

LUISA TORCHIA
CONCLUSIONI

in corso di pubblicazione in:

**ASTRID – Sviluppo o declino. Il ruolo delle istituzioni per la
competitività del Paese – a cura di Luisa Torchia e Franco Bassanini**
Passigli editore – Firenze 2005

Dal calabrone al panda

Il calabrone è entrato nella letteratura economia grazie ad un fondamentale lavoro sul capitalismo monopolista di J.K. Galbraith¹, quale esempio di fallibilità della scienza – in questo caso, la fisica e l'ingegneria – secondo la quale le proporzioni fra ali, corpo e peso del calabrone sono tali da non consentirgli di volare: ma i calabroni non studiano fisica ed ingegneria e quindi volano tranquillamente, inconsapevoli di sfidare leggi e principi.

L'esempio è stato ripreso più volte nel dibattito italiano come metafora delle inspiegate capacità di crescita e di sviluppo del capitalismo italiano, sino a fare dell'Italia il quinto paese industriale del mondo². Il volo del calabrone italiano è andato, però, via via sempre più rallentando, tanto che oggi non si discute più dei possibili sviluppi, ma piuttosto della sua capacità di sopravvivenza. Per restare nella metafora animalista, il sistema produttivo italiano sembra somigliare di più ad un panda: un organismo strutturato e specializzato per prosperare in un ambiente che non c'è più e incapace di adattarsi al mutamento, che richiede quindi *enclaves* protette per non rischiare l'estinzione.

Il sistema produttivo italiano è strutturato secondo un modello di specializzazione che gli ha consentito, in passato, di crescere e di svilupparsi, ma che è invece inadatto alla sopravvivenza in un ambiente che risulta profondamente modificato in ragione di diversi fattori. Fra questi fattori peso predominante hanno due elementi che si rafforzano a vicenda: lo sviluppo tecnologico, che richiede, insieme, un alto grado di dinamicità e di apertura al

¹ J.K. GALBRAITH, *American Capitalism: The Concept of Countervailing Power*, Boston, Houghton Mifflin, 1952: "It is told that such are the aerodynamics and wing-loading of the bumblebee that, in principle, it cannot fly. It does, and the knowledge that it defies the august authority of Isaac Newton and Orville Wright must keep the bee in constant fear of a crack-up. One can assume, in addition, that it is apprehensive of the matriarchy to which it is subject, for this is known to be an oppressive form of government. The bumblebee is a successful but an insecure insect".

² Da ultimo in F. GALIMBERTI, L. PAOLAZZI, *Il volo del calabrone. Breve storia dell'economia italiana nel Novecento*, Firenze, Le Monnier, 1998, p.1.

cambiamento e una forza lavoro sempre più qualificata, e la sempre maggiore capacità produttiva dei paesi in via di sviluppo, che sono in grado di offrire grandi quantità di prodotti poco complessi a costi competitivi³.

Il sistema italiano, in questo contesto, non dispone più dei vantaggi comparati tradizionali e risente, invece, drammaticamente degli svantaggi comparati che da sempre caratterizzano la storia italiana: il ritardo nella formazione di uno Stato nazionale e la sua debolezza, il dualismo territoriale, il basso tasso di scolarizzazione, un'amministrazione pubblica inefficiente e molto estesa, la piccola dimensione delle imprese, la frammentazione e il settorialismo delle politiche e degli interventi pubblici, ai quali si sono aggiunti, negli ultimi 20 anni dello scorso secolo, un enorme aumento del debito pubblico e una dinamica demografica sempre più sfavorevole.

La “*insigne faiblesse*” dell'Italia, secondo l'acuta definizione di F. Braudel, ha sempre condizionato lo sviluppo delle istituzioni come dell'economia ed è diventata oggi un terribile *handicap* non solo per la crescita, ma per lo stesso mantenimento delle condizioni e delle posizioni attuali. Una strategia di contrasto del declino è quindi necessaria se il paese non vuole finire, come il panda, a rosicchiare bambù in aree protette sempre più limitate.

I contributi raccolti in questo volume partono tutti da questa comune consapevolezza e affrontano diversi profili e aspetti, senza pretesa di esaustività e completezza, ma assumendo quale fuoco di analisi, come si è già detto nell'introduzione, il rapporto tra istituzioni ed economia, nella convinzione che si tratti di una questione centrale all'interno del più ampio dibattito sul tema.

In queste poche pagine conclusive si proverà, per comodità del lettore, a sintetizzare le linee di fondo e gli esiti del lavoro collettivo documentato da questo volume.

