

# L'urgenza di una visione del futuro

Schede su debito pubblico e crescita

**Salvatore Biasco**

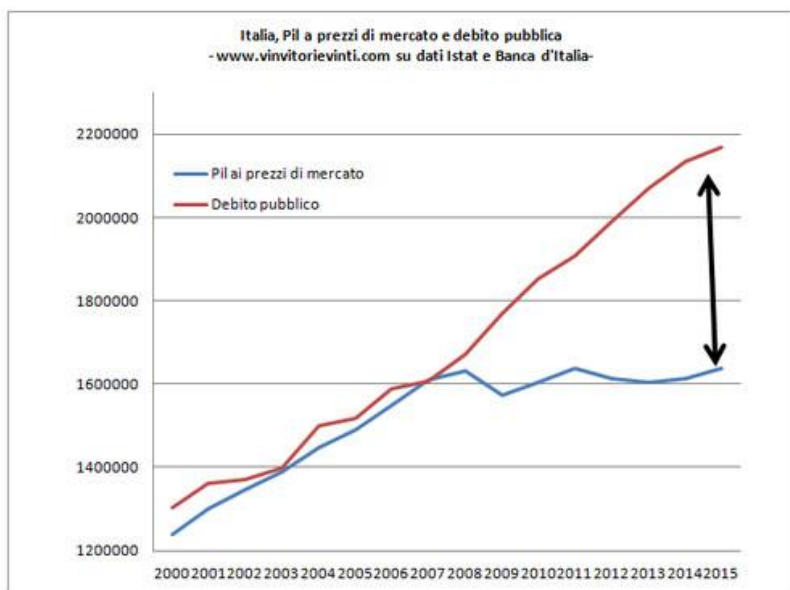
Tento nella parte iniziale di dare elementi che consentano di avere un quadro intuitivo della situazione circa le difficoltà che l'Italia può trovare nella gestione del suo handicap principale, il debito pubblico. Il cammino può essere gravoso. Vedremo quindi se sono concepibili scorciatoie, concludendo su questo punto in modo molto scettico. Da questa introduzione esce una conclusione alquanto scontata (che chi ne è già convinto può assumere direttamente saltando a piè pari la parte iniziale): non ci resta che crescere. Ma per questo occorre progettare il paese. Vedremo per schede le direzioni in cui cercare le vie di uscita di una sostenibile crescita di lungo periodo. Ci stiamo andando?

La sinistra può promettere di governare il rientro dal debito con equità (qui però la parte equitativa è assente), di condurlo efficientemente e di far funzionare la macchina, ma le è imposta un'operazione verità su quanto sia lungo e difficoltoso tale rientro. Non lacrime e sangue, ma neppure la vendita di illusioni, che suscitino attese che non si possono realizzare.

## Situazione prospettica

A fine 2015 il nostro debito pubblico era il 132,4 rispetto al Pil, il Pil nominale dell'Italia, a fine 2015, era di 1636 miliardi di euro; mentre a fine 2007 (ossia l'anno precedente l'inizio della crisi) era 1612 miliardi di euro. Quindi, in 8 anni il PIL è aumentato di appena 24 miliardi in termini nominali.

Il debito a fine 2007 era pari a 1606 miliardi, mentre a fine 2015 ammontava a 2170 miliardi. Quindi in 8 anni + 564 miliardi di euro. Ecco la dinamica



Facciamoci un'idea semplificata di quanto velocemente il rapporto debito/Pil possa decrescere. Poniamo l'ipotesi che il debito nominale rimanga fermo (cioè che il bilancio pubblico sia in pareggio e non aggiunga nuovo debito) e che il nostro Pil cresca in termini nominali del 2% l'anno. Il 132,4 si rapporta dopo un anno non più a 100 ma a 102 e quindi

$$132,4/102 = 129,8$$

Continuando a crescere al 2%: dopo 10 anni si rapporta a 121,9 e allora:

$$132,4/121,9 = 108,6 \quad (\text{nel } 2025)$$

A questi ritmi occorrono circa 14 anni perché il debito raggiunga il 100% del Pil nominale (nel 2029). Eppure i dati di riferimento non sono prudenziali. Oggi il Pil reale sta crescendo allo 0,8% e la crescita dei prezzi è negativa; il bilancio non è affatto in pareggio.

Sempre per orientarci a spanne, tiriamo in ballo le modalità con cui un debito sale o scende: questo dipende da quanti interessi vengono pagati e da quant'è il surplus primario (entrate meno uscite senza conteggiare gli interessi). In simboli:

$$(D_1 - D_0) = (T_1 - G_1) + i(D_0)$$

dove  $(D_1 - D_0)$  è la variazione del debito tra il tempo 1 e il tempo 0,  $T$  = le entrate pubbliche,  $G$  = spesa pubblica senza interessi,  $i$  = tasso medio di interesse sul debito

Con passaggi semplicemente aritmetici da questa semplice identità sulla crescita del debito si arriva a una relazione equivalente che ci dice che la (de)crescita ( $x$ ) del rapporto Debito/Pil ( $D/Y$ ) dipende dalla differenza tra i tassi di interesse sul debito ( $i$ ) rispetto al saggio di crescita del Pil nominale ( $g$ ), oltre che dal surplus primario  $(T-G)/Y$  in percentuale del Pil.

$$-x = (i-g)(D_0/Y_0) - (T-G)/Y_1$$

Possiamo rovesciare la relazione e rendere la decrescita annuale del rapporto debito/Pil (cioè  $x$ ) una variabile obiettivo della politica economica e vedere quanto quell'obiettivo necessita in termini di surplus primario<sup>1</sup>.

$$(G - T)/Y_1 = (i - g)(D_0/Y_0) - x$$

Supponiamo che l'obiettivo sia di scalare il debito di 2 punti l'anno ( $x=2$ ). Partendo da 132 occorrono 16 anni per arrivare a 100%: non un obiettivo particolarmente ambizioso. Di quale surplus primario abbiamo bisogno? Dipende dalle ipotesi che facciamo sui (tassi di interesse) e sul saggio di crescita del reddito nominale  $g$ . Oggi il tasso di interesse medio sul debito è circa 3,5% (2015) ma è in decrescita perché i bassi tassi di interesse odierni consentono di sostituire il debito in scadenza, specie quello emesso anni fa, con nuovo debito meno oneroso. Da 74 miliardi euro pagati in interessi nel 2014 si è passati a circa 69 nel 2015 e si dovrebbe arrivare a 67 nel 2016 (nonostante la crescita assoluta del debito): comunque il doppio di quelli pagati da Francia e Germania), che dispongono di 30-35 miliardi in più di noi da destinare nel loro bilancio pubblico a spese sociali o di sviluppo e a detassazione. La nostra crescita nominale del reddito (crescita reale più crescita dei prezzi) non arriva all'1%. Oggi  $i - g$  è circa uguale a 2,5. Considerando: a) che i tassi medi si abbasseranno finché il debito sostituito costa meno di quello emesso in passato (il che varrà ancora per qualche anno, pur scontando che primo a poi i tassi di interesse internazionali invertiranno la rotta), che b) l'inflazione (con qualche ottimismo) si alzi e che c) la crescita del reddito migliori, poniamo a 1,5-1,0 la differenza tra  $i$  e  $g$ .

