

L'economia italiana in declino: elementi di diagnosi e interventi per la competitività e la crescita

di Stefano Micossi

Frascati, 27 maggio 2005

1. La natura della crisi economica italiana

Dopo oltre dieci anni di crescita modesta e declinante del reddito e della produttività, è ormai innegabile un marcato declino economico dell'Italia dovuto a cause strutturali. Il declino nasce essenzialmente da cause interne; i mutamenti nel quadro internazionale – con l'accelerazione del cambiamento tecnologico e la concorrenza accresciuta dei paesi emergenti nei settori tradizionali – hanno aggravato i problemi, ma non li hanno determinati.

La politica economica può intervenire sulle cause del declino, purché sappia identificare correttamente gli obiettivi e i metodi d'intervento; ciò richiede una rottura drastica con le politiche del passato. Al cuore del problema stanno tre fenomeni: la rigidità nell'impiego delle risorse, lo stato della finanza pubblica, il degrado delle istituzioni.

La rigidità degli impieghi del capitale e del lavoro - Nell'ultimo ventennio la struttura dell'economia italiana è mutata pochissimo nell'industria, nella distribuzione, nella finanza, nel turismo, nelle professioni. Tale rigidità ha precise origini nelle protezioni garantite attraverso la variazione periodica del cambio, le barriere normative e sindacali all'ingresso e all'uscita nei diversi settori, i sussidi dello stato. L'ingresso del capitale straniero è ostacolato in ogni modo. Così, si è creato un distacco crescente, rispetto ai paesi avanzati, nella dimensione d'impresa, nella specializzazione produttiva, nella qualità e nel costo dei servizi alle imprese, nel contenuto di management e tecnologia delle diverse attività. Essendo deboli rispetto ai concorrenti esteri, settori e categorie continuano a chiedere protezione, che un sistema politico debole e frammentato spesso concede; così, invece di aggredirla, trasciniamo la malattia e continuiamo a peggiorare.

L'instabilità fiscale – Dopo oltre un decennio dalla crisi finanziaria del 1993, il debito pubblico resta superiore al PIL; l'incapacità di contenere la spesa pubblica corrente continua a richiedere manovre annuali di correzione dei conti; la cattiva qualità della spesa rende insopportabile l'onere delle imposte, che peraltro non si riesce a ridurre in maniera durevole. Non siamo riusciti a frenare le spese correnti, che anzi sono aumentate in rapporto al PIL (Figura 1); il contenimento dei disavanzi pubblici è ricaduto sugli investimenti pubblici, con seri danni per le infrastrutture e la qualità dei servizi pubblici. Il deterioramento del saldo primario dei conti pubblici (ancora Figura 1) e il moltiplicarsi di provvedimenti straordinari di prelievo hanno minato la credibilità della politica di bilancio, creando timori di aumenti futuri delle imposte e inducendo gli investitori e i consumatori a rinviare le decisioni di spesa. L'evasione fiscale rimane altissima, aggravando gli oneri di coloro che non possono sfuggire al fisco e indebolendo la legittimità del sistema fiscale.

Il degrado istituzionale – La crescita richiede un quadro istituzionale favorevole all'impresa e all'assunzione del rischio: ne fanno parte norme giuridiche semplici e trasparenti, che assicurino l'efficace tutela dei creditori e dei risparmiatori; una buona amministrazione, neutrale rispetto alla politica e agli interessi economici; una giustizia efficace. Evidentemente siamo lontani dall'obiettivo. Vanno sottolineati, qui, un vizio antico e un problema recente. Il vizio antico è quello di non aver mai veramente voluto sviluppare per l'economia un sistema forte di regole, uniformemente applicate da autorità indipendenti dalla politica. Al fondo, resiste l'idea che i processi economici vadano gestiti

attraverso l'intervento diretto e la costituzione di coalizioni di interessi economici "amici". Il problema recente è l'invasione della politica nell'amministrazione, attraverso l'occupazione massiccia dei posti con funzionari "partigiani".