Contro il declino non bastano gli esorcismi...

Il sistema italiano, come risulta anche dal saggio iniziale di Faini e Gagliarducci, presenta un ridotto tasso di crescita del Pil, una bassa produttività, una diminuzione delle quote di mercato delle esportazioni, una ridottissima presenza nei settori della ricerca tecnologica, una fortissima prevalenza di imprese piccole e piccolissime rispetto alle grandi imprese, un modesto grado di istruzione media della forza lavoro.

L'interpretazione di questi dati e indicatori può, naturalmente, portare ad esiti almeno in parte differenziati quanto al peso relativo di ciascun elemento, alle cause più o meno

³ V. il contributo di R. FAINI e S. GAGLIARDUCCI in questo volume.

lontane dei fenomeni osservati e alle opzioni d'intervento possibili, ma non consente, invece, di rifugiarsi – come pure si è tentato di fare - in una discussione di natura terminologica, che contesti l'uso del termine “declino” a favore di espressioni meno nette e meno drastiche. L'uso del termine declino viene trattata, in questa ottica, come una sorta di ingiustificata drammatizzazione, alla quale si contrappone una ricostruzione delle difficoltà del sistema italiano in termini di contingenza: una fase difficile, che passerà – tutto, prima o poi, passa – e rispetto alla quale conviene, allora, essere fiduciosi nel futuro piuttosto che soffermarsi sul triste presente.

Questa sorta di esorcismo intellettuale ha un doppio effetto negativo, perché oltre a negare la realtà, rendendola incomprensibile e quindi tanto più difficile da affrontare, accredita come possibili e realistiche strategie di intervento che si limitano a “proteggere” il sistema conservandolo quale esso è, rinunciando ad innovarlo e modificarlo in consonanza con il nuovo contesto di riferimento. Di qui anche le ricorrenti tentazioni protezionistiche, che non a caso puntano su anacronistiche misure di chiusura – delle barriere doganali, dei confini, degli accessi – e individuano nell'apertura del sistema la sua debolezza, quasi che fosse possibile, per una delle prime potenze industriali del mondo, sopravvivere e addirittura prosperare nel proprio *hortus conclusus*.

La deriva protezionista è tanto più pericolosa in quanto essa dà una risposta apparente alla nuova insicurezza prodotta dall'arresto dello sviluppo e della crescita, mentre in effetti rafforza l'esclusione di cui soffrono interi settori della popolazione – si pensi al limitato accesso al mercato del lavoro assicurato alle donne e ai giovani – e accentua il grado di ingiustizia nella distribuzione delle risorse e delle opportunità. Di converso, le misure protezionistiche ampliano la “presa” della politica sull'economia, riproducendo strumenti di comando e controllo che consentono a “protetti” e “protettori” di stringere alleanze per loro favorevoli a danno degli esclusi. La rappresentazione di queste alleanze sotto il nome accattivante di “campioni nazionali” è più un sotterfugio comunicativo che non una strategia attendibile, come dimostra bene il contributo di P. Ranci relativamente alla regolazione di un settore strategico fondamentale qual'è quello dell'energia.

La necessità di una strategia di contrasto del declino e di fornire risposte alle nuove insicurezze e ai nuovi rischi che incombono sulla vita individuale e collettiva non può, naturalmente, essere negata, ma ad essa non si risponde nè con la negazione della realtà, nè con politiche “conservazioniste”, che in realtà conservano solo i privilegi di pochi e negano le capacità evolutive del sistema.

... e neanche i cataloghi di buone azioni

Una seconda tentazione da evitare nell'affrontare la questione del declino e delle possibili linee di intervento è quella del "catalogo" di buone o almeno bene intenzionate azioni che le istituzioni dovrebbero intraprendere. Grandi opere pubbliche, marketing territoriale, internazionalizzazione, flessibilità, ricerca, ambiente, politiche territoriali e politiche generali, riforma delle norme esistenti ed elaborazione di nuove regole diventano non più precise opzioni strategiche, ma elementi di un elenco spesso recitato come una sorta di *mantra* e ampliabile a piacere, all'interno del quale ciascun gruppo di interessi e ciascun gruppo sociale può trovare soluzioni o almeno palliativi per i problemi che più direttamente lo toccano. La dimensione sistemica della crisi è, però, tale, da non consentire più aggiustamenti limitati nella distribuzione di risorse fra questo e quel gruppo: se il meccanismo di sviluppo e crescita si blocca, le risorse diventano insufficienti per tutti e lo stesso ruolo della politica come sede e soggetto delle politiche di mediazione e redistribuzione fra interessi viene messo in discussione. Di questa situazione sono ormai consapevoli le grandi organizzazioni del mondo produttivo, tanto che sia Confindustria, sia le organizzazioni sindacali chiedono con sempre maggiore forza un progetto complessivo di intervento, che abbia alla base un'idea di modello di sviluppo, mentre sono fortemente critici su misure particolari ed estemporanee, anche quando nel breve periodo esse potrebbero rivelarsi vantaggiose per questo o quel gruppo specifico.