Siamo, ovviamente, in un esercizio di orientamento. Se  $i - g = 1,5$  si parte da un surplus primario nel primo anno pari al 4% del reddito necessario a ridurre di 2 punti  $D/Y$ <sup>2</sup>, che diventa il 3,8% dopo 6 anni (quando il rapporto debito Pil è a 120) e è il 3,5% quando dopo 16 anni raggiungiamo il 100% (il surplus primario necessario a scendere di 2 punti l'anno si riduce man mano perché si applica a un debito/Pil in riduzione<sup>3</sup>)

Se  $i - g = 1,0$  (ci arriveremo? e comunque non da subito, com'è nell'esercizio) si parte da un surplus primario pari al 3,3% del reddito nel primo anno, che diventa il 3,2% dopo 6 anni quando il rapporto debito Pil è a 120<sup>4</sup> e il 3,0% quando dopo 16 anni raggiungiamo il 100%

Quanto costa tenere il surplus primario per anni attorno al 3-3,5% annuo, che pure non corrisponde a un obiettivo né ambizioso né veloce di decrescita relativa del debito? Molto. Basta osservare dalla figura che l'Italia ci è riuscita solo nell'epoca del primo governo Prodi (anche in virtù delle entrate da privatizzazioni e pagando ciò con una sconfitta elettorale). Oggi il surplus primario viaggia attorno all'1,5% e siamo l'unico paese europeo in cui è attivo.

---

<sup>1</sup>  $(G - T)/Y_1 = (i - g)(D_0/Y_0) - x$

$x$  è l'obiettivo. Se lo poniamo a zero, vuol dire che vogliamo tenere costante il rapporto debito/Pil. Se lo poniamo a 2 vogliamo diminuire di due punti il rapporto debito/Pil e così via.

<sup>2</sup>  $1,5 (1,32) + 2$  da per  $x$  il valore di 4

<sup>3</sup> Dopo 16 anni con  $D/Y = 100$  si ha  $3,5 = 1,5 (1,00) + 2$

<sup>4</sup>  $2,0 = 1,0 (1,20) + 2$

## PRIMARY SURPLUS

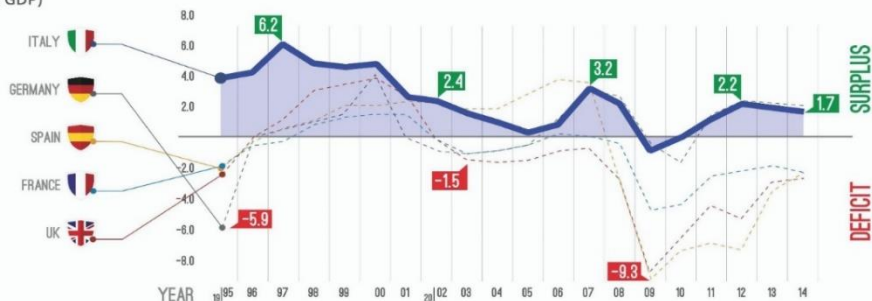
The primary surplus in the Italian public finances is one of the highest in the world, and the most stable among EU Member States over the last 20 years

www.mef.gov.it MEF

#prideandprejudice 1/6

## GOVERNMENT PRIMARY BALANCE OF 5 MAJOR EU COUNTRIES: 1995-2014

(% GDP)



## GOVERNMENT PRIMARY BALANCE, YEAR 2013 (PCT OF GDP)



Source: Ameco - European Commission

## CONSUNTIVO E PREVISIONI DEL GOVERNO

### TAVOLA I.1: INDICATORI DI FINANZA PUBBLICA (in percentuale del PIL) (1)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>QUADRO PROGRAMMATICO</b>						
Indebitamento netto	-3,0	-2,6	-2,3	-1,8	-0,9	0,1
Saldo primario	1,6	1,6	1,7	2,0	2,7	3,6
Interessi	4,6	4,2	4,0	3,8	3,6	3,5
Indebitamento netto strutturale (2)	-0,8	-0,6	-1,2	-1,1	-0,8	-0,2
Variazione strutturale	-0,1	0,2	-0,7	0,1	0,3	0,6
Debito pubblico (lordo sostegni) (3)	132,5	132,7	132,4	130,9	128,0	123,8
Debito pubblico (netto sostegni) (3)	128,8	129,1	129,0	127,5	124,7	120,6
Obiettivo per la regola del debito (4)				123,6		
Variazione cumulata del saldo primario			0,0	-0,4	-0,6	-0,3
Proventi da privatizzazioni		0,4	0,5	0,5	0,5	0,3
<b>QUADRO TENDENZIALE</b>						
Indebitamento netto	-3,0	-2,6	-2,3	-1,4	-0,3	0,4
Saldo primario	1,6	1,6	1,7	2,4	3,3	3,9
Interessi	4,6	4,2	4,0	3,8	3,6	3,5
Indebitamento netto strutturale (2)	-0,9	-0,6	-1,3	-0,8	-0,1	0,1
Variazione strutturale	-0,2	0,2	-0,7	0,5	0,7	0,2

## Scorciatoie

Il cammino è gravoso. Ci sono scorciatoie? Nella letteratura e in una certa opinione radicale ne troviamo alcune. Ma nessuna è realistica

**a) Patrimoniale straordinaria (una tantum)** Vediamo in modo sintetico i pro e i contro

### **contro**

*La definizione base imponibile complessa e difficile. E' necessario prima varare una riforma del catasto*