2. Gli interventi per la crescita: anzitutto, rafforzare le istituzioni

L'economia di mercato non si sviluppa in condizioni di libertà "selvaggia", ma richiede buone regole e buone istituzioni per applicarle: in una parola, una buona qualità dello stato in tutte le sue manifestazioni.

"Qualità" dello stato è nozione diversa da "quantità" o estensione dell'intervento pubblico. Nella Figura 2, l'estensione dello stato, misurata dal rapporto tra la spesa pubblica e il PIL, è sull'asse orizzontale; l'efficacia dello stato è rappresentata sull'asse verticale da un indicatore composito della qualità dell'amministrazione e dei servizi pubblici elaborato dalla Banca Mondiale.

Dunque, il problema dell'intervento pubblico nell'economia si scompone in due dimensioni. Si può discutere "quanto stato" si vuole avere: spesa pubblica più elevata può significare più servizi e più redistribuzione, ma anche maggiori carichi fiscali, che scoraggiano il lavoro e l'investimento.

Inoltre, a parità di spesa, uno stato più efficace, fornendo migliori servizi, rende meno dannose per la crescita le imposte necessarie a finanziare la spesa.

Come si può vedere nella Figura 2, rispetto all'Europa, gli Stati Uniti hanno meno spesa pubblica, rispetto al PIL, ma le istituzioni sono efficaci e assicurano il rispetto delle leggi, il pagamento delle imposte e la punizione degli imbrogliatori – come ad esempio dopo gli scandali finanziari dei primi anni Duemila. Gli altri paesi dell'Unione europea, hanno livelli di spesa comparabili, anche superiori, all'Italia, ma la qualità delle istituzioni è simile a quella degli Stati Uniti; crescono meno degli Stati Uniti e hanno in cambio una società più "solidale".

L'Italia si caratterizza per livelli della spesa pubblica e dei carichi fiscali tra i più elevati, mentre l'efficacia delle sue istituzioni si colloca al livello della Thailandia. Questa è una ragione fondamentale delle sue difficoltà di crescita e, allo stesso tempo, delle aree crescenti di esclusione e ingiustizia nella società. Il problema della qualità delle istituzioni richiede un'azione diffusa e prolungata nel tempo; senza un forte, visibile impegno politico e uno stretto coordinamento dell'azione di governo a questo fine esclusivo, i risultati non verranno. Senza cercare di fare l'elenco completo, gli interventi necessari includono la riduzione del numero delle leggi e la semplificazione della burocrazia; il funzionamento della pubblica istruzione, dell'amministrazione delle finanze e della giustizia. Il cattivo funzionamento della giustizia appare particolarmente dannoso, perché mina alla base la certezza del diritto e genera comportamenti opportunistici con effetti economici distruttivi. E' urgente ricostruire la "terzietà" e l'indipendenza dell'amministrazione rispetto alla politica. L'amministrazione, le autorità (un tempo) indipendenti, gli enti economici pubblici, gli stessi organi costituzionali di garanzia sono stati invasi da personale di nomina politica, sempre più spesso diretti esponenti della politica alla ricerca di un posto. Il fenomeno si è accompagnato all'attribuzione di retribuzioni sproporzionate alla dirigenza e ai vertici degli enti pubblici, alle quali gli organi politici che dovrebbero controllare acconsentono di buon grado. Ciò mina alla base il buon funzionamento delle istituzioni e la loro legittimazione agli occhi dei cittadini. Analogamente, occorre ristabilire un'effettiva separazione della politica dagli interessi economici. Nell'ultimo decennio gli esempi deteriori di commistione tra politica e interessi economici si sono moltiplicati: enormi operazioni di cessione di aziende e proprietà pubbliche in condizioni quanto meno opache; cordate per la conquista di società di servizio sostenute da politici e amministratori, nazionali e locali; per non parlare delle pratiche diffuse a ogni livello di governo per la distribuzione di appalti e forniture pubblici a società "amiche". Non può sorprendere che ciò si traduca in fenomeni sempre più estesi di corruzione. I costi di inefficienza sono altissimi; ma l'effetto più dirimpante è che le normali regole dell'economia – la concorrenza e l'applicazione imparziale delle regole e delle sanzioni – spesso vengono sospese grazie all'aperta protezione della politica.

