basi per migliorare molti servizi con indubbi vantaggi per i cittadini, ridurre le distorsioni del mercato (come il ricorso a incarichi fuori gara) e responsabilizzare gli organismi interessati sui risultati. La via alternativa della privatizzazione seguita nel nostro Paese si dimostra inefficace sia perché si limita a trasformare un monopolio pubblico in un altro privato sia perché espone i consumatori a rischi di tariffe più elevate rispetto a quelle pubbliche.

La ragione principale della bassa capacità competitiva del sistema-paese Italia sta nell'insufficiente crescita della produttività del lavoro, aumentata nel tempo ad un ritmo bassissimo rispetto ai principali competitori europei ed internazionali. Ponendo pari a 100 la produttività degli Stati Uniti, l'Italia raggiunge appena il 78,4. Nel 1995 l'Italia registrava un indice di produttività molto più alto (93,9).

Il basso profilo della produttività è all'origine di una lievitazione del costo del lavoro per dipendente per unità di prodotto (Clup) maggiore rispetto alla Francia, alla Germania e agli USA. L'aumento tendenziale del Clup, insieme con l'apprezzamento dell'euro ed il rincaro delle materie prime, pesano negativamente sulla competitività internazionali, costringendo le imprese ad continui adattamenti organizzativi e tecnologici pur di prese versa i flussi di esportazione.

### Confronto tra i fattori influenzanti la competitività



fonte: elaborazioni su dati World Economic Forum, 2008-2009

Sul fronte degli investimenti, la scarsa dinamicità e affidabilità italiana trova riscontro nell'atteggiamento sostanzialmente negativo delle imprese e degli investitori. Anche nella capacità di attrazione degli investimenti diretti esteri l'Italia si mostra molto poco dinamica rispetto ai maggiori *partner* mondiali.

Sul piano energetico, l'Italia subisce un onere maggiore rispetto agli altri paesi europei a causa dell'assenza del nucleare e del ritardo nello sviluppo delle fonti alternative (biomasse, fotovoltaico, solare). Crescente è la dipendenza dal gas naturale rispetto al petrolio che, nel nostro paese pesa per oltre il 50% rispetto al 18% dell'UE e al 20% del mondo.

### I numeri della recessione AGGIORNARE

<i>Pil (var. % stimata 2013)</i>	<i>pressione fiscale sul Pil (maggio 2013)</i>	<i>Pressione fiscale totale sui profitti d'impresa (% lugl. 13)</i>	<i>potere d'acquisto (3° tr.2012)</i>	<i>consumi (nov.2012)</i>	<i>investimenti (3° tr. 2012)</i>	<i>deficit/Pil (nov. 2012)</i>	<i>debito/Pil (maggio 2013)</i>
	<b>51,2%</b>	<b>68,3</b> (media UE 46,2)	<b>-4,4%</b>	<b>-2,9%</b>	<b>-1,9%</b>	<b>3,7%</b> (+ 0,5% su )	<b>130,6%</b> (aumento del 3,7%)

fonte: Banca Mondiale, Confcommercio, Istat

L'insieme di luci ed ombre che emergono dal quadro delineato si inseriscono in uno scenario globale di competizione non certo esaltante. Ne risente la competitività-paese e il basso profilo competitivo delle imprese<sup>30</sup>.

Ogni manovra di risanamento che penalizzi i consumi finisce per provocare inevitabilmente effetti recessivi molto maggiori di quelli conseguenti ad una meno invasiva riduzione della spesa pubblica.

Secondo esperti di fama mondiale l'Italia non disporrebbe delle forze necessarie per uscire dalla crisi. Lo sostengono Kenneth Rogoff (Harvard ed ex FMI), George Soros, che con il suo potente hedge fund aveva affossato la lira nel '92 e Joseph Stiglitz che rimane scettico anche sulle ricette di politica fiscale europea. Sono in molti, per fortuna, a riconoscere la validità delle politiche monetarie della BCE: fondate, necessarie ma non sufficienti fino a quando i Parlamenti ed i Governi non proporranno adeguate politiche fiscali di stimolo alle infrastrutture e agli investimenti. Insomma, il nostro Paese potrebbe superare la crisi se riuscirà ad attuare incisive riforme per abbattere lo stock del debito pubblico e, a seguire, il carico fiscale, così da accrescere l'affidabilità e liberare la crescita.

### Obiettivi per uno sviluppo sostenibile

Se il Governo Monti è riuscito a recuperare credibilità internazionale, e ciò non è di poco conto, la sua ricetta economica (prima inasprimenti fiscali, poi liberalizzazioni e quindi eventuali tagli di spesa) è stata erronea nei modi e nella tempistica perché ha innescato effetti recessivi causati dal crollo dei consumi e degli investimenti. Difficile oggi invertire la rotta a meno che si riesca ad attuare riforme incisive capaci di intraprendere

<sup>30</sup> A livello globale gli Usa mantengono la migliore performance in termini di competitività-Paese (le cui merci possono anche contare di una continua svalutazione del dollaro) seguiti dalla Svizzera e dalla Danimarca; di particolare rilevanza sono i risultati di Singapore e del Canada che migliorano la loro posizione rispetto al 2007-2008. L'Italia raggiunge un modesto 48° posto (in calo rispetto alle precedenti analisi), dopo tutte le principali economie avanzate.

percorsi virtuosi di radicale modifica dei comportamenti dei soggetti economici e delle istituzioni che aprano la strada all'abbattimento del debito pubblico e ad un'effettiva equità fiscale.

La discutibile scelta del Governo tecnico di perseguire il pur necessario rigore di bilancio si è tradotta in un forte inasprimento fiscale, colpendo in particolare le categorie a reddito medio-basso; scelta pericolosa e piena di incognite. L'inevitabile perdita di potere di acquisto (già diminuito nel 2011 di circa il 2%) ha inevitabilmente provocato una riduzione dei consumi, del Pil e, di conseguenza, del gettito fiscale da Iva. Le liberalizzazioni e semplificazioni, in gran parte annunciate ma non attuate, non sono riuscite a compensare la tendenza recessiva.