*La messa in pratica è complicata*

*I costi politici sono elevati. Quel partito che si presentasse con un programma di patrimoniale straordinaria perderebbe le elezioni e il governo che la varasse non sarebbe riconfermato*

*Se è progressiva, l'aliquota marginale è elevatissima. Dipende da quanto si vuole raccogliere (con 300 mld di euro si porterebbe il rapporto D/Y al 115%), neppure un risultato impressionante. Per arrivare al 100% occorrono circa 500.mld di euro. E' difficile gestire un'imposta straordinaria riferendola al patrimonio finanziario e immobiliari; per orientamento, riferiamola più realisticamente ai patrimoni immobiliari (circa 6.000 mld di euro, vedi Tabella). Anche nell'ipotesi più blanda (300 mld di gettito), occorrerebbe tassare i patrimoni immobiliari in media al 5%. Supponendo che si dividano gli scaglioni 1/4, ¼, ¼ e ¼ e che il primo sia esente e le aliquote salgano progressivamente, quella marginale sull'ultimo scaglione dovrebbe essere (secondo calcoli a spanne) del 14% e la media dell'ultimo scaglione del 9%. Per intenderci, comporta un pagamento di 90.000 euro per un immobile del valore di 1.000.000 di euro e un pagamento di 30.000-35.000 euro per un immobile del valore di 500.000 euro (che cade nel terzo scaglione)*

*E' vissuta come espropriativa (a meno di "Annibale alle porte"). Dovrebbe essere rateizzata diluendo il suo effetto. Alienerebbe la classe media (quella con patrimonio 50.000-500.000 euro) che in Italia rappresenta 29 milioni di persone (più che in Germania) e pesa per il 47% della ricchezza totale del Paese.*

*Se applicata solo sui capital gain di immobili effettivamente venduti è lentissima ad agire e ha effetti molto ridotti*

*Alleggerisce il vincolo di bilancio dei governi ma l'importante è il dopo? E' possibile che i governi ne approfittino e tutto torni come prima (dove sono finiti i proventi delle privatizzazioni? Perfino la Thatcher se li è mangiati tutti).*

*Non agisce "a parità di altre condizioni", senza cioè ripercussioni su g. Ne risentirebbero negativamente i consumi e la crescita; il mercato immobiliare verrebbe sconvolto.*

*Non è detto che le stime teoriche di gettito siano rispettate: esempio: nell'ultimo dato disponibile (2013), la base teorica imponibile Imu era 2.615 mld, quella reale è stata di 1.844 mld; sono mancati rispetto gettito teorico 5.6 mld)*

### **pro**

*risolve parzialmente problema debito*

*permette risparmio della spesa per interessi*

*fa ripartire politica fiscale e azione congiunturale (se non viene destinata tutta alla riduzione del debito)*

In conclusione: i “contro sono molto più pesanti dei pro. L’imposta può essere più blanda all’1%, darebbe 6 mld l’anno e può essere ordinaria, ma se progressiva questa è solo una media.

<b>ricchezza famiglie italiane Bitalia</b>	2010	2011
<b>a) attività reali</b>	<b>5899</b>	<b>5978</b>
di cui		
abitazioni	4961	5027
terreni	246	247
fabbricati non residenz.	334	341
<b>b) attività finanziarie</b>	<b>3665</b>	<b>3541</b>
di cui		
depositi bancari	657	650
risparmio postale	322	327
titoli pubblici italiani	153	184
obbligazioni italiane	366	375
azioni	613	493
partecipazioni in società o		
quasi società di persone	212	205
fondi comuni investimento	271	248
fondi pensione	221	224
<b>c) passività finanziarie</b>	<b>881</b>	<b>900</b>
<b>ricchezza netta</b>	<b>8683</b>	<b>8619</b>
a) + b) - c)		
ipotesi è di una lieve tassazione patrimoniale ordinaria. Ricchezza delle famiglie, secondo dati BI, è pari a oltre 8 volte reddito disponibile, dato è 8.619 miliardi di euro.		
Se vogliamo escludere titoli di stato detenuti famiglie siamo a 8.619 - 184 miliardi = 8.435		
con altre esclusioni, come contante e altre possibili franchigie (es. depositi e risparmio postale), base imponibile può essere di 6 mila miliardi quindi imposta ordinaria 2 per mille darebbe un gettito annuo di 12 miliardi.		
con esenz, tit pubblici		8435
escludendo contante		8322
e con franchigie		6000
2 per mille		12

**b) Svalutazione, uscita dall’euro** Il ragionamento è ingenuo perché trascura gli effetti a catena sul mercato finanziario, sulle banche, sul credit crunch, e, soprattutto sui valori patrimoniali. Solo un accenno rinviando a quanto già scritto<sup>5</sup>Ù

**Illusione**

<sup>5</sup> La trattazione più completa è nella Lettura Altrimenti ci si può riferire al saggio

*Ragionamento ipersemplicato: uscendo dall'euro riacquistiamo padronanza del cambio e esportiamo di più; anche il bilancio non è più vincolato; possiamo svolgere politiche per la crescita e l'occupazione.*

### **Realtà**

*I tassi di interesse sul nostro debito diventano proibitivi (aspettative di inflazione e default, fine dell'ombrello BCE). Chi aspetta un default sconta tutto questo nei tassi di interesse. Non c'è banca centrale italiana (tornata indipendente) che possa sostenere i corsi in un mercato obbligazionario che per dimensione è il terzo al mondo*

*I possessori del debito già emesso subiscono perdite enormi. Secondo calcoli personali (e in relazione a ipotesi plausibili), i valori obbligazionari potrebbero in media cadere del 50% (cade anche il mercato azionario)*

*Le banche falliscono o quasi e devono essere nazionalizzate (con conseguenze di meno prestiti, economia che si blocca, aumento delle sofferenze, fallimenti di imprese). Anche le famiglie perderebbero e ridurrebbero i consumi (e questo a prescindere dal default, ma in misura più drammatica se questo si verifica). Molti contratti non possono essere ridenominati in lire (ulteriori perdite patrimoniali)*

*Nessuna contromisura funzionerebbe (in particolare, che la Bdl funzioni come prestatore di ultima istanza).*