Ai fini della costruzione di questa idea di modello di sviluppo, i contributi pubblicati in questo volume convergono nella individuazione di tre elementi essenziali e imprescindibili: riavviare e completare un processo di liberalizzazione e privatizzazione senza il quale ogni discorso sulla competitività del sistema resta puro *flatus vocis*; intervenire in profondità e con accuratezza sul sistema di regole che incidono, direttamente e indirettamente, sul sistema produttivo, tenendo conto anche del crescente peso e ruolo delle regioni e delle autonomie locali e della necessità di una politica moderna di formazione; superare il dualismo territoriale, che ancora oggi è elemento determinante ai fini dello sviluppo e della crescita dell'intero sistema.

Liberalizzazione o campioni nazionali?

Il processo di privatizzazione e di liberalizzazione avviato circa 15 anni fa è stato fortemente condizionato, come ricorda G. Amato nel suo contributo, dalle condizioni della finanza pubblica e dalla delegittimazione dei partiti politici: due fattori diversi che però convergevano nel far ritenere necessario un significativo ridimensionamento della presenza

pubblica nell'economia. Quel processo ha avuto esiti diversi da settore a settore ed è andato via via rallentando sino allo stallo attuale, che vede a livello centrale una sorta di riedizione, sotto diverse spoglie, del sistema delle partecipazioni statali e a livello locale una rinuncia alla riforma, con la conferma di un sistema che tiene ben saldo sotto il comando pubblico una quota importante dell'economia locale, accentuandone anche il carattere, appunto, localistico e impedendo lo sviluppo e la crescita dimensionale, come dimostrano C. De Vincenti, V. Termini e A. Vigneri nel loro contributo.

L'incompletezza dei processi di liberalizzazione e di privatizzazione ha finito per rendere evidenti i costi immediati del processo stesso e per oscurare, invece, i vantaggi, tanto che oggi il clima intellettuale e politico è assai meno favorevole a politiche di liberalizzazione e di privatizzazione di quanto non accadesse 10 o 15 anni fa. Contribuisce a questo nuovo scetticismo anche l'incompletezza del processo di integrazione europea, con mercati rimasti nazionali che fronteggiano una moneta divenuta unica, cumulando così i vincoli derivanti dall'unificazione monetaria con i costi derivanti dalla perdurante partizione dei mercati.

La tentazione di tornare indietro, verso un'economia protetta e sottoposta al comando pubblico, con i settori strategici gestiti in regime di monopolio, che si riaffaccia a volte nel dibattito politico è, però, un'opzione non solo di difficile realizzazione, date le linee evolutive del contesto internazionale, ma anche un'opzione assai costosa, sia perché fa coincidere l'interesse nazionale con l'interesse delle imprese, a scapito di tutti gli altri soggetti, sia perché cristallizza la situazione attuale, impedendo ogni sviluppo ed evoluzione. Ai sostenitori della difesa dell'italianità e dei campioni nazionali si deve ricordare, come fa P. Ranci nel suo contributo, che l'interesse nazionale non necessariamente si identifica con la proprietà nazionale e che i campioni nazionali dovrebbero essere selezionati dal mercato, per le loro capacità, e non dal sistema politico. Si imporrebbero, infatti, così, al sistema produttivo e alle imprese i confini e le dimensioni strettamente nazionali oltre le quali il sistema politico italiano ha difficoltà ad assumere un ruolo attivo, mentre diventa sempre più evidente la necessità di una dimensione almeno europea, se non globale, dei soggetti economici, pena la marginalizzazione del paese e delle sue strutture produttive. Il sistema politico si dovrebbe concentrare, invece che sulla protezione dello *status quo*, sullo sviluppo di politiche che aiutino sia la crescita sul mercato internazionale di soggetti italiani, sia l'attrazione di capitali e imprese sul mercato italiano: il *cloisonnement* aiuta la rendita politica, ma condanna il paese alla marginalizzazione.