La **politica di inasprimento fiscale** ha generato un inevitabile circolo vizioso, del tipo:

*perdita potere acquisto (Italia -1,9% nel 2011) e profitti->*  
*-> riduzione consumi e investimenti-> maggiore disoccupazione*  
*-> riduzione Pil -> minor gettito*  
*-> aumento debito pubblico->necessità di ulteriori inasprimenti fiscali*

Più cresce la tassazione sui consumi, più diminuisce il gettito per effetto di un rallentamento più che proporzionale dei consumi. Così, l'aumento dell'1% dell'Iva deciso a novembre 2011 ha provocato una riduzione del gettito del 1° trimestre 2012 del 9% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. Lo stesso accadrebbe ove l'Iva dovesse aumentare al 22%. Sul crollo dei consumi ha pesato notevolmente l'aumento delle accise sui carburanti, la patrimoniale sulle abitazioni (Imu), in particolare a quella applicata sui proprietari di una sola abitazione, e le addizionali regionali e comunali.

Inoltre, più cresce la pressione fiscale oltre livelli accettabili (negli Usa è del 27,5% del reddito), maggiore è l'incentivo all'evasione e alla diffusione dell'economia sommersa.

Meglio sarebbe stato se il Governo tecnico, forte delle sue capacità, avesse varato misure straordinarie di abbattimento del debito ed, insieme, una drastica e duratura riduzione della spesa corrente individuando, tramite la *spending review*, le tante voci di spesa improduttiva che affollano la spesa pubblica.

Infatti, come dimostrano diverse analisi empiriche, gli effetti depressivi di una riduzione della spesa corrente sono di gran lunga inferiori rispetto a quelli derivanti da un aumento della pressione fiscale.

Infatti, una **politica di riduzione della spesa pubblica** avrebbe potuto attivare un circolo virtuoso del tipo:

*riduzione debito e deficit-> riduzione spread e minori interessi->*  
*-> alleggerimento pressione fiscale sui redditi e sul lavoro->*  
*-> crescita consumi e investimenti-> crescita Pil e occupazione ->*  
*-> crescita gettito fiscale nel medio-lungo periodo*

Responsabilizzazione ed efficienza devono essere i criteri-guida di una rinnovata azione riformatrice intesa a costruire gradualmente uno Stato moderno ed un'economia affidabile, nella certezza che sia la mancanza di queste caratteristiche la ragione prima scatenante la speculazione sui nostri titoli pubblici.

Oltre all'entità del debito, a preoccupare i mercati è la reale capacità di restituzione e insieme l'incertezza sulla ripresa. Basti rivolgere lo sguardo al Regno Unito per avere una prova inconfutabile di quanto affermato: un Paese che, pur avendo una struttura manifatturiera debole con trascurabili flussi di esportazione e pur essendo afflitto da un elevato debito privato, è tuttavia indenne da manovre speculative; e ciò solo grazie alla credibilità e all'efficienza delle sue istituzioni, oltre che all'esistenza di un insieme di regole che assicurano un elevato standard ai servizi pubblici e privati, al funzionamento della giustizia e alla creazione di un ambiente particolarmente favorevole all'attrazione di investimenti esteri.

Riforme analoghe possono e devono realizzarsi in Italia attraverso una capillare applicazione di "regole virtuose", per lo più a costo zero, volte a promuovere comportamenti collaborativi da parte degli individui e delle imprese e dello Stato.

Si sente la necessità di un nuovo modello di sviluppo, di nuove idee che consentano al mercato di proliferare scongiurandone le distorsioni. Vanno evitati sia gli eccessi del mercato libero sia quelli dell'intervento pubblico. Molte sono le elaborazioni scientifiche in proposito, purtroppo non accompagnate da applicazioni pratiche. Tra i più affascinanti sono gli studi di Richard Coase e John Nash sui modi per promuovere negli individui comportamenti virtuosi pur operando nel libero mercato; un insieme di regole virtuose, per nulla opprimenti, che, sfruttando meccanismi innati negli individui o inculcabili con l'istruzione, mitigano gli eccessi e correggono le distorsioni del liberismo e promuovano una crescita più equa e equilibrata.

Le politiche per favorire la crescita sono indispensabili sia per alleggerire il peso esorbitante del debito pubblico accumulato dai paesi avanzati sia per contrastare la dilagante disoccupazione, in particolare tra le giovani generazioni. Il mercato del lavoro va liberalizzato introducendo sussidi temporanei alla disoccupazione accompagnati da formazione continua (*flexicurity*): contratti unici per qualsiasi impresa con libertà di assunzione e licenziamento ma prevedendo, al tempo stesso, sussidi di disoccupazione legati alla formazione (obbligatoria) e al reinserimento. I relativi oneri potrebbero essere suddivisi tra Stato e imprese. La formazione delle risorse umane deve essere liberalizzata stimolando la competizione tra le Università, sotto il controllo dell'Autorità di valutazione.

Sugli obiettivi di rafforzamento della credibilità istituzionale e dello sviluppo del nostro Paese come sistema coordinato e governato unitariamente esiste un diffuso consenso ma anche qualche distinguo tra le diverse posizioni politiche ed economiche. Ciò che divide, e che rappresenta il vero discrimine tra le strategie proponibili e le strategie proposte sono i modi e i mezzi per realizzarli: le strutture e gli strumenti che devono assicurare il conseguimento degli obiettivi conclamati.

Si confrontano tra loro due tesi alternative:

- quella che propende per un'attuazione degli obiettivi attraverso sistemi di regole e procedure imposte dall'alto e che richiedono articolati sistemi di controlli e di sanzioni;



- quella che, invece, cerca di utilizzare regole automatiche e di agevole applicazione che poggiano sulla responsabilizzazione degli individui senza ricorrere all'intermediazione dei decisori politici.

Il primo sistema trova in genere affermazione nei sistemi regolati dalla *civil law*, mentre la cultura delle regole automatiche trova un ambiente più favorevole nei sistemi di *common law*. Gli economisti che non credono realizzabile una *governance* articolata preferiscono semplificare la soluzione dei problemi adottando regole automatiche e non discrezionali. Il punto discriminante della politica economica, di conseguenza, deve essere fissato in un ragionevole *break-even* tra discrezionalità che non scada nel dirigismo - cioè nell'opportunismo del ceto politico e dell'alta amministrazione - e capacità di controllo, che sia però rispettosa delle informazioni offerte dal mercato e capace di allargare lo spettro delle informazioni disponibili, reprimendo e sanzionando i casi di *hidden action*, ossia di opportunismo post contrattuale e di chiusura monopolista che finisce per arginare la competizione e la sua forza, impendendo che le novità possano essere introdotte sul mercato da nuovi attori. Per ottenere quest'ultimo risultato occorre anche, a volte, limitare il potere incombente delle imprese che abusano della propria dimensione, il potere di organizzazioni incombenti e dominanti sui tempi dei processi di innovazione.