*Effetto Lehman sull'economia mondiale: nessun operatore si fiderebbe più di nessun altro e l'economia internazionale si bloccherebbe; la situazione delle banche diverrebbe precaria. Effetto safe heaven per la finanza che pone in crisi drammatica le economie emergenti. Con economia mondiale bloccata la domanda per il nostro export crollerebbe, pur con la svalutazione*

*Effetto contagio a altri paesi più deboli*

*Grave recessione e disoccupazione di massa in Italia (e altrove)*

*Tutt'altro che liberi nella gestione del debito e della spesa: più vincolati di prima per molti anni.*

Conclusione: è una grave ingenuità solo pensarci. E' tutto, meno che di sinistra

**c) La mutualizzazione del debito** L'Italia potrebbe giovare della messa in comune dei debiti nell'Unione Europea. Questa mutualizzazione, tuttavia, era molto più importante anni fa quando la garanzia comunitaria avrebbe abbassato di per sé i tassi di interesse (è inutile entrare ora nel dettaglio degli schemi possibili). Il quantitativo easing di Draghi che ha portato i tassi vicino allo zero (e alcuni in negativo) rende oggi questa via meno efficace. Ciò di cui ha effettivamente bisogno l'Italia (ma, con noi, molti altri Paesi dell'Unione) è che almeno una parte dei debiti siano tolti dai conti pubblici (e non solo garantiti). E ciò può avvenire con il conferimento a qualche istituzione (o fondo comunitario), che emetta debito proprio e che tenga le obbligazioni pubbliche come rendita perpetua irredimibile. Oppure, se ne potrebbe fare promotrice la Banca Centrale Europea con i debiti pubblici nel suo portafoglio. Oppure ancora, con qualsiasi schema il cui risultato sia l'abbattimento dei debiti pubblici nazionali accumulati.

Siamo molto lontani da ciò che è possibile ipotizzare oggi nelle condizioni politiche in cui versa l'Unione e nelle condizioni espresse dagli orientamenti delle opinioni pubbliche dei paesi creditori.

## Conclusioni di questa panoramica iniziale

Non abbiamo scorciatoie a disposizione. Se si vuole evitare sofferenze prolungate e di tenere per lungo tempo un surplus primario elevato occorre aumentare la crescita. Molto dipenderà dal contesto esterno (vedere il riquadro), ma molto dipende da noi.

### CONTESTO ESTERNO

#### ***Effetti esterni favorevoli.***

*La Ue che rinsavisce. Non tanto concedendo più flessibilità quanto stimolando direttamente la domanda, anche attraverso il riequilibrio dei conti esterni dei Paesi eccedentari (la Germania ha il 7% di surplus nei conti correnti con l'estero; l'Olanda il 10%). Questi paesi dovrebbero espandere*

*Un po' di inflazione (non troppa), che tuttavia ancora marcia in Italia a ritmi negativi, nonostante i buoni proponimenti di Draghi*

*Ripresa mondiale*

#### ***Effetti esterni sfavorevoli***

*Risalita dei tassi di interesse (oggi abnormemente bassi)*

*Pericoli che incombono sull'economia mondiale; pericoli geo politici, pericoli di instabilità e indebitamento, freno del traino cinese, petrolio). I debiti totali mondiali sono il 280% del Pil totale mondiale. Brexit è l'ultimo degli esempi che rendono instabile l'Europa e l'economia mondiale. Alcuni studiosi sostengono che siamo entrati in una fase di stagnazione secolare*

Il resto per uscire dalla stagnazione sta maledettamente nelle nostre mani. Dobbiamo governare la politica pubblica giudiziosamente, indirizzando in modo intelligente ogni euro che si renda disponibile. Sarebbe un grave errore disperdere fondi in misure che non hanno giustificazione economica (e tentano di ripetere il consenso politico portato dagli 80 euro).

Pur comprendendo le esigenze che ha un governo che si forma di accreditamento e consenso, occorre ricordare che, secondo gli studiosi, il moltiplicatore della detassazione o dei trasferimenti è 0.5-0,8 e quello degli investimenti è 2,5-3 (pagano se stessi con un sovrappiù). La migliore politica sociale è la creazione di posti di lavoro e questi vengono con l'incremento di produzione.

Il governo ascrive a sé l'inversione in Italia della tendenza negativa del reddito (+0,8%) nel 2015 (e più o meno lo stesso incremento si prevede per il 2016 a meno che Brexit non cancelli la ripresa). Tuttavia, Ignazio Visco ha affermato più volte che senza l'intervento della Bce la nostra recessione sarebbe durata fino al 2017 e che gli effetti di quell'intervento sono stimabili in +0,5% l'anno).



E' stato varato un pacchetto di azioni per la crescita che il governo stima avrà effetti annui +0,2% nel breve periodo e +1,0% (!) nel lungo. Ci è stata concessa flessibilità di spesa per 16 miliardi nel 2015 e 11 mld nel 2016. Sono in arrivo 1,4 mld di fondi strutturali extra da destinare. Del piano Junker sono stati impegnati 1,7 mld in 29 progetti che dovrebbero sviluppare una leva finanziaria per 12 mld di euro. Tutto bene, ma...

.....ma: *occorre*

*disegnare le triettorie di sviluppo*

*capire che fare politica industriale non significa risolvere e crisi di impresa, ma definire i settori strategici,*

*definire le missioni strategiche e gli strumenti che le accompagnano*

*produrre programmi mission oriented in un'ottica di lungo periodo, che stabiliscano cosa siamo disposti a pagare per ottenere che cosa*

*curare particolarmente la governance dei processi*

Quello che non possiamo permetterci sono misure estemporanee o porre incentivi qua e là senza un focus. Come è andata finora?. La tabella sotto riassume due anni di leggi di stabilità per il 2015 e il 2016

#### **RIDUZIONI FISCALI**

##### **CALCOLATE DA TWIG SU LEGGI DI STABILITÀ PER IL 2015 E IL 2016**

<b>Imprese</b> (Irap/Costo del Lavoro/ Decontribuzione/ Imu terreni agricoli/Imu imbullinati)	13mld
<b>Lavoratori</b> (80euro /decontribuzione /detassazione premi di produttività)	12mld
<b>Proprietari di immobili</b> (Tasi )	3,7mld
<b>Banche</b> (perdite su crediti)	0,6mld
<b>Autonomi</b> (no tax area da 7,5 a 8)	0,5mld
<b>Consumatori</b> (iva di salvaguardia, accise )	

#### **Consuntivo**

**detasazioni**, (esclusi patent box, nuovi incentivi, iva di gruppo, minori oneri su concessioni) circa 30mld  
**copertura** una tantum e non (da nuove tasse, giochi, rientro dei capitali, iva reverse charge) per -11mld

**quindi: 19 mld di detassazione netta coperta per 17mld da indebitamento**

(non sono stati considerati patent box, la programmata diminuzione dell'ires e irpef, gli stanziamenti per vari bandi, aumento dei costi deducibili per le flotte aziendali, rivalutazione agevolata dei beni. Al contrario non è considerato il recupero da evasione.

