L'ITALIA POSSIBILE. EQUITÀ E CRESCITA

di Giuseppe Ciccarone, Maurizio Franzini, Enrico Saltari
09 aprile 2010

Dall'inizio degli anni novanta l'economia italiana vive un periodo di stagnazione economica, con una crescita media del Pil di poco superiore a un punto percentuale. Il rallentamento si è ulteriormente accentuato nell'ultimo decennio.

Al contemporaneo aumento dell'occupazione, bruscamente interrotto dalla crisi attuale, ha fatto riscontro una dinamica della produttività del lavoro pressoché nulla. A ciò si aggiunge una disuguaglianza nei redditi disponibili molto elevata, seconda soltanto, tra i paesi avanzati, a quella degli Stati Uniti. Questo fenomeno acquista contorni ancora più preoccupanti se viene considerato insieme alla forte tendenza dei redditi e delle disuguaglianze a trasmettersi dai genitori ai figli. Bassa crescita e disuguaglianze alte e persistenti, non adeguatamente contrastate dal sistema di imposte e trasferimenti, possono essere considerate le due principali malattie di cui soffre l'economia italiana. Entrambe vengono da lontano, sono malattie croniche, anche se alcuni mutamenti profondi e più recenti (come l'introduzione dell'euro e il conseguente venir meno dello strumento della svalutazione) possono averne accentuato le complicazioni per l'economia italiana.

Questo volume si propone di fornire una diagnosi di queste malattie, tenendo conto anche del ruolo svolto dagli interventi di politica economica, e di suggerire le terapie più appropriate per farvi fronte. Queste ultime costituiscono, in realtà, articolazioni delle linee di intervento proposte nell'introduzione generale. In particolare, con riferimento all'attività produttiva vengono suggerite politiche in grado di incentivare le imprese a compiere scelte efficienti e capaci di sostenere il ritmo di crescita e la produttività, favorendo la riorganizzazione dei luoghi di lavoro, dei processi produttivi e la formazione dei lavoratori, stimolando l'internazionalizzazione e l'ampliamento della dimensione media d'impresa e abbattendo gli oneri amministrativi e burocratici. In tema di welfare, vengono avanzate proposte di riforma, relative al mercato del lavoro e al sistema dei servizi sociali, che, perseguendo l'obiettivo generale di ridurre le disuguaglianze in un contesto economico dinamico ed efficiente, possono consentire di migliorare la capacità redistributiva del sistema di imposte e trasferimenti e al tempo stesso garantire il sostegno alla partecipazione al mondo del lavoro. Per quello che riguarda le istituzioni di governo dell'economia si suggeriscono misure volte a intervenire efficacemente sulle infrastrutture e sul quadro normativo e ad accrescere l'efficacia e l'efficienza dei servizi che le pubbliche amministrazioni sono chiamate a fornire alla popolazione e alle imprese, anche se su queste tematiche si sofferma più approfonditamente il volume Idee per l'Italia.

Ma procediamo con ordine. Il ristagno fatto registrare negli ultimi venti anni dalla produttività è l'effetto di due fattori: il rallentamento del capitale per occupato e la scarsa efficienza e capacità di innovazione mostrata dal sistema produttivo. Questi due fattori non si escludono a vicenda ma, al contrario, debbono essere considerati come chiavi di lettura complementari per spiegare la stagnazione della produttività del lavoro in Italia. Ciò vale, a maggior ragione, per il fatto che nell'economia italiana il rallentamento della crescita del capitale totale per occupato si è accompagnato al rallentamento ancora più marcato del capitale innovativo legato alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, con prevedibili riflessi negativi sull'efficienza complessiva del sistema produttivo.

Tutto ciò non può dare luogo a controversie interpretative; il problema è, invece, spiegare cosa si trovi all'origine dei due fattori richiamati. Con riferimento al primo, l'interpretazione qui proposta è che "dietro" il rallentamento dell'accumulazione vi sia una redistribuzione del reddito a sfavore dei salari, a sua volta in buona misura riconducibile alle riforme del mercato del lavoro. Per un verso, la bassa crescita dei salari ha frenato la spinta delle imprese a introdurre innovazioni attraverso gli investimenti. Per un altro, la bassa crescita salariale, frenando la spesa per consumi, ha impedito alla domanda complessiva e quindi al mercato di crescere a sufficienza, rendendo così limitata la possibilità di specializzazione produttiva, fonte primaria dell'innovazione.