## Strategie e strumenti per coniugare rigore con crescita

Le politiche per favorire la crescita sono indispensabili sia per alleggerire il peso esorbitante del debito pubblico accumulato negli anni sia per contrastare la dilagante disoccupazione, in particolare tra le giovani generazioni.

Un programma di riforme, radicali ma possibili, vuol rappresentare il "percorso di sviluppo" appropriato alle necessità di ammodernamento dell'Italia. Esso potrà essere condiviso solo da soggetti ed attori interessati ad innovare profondamente il processo di formazione delle scelte pubbliche, infrangendo le barriere create dal conservatorismo e dal corporativismo che hanno dominato la nostra storia negli ultimi venti anni.

Il cambiamento non può certo esaurirsi solo in proclami o anche in obiettivi, ma deve tradursi in efficaci regole virtuose, capaci di trasformare gli obiettivi di ammodernamento e di sviluppo in fatti concreti, finalizzati a:

- realizzare riforme istituzionali per rendere più efficiente la pubblica amministrazione, ridimensionare il peso dello Stato nell'economia e migliorare la qualità dei servizi resi alla popolazione;
- costruire una nuova politica economica che riesca a coniugare rigore con crescita sostenibile.

Un'insieme di riforme e di regole che potrebbe consentire, in un orizzonte di medio termine, notevoli risparmi di spesa e rilevanti gettiti fiscali aggiuntivi.

Riforme queste che da un ridimensionamento dei rapporti tra volume del reddito, dimensione del gettito fiscale e spesa pubblica potranno sostenere la crescita economica e sociale, migliorando le prospettive future per le giovani generazioni.

Perché alcuni obiettivi di sviluppo possano essere condivisi è necessario identificarne le modalità atte a realizzarli, ossia le riforme da attuare per via legislativa e amministrativa.

**Nelle proposte che di seguito avanziamo sono indicate possibilità concrete di introdurre regole virtuose per realizzare riforme relative a quelli che riteniamo siano obiettivi ampiamente condivisi. Esse riguardano in sintesi:**

- **il miglioramento della credibilità e della efficienza istituzionale,**
- **l'abbattimento del debito pubblico e il conseguente contenimento del deficit,**
- **la lotta all'evasione fiscale e il contrasto al sommerso,**
- **le misure specifiche per promuovere una crescita economica sostenibile e duratura.**

Alcune riforme vanno condivise a livello UE, molte altre devono essere realizzate a livello nazionale per costruire un Paese moderno, efficiente ed equo; un Paese gestito da istituzioni credibili, dotato di una politica economica capace di coniugare il rigore nei conti pubblici con la crescita economica e sociale.

Oltre alle opportune misure varate, grazie all'attivismo della BCE, e che hanno riguardato la disciplina di bilancio, la creazione del "fondo salva-Stati" e l'avvio della vigilanza comune sulle banche, altri importanti azioni vanno messe in campo per meglio distribuire il carico fiscale, mantenere il rigore e, specie, promuovere la crescita, come il reiterato tentativo di emissione di obbligazioni a copertura di investimenti infrastrutturali.

Ma l'azione dell'UE non può limitarsi al contenimento del debito e alla tutela dell'euro. Deve assumere maggiore slancio intervenendo in campi finora trascurati. L'armonizzazione fiscale, almeno per quanto riguarda l'unificazione delle aliquote Iva, rappresenta un aspetto determinante che potrà aprire la strada a forme di concertazione in merito alla tassazione sui redditi e sul lavoro e rendere, per questa via, più credibile la disciplina di bilancio e l'azione di contenimento del debito dei Paesi membri.

Ma il processo di unificazione europea e la stessa credibilità delle istituzioni europea si giocherà sulla capacità di orientare le politiche comuni al sociale e alla crescita. Si sente la necessità di una guida comune nel campo della formazione secondaria e specie università per evitare l'impoverimento del capitale umano in alcuni Paesi e la deleteria emigrazione di giovani leve verso realtà meglio attrezzate. Occorre una forte azione per coordinare i sistemi pensionistici e gli ammortizzatori sociali per i disoccupati, così come vanno lanciate efficaci azioni comuni a sostegno dell'occupazione giovanile e dell'innovazione. Una politica comune per l'immigrazione è più che mai un'emergenza che non può e non deve essere lasciata agli Stati membri, perché crea scompensi e ingiustizie che prima o poi ricadranno sulla sicurezza sociale dell'intera Comunità.

L'occasione del varo del nuovo bilancio e la contestuale riforma della politica agricola sono i momenti cruciali per ridisegnare l'intera politica europea in chiave più sociale e orientata a creare a lungo termine un ambiente comune europeo, fatto di regole e azioni condivise.

Le riforme di cui ha estremo bisogno l'Italia, ancorché spesso condivise e promesse, non vengono realizzate per la reiterata opposizione delle tante lobby che difendono a spada

tratta lo status quo; un immobilismo che frena ogni modernizzazione a sfregio di palesi evidenze e di manifeste volontà popolari.

- La giustizia italiana è la più lenta e costosa d'Europa, eppure ogni tentativo di riforma naufraga sulle sponde dell'inviolabilità della sua indipendenza.
- La costruzione di un sistema elettorale più rispettoso delle volontà popolari così come di istituzioni più efficienti si arena puntualmente per l'opposizione di coloro che ne hanno beneficiato.
- I partiti restano roccaforti di privilegi a tutela di interessi acquisiti, impermeabili ad ogni tentativo di riforma, dal finanziamento pubblico alle regole di democrazia interna, alle rappresentanza parlamentare.
- Non parliamo poi dei reiterati tentativi di estendere la concorrenza e la semplificazione amministrativa che trova invalicabili opposizione sia da coloro che si avvantaggiano di posizione di vantaggio (come gli ordini professionali) sia dalla stessa pubblica amministrazione che basa il suo potere sui controlli e sulle repressioni e che, se dovessero ridursi per effetto di semplificazione, vedrebbe seriamente a rischio la sua sopravvivenza.
- Ci si sarebbe, ad esempio, aspettati che la riduzione e accorpamento di Ministeri o si strutture amministrative avesse quanto meno reso disponibili gli spazi occupati o ridotto il personale, invece niente di tutto questo.