Una ripresa della politica di liberalizzazione è quindi necessaria per superare le rendite di posizione che consentono ad alcuni gruppi e settori di mantenere alti i costi a scapito di chi non può sottrarsi: così, per fare un solo esempio, nel settore dell'energia, decisivo per il sistema produttivo, ma anche nel settore delle professioni e dei servizi, dove barriere all'entrata e sistemi tariffari ostacolano la concorrenza e la libertà di scelta.

Una scelta decisa a favore della liberalizzazione, per il suo completamento ove essa è stata iniziata e per la sua estensione ad altri settori, richiede anche un ruolo delle istituzioni concentrato non più sul modello del *command and control*, ma sulla regolazione dei mercati e rende necessaria sia l'adozione di misure di garanzie contro la cattura delle autorità di regolazione, sia uno sforzo deciso per la connessione in rete delle autorità nazionali ai fini di un funzionamento tendenzialmente coerente su tutto lo spazio giuridico europeo. Questa scelta comporta anche, conseguentemente, una riduzione della presenza pubblica diretta nell'economia, sia pure nell'attuale riedizione dello Stato azionista, che corre il rischio di riprodurre, sotto mutate spoglie, alcuni difetti e problemi del vecchio sistema delle partecipazioni statali.

Stato leggero, Stato evanescente e Stato efficiente

La riduzione della presenza pubblica nell'economia non significa affatto che non vi sia bisogno di intervento pubblico. L'intervento pubblico è, invece, necessario, ma deve concentrarsi soprattutto su due linee portanti: produrre o comunque assicurare la produzione di quei beni collettivi essenziali per il sistema produttivo, che nessun altro soggetto è in grado di produrre e garantire le condizioni di funzionamento del sistema nel suo complesso.

Il sistema italiano ha bisogno, per convinzione diffusa e non contestata da alcuno, di aumentare la propria capacità di innovazione, sia per sviluppare nuovi settori produttivi, sia per mantenere le proprie posizioni in quelli tradizionali. La capacità di innovazione di un sistema è strettamente legata allo sviluppo della ricerca scientifica e alla disponibilità di forza lavoro qualificata, senza la quale è impossibile utilizzare a pieno le nuove tecnologie nei processi produttivi e aumentare effettivamente la produttività, oltre i limitati margini di guadagno che ormai permette la moderazione (in alcuni casi la vera e propria contrazione) salariale. Tanto il primo quanto il secondo fattore sono in Italia troppo deboli rispetto alle esigenze del sistema e il loro sviluppo dipende in misura cruciale dall'intervento pubblico, perché solo l'intervento pubblico può permettersi la lungimiranza necessaria per investire risorse senza attendersi ritorni immediati sul breve periodo: qui il ruolo delle istituzioni è irrinunciabile e non sostituibile. I dati illustrati nel contributo di V. Campione sul sistema

d'istruzione mostrano quanto sia necessario un intervento deciso e continuato nel tempo, che punti ad elevare in misura significativa il tasso d'istruzione della popolazione nel suo complesso, mentre il contributo di T. Treu illustra la necessità di una politica del mercato del lavoro non più ridotta nell'angusto orizzonte della flessibilità, ma capace di connettersi con le politiche di formazione e la modernizzazione degli istituti del *welfare*.

Qualsiasi attività produttiva ha, prima di tutto, bisogno di certezza, di regole chiare, di poter prevedere gli effetti dei comportamenti messi in atto. Il sistema italiano ha, allo stesso tempo, troppe regole inutili e manca di regole necessarie. Cominciando da queste ultime, i contributi di F. Vella e di A. Veneziano e A. Zoppini mostrano la necessità di nuove regole che assicurino meno vincoli e più trasparenza nella disciplina dei rapporti tra sistema finanziario e imprese, come anche nella *governance* societaria e pongano finalmente rimedio alla vetustà delle procedure fallimentari, al fine di dare un quadro di regole aggiornato e moderno alle situazioni di crisi dell'impresa.

Sotto altro profilo, il sistema ha bisogno di essere liberato da regole inutili, inadeguate, stratificate in discipline complesse che impongono costi ingenti e ingiustificati alle imprese come ai cittadini e spesso rendono difficile l'efficiente gestione di risorse fondamentali, come dimostra, relativamente alle discipline del territorio e dell'ambiente, il contributo di P. Urbani.