“Dietro” alla scarsa efficienza e capacità d'innovazione sta a sua volta la bassa propensione ad affrontare i costi della riorganizzazione imposti dalle nuove tecnologie. Più in generale, la scarsa efficienza del sistema produttivo italiano sconta numerose e rilevanti debolezze strutturali, sia di natura economica (prima tra tutte il nanismo delle imprese), sia di natura sistemico-istituzionale (il quadro normativo, la

regolamentazione e la concorrenza, la carenza di capitale umano e di infrastrutture). Nel guardare al problema della produttività in Italia non si può infine dimenticarne la dimensione territoriale. Il motivo è semplice: nel Mezzogiorno la produttività del lavoro è più bassa che nel resto del paese (ancora nel 2006 del 15%), e un suo eventuale recupero avrebbe potuto trainare la crescita della produttività a livello nazionale. Il lento e contrastato processo di recupero da parte delle regioni meridionali negli ultimi quindici anni non è riuscito a favorire un soddisfacente catching up con le altre aree del paese - il divario di produttività è in gran parte rimasto ed è distribuito in modo uniforme tra i vari settori produttivi. Questo divario si è, però, accompagnato ad analoghi differenziali nel costo del lavoro nel Mezzogiorno e ciò rende ridondante la proposta di reintrodurre le gabbie salariali per aumentare l'attrattività delle regioni meridionali.

Anche l'alta e persistente disuguaglianza è conseguenza di un processo articolato che coinvolge molti fattori, mutevoli nel tempo. Con riferimento specifico agli anni più recenti, i principali tra tali fattori possono essere individuati: in una significativa dispersione salariale, favorita dalla diffusione di rapporti di lavoro “atipici”, caratterizzati da un differenziale salariale negativo; nella crescita dei redditi più elevati (top incomes), spesso derivanti da forme straordinariamente ben retribuite di lavoro; nell'ampia presenza del lavoro autonomo, che si caratterizza per un'elevata disuguaglianza di redditi al suo interno; nella debole capacità redistributiva del nostro Welfare state, in specie del sistema di imposte e trasferimenti. È anche accaduto che alcune evoluzioni dagli effetti potenzialmente favorevoli abbiano trovato correttivi quasi automatici in aggiustamenti di segno opposto, con la conseguenza di lasciare sostanzialmente invariata la grandezza del fenomeno. Un processo di questo tipo, per esempio, sembra essersi svolto in relazione al significativo aumento dell'occupazione registrato dalla seconda metà degli anni Novanta fino alla crisi del 2008, che ha mancato di avere gli attesi effetti positivi sulla riduzione delle disuguaglianze proprio per il contemporaneo ampliamento della dispersione salariale all'interno del mercato del lavoro.

Le dinamiche riguardanti questo mercato hanno inciso in misura sostanziale sull'assetto produttivo e distributivo della nostra economia. Sia l'aumento dell'occupazione, sia la maggiore dispersione salariale sono riconducibili alla medesima origine, perché le modalità con le quali sono state introdotte nel mercato del lavoro dosi consistenti di flessibilità hanno generato nuove forme contrattuali atipiche capaci di favorire l'ampliamento dell'occupazione, ma al prezzo di una crescente disuguaglianza salariale. I nuovi contratti atipici hanno però contribuito - anche attraverso l'ampliamento delle disuguaglianze - a quel contenimento del prezzo relativo del lavoro che, come spiegato in precedenza, ha influito negativamente sulla dinamica della produttività.

Un primo intervento di policy in grado di incidere positivamente tanto sulla riduzione della disuguaglianza quanto sulla crescita consiste, dunque, nella correzione delle modalità attraverso le quali si è introdotta flessibilità nel nostro mercato del lavoro. In questo campo sono necessari oculati interventi che rendano la flessibilità più funzionale al cambiamento organizzativo e all'agevolazione dei processi innovativi piuttosto che a generare riduzioni del costo del lavoro orario che, in un contesto caratterizzato da altre circostanze poco favorevoli, finisce per costituire un segnale distorsivo che non spinge ad aumenti di efficienza. Un primo passo in questa direzione consiste nel limitare la segmentazione presente nel mercato del lavoro, operando per la semplificazione delle forme contrattuali e la loro tendenziale unificazione in un unico istituto.