E, grazie alle deprimenti scaramucce tra qualche isolato riformatore di buoni propositi e i gruppi di potere molto ben radicati, l'Italia ha perso almeno due decenni rispetto ad altri Paesi a lei vicini che hanno invece tratto insegnamento dalle reiterate crisi per ammodernare istituzioni ed economia.

La ragione di fondo dell'avversione al riformismo risiede nel semplice fatto che ogni riforma viene affidata ad un provvedimento legislativo che, gioco forza, dovrebbe essere approvato dai beneficiari, tutori dello status quo.

Un governo coraggioso, animato da seria volontà riformatrice, dovrebbe anzitutto utilizzare tutte le possibili vie amministrative, riducendo la produzione legislativa solo a materie di maggiore rilevanza. Da noi si ritiene che ogni benché minima situazione debba essere regolata per legge, finendo per ostacolare di fatto il riformismo e ingessando il Paese in una morsa di autorizzazione, divieti e sanzioni.

Realizzare le riforme richiede, certo, determinazione ma specialmente un deciso mutamento di metodo per esplorare tutte le possibili misure attuabili per via amministrativa, evitando provvedimenti legislativi spesso ridondanti e comunque facile bersaglio di accanite lobby conservatrici. Ogni riforma, per essere realmente innovativa ed efficace, deve al tempo stesso saper coniugare innovazione con semplificazione. Deve, quindi, affidarsi a regole automatiche nella loro applicazione e che, come tali, comportano pochi controlli e limitate sanzioni. Devono, in altri termini, avere una carica educativa, tale da indurre nei destinatari comportamenti coerenti con gli obiettivi di riforma.

L'analisi economica offre un'importante contributo a questo metodo di lavoro attraverso il cosiddetto "sfruttamento del contrasto di interessi" che può essere riconosciuto nei più disparati ambiti di riforma per individuare quelle che si suole definire "regole virtuose".

Abbiamo provato ad selezionare una serie di misure virtuose che potrebbe facilmente adottarsi senza generare costi aggiuntivi, anzi assicurando gettito aggiuntivo in taluni casi emblematici. Nelle tabelle che seguono sono rispettivamente suggerite tali regole per l'ambito istituzionale e per quello relativo alla politica economica.

### Riforme istituzionali, semplificazioni e concorrenza

Le riforme proponibili in questi ambiti si riferiscono ad obiettivi ampiamente condivisi e sistematicamente disattesi per il fuoco incrociato di forze conservatrici o corporative. I governi che si sono succeduti negli ultimi decenni, ancorché forti di importanti maggioranze, non sono riusciti ad sradicare ad ammodernare l'assetto istituzionale né a rendere più efficiente e attraente il nostro Paese. Eppure molte riforme potevano realizzarsi per via amministrativa o ricorrendo a mirati provvedimenti legislativi, rinunciando alla demagogica abitudine italiana di voler "riformare tutto senza poi riformare nulla". Proviamo a ricordare alcune tra le principali riforme indicando, per i principali obiettivi, misure o regole attuative, nonché il loro impatto sulla spesa pubblica.

RIFORME ISTITUZIONALI, SEMPLICAZIONI, CONCORRENZA		
Obiettivi	Misure o regole virtuose	Risparmi (-) Gettito aggiuntivo (+) Costi
Costi della politica	riduzione del numero dei parlamentari di almeno 1/3; eliminazione finanziamento pubblico dei partiti	-1/2 mld
Qualità della rappresentanza politica	soglia minima di almeno 1/3 degli aventi diritto perché le elezioni siano valide; sistema elettorale uninominale o a doppio turno; non rieleggibilità dei parlamentari dopo due mandati;	
Efficienza istituzioni centrali	ripartizione funzioni tra Camera e Senato e semplificazioni procedure interne; incompatibilità tra parlamentare e membro del Governo; maggiori poteri al primo ministro; riforma Titolo V con precise ripartizioni di competenze tra Stato e Regioni;	-2/3 mld
Efficienza istituzioni locali	eliminazione Province e accorpamento Regioni in macro-regioni; abolizione comuni con meno di 1.000 abitanti con conseguente accorpamento; condizionalità trasferimenti pubblici a pareggio bilancio; verifica e riduzione partecipazioni societarie; istituzione reato di indebitamento eccessivo; controllo bilanci da Corte Conti	-2/3 mld
Giustizia	<u>Magistratura</u> : avanzamento carriera per merito e non per anzianità, separazione carriere, riduzione dei distacchi presso la Pubblica Amministrazione; graduale armonizzazione delle remunerazioni e delle ferie a quelle vigenti nella Pubblica Amministrazione. <u>Giudizi</u> : eliminazione appello; piena esecutività sentenze di 1° grado (specie quelle civili); introduzione della cauzione in sostituzione del carcere preventivo, laddove previsto; tempi certi per l'emissione delle sentenze di 1° grado	-1/2 mld
Semplificazioni amministrative	Attuazione di quelle già approvate in tema di: costruzioni in aree vincolate, appalti, impatto ambientale, sanità on line, privacy. Decadenza automatica benefici o contributi alle imprese in caso di mancata ottemperanza delle prescrizioni (tacito dissenso); carta identità elettronica unica per accesso servizi pubblici;	-2/3 mld
Concorrenza	privatizzazione società pubbliche nei settori energetici, dei servizi e trasporti pubblici	-1/2 mld

Se il governo tecnico ha recuperato credibilità ed immagine al nostro Paese sul piano internazionale, tuttavia poche e scarsamente incisive sono state le riforme e traumatici sono stati gli effetti di una politica del rigore poco attenta alla crescita, responsabile di aver innescato una recessione che non accenna a passare.

Per consolidare autorevolezza alle istituzioni occorrono riforme radicali mirate a dar snellezza ed efficienza alla pubblica amministrazione, orientando la politica al servizio del Paese e non più a tutela di se stessa. Alcune significative riforme virtuose, ossia capaci di indurre negli rappresentanti politici comportamenti coerenti con obiettivi conclamati e di scongiurare derive collusive, devono riguardare tutti i principali livelli della pubblica amministrazione.

Molti provvedimenti varati dal Governo Monti nella direzione della semplificazione e di una maggiore concorrenza, si sono in gran parte arenati ora per le difficoltà procedurali che notoriamente ostacolano il cammino anche di buone leggi, ora per la conflittualità interna ai partiti dell'originale coalizione.