**Cosa vogliamo fare del paese? Dove puntiamo? Quale governance dei processi?**

Dobbiamo chiedercelo, aprendo un dibattito nel paese per orientare gli interventi in modo da prefigurare un modello di tessuto produttivo italiano per i prossimi venti anni. Occorre una visione strategica che guardi alla competitività di lungo periodo e informi l'azione delle imprese.

Puntare sulla logistica?

sulla crescita dimensionale delle imprese?

sul brokeraggio tecnologico?

sulla formazione?

su ricerca e sviluppo?

sul Sud?

sulle città?

Sulla P.A?

Per tutto occorre una governance, un orizzonte progettuale, la definizione dello sforzo finanziario.

**Cosa evitare** E' assolutamente indispensabile non disperdere gli aiuti alle imprese senza regia e una visione del futuro dell'industria italiana. Oggi le imprese possono fruire automaticamente (talvolta duplicando) della Sabatini (contributo al finanziamento di qualsiasi tipo di macchinario), del super ammortamento (per acquisti anche in leasing), del bonus lavoro, dei contratti di sviluppo, del patent box, del credito per la ricerca, dell'Ace, oltre che, su base valutativa, del credito d'imposta sugli investimenti al Sud (2016-19) e dei vari bandi nazionali e regionali di incentivazione per scopi vari. Domani (2017) avranno una tassazione sui profitti decurtata (dal 27% al 24%).

Mancano criteri e priorità nella selezione degli interventi e un raccordo tra iniziative regionali e nazionali. Il bando per la crescita sostenibile, aperto il 15-6-2015 si è chiuso una settimana dopo per esaurimento dei fondi. I contratti di sviluppo hanno avuto domande in misura sproporzionata e seguito l'unico criterio di selezione secondo l'ordine di presentazione. Il bando a valere sulla 181/89 (aree in crisi industriale) è in attesa di nuove risorse. Il bando 2016 per il credito d'imposta (che stanziava 617 mln fino al 2019) non ha un focus.

La discontinuità nei bandi e nell'accesso agli strumenti e all'erogazione, oltre che la limitatezza dei fondi pubblici impedisce alle imprese di attuare qualsiasi pianificazione dell'investimento.

Si può comprendere la necessità del governo di determinare un'inversione congiunturale nella dinamica degli investimenti privati, ma il rischio è di disperdere le risorse e premiare spese che sarebbero comunque avvenute.

Ù

**Le azioni di crescita in una prospettiva del futuro**

**a) Logistica e porti.** Su questo versante occorre giocare una partita e creare le condizioni per connetterci alle reti transeuropee (corridoio Alpi-Reno, corridoio Scandivavia – Adriatico, corridoio mediterraneo, la Berlino-Palermo) e per catturare il traffico di merci che oggi è appannaggio degli scali dell'Europa del Nord e che domani potrebbe avere nei porti del Nord Italia uno scalo diretto nel Mediterraneo. Il raddoppio del canale di Suez che consente il passaggio a navi fino a 18.000 teu (container standard da 30 piedi), l'apertura recente della galleria ferroviaria del Gottardo e quella prossima del Ceneri aprono nuove prospettive se i porti italiani si attrezzano (specie Genova, Savona e La Spezia) a accogliere navi di grandi dimensioni e se gli investimenti ferroviari riflettono l'importanza strategica dei porti commerciali. Con l'obiettivo: non solo di allargare i traffici, ma di spostarli dalla strada alla ferrovia e al mare.

L'Italia potrebbe essere l'hub naturale di Svizzera, Alsazia, Baviera, Baden Wuettemberg. Oggi una parte consistente delle esportazioni del Nord del Paese è incanalata per i porti del Nord Europa. Si stima che il 70% dei prodotti finiti, semilavorati e materie prime provenienti dall'Oriente e che arrivano nel Nord Italia passa attraverso hub e operatori logistici stranieri (mentre da noi passa solo il 13% del traffico merci via mare dell'Unione Europea). La CdC di Monza stima in 200 ml di euro l'indotto per l'Italia per la sola nuova galleria del Gottardo.

Bene il Piano per la Logistica e i Porti e bene l'accordo recente del Governo con le Regioni Piemonte, Liguria e Lombardia, ma non devono rimanere esercizio retorico. Il valico del Giovi (Genova-Novara-Milano) non sarà completato nel 2021 come previsto (ora al 9%, di avanzamento con 2,2 mld reperiti contro 6,2 necessari), anche il collegamento Savona-Vado non è completato ed è indietro la piattaforma di Orbassano con i collegamenti ferroviari necessari, manca l'Alta Velocità tra Torino e Novara. La linea ferroviaria del Frejus va rivitalizzata. Dei 4,2 mld stimati per la galleria del Brennero (congiunzione con l'Austria) erano disponibili 86 mln (come affermato da G. Rocca Assolombarda nel febbraio 2016; dopo sono stati sbloccati 400 mln; l'avanzamento è al 21%). La direttrice verso la Francia è in alto mare.

La logistica e i trasporti sono connessi anche con la questione meridionale (vedi più avanti). Dopo il raddoppio del Canale di Suez il Sud dovrebbe proporsi come attrattore dei traffici mondiali transitano nel Mediterraneo (20% di tutti i traffici mondiali via nave) e connettersi al Nord con la Rete Centrale Nazionale (multimediale). Oggi il Sud risulta isolato dalle direttrici più importanti. L'Alta velocità dovrebbe arrivare a Reggio Calabria e comprendere la Napoli-Taranto.