3. Gli interventi per la produttività

La bassa crescita della produttività e il ritardo tecnologico dell'economia italiana hanno origine principalmente nella chiusura dei mercati alla concorrenza e nelle rigidità derivanti dal quadro normativo, i sussidi pubblici e il sistema di tutela della disoccupazione. La soluzione non può venire da interventi occasionali né estemporanee distribuzioni di denaro pubblico, ma solo da un'azione di lunga lena che apra i mercati alla concorrenza e acceleri l'integrazione internazionale.

Aprire i mercati – La produttività e l'innovazione possono svilupparsi solo in un ambiente economico favorevole all'impresa, aperto e concorrenziale, nel quale il capitale e il lavoro possano muoversi liberamente dalle attività in declino a quelle in espansione e gli incentivi privati non siano distorti dall'intervento pubblico. Le difficoltà dell'industria derivano principalmente dall'inefficienza dei settori chiusi alla concorrenza e dagli alti costi imposti dai monopolisti; gran parte del ritardo di produttività del nostro paese è spiegato, in effetti, dal comparto dei servizi. L'aumento eccessivo dei prezzi dei servizi (Figura 3) è anche responsabile del continuo peggioramento della competitività di prezzo dei nostri prodotti industriali.

Dunque, l'apertura alla concorrenza deve riguardare tutti i servizi: la distribuzione commerciale, i trasporti, le banche e le assicurazioni, i servizi a rete regolati, i servizi alle imprese e quelli alle persone. Per i servizi a rete regolati, l'apertura alla concorrenza è realizzabile dando piena attuazione alle direttive europee già in vigore ed estendendone l'applicazione anche ai servizi pubblici locali. Per i servizi privati, servono nuove norme di tipo generale, che vietino all'origine ogni restrizione all'ingresso non strettamente giustificata da interessi pubblici: cadrebbero così gran parte dei regimi di autorizzazione e licenza all'esercizio di attività, così come le molte restrizioni all'esercizio delle professioni (tariffe minime, divieto di operare in forma societaria, ecc.).

Una rete di sicurezza per la mobilità – L'apertura alla concorrenza incoraggia l'investimento e la fiducia, ma può comportare nel breve termine rilevanti costi occupazionali. Il sistema esistente per il sostegno dei disoccupati è del tutto inadeguato, perché tende a difendere il posto di lavoro e perché non copre le esigenze di molti comparti (servizi). Servirebbe un sistema generalizzato di sostegno temporaneo a chi perde l'attività o il lavoro, finanziato con fondi pubblici e privati (con principi assicurativi), capace di offrire una combinazione di sostegni al reddito, formazione, credito per le nuove imprese e iniziative, piattaforme di accesso alla tecnologia, assistenza gestionale e organizzativa.

Il ruolo del settore pubblico - Il settore pubblico può contribuire alla crescita e alla competitività in vari modi; è anche utile intendersi su quello che esso non può fare.

Il settore pubblico non può sostenere in maniera permanente la crescita aumentando la spesa pubblica o il disavanzo. Al contrario, serve un programma pluriennale di riequilibrio della finanza pubblica, coraggioso e realistico, capace di ristabilire la fiducia. Senza di esso, i mercati ci puniranno innalzando il costo del debito pubblico; gli investitori continueranno a latitare, nel timore di nuove imposte; i consumatori rinvieranno gli acquisti di beni durevoli.

