

LUISA TORCHIA

INTRODUZIONE

L'economia italiana è in declino? Si tratta di una domanda ormai ricorrente, posta alla base di indagini giornalistiche e saggi di economisti, affrontata in dibattiti politici e in sedi istituzionali¹.

Il termine declino è, naturalmente, un termine relazionale, che presuppone l'esistenza di una situazione o di una condizione favorevole - nel caso dell'economia di un paese, la crescita e lo sviluppo - rispetto alla quale può misurarsi una diminuzione, una deviazione o addirittura un arresto definitivo.

Nel caso dell'economia italiana la situazione di partenza rispetto alla quale verificare e misurare il declino è essa stessa oggetto di valutazioni contrastanti. Dal "miracolo" del dopoguerra alle crisi degli anni settanta, dai rischi di dissesto provocati da una finanza pubblica dissennata negli anni ottanta alle privatizzazioni con limitate liberalizzazioni degli anni novanta, il sistema produttivo italiano ha sempre trascinato con sé alcune difficoltà strutturali: il divario territoriale, la scarsa qualificazione e il basso livello di istruzione della forza lavoro, una specializzazione produttiva caratterizzata da bassa intensità tecnologica e dimensioni ridotte delle imprese, un sistema di regole vecchio e inadeguato, un sistema istituzionale incapace di decisioni rapide².

Il declino del quale oggi si discute non deriva direttamente da questi difetti strutturali, che sono risalenti nel tempo e non hanno impedito, in passato, periodi e fasi di crescita e di sviluppo.

¹ Fra gli articoli v. quelli apparsi su diversi numeri della rivista *Il Mulino*: di R. FAINI, G. VACIAGO, S. TRENTO, M. FORTIS e A. QUADRIO CURZIO nel n.6/2003, di S. ROSSI nel n.4/2004, di M. SALVATI nel n.5/2004, e di C. TRIGILIA nel n. 6/2004. Fra i volumi più recenti v. G. Toniolo, V. Visco (a cura di), *Il declino economico dell'Italia*, Milano, 2004; G. NARDOZZI, *Miracolo e declino*, Roma-Bari, 2004; R. PETRINI, *Il declino dell'Italia*, Roma-Bari, 2003; L. GALLINO, *La scomparsa dell'Italia industriale*, Torino, 2003; G. TURANI, *Perché abbiamo il peggior capitalismo del mondo*, Milano, 2004. Per una critica dell'analisi in termini di declino v. G. BERTA, *Metamorfosi. L'industria italiana tra declino e trasformazione*, Milano, 2004.

² Si pensi alla rapidissima reazione negli Stati Uniti dopo lo scandalo Enron, con l'approvazione della legge Sarbanes-Oxley e alla incapacità del sistema italiano, dopo il caso Parmalat, di approvare una qualche misura di intervento e regolazione a più di un anno di distanza.

Il sistema produttivo italiano non è, però, più in grado di crescere e assicurare sviluppo *nonostante* gli svantaggi che lo caratterizzano, per diversi ordini di ragioni che impediscono all'Italia non solo di crescere ulteriormente, ma anche di mantenere il livello sinora raggiunto.

Un sistema incapace di migliorare si trova, quindi, in una posizione relativamente peggiore rispetto al passato - e agli altri paesi della stessa area - quando dinamiche interne ed esterne accentuano il peso degli svantaggi e non consentono più di ricorrere ai rimedi (più o meno palliativi) di sempre.

I cambiamenti nello stato e nello sviluppo delle tecnologie, la nuova divisione internazionale del lavoro, la mutata dinamica demografica, i vincoli alla finanza pubblica e alla politica di cambio, per citare solo alcuni fra i fattori di contesto più rilevanti, rendono più gravi gli handicap tradizionali del sistema italiano e impongono un'azione decisa di contrasto, se si vuole evitare che il declino divenga ineluttabile o irrimediabile.

Tanto i termini complessivi del problema, quanto l'articolazione delle possibili soluzioni non si prestano, naturalmente, a facili semplificazioni, a meno di volersi illudere con i libri dei sogni *d'antan* o a voler sostituire la comunicazione di slogan alla comprensione della realtà, come va di moda nel terzo millennio³.

I contributi raccolti in questo volume non propongono quindi nè un esame esaustivo di tutti i profili connessi con la tematica del declino, nè un elenco infinito di progetti, politiche ed interventi anti-declino. Gli autori affrontano, invece, senza pretesa di completezza, alcune questioni fra quelle ritenute più rilevanti, attraverso un fuoco di analisi comune, al di là delle diverse specializzazioni scientifiche e professionali: il rapporto tra istituzioni ed economia.

La scelta di questo specifico fuoco di analisi è dovuta a due diverse convinzioni, l'una di carattere generale e la seconda di carattere specifico.