Per ciò che riguarda il traffico croceristico (per il quale siamo secondi in Europa con 10 ml di presenze), le Regioni andrebbero aiutate (con cofinanziamenti) a connettere il potenziamento del sistema portuale (e dei collegamenti con i porti) all'offerta sia turistica che produttiva del territorio retrostante, in un approccio integrato. I porti di approdo andrebbero trasformati in sé in punti di attrazione turistica e parte integrante della vita sociale del tessuto urbano, con strutture ricreative, sportive. Commerciali e con rigenerazione paesaggistica.

**b) Portare a sistema la presenza di pmi.** Concepire un grande progetto, che oggi manca, che miri all'aggregazione orizzontale e per filiere.

**b<sub>1</sub> Le reti d'impresa** . Abbiamo atteso molto tempo per riconoscerle giuridicamente le reti e oggi sono 2935 (a luglio 2016), in crescita, e coinvolgono circa 15.000 imprese e 400.000 addetti. Si tratta di progetti focalizzati a un risultato per lo sviluppo comune di servizi e piattaforme. Possono andare dall'aggregazione per lo sviluppo del territorio, alla messa in comune di servizi post vendita in qualche parte del mondo, o di un export manager, allo sviluppo comune di progetti di engineering. ecc. Su queste aggregazioni occorre puntare decisamente, mentre in un quinquennio sono stati spesi solo 122 mln nel finanziamento dei progetti. Le reti incentivate sono state solo 15-16% e la dotazione annuale stanziata allo scopo è soprattutto quella regionale. E' sospeso l'impegno nazionale di detassazione di quanto destinato al patrimonio per iniziative comuni (solo 9 ml per le "Reti di impresa per l'artigianato digitale", 8 ml per le "Reti di impresa operanti nel turismo" con clausole restrittive). Le reti possono concorrere paritariamente ai contratti di sviluppo, ma non basta.

Vanno definiti meglio i profili civilistici delle reti, favorendo il passaggio da reti contrattuali a reti organiche (che vincolano la trasmissione o comprendono altre forme di integrazione). Ora sono distinte per lo stato giuridico (contrattuale o con personalità giuridica autonoma)

**b<sub>2</sub> Il brokeraggio tecnologico** Solo con una regia istituzionale si può far incontrare le pmi con la tecnologia. Questa deve partire dalla consapevolezza che spesso le piccole imprese, non sono in grado di formulare la domanda di innovazione a loro idonea (che rimane conseguentemente inespressa) pur sentendone genericamente l'esigenza. Né esiste una tecnologia chiavi in mano che sia fruibile per le loro esigenze. Occorre creare un interfaccia tra ricerca e impresa e puntare su figure intermedie di centri e professionisti che conoscano le problematiche della produzione e sappiano dialogare col mondo della ricerca applicata per adattarla a ogni caso specifico, traducendola in progetti. Chiamiamole figure di brokeraggio tecnologico capaci di svolgere un lavoro di scouting tra le imprese: tali figure vanno accreditate in un apposito albo. Le imprese devono individuare facilmente il loro interlocutore dedicato o trovare sul mercato un'offerta privata di tali servizi ed essere incentivate a farlo. Le Regioni sono le prime indiziate per dedicare proprie istituzioni a questo compito.

Fa parte del quadro poter disporre di un portale delle innovazioni (che dovrebbero essere affidato al Cnr) e di un portale delle competenze (che dovrebbero essere classificate in modo standard dalle università). Il progetto allo studio del governo di prevedere agevolazioni fiscali per l'impiego nelle pmi di "digital angels" (esperti per l'abilitazione tecnologica) del governo è meglio di niente ma salta a piè pari la necessità di governance del processi, che non si innescano da soli.

Di istituzione del tipo delle Fraunhofer tedesche (strutture di ricerca avanzata connesse alle imprese) parleremo poi.

Le Regioni vanno aiutate con i cofinanziamenti a far diventare sistema la ricerca che si svolge nel loro territorio (ricomponendola in centri, anche virtuali) mantenendo un raccordo tra competenze esistenti, vocazione produttiva territoriale e programmi nazionali di ricerca (di cui diremo). Gli incentivi devono premiare i progetti garantiti e supportati da centri di ricerca. E' compito delle Regioni contrarre accordi con le banche per il finanziamento dei progetti, una volta che siano ritenuti eligibili per tali incentivi.

**b<sub>3</sub> Fusioni.** Sono decisioni autonome delle imprese. Esiste, tuttavia nel nostro ordinamento fiscale l'Ace (che premia la patrimonializzazione esentando i rendimenti impliciti degli aumenti di capitale): perché non

considerare eligibile a fini Ace (e fino a un certo limite) il capitale incrementale che risulta dalla fusione di due (o più) imprese rispetto al capitale iniziale che aveva la più patrimonializzata tra esse?

**b<sub>4</sub> Start up** Bene quanto si sta facendo, inclusa la partecipazione di CDDPP (attraverso F2I) nei fondi di venture capital. Ricordiamoci, tuttavia, che noi impieghiamo 260 ml (per 300 imprese) dove la Francia ne impiega 1.700 (per 1.300 imprese) e la Germania 2.000 (per 2.200 imprese).

**b<sub>5</sub> Supporto all'internazionalizzazione** Le Camere di Commercio e l'Ice (che non ha sedi nel territorio) non comunicano, là dove la loro sinergia è la forza delle pmi in altri paesi (in primis la Germania). Manca totalmente una regia nazionale che fissi le strategie in modo vincolante, lasciando alle Regioni (che oggi hanno una delega ampia in tema di politica industriale) di inserirsi in questo quadro senza sovrapporsi o deviare.

**b<sub>6</sub> Credito** Bene il Fondo di Garanzia della CDDPP, ma ricordiamoci che ha un focus sul circolante più che sull'investimento.

**c) Ricerca e formazione.** Occorre chiedersi se finora vi sia stata una politica adeguata e quali siano i correttivi e l'orizzonte da assumere

**c<sub>1</sub> Ricerca pubblica** Va tenuta in dovuto conto la sollevazione che vi è stata nella comunità scientifica circa le modalità con cui il progetto Human Technopole di ricerca in tema di scienza della vita e della nutrizione (come appendice dell'Expo) sia stato messo in esecuzione. Sono stati allocati l'anno 100 mln (per vie brevi) all'ITT di Genova, senza che questo Istituto avesse competenze in materia, rendendolo il committente che sceglie con criteri e accordi discrezionali le istituzioni partecipanti alla ricerca e presceglie i responsabili di progetto. All'estero non sarebbe andata così. Vi sarebbe stata una consultazione dettagliata con la comunità scientifica, bandi aperti con regole palesi e confronto tra proposte alternative.