Nella Tabella 1 riporto i risultati di un semplice esercizio di simulazione della finanza pubblica in un arco quinquennale (di legislatura), che mette in evidenza le scelte da compiere. In questo esempio, si ipotizza una crescita costante del PIL nominale al 4 per cento. Dal lato delle spese ho fermato la crescita delle spese per il personale pubblico all'1 per cento annuo, ho lasciato crescere le spese per le pensioni e la sanità a un tasso uguale a quello del PIL nominale e ho innalzato all'8 per cento la crescita degli investimenti pubblici. Quanto alle entrate, ho ipotizzato un aumento di due punti della pressione fiscale. Come si può vedere, un quinquennio di questa medicina porterebbe il debito pubblico al valore del PIL e, soprattutto, garantirebbe una stabile discesa negli anni seguenti, grazie al cospicuo avanzo primario.

L'esercizio non è irrealistico; ma la sua attuazione potrebbe richiedere, ad esempio, una riduzione del personale pubblico e (leggeri) interventi di contenimento della dinamica delle pensioni e della spesa

sanitaria. Se non si vogliono alzare le imposte, o addirittura si vuole abbassarle, bisogna frenare di più la crescita delle spese. Se si vuole spendere di più, occorre innalzare le entrate anche di più che nel mio esercizio. Queste scelte vanno rese esplicite – attraverso il DPEF – e vanno spiegate chiaramente all’opinione pubblica.

Gli interventi per la tecnologia e l’innovazione – Il settore pubblico non è in grado di scegliere la direzione dello sviluppo tecnologico né di promuovere direttamente l’innovazione. Né, tanto meno, tocca allo stato – come spesso si sente dire – di orientare lo sviluppo industriale. Pertanto, la prima cosa da fare sarebbe di interrompere l’autentico fiume di sussidi e incentivi a singoli operatori (Tabella 2), che servono solo a creare dipendenza e irrigidire l’economia. Se i mercati sono aperti, il capitale può entrare liberamente e c’è credito per le buone iniziative, nasceranno e cresceranno anche molte buone imprese. L’eliminazione del fiume degli aiuti e dei sussidi potrebbe consentire di ridurre in misura significativa le imposte sulle imprese, che restano troppo alte nel confronto internazionale. In positivo, lo stato può contribuire ad aumentare l’utilizzo di nuove tecnologie e l’innovazione in vari modi, che non implicano distribuzione diretta di denaro ai privati, ad esempio:

- (i) Investendo in infrastrutture e ricerca di base; peraltro l’aumento della spesa per la ricerca dovrebbe accompagnarsi a un miglioramento dell’efficacia e dei meccanismi di selezione dei progetti, al momento assai scadenti;
- (ii) Applicando rigorosi standard di qualità – legati ad esempio all’applicazione di nuove tecnologie o metodi innovativi di gestione – e meccanismi competitivi negli appalti di opere e nelle forniture pubbliche (la qualità della domanda pubblica);
- (iii) Promovendo elevati standard ambientali e di gestione del territorio, attraverso la normativa, lo sviluppo di *partnership* pubblico-privato e altri meccanismi cooperativi;
- (iv) Promovendo a ogni livello dell’amministrazione meccanismi pubblici di *benchmarking* della qualità e dei costi dei servizi, sotto il controllo degli utenti.

Conclusioni

Le origini del declino italiano non sono ignote né incomprensibili; la malattia è conosciuta e sono conosciuti i rimedi. Altri ne hanno sofferto prima di noi: alcuni ne sono usciti più forti e vitali, altri si sono avvitati in lunghi cicli di stagnazione, riduzione degli standard di vita e degrado della convivenza civile. Le scelte da compiere non sono facili. Serve un vero e proprio cambiamento di paradigma nella gestione della politica economica centrato, come ho cercato di descrivere, sul rafforzamento delle regole e l’apertura dei mercati. Lo stato e la politica non devono intervenire nel gioco o scegliere i giocatori; devono invece delimitare bene il campo di gioco e provvedere buoni arbitri.

Gli indirizzi di governo devono essere stabili nel tempo e prevedibili. Servono sacrifici, ma politiche ben disegnate possono renderne il costo più sopportabile.