

Def 2014: le fonti mancanti della crescita¹

di Paolo Pini² e Roberto Romano³

Vi sono molti interrogativi e contraddizioni che emergono dal Def 2014 presentato dal Governo Renzi all'inizio di aprile (MEF, 2014).

Tra le tante criticità, ci occupiamo qui di un aspetto che riguarda la fotografia del paese che il Def 2014 ci consegna, e le fonti della non-crescita che mette in campo⁴.

1. La fotografia di un paese che fatica a crescere

Il documento programmatico da un lato fotografa un paese che faticherà assai a crescere negli anni a venire, che al 2018 non avrà recuperato la perdita di 9 punti percentuali di reddito accumulati dall'inizio della crisi, il 2008, e quindi si allontanerà ancor di più dall'Europa continentale che crescerà ben sopra l'1,5%, cioè la crescita media prevista per l'Eurozona. Il Def 2014 prevede una crescita dello 0,8% nel 2014, quando solo a dicembre 2013 era stata fissata dal governo Letta all'1,1%, ma già allora le istituzioni internazionali prevedevano tale scenario dello 0,8%, ed oggi lo hanno abbassato allo 0,6%. Il Def 2014 quindi rivede al ribasso le stime di quattro mesi orsono, ma non quanto altri organismi internazionali fanno, ultimo la settimana scorsa il Fondo Monetario Internazionale. Il Def 2014 rivede al ribasso anche le stime per il 2015 e 2016 (1,3% e 1,6% contro il 2% del governo Letta), mentre si spinge ottimisticamente all'1,8% e 1,9% per il 2017 e 2018.

Le componenti della domanda che sosterebbero la crescita sarebbero gli investimenti privati che viaggiano a tassi di crescita crescenti dal 2% del 2014 al quasi 4% nel 2018 e le esportazioni che si mantengono sempre sopra il 4% annuo, che pareggiano però con le importazioni per cui il saldo commerciale rimane pressoché invariato nel tempo attestandosi su una percentuale positiva dell'1,5% circa del Pil, mentre per l