Sul piano generale, il rapporto tra economia, istituzioni e regole è essenziale nel plasmare i caratteri e i tratti distintivi di ogni sistema economico nazionale, ivi compresa la sua capacità di integrazione ed interazione con quanto avviene fuori dai confini nazionali. Le istituzioni e le regole sono quindi, inevitabilmente, al tempo stesso parte del problema e parte della soluzione.

Sul piano specifico, le possibili strategie di contrasto al declino e di promozione della crescita e dello sviluppo possono, in via ipotetica, attribuire alle istituzioni pubbliche due diversi possibili ruoli: un intervento pubblico diretto nell'economia, con assunzione di attività e forte

³ M. PERNIOLA, *Contro la comunicazione*, Torino, Einaudi, 2004.

spesa di risorse, oppure un intervento pubblico indiretto, mediante la determinazione di regole e il controllo sul rispetto di quelle regole.

La prima strada è oggi largamente preclusa, quale soluzione generalizzabile, oltre che dalla scarsità delle risorse disponibili, dall'esperienza storica, che ha dimostrato come l'intervento pubblico diretto in economia può dare buoni risultati se limitato temporalmente e dotato di obiettivi molto specifici, mentre l'affermazione (o rivendicazione) in termini generali di una presenza pubblica nell'economia si presta rapidamente a degenerazioni e sovracosti dei quali la nostra storia recente porta triste e onerosa testimonianza. La scelta a favore del mercato e della concorrenza come condizioni normali per la fornitura di prodotti e servizi è stata compiuta con nettezza, del resto, dall'Unione europea, ferma restando la necessità, anche nel contesto europeo, di un intervento pubblico finalizzato alla produzione di quei beni – come la ricerca, o la tutela dell'ambiente, o la sicurezza – inadatti ad essere prodotti e venduti sul mercato.

La seconda strada - la determinazione di regole e l'*enforcement* di un quadro di regole chiaro e riconoscibile - è dunque da ritenere preferibile per i suoi minori costi e per la maggiore flessibilità e possibilità di adeguamenti al mutare, sempre più rapido, delle circostanze e delle condizioni.

La scelta di questo fuoco di analisi ha portato a privilegiare alcuni temi rispetto ad altri, in ragione del loro particolare rilievo per quel che riguarda il rapporto tra istituzioni ed economia, trascurandone altri che sarebbero sicuramente rilevanti all'interno di una complessiva strategia di contrasto al declino - per fare solo due esempi: le politiche fiscali e le politiche infrastrutturali - ma per i quali prevalgono i profili di merito della *policy* - quale fisco, quali infrastrutture - rispetto ai profili di scelta dell'approccio regolativo.

A questa prima delimitazione di campo derivante dal fuoco di analisi prescelto, se ne aggiunge una seconda, derivante dalla convinzione comune a tutti gli autori che una strategia di contrasto del declino passi necessariamente per l'aumento della competitività del sistema produttivo italiano e che ciò richieda innanzitutto un maggior grado di apertura del sistema, l'eliminazione delle rendite di posizione, la ripresa e lo sviluppo di politiche di liberalizzazione che consenta di mobilitare ed attrarre nuove energie.

I risultati di questa doppia scelta sono illustrati analiticamente nei diversi contributi e sono sintetizzati e discussi, nel loro insieme, nelle conclusioni.

Il lavoro si apre con l'esame dei termini e degli indicatori economici del declino, che fornisce un quadro di riferimento comune, al quale seguono tre parti.

Un primo gruppo di contributi è dedicato all'esame del grado di avanzamento delle politiche di privatizzazione e di liberalizzazione del sistema produttivo italiano, dei loro limiti e dei possibili sviluppi. Lo stesso tema è poi svolto in relazione a due settori specifici particolarmente rilevanti, come i servizi energetici a rete e i servizi pubblici locali.

Seguono alcuni contributi dedicati all'analisi delle regole, delle condizioni e dei fattori che assumono particolare peso e capacità d'incidenza rispetto al sistema produttivo. Si illustrano, così, prima le possibili strategie di semplificazione della regolazione pubblica in generale, sia a fini di "alleggerimento" degli oneri sulle imprese e sui cittadini, sia a fini di miglioramento della qualità della regolazione stessa e si prendono in esame, poi, alcuni settori particolarmente rilevanti, come il mercato del lavoro, la formazione e l'uso del territorio.

Si affronta, poi, il tema del "deficit" di regolazione, che rileva specie per quel che riguarda i rapporti fra sistema produttivo e sistema finanziario, la riforma (da attuare) del diritto societario e quella (da realizzare) del diritto fallimentare.

Un ultimo gruppo di contributi è dedicato, infine, all'analisi delle questioni legate alla differenziazione territoriale, con particolare riferimento sia alla situazione del Mezzogiorno, sia ai rapporti tra federalismo ed economia.

Nelle conclusioni si tenta, infine, di fornire un quadro sintetico d'insieme dei punti di approdo del lavoro svolto.