Occorre un piano pluriennale per la ricerca, con una visione di lungo periodo focalizzata su alcuni grandi progetti di sviluppo tecnologico, una governance unica dell'intero settore, e una Agenzia per la Ricerca a garanzia dei meccanismi di valutazione secondo criteri internazionali e per unificare i fondi pubblici. Occorre allocare le risorse stanziare sui quei progetti selezionati, chiamando a raccolta le imprese migliori e curare le filiere produttive e territoriali che vi si connettono. Devono diventare driver di crescita. Bisogna rendere coerenti i programmi di 8 Ministeri e si 20 piani regionali (con tematiche centrate su chimica verde, smart cities, agenda digitale, beni culturali mobilità efficienza energetica e poco altro). La dotazione deve essere adeguata e continuativa. Non possiamo permetterci di ridurre o rendere aleatori proprio in quest'area erogazioni e finanziamenti (passati da 4mld del 2008 ai 2,8 mld del 2015, con -19,9% alle Università e -12% alla ricerca e innovazione).

Oggi abbiamo una dispersione di centri di ricerca pubblica che agiscono senza coordinamento. Abbiamo una frammentazione di Istituti e ricerche (106 sono i centri del CNR) che – in mancanza di una domanda a carattere istituzionale proveniente dal governo o dagli Enti Pubblici di Ricerca medesimi rischiano di essere autoreferenziali. Il criterio è circoscrivere i progetti, fare massa critica e valorizzare le eccellenze. In più occorre connettere i Parchi scientifici e tecnologici esistenti.

Abbiamo bisogno nel Paese di 6-7 centri di ricerca applicata a servizio delle imprese e come interfaccia delle lauree professionalizzanti (di cui dopo). Manchiamo poi di istituzioni capaci di connettere le imprese con la ricerca a carattere innovativo sul tipo delle Fachhochschulen (laboratori e scuole di scienze applicate, fuori dalla ricerca pura delle università)

Fa parte della riorganizzazione del settore anche la necessità di uniformare la contrattazione nella ricerca pubblica con quella del settore privato.

**c<sub>2</sub> Diffusione della conoscenza** Gli algoritmi dell'intelligenza artificiale devono essere aperti e accessibili a tutti

**c<sub>3</sub> Scuole professionali** Il punto di partenza è una campagna per la rivalutazione nella cultura diffusa della dignità e grandezza del fare (senza dimenticare, però, che le scuole professionali riguardano la parte più debole e meno acculturata delle famiglie). Va coordinato il canale dell'istruzione professionale di competenza statale (troppo liceizzato) con quello di competenza regionale (con forte differenziazione dell'offerta e poche qualifiche). Occorre valutare con esami nazionali e il Sistema nazionale di valutazione. La spesa per alunno è la metà che in Francia.

Mentre prendono forma indirizzi più focalizzati e specializzati sulle esigenze delle imprese, manca una formazione degli insegnanti. Abbiamo poi ridotto le ore di laboratorio e la componente specialistica della didattica e reso rigido il curriculum. Fortunatamente la legge 107/2015 prevede l'alternanza con il lavoro. Ma i fondi stanziati per formare i tutor scolastici sono insufficienti (100 ml). Le iscrizioni sono scese dal 46% (1990) del totale alle scuole superiori al 32%, nonostante le buone performance lavorative (50% dopo un anno) e di contratti stabili (20% del totale).

Dobbiamo ricordarci che mentre in Germania l'apprendistato è parte di un percorso scolastico dove l'esperienza di lavoro non è un tirocinio né uno stage, ma parte organica del percorso scolastico, in Italia è un contratto di lavoro sui generis.

**c<sub>4</sub> Università** Si è puntato su sporadiche eccellenze in un quadro medio non eccelso, piuttosto che a elevare la qualità media generale, con la conseguenza di produrre una differenziazione fortissima tra sedi, che è anche territoriale. E' mancato un impegno sulle Università, passate da 62.000 (nel 2008) a 50.000 docenti, da oltre 320 mila studenti a meno di 260.000 a cui i fondi sono stati decurtati del 20% dei fondi. L'Università è stata lasciata senza scenari di domanda formativa. Vede anche una migrazione di studenti dal Sud al Nord, non sempre giustificata dalla qualità dell'offerta formativa, ma da un investimento occupazionale. L'Università è stata lasciata a sé stessa piuttosto che farne elemento della crescita del paese. Molti meccanismi sono perversi (allocazione dei fondi, selezione e sostituzione dei docenti, processi di valutazione, assenza di piani di riequilibrio basati su patti e verifiche, tipologie delle offerte formative, organizzazione della ricerca, concorrenza invece che collaborazione).

Le lauree di primo livello non hanno raggiunto lo scopo se il 55% prosegue per le lauree magistrali (5 anni di media per le lauree triennali). A cinque anni dalla laurea solo il 50% utilizza pienamente le competenze acquisite.

Sono debolissimi (se si escludono le professioni infermieristiche) i percorsi di studio brevi più direttamente legati alle professioni tecniche di livello alto. Sono necessarie lauree professionalizzanti con un anno di teoria, uno di laboratorio e uno di formazione sul lavoro. Vanno istituite e incardinate nelle Università. In Germania producono tra il 30 e il 40% dei laureati. La Conferenza dei Rettori si sta ponendo il problema, la nostra classe politica no. Senza una istruzione tecnica applicata sarà difficile per la nostra industria prosperare. Non possiamo lasciare il problema agli ITS, Istituti Tecnici Superiori, (che sono solo 74, pur con 2/3 di occupati a una anno dal completamento). Le Fachhochschulen tedesche (laboratori e scuole di scienze applicate) possono essere un modello.

Per il diritto allo studio occorre una regia unitaria che coordini l'impegno regionale e nazionale (fondo integrativo decurtato dopo il 2009 e solo ora in risalita) evitando sperequazioni che fanno sì che al Nord ricevano la borsa 90% degli idonei e al Sud il 50%, e assorba quanto cade sugli Atenei in termini di minori introiti per gli sgravi alle tasse universitarie. Occorre incrementare gli investimenti per residenze universitarie

**d) Digitalizzazione del Paese.** L'Agenda Digitale è fondamentale, ma ancora non è chiaro quale sia il piano di alfabetizzazione digitale di famiglie e pmi (80% ignorano il tema).