Altri e più specifici interventi sono comunque necessari per realizzare l'Italia possibile. Per sostenere la crescita, occorre intervenire con decisione attraverso politiche industriali selettive volte a favorire l'accumulazione e il progresso tecnico (riducendo la frammentazione delle iniziative e migliorando le tecnologie di monitoraggio e valutazione). È anche necessario pensare alla contrattazione salariale in modo diverso da quanto attualmente presente nell'agenda del governo e nel dibattito pubblico legando la crescita dei salari non alla crescita della produttività effettivamente realizzata ma a quella programmata, o contrattata dalle parti sociali, così da rendere la dinamica della produttività un obiettivo prioritario della politica. A questi interventi devono associarsi, nei confronti delle imprese, incentivi che favoriscano la riorganizzazione dei luoghi di lavoro e la formazione dei lavoratori, stimolando l'internazionalizzazione e l'ampliamento della dimensione media d'impresa e abbattendo gli oneri amministrativi e burocratici. Un ruolo decisivo spetta poi a interventi sul contesto entro cui le imprese operano: è necessario introdurre maggiore concorrenza in alcuni settori, rafforzare le infrastrutture, anche intervenendo sulla capacità di programmazione e monitoraggio delle amministrazioni, migliorare il quadro normativo.

In relazione alla disuguaglianza nella società italiana, due linee di intervento appaiono particolarmente raccomandabili. La prima, volta a ridurre le disparità all'interno del lavoro autonomo, riguarda l'introduzione di forme di liberalizzazione che eliminino le rendite che affluiscono ai percettori di redditi più elevati. La seconda deve proporsi di accrescere la capacità redistributiva del Welfare state, agendo sia sull'efficacia dei suoi

trasferimenti e prelievi, sia sulla loro efficienza e su quella dei servizi. Si tratta di introdurre misure di protezione a carattere universale che coprano anche segmenti particolarmente deboli, rendere più incisive le politiche di spesa sociale (a cominciare da quelle per gli anziani non autosufficienti) mediante un adeguato utilizzo della “prova dei mezzi”, ridisegnare gli ammortizzatori sociali, operare, in una prospettiva di più lungo termine, per assicurare pensioni adeguate a chi uscirà in futuro dal mercato del lavoro, riconsiderare l'assetto del sistema di imposte e trasferimenti.

Quest'ultimo costituisce uno snodo centrale dell'intreccio tra capacità di crescita economica e correzione delle disuguaglianze: per un verso, il sistema imposte-trasferimenti costituisce lo strumento principale di riequilibrio distributivo, attraverso la progressività del prelievo e il sostegno ai redditi bassi; per altro verso, modifica gli incentivi al lavoro e alla produzione in relazione agli scostamenti che determina tra redditi ante e redditi post imposte.

Proprio in riferimento a criteri di equità e di efficienza il sistema italiano appare largamente insoddisfacente. La progressività del sistema tributario è, nel suo complesso, bassa rispetto ad altri paesi avanzati: l'unica imposta veramente progressiva è l'Irpef, ma questa grava quasi solo sui redditi da lavoro e pensione; il modestissimo impatto che hanno le forme di tassazione patrimoniale, tanto più dopo l'eliminazione dell'Ici sulla prima casa, il trattamento di favore riservato ai redditi da interessi, nonché l'ampia evasione dell'Irpef stessa da parte di alcune categorie di redditi (da lavoro autonomo, ma non solo), riducono il grado di progressività. A sua volta il sistema dei trasferimenti è segnato da un ginepraio incoerente di criteri di selettività e di eligibilità che finiscono per determinare sperequazioni ingiustificate tra cittadini in analoghe condizioni di bisogno. Dal punto di vista dell'efficienza, poi, rileva in negativo soprattutto il peso preponderante dell'imposta personale, che grava essenzialmente sui redditi da lavoro, e la sua strutturazione interna, che introduce disincentivi sul fronte dell'offerta di lavoro.

Una riforma dell'imposta personale e delle forme di sostegno ai redditi è necessaria e urgente: ridurre l'incidenza dell'Irpef sui redditi medi e su quelli bassi, migliorando al tempo stesso gli incentivi al lavoro; rafforzare e generalizzare il sostegno alle famiglie con figli unificando detrazioni e assegni al nucleo familiare; sostenere i lavoratori a reddito basso con forme di ”imposta negativa” (trasferimento a favore del contribuente) strutturate in modo da incentivare la partecipazione al lavoro. Completa questo disegno di riforma l'introduzione di un efficace e apposito strumento di contrasto della povertà per coloro che sono a rischio di esclusione sociale.