La diffusione di un ambiente concorrenziale, specie in settori rivolti al servizio dei cittadini, occorrono riforme incisive e radicali per infrangere lobby e ingessature. Da un confronto tra Pil e inflazione in Germania e in Italia risaltano paradossali incongruenze che dimostrano la scarsa diffusione della concorrenza nel nostro Paese:

- il Pil tedesco è in crescita per circa l'1%, quello italiano in riduzione del 4,5%, mentre i dati relativi all'inflazione sono rispettivamente dell'1,8% e del 3,2%.
- In Italia, a differenza della Germania, si registrano sensibili differenze di redditività: i settori protetti (energia e servizi pubblici) generano una redditività rispettivamente del 43% e del 33% rispetto ai settori esposti alla concorrenza (manifattura) con appena il 17%.
- Sempre in Italia, i salari medi raggiungono 33.600 euro nel settore energetico e 28.500 euro nei servizi pubblici (specie nelle municipalizzate), mentre nell'industria manifatturiera raggiungono appena 22.700 euro.

### **Riforme per la spesa pubblica, il fisco e il mercato del lavoro**

Analogamente il sistema economico richiede riforme radicali per invertire la spirale recessiva che non accenna ad abbandonare il Paese. Molto può realizzarsi seguendo la strada di provvedimenti mirati, privilegiando quelli adottabili sul piano amministrativo e selezionando misure orientate a responsabilizzare gli individui quali principali fautori dello sviluppo del proprio Paese. Lo Stato deve diventare "amico" dei propri cittadini, i quali vanno educati ad agire correttamente sulla base di reciproche convenienze, rinunciando a logiche repressive retaggio di antichi sistemi che vedevano nei cittadini dei sudditi da controllare e reprimere. I moderni sistemi democratici cercano, piuttosto, di coinvolgere la popolazione nelle scelte pubbliche e di orientarla ad agire in modo collaborativo e virtuoso, scoraggiando logiche collusive, attraverso semplici e condivisibili "regole virtuose".

L'eccesso di spesa pubblica improduttiva frena la crescita economica ed è la principale fonte di destabilizzazione del Paese. Il rapporto debito/Pil tende a peggiorare anche a causa della riduzione del Pil e alla lievitazione di spese obbligatorie come gli interessi sul debito, le spese per la partecipazione alle missioni militari e quelle relative al sostegno dei Paesi comunitari in difficoltà. Un peso tanto elevato del debito mina la credibilità del Paese aprendo a facili ventate speculative legate al rischio-paese.

Occorre, quindi, ridurre lo stock del debito con misure straordinarie sia per contenerne il peso sul Pil sia per attenuarne la pressione sui tassi di interesse, sia ancora per rispettare l'accordo UE sulla disciplina di bilancio dei Paesi con debito eccessivo (*fiscal compact*), che prevede un rientro al ritmo di 1/20 all'anno per le quote eccedenti il 60% del debito sul Pil.

Sul fronte fiscale, l'efficienza e l'equità del sistema dovrebbe essere commisurato alla fornitura di servizi pubblici adeguati alle necessità dei cittadini, a favorire un'equa redistribuzione tra i cittadini, a generare una spesa per favorire la crescita, a contrastare l'evasione. Per far ciò occorre una drastica inversione di rotta, introducendo misure fiscali ispirate a comportamenti virtuosi, come quelli indicati nella tabella.

### Crescita sostenibile

L'insieme di poche luci e tante ombre che caratterizzano il nostro Paese contrastano con lo scenario globale di crescente competizione mondiale. Ne risentono la competitività-paese ed il basso profilo competitivo delle imprese<sup>31</sup>.

Rivolgendo l'attenzione alle prospettive di ripresa, va innanzitutto perseguita nelle appropriate sedi nazionali e internazionali la necessità di introdurre un'efficace *governance* sulle attività finanziarie.

Ma nell'insieme le possibilità di ripresa conseguiranno dall'efficacia delle misure di politica monetaria ed economica, dalla capacità di coordinamento che i Governi del G20 riusciranno a condividere e alla riuscita delle azioni rivolte alla riforma del sistema monetario, finanziario e commerciale internazionale. Se in sede G20 si è riusciti a scongiurare pericolosi egoismi nazionali e rigurgiti neo-protezionistici, va ribadito che solo attraverso il rilancio dell'azione del FMI di concerto con un *Financial Stability Board* allargato ai paesi del G20 si potrà auspicare la realizzazione di una *governance* condivisa in tema di finanza e di controllo dei paradisi fiscali.

Difficile fare previsioni, anche perché finora è prevalso l'egoismo nazionale sulla necessità di regole condivise e va radicalizzandosi in molti paesi una pericolosa dicotomia tra l'economia reale e l'amministrazione pubblica, con conseguenze non solo economiche ma specialmente sociali ancor meno prevedibili. Può solo ribadirsi che riforme e coesione internazionale sono, insieme, le condizioni necessarie (non certo sufficienti) per la ripresa economica e per la coesione sociale.

Sul fronte internazionale, saranno ancora una volta i Paesi emergenti a guidare la ripresa. Continuerà per diversi anni l'economia cinese ad avere un ruolo fondamentale nel processo di ripresa economica grazie alla sua forza internazionale e all'elevata domanda derivante da un mercato interno particolarmente ampio. Altri Paesi emergenti, come Brasile e India e i nuovi emergenti in America Latina, in Asia e in Sud Africa traineranno la crescita e ravviveranno il mercato dei capitali, imprimendo al Pil mondiale un modesto aumento nel 2010 con consistenti prospettive di consolidamento negli anni successivi. Un ruolo importante sarà giocato dalle oscillazioni valutarie che

---

<sup>31</sup> A livello globale gli Usa mantengono la migliore performance in termini di competitività-Paese, seguiti dalla Svizzera e dalla Danimarca; di particolare rilevanza sono i risultati di Singapore e del Canada che migliorano la loro posizione rispetto al 2007-2008. L'Italia raggiunge nel 2011 un modesto 48° posto (in calo rispetto alle precedenti analisi), dopo tutte le principali economie avanzate.

condizioneranno la competitività-paesi dei principali mercati. Nel mondo avanzato la crescita dovrebbe ravvivarsi nei paesi più forti laddove più forte e tecnologicamente (Germania, Giappone e forse anche Usa).