La creazione dell'infrastruttura non basta. Occorre una governance per la digitalizzazione di distretti e filiere, la condivisione di competenze, la messa a disposizione delle best practices e servizi di orientamento. Servono piattaforme e standard aperti. Tutti gli indirizzi di politica industriale vanno resi coerenti con l'obiettivo di informatizzare il paese e dare impulso all'innovazione. Ma, anche sulla infrastruttura è lecito dubitare che non vi siano sprechi nella duplicazione privata delle reti di banda larga in nome della concorrenza, mentre l'impegno diretto dello Stato (4 mld fino al 2020) è limitato alla rete nelle zone dove non vi sono convenienze di mercato.

E' poco chiaro perché non sia stata utilizzata la seconda rete informatica del Paese, posseduta da Poste Italiane, per la diffusione del wi-fi in tutto il territorio nazionale e per la digitalizzazione della P.A., preferendo che una impresa di quelle potenzialità entrasse in un'ottica rispondente a canoni privatistici.

C'è il capitolo **P.A. digitale**. La password unica per il dialogo con la P.A. non esaurisce i problemi e le potenzialità di comunicazione con i cittadini. Non è chiaro perché non vengano acquisite le informazioni digitalizzate su 6 mln di imprese e 10 mln di amministratori possedute da InfoCamere, rischiando di duplicare quanto già disponibile sul territorio. Si potrebbe arrivare all'eliminazione di libri e registri cartacei per le imprese. Attraverso le banche dati di InfoCamere (e attraverso data base comunicanti) si potrebbe mettere a disposizione degli intermediari le informazioni su domanda di lavoro (censendo i curricula compilati secondo parametri precisi e standard) e le offerte di lavoro. E' inoltre trascurata la possibilità di comunicare con le imprese e i cittadini attraverso un indirizzo di posta elettronica assegnato loro da Poste Italiane ([codicefiscale@posteitaliane.it](mailto:codicefiscale@posteitaliane.it)), oppure, [@registrogoverno.it](mailto:@registrogoverno.it)), usufruendo anche di 13.000 sportelli sul territorio. La decisione di cedere ulteriori quote di Poste Italiane e rafforzare la logica di un'impresa che risponde a investitori privati è incomprensibile.

Se lo scopo è anche quello della trasformazione digitale dell'industria è inutile avere incentivi che premiano genericamente l'acquisto di beni capitali; questi vanno rimodellati in modo da renderli coerenti con le finalità annunciate.

**e) Il Mezzogiorno** Qui ci giochiamo il futuro dell'Italia. E non sarebbe male un'inchiesta per capire cosa è successo. Anche se l'ultimissimo dato rileva una ripresa al pari di quella dell'Italia va ricordato che gli effetti dell'austerità dal 2008 sono stati più profondi nel Sud per diminuzione del reddito, per occupati, calo degli investimenti pubblici, per disinvestimento sulle Università, per calo dei servizi pubblici. E' ripresa l'emigrazione (70% giovani e 25% laureati). Il miglioramento è nell'agricoltura e costruzioni, ma l'industria continua a perdere terreno.

Manca un'idea delle politiche di sviluppo necessarie che sia parte di una strategia nazionale e sia un disegno coerente di risposta alla crisi. Il Masterplan per il Sud, nell'ambito del quale vengono siglati "patti" con le 8 Regioni e con alcune città del Sud, porta a frammentazione dei progetti. Si tratta di una ricognizione delle risorse esistenti, dell'elenco degli interventi da attuare, con date e spesa. Va apprezzato che ci siano, ed è un passo avanti, ma nella sostanza siamo di fronte solo a un tentativo di accelerare l'utilizzo dei fondi strutturali e a una sostanziale riproposizione di progetti dormienti, su cui confluiscono in modo tardivo e parziale risorse già destinate al Sud. Non vi sono impegni aggiuntivi rispetto all'ordinaria spesa pubblica (assegnazione di 13,3 mld presi dal Fondo Sviluppo e Coesione che stanziava per il Sud 44 mld per il periodo 2014-20; gli altri saranno sbloccati con decisioni del Cipe solo da 2018). La progettazione dei fondi rimane piena di duplicazioni.

E' un'illusione continuare a pensare che lo sviluppo possa salire dal basso verso l'alto. Occorre un chi produce un coordinamento di sistema, che organizza capitali e soggetti privati e pubblici, interagisca con i territori, svolga politiche di attrazione degli investimenti legate all'unicità degli stessi, interagisca con i distretti tecnologici e industriali e con le città. Soprattutto, che stabilisca le priorità. Non un soggetto che gestisca denaro, ma che coordini e indirizzi, cercando di accompagnare il cambiamento.

**f) La Pubblica Amministrazione** Ovunque ci indirizziamo, emerge la necessità di governare i processi, avere una visione di lungo periodo, tenere la guida e il coordinamento, definire bene costi e benefici. Su tutto aleggia la necessità di una Pubblica amministrazione efficiente.

Per ridisegnare dalle fondamenta la macchina amministrativa occorre superare gli approcci amministrativisti e puntare sulla qualità progettuale, smettendo di considerare la P.A. come un corpo unico.

Siamo sicuri che una riforma tecnocratica della dirigenza (la licenziabilità e altre disposizioni riguardanti ruolo e poteri) - più il taglio delle partecipate - sia l'attacco da cui partire? Non sarebbe stato meglio identificare le diverse missioni che hanno parti diverse del settore pubblico, riorganizzarla per funzionalità operative e filiere decisionali (che sono diverse per dimensioni e finalità) rinunciando all'uniformità organizzativa e contrattuale? Non abbiamo bisogno di manager che organizzino bene le procedure, ma di identificare il prodotto (pubblico) delle singole filiere, responsabilizzare chi di dovere sui contenuti e



valutare le direzioni operative in un'analisi costi-benefici. Ricordando che per tutto ciò occorrono saperi che una volta erano interni alla Pubblica Amministrazione e via via sono stati esternalizzati.

**Per concludere:** Occorrono rilevanti investimenti nella creazione della conoscenza e una chiarezza nella gestione e direzione dei processi, oltre che a un continuo raffronto tra benefici e costi della spesa pubblica. Le parole più ricorrenti nel testo: governance, regia, futuro e, in negativo, improvvisazione.