Il lavoro di semplificazione e di eliminazione di queste regole è stato iniziato qualche anno fa, ma, come dimostra il contributo di F. Bassanini, G. Tiberi e S. Paparo, si è arrestato negli ultimi anni, salvo tentare una sorta di *maquillage in extremis* con i recenti interventi del governo in materia di competitività, che si limitano, peraltro, ad una indiscriminata generalizzazione di misure di semplificazione come quella del silenzio assenso. Secondo questo approccio, dovrebbe essere possibile svolgere molte attività semplicemente presentando un'istanza all'amministrazione: e se questa tace, l'autorizzazione si intende rilasciata. Si tratta, però, di una semplificazione solo apparente, perché in effetti si mantiene comunque una sorta di *droit de regard* dell'amministrazione, che può sempre intervenire ed eventualmente bloccare l'attività intrapresa, di modo che il privato o l'imprenditore corre il rischio di fare investimenti e iniziare attività che possono essere in qualsiasi momento bloccate.

Una seria politica di semplificazione amministrativa deve invece apprestare strumenti con i quali sia possibile valutare la necessità e l'idoneità delle regole, eliminare quelle inutili, procedendo a delle vere e proprie liberalizzazioni di attività e, soprattutto, garantire ad imprese e cittadini decisioni certe e tempestive da parte dell'amministrazione. Una buona

amministrazione è un'amministrazione che prende buone decisioni, non un'amministrazione che tace, come dimostra l'esperienza dei sistemi amministrativi più avanzati e più efficienti di quello italiano, perché la certezza e la sicurezza delle condizioni operative sono un bene essenziale per le attività produttive e gli investimenti.

Il processo di integrazione europea ha messo in concorrenza non solo i diversi mercati nazionali, ma anche i sistemi amministrativi nazionali: la semplificazione amministrativa è quindi necessaria sia per garantire la competitività delle imprese italiane, sia per attrarre in Italia imprese di altri paesi. La rilevanza della semplificazione amministrativa risulta ancora più accentuata a seguito del progressivo trasferimento di compiti e funzioni a regioni ed autonomie locali, che può portare, come mostra G. Napolitano nel suo contributo, sia allo sviluppo della semplificazione, sia alla riproduzione di ostacoli e barriere che incidono come costi sul sistema produttivo. E' importante, quindi, che la politica di semplificazione abbia una dimensione nazionale e veda il coinvolgimento di tutte le istituzioni, centrali e locali.

La nuova questione meridionale

Si può uscire dal declino con un Mezzogiorno che non solo non recupera il suo distacco dal resto del paese, ma sembra quasi accentuare la distanza? Sulla risposta negativa c'è consenso diffuso, ma la rilevanza della nuova questione meridionale fatica ad emergere pienamente nell'agenda politica, come mostra G. Manzella nel suo contributo. Qualcosa è andato cambiando negli ultimi anni, con lo spostamento del fuoco della *policy* dal finanziamento *tout court* alla sempre maggiore attenzione alla capacità delle istituzioni locali di progettare e realizzare e con il tentativo di costruire un sistema di incentivi e opportunità fortemente correlato alle politiche di coesione europee. Ma il disegno è lungi dall'essere completato e richiederebbe un rafforzamento del quadro di comando al centro, una politica di finanziamento che dia finalmente attuazione al federalismo fiscale sulla base dell'art.119 della Costituzione e una piena e consapevole assunzione della necessità di garantire, anche nel Mezzogiorno al pari del resto del paese, condizioni di legalità e di erogazione dei servizi essenziali che oggi sono ancora ben lontane dalla media nazionale.

E, infine, la fiducia

Il declino mina in profondità la fiducia: la fiducia di assicurarsi il futuro provvedendosi di un'istruzione adeguata, di trovare un lavoro secondo i propri meriti, di poter rischiare intraprendendo un'attività, di avere una rete di sicurezza che preservi dai rischi. Nel declino ciascuno cerca di conservare i piccoli o grandi vantaggi che ha acquisito, gli esclusi non

vedono possibilità di cambiare la propria situazione, la società si seziona per gruppi sempre più differenziati e impermeabili, ogni cambiamento è percepito come una minaccia, ma senza cambiamento il declino diviene inarrestabile. Un disegno di cambiamento è necessario per contrastare il declino e il lavoro collettivo esposto in questo volume ha provato ad indicare alcuni elementi, parziali ma tuttavia essenziali, di una possibile strategia di contrasto del declino e di costruzione di una politica di sviluppo.