Non vanno però trascurati i pericoli insiti nella straordinaria lievitazione della spesa pubblica e nei suoi effetti sulla domanda. L'impennata del debito pubblico e la recrudescenza dell'inflazione sono i maggiori pericoli da affrontare ai primi segnali di ripresa. Sul fronte valutario, limitato è il ricorso a svalutazioni competitive a parte della sottovalutazione dello yuan cinese artificialmente legato al corso del dollaro. Ma la stabilità delle valute scontrerà inevitabilmente l'enorme indebitamento accumulato dai paesi avanzati e la credibilità nel collocamento dei titoli del debito pubblico. La vigilanza delle Banche Centrali diventerà ancora più cruciale nella gestione della politica monetaria ai primi sintomi di ripresa.

La storia recente dello sviluppo nelle realtà ove si realizza la crescita economica e si consolida il benessere sociale mostra ineluttabilmente che gli ingredienti del successo stanno nella diffusione del mercato e di regole condivise. E questo anche perché la globalizzazione accentua la competizione tra imprese e sistemi economici, richiedendo misure in grado di favorire la concorrenza e stimolare negli attori comportamenti corretti. La trasformazione indotta dalle istituzioni non può però limitarsi solo alle strutture economiche e al comportamento degli individui nella società ma deve estendersi al sistema dei valori. Deve tradursi in un sistema di regole capaci di costruire un'adeguata macchina organizzativa e gestionale efficiente che eviti comportamenti collusivi. Il riferimento va a quell'insieme di *best practice* da diffondere nel sistema pubblico per accrescere la responsabilità degli individui nella realizzazioni di obiettivi conclamati e definiti dalla scelte politiche.

Le scelte dei Governi hanno nel complesso contribuito a ristabilire la fiducia nel mondo bancario e produttivo, cui si sono aggiunte scelte condivise di politica economica e fiscale decisamente più efficaci di quelle inizialmente avviate e più appropriate alle caratteristiche nazionali. Si è compreso che il ricorso alla leva fiscale è più efficace rispetto all'aumento della spesa pubblica perché i suoi effetti sono tempestivi, automatici e influenzano positivamente le attese in termini di aumento dei consumi e degli investimenti. E poi, in paesi come il nostro, appesantiti da un'amministrazione inefficiente ma forti di un basso indebitamento privato (tra i più contenuti nel mondo), le misure fiscali favorirebbero ancor più la ripresa dei consumi e quindi degli investimenti.

Dalle sfide del mercato globale conseguono esigenze di rilancio competitivo che passano per il potenziamento della ricerca, per la diffusione delle innovazioni alle imprese, specie alle piccole, per la tutela e valorizzazione dell'ambiente, per la formazione professionale, per la diffusione di una nuova etica e responsabilità sociale nei comportamenti imprenditoriali.

Nella lunga recessione che ha investito le economie avanzate non mancano, tuttavia, segnali positivi, riguardanti da un lato la flessione dei prezzi delle materie prime e l'indebolimento delle valute rispetto all'euro e dall'altro la riduzione del valore delle società quotate sui mercati azionari. I primi due potrebbero rilanciare la competitività di quei Paesi che sapranno sostenere l'internazionalizzazione delle proprie imprese.

La terza richiede la messa in atto di politiche orientate ad attrarre investimenti esteri. Il riferimento non può che rivolgersi ai fondi di ricchezza sovrana, nuovi protagonisti sul fronte degli investimenti diretti esteri. Nell'ipotesi (attendibile) di un minor interesse per i titoli di Stato, i fondi potrebbero essere rivolgere maggiore attenzione all'acquisizione di partecipazione in imprese, contribuendo fattivamente alla ripresa economica dei paesi avanzati<sup>32</sup>.

Ma per favorire il riposizionamento competitivo delle imprese le principali vie di uscita sono quelle dell'innovazione e delle liberalizzazioni: la prima per favorire la diffusione tra le imprese di una nuova apertura alla ricerca e all'innovazione necessarie alla crescita della produttività; le seconde per promuovere l'auspicato recupero di capacità competitiva sui mercati. La liberalizzazione dell'economia è parte integrante del bisogno di libertà che alimenta il progresso delle società: libertà d'impresa e libertà per il consumatore per eliminare gli ostacoli che si frappongono allo sviluppo<sup>33</sup>. La liberalizzazione dovrà interessare il settore delle infrastrutture e dei servizi, tenacemente ancora in mano pubblica, mobilitando le imprese private e favorendo i consumatori.

Servono anche infrastrutture e servizi efficienti, energia a basso costo e potenziamento delle fonti energetiche alternative, formazione continua del capitale umano, rafforzamento della struttura finanziaria, servizi reali al sostegno della penetrazione delle imprese sui mercati esteri e sostegno alla crescita dimensionale.

Nella difficile fase recessiva tutti i Paesi hanno attuato mirati ammortizzatori sociali per i settori in difficoltà, ma hanno contenuto le operazioni di salvataggio delle imprese stimolando di fatto un'ampia ristrutturazione aziendale. Ma il rilancio dell'economia sociale di mercato non può esimersi da cambiamenti più radicali, imposti tra l'altro dall'inevitabile riorganizzazione che il mercato subirà a seguito della crisi finanziaria. L'orientamento che ci sentiamo di condividere è quello che si muove nella duplice direzione dell'aumento e del miglioramento qualitativo dei beni pubblici insieme con l'introduzione di regole virtuose capaci di stimolare negli individui comportamenti coerenti con esigenze di crescita individuale e collettiva. L'obiettivo di fondo dovrà, quindi, risiedere nella crescita del capitale umano, in ogni forma e modalità, per responsabilizzare gli individui attraverso misure appropriate e non assistenziali. Capitale umano significa, innanzitutto, accesso ai diritti fondamentali e ai servizi di base, quelli sanitari e scolastici, all'abitazione, alla mobilità sul territorio, ma si spinge oltre fin verso la formazione professionale specialistica, l'apprendistato, i tirocini, il lavoro flessibile.

---

<sup>32</sup> I fondi di ricchezza sovrana, presenti essenzialmente nei paesi emergenti e nei paesi del Golfo, dispongono di un patrimonio valutato in circa 4.000 miliardi di dollari che potrebbe lievitare notevolmente nei prossimi anni. Sono investitori silenti e di lungo periodo, interessati ad acquisire partecipazione in imprese strategiche e di elevato livello tecnologico. A fronte delle indiscutibili opportunità offerte, molte sono le preoccupazioni dei paesi occidentali sul rischio di acquisizioni in imprese operanti in settori strategici per l'interesse e la sicurezza nazionale da parte di Governi esteri che non brillano in termini di democrazia e tutela dei diritti umani. Proprio per questi motivi il FMI, d'intesa con alcuni fondi sovrani, ha promosso un codice volontario di comportamento sulla trasparenza delle attività.

<sup>33</sup> Abbiamo già detto delle illuminanti tesi di Amartya Sen. Gary Becker giunge alla conclusione che sviluppo e libertà sono intimamente connesse e si alimentano a vicenda: at <http://home.uchicago.edu/~gbecker/> ed [http://www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/economics/laureates/1992/becker-lecture.html](http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/1992/becker-lecture.html)



Si potrebbe, ad esempio, pensare alla riduzione dell'Iva sui beni pubblici primari o alla concessione di prestiti agevolati ai giovani per favorire l'accesso alla formazione specialistica, restituibili dopo un certo numero di anni successivi all'ottenimento del diploma. Nella crescita del capitale umano si identifica l'aspetto più innovativo di un rinnovato impulso all'economia sociale di mercato proprio perché è dall'innalzamento delle capacità dell'individuo che si sprigiona quella crescita della produttività del lavoro necessaria ad alimentare la ripresa economica.

Ancora, il recupero di competitività passa per l'attuazione di riforme radicali, riguardanti:

- la Pubblica Amministrazione in generale, per accrescere l'efficienza dei servizi resi ai cittadini e responsabilizzare i dipendenti sui risultati delle loro azioni;
- la giustizia (in particolare quella civile), per contenere entro tempi accettabili i processi civili e render certa la pena;
- la sanità pubblica, che, a parte alcune isolate eccellenze, risulta farraginoso, costosa e di bassa qualità, mostrandosi impermeabile a qualsiasi forma di attrazione del capitale privato<sup>34</sup>;
- la previdenza, che puntella un sistema pensionistico oneroso che rischia di addossare oneri insopportabili sulle generazioni future;
- la gestione dei servizi perché svolti da enti o società pubbliche, le cui prestazioni distorcono la concorrenza e non offrono garanzie adeguate di rapporto prezzo-qualità;
- la realizzazione di infrastrutture, la cui carenza riversa sulle imprese aggravii di costi tra i più elevati in Europa;
- la formazione specialistica e universitaria, purché realizzata nei tempi dovute;
- le politiche di sviluppo per le imprese, da mirare su pochi e selettivi obiettivi quali il sostegno alla R&S, alla patrimonializzazione, alla crescita dimensionale, ai servizi reali per l'internazionalizzazione.

Ulteriore fattore critico del nostro sistema Paese è la doppia velocità delle Regioni. La recessione ha colpito maggiormente le aree deboli del Mezzogiorno rispetto al più dinamico Centro-Nord, anche per l'interruzione di diverse misure di aiuto e il rinvio del processo di riforma. Le differenze appaiono incolmabili e indifferenti a qualsiasi politica fin qui adottata. Il divario in termini di Pil pro-capite tra Nord e Sud è rimasto sostanzialmente invariato negli ultimi trent'anni, circa 30 punti percentuali, così come il divario di produttività rimane intorno ai 15 punti.

La distanza tra le due aree del paese nasce e si inasprisce con l'unificazione del Paese che assunse i connotati di una colonizzazione delle province meridionali più che di un'integrazione di valori e di abitudini, di comportamenti sociali, profondamente diversi e radicati in culture che erano accomunate solo dalla religione comune e in parte dalla

---

<sup>34</sup> Una ricerca dello Studio Ambrosetti rivela l'esistenza di opportunità notevoli di attrazione di capitali privati se solo si valorizzasse l'imponente indotto del settore che mobilita annualmente circa 140 milioni di euro.

lingua ma profondamente diverse in termini economici e sociali. Lo Sato Unitario cercò in un primo periodo di imporre una capillare “piemontesizzazione” del Sud senza peraltro riuscire ad a modernizzare le istituzioni per poi intraprendere politiche di sostegno e assistenza che, nonostante il massiccio dispendio di spesa pubblica, non sono riuscite a colmare i divari e specialmente a promuovere uno sviluppo responsabile, capace di indurre percorsi autonomi di rinascita.

L’evoluzione del Pil ha l’aspetto di un diagramma piatto, in flessione nel 2011, specie nel Mezzogiorno.

Un possibile programma di crescita economica sostenibile dovrà necessariamente riformare le politiche di sostegno alle imprese e agli investimenti, complesso e largamente inefficace a promuovere crescita economica, aumento della produttività e dell’occupazione, riduzione dei divari territoriali.

### Innovazione

La spesa per ricerca e sviluppo è decisamente insufficiente per sostenere la crescita. Un adeguato rapporto tra spesa per ricerca e sviluppo e Pil è uno dei cinque obiettivi cardine stabiliti nell’ambito della strategia “Europa 2020” per accrescere i livelli di produttività, di occupazione e di benessere sociale (Commissione europea, marzo 2010). L’innovazione e la sua diffusione dovrebbe rappresentare un obiettivo prioritario delle politiche di sviluppo. L’Italia, con un modesto 1,26% (2009), è distante dai paesi europei più avanzati. La debolezza italiana si conferma anche nel settore privato con un rapporto tra spesa in R&S delle imprese e Pil pari a 0,67%, la metà della media europea (1,25%). Tuttavia, nel triennio 2006-2008 rispetto a quello precedente, la quota di imprese innovatrici registra un incremento di oltre tre punti percentuali (da 27,1 a 30,7%), grazie agli sforzi compiuti dai centri di eccellenza universitari e privati.

Insieme con il rafforzamento del capitale umano, il sostegno alla diffusione delle innovazioni rappresenta l’altro elemento determinante di una strategia di crescita sostenibile.

### Mercato del lavoro e capitale umano

La difficile inversione di rotta richiede riforme incisive per diffondere, innanzitutto, una mentalità ed un impegno a favore dell’istruzione e della formazione specialistica e, di conseguenza, misure efficaci capaci di delineare una prospettiva di miglioramento del capitale umano. E ciò nella convinzione, avvalorata da tante esperienze di successo, che la qualità di capitale umano è la fonte primaria per accrescere la produttività e promuovere l’attrazione di investimenti.

Rivolgendo l’attenzione ai principali obiettivi di crescita economica sostenibile, abbiamo cercato di disegnare un sistema di regole che riteniamo virtuose (capaci di perseguire gli obiettivi desiderati) ed in particolare “a costo zero” per la Pubblica Amministrazione o anche capaci di generare gettito fiscale aggiuntivo o risparmi di spesa.

<b>SPESA PUBBLICA, FISCO, CRESCITA SOSTENIBILE E MERCATO DEL LAVORO</b>			
<i>Ambito</i>	<i>Obiettivi</i>	<i>Regole virtuose</i>	<i>Risparmi (-) Gettito aggiuntivo (+) Costi (stime annuali)</i>
<b>Politica di bilancio e fiscale</b>	Riduzione debito	Vendita graduale patrimonio immobiliare disponibile, purché dotato delle relative concessioni urbanistiche, ricorrendo alla creazione di fondi immobiliari pubblici. Tassazione dei capitali in Svizzera;	-10/20 mld
	Riduzione spesa corrente	Tagli di enti inutili. Graduale riduzione delle spese in modo selettivo tramite il meccanismo della <i>spending review</i> ;	-5 mld
	Fisco: lotta all'evasione	Deducibilità graduale dagli imponibili individuali di almeno il 30% delle spese relative a prestazioni effettuate da soggetti ad alta probabilità di sommerso	+10/15 mld
	Fisco: orientato alla crescita	Eliminazione IMU esclusivamente per proprietari di una sola abitazione, per i figli assegnatari di prima abitazione dai genitori e per gli emigrati. Riduzione dell'Iva al 20% sui prodotti non di lusso Riduzione di 0,5 punti delle prime due aliquote Irpef	Costo = 1,5 mld + 1,5 mld
	Fisco: trasparenza ed equità	Introduzione imposte di scopo per commisurare il gettito alla destinazione di spesa Sfoltimento delle attuali deducibilità sugli imponibili individuali	+ 0,5 mld
<b>Crescita sostenibile</b>	Sostegno agli investimenti	Esclusivo ricorso ad agevolazioni fiscali automatiche Introduzione <i>flat tax</i> omnicomprensiva per attrazione investimenti esteri in aree territoriali delimitate	+0,5 mld
	Opere pubbliche	Ricorso prevalente a forme di partenariato pubblico-privato ( <i>project financing</i> )	
	Mezzogiorno	Detassazione utili reinvestiti Programma straordinario di realizzazione di scuole modello e di formazione di docenti qualificati	Costo = 1/2 mld
	Energia	Premi ai Comuni che attuino programmi di risparmio energetico con uso integrato di fonti rinnovabili, specie nelle aree industriali e artigianali Graduale aumento estrazioni di petrolio nazionale	Costo = 0,5 mld
	Innovazione	<i>Seed e venture capital</i> agevolato riservato a spin off e start up innovative Garanzia su prestiti bancari fino a 100mila euro Agevolazioni fiscali per la creazione di parchi scientifici e tecnologici <i>Flat tax</i> agevolata e omnicomprensiva a Pmi innovative Detassazione investimenti per progetti ricerca applicata e ricercatori	Costo = 0,5 mld
<b>Mercato del lavoro</b>	Lavoro	Contratto unico per qualsiasi impresa: libertà di assunzione e licenziamento ma con sussidi alla disoccupazione legati alla riqualificazione e reinserimento ( <i>flexicurity</i> ); relativi oneri da -suddividersi tra Stato e imprese Premi di produttività completamente detassati Reintroduzione stage curriculare per giovani che abbiamo frequentato corsi di formazione specialistica.	

## Conclusioni

Questo programma di riforme, radicali ma possibili, può realizzarsi solo con un Governo coraggioso e un Parlamento responsabile. Il primo passo riguarda il rinnovamento delle istituzioni, a cominciare dalla riforma del sistema elettorale.

Solo con una maggioranza coesa sulle riforme da realizzare si può sperare di intraprendere il secondo passo, un complesso di riforme capace di coniugare rigore con crescita. Solo con nuovi soggetti ed attori si può sperare di incamminarsi verso un processo innovativo nella formazione delle politiche pubbliche, capaci di infrangere le barriere create dal conservatorismo e dal corporativismo dilagante nelle forze politiche che hanno dominato la nostra storia negli ultimi venti anni.

**Il cambiamento non può esaurirsi solo in proclami o in obiettivi, ma deve tradursi in efficaci regole virtuose, capaci di trasferire gli obiettivi di ammodernamento e di sviluppo in fatti concreti, allo scopo di:**

- **realizzare riforme istituzionali per assicurare maggiore efficienza alla pubblica amministrazione, uno Stato più leggero e un miglioramento della qualità dei servizi resi ai cittadini;**
- **costruire una politica economica che sappia coniugare rigore con crescita sostenibile.**

**Un'insieme di riforme e di regole che - secondo nostre stime - potrebbe consentire, in un orizzonte di breve-medio termine, risparmi di spesa e aumento di gettito per almeno 30 miliardi di euro l'anno.**

**Riforme che, da un ridimensionamento dei rapporti tra volume del reddito, dimensione del gettito fiscale e spesa pubblica, possano imprimere una spinta significativa alla crescita e migliorare le prospettive future per le giovani generazioni.**

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Abbagnano N. (2009), *Itinerari di filosofia*, Paravia, Torino
- Abramavel. R. (2008), *Meritocrazia: 4 proposte*, Garzanti, Milano
- Alesina A (2011-2012), articoli vari sul Corriere della Sera
- AA.VV. (2009), *Il fine della storia, dubbi del liberalismo; democrazie e autocrazie*, Aspenia
- Cipolla Carlo M. (1988), *Allegro ma non troppo: le leggi fondamentali della stupidità umana*, Il Mulino
- Ciampi C.A. (2010), *A un giovane italiano*, Rizzoli, Milano
- Coase R. H: (1995), *Impresa, mercato e diritto*, Il Mulino, Bologna
- Giavazzi Francesco (2011-2012), articoli vari sul Corriere della Sera
- Lo Cicero M. e Pasca di Magliano R. (2012), *Cambiare le regole per cambiare l'Italia*, edizione provvisoria.
- Pasca di Magliano R. , *Percorsi dello sviluppo*, Edizioni Nuova Cultura, Roma, 2013.
- Pasca di Magliano R. e altri (2010), *Teorie della crescita a confronto*, Nuova Cultura, Sapienza Università di Roma
- Vazquez-Barquero A. (2002), *Endogenous Development: networking, innovation, institutions and cities*, Routledge, Londra
- Williamson O. (1998), *I meccanismi del Governo. L'economia dei costi di transizione: concetti, strumenti, applicazioni*, Angeli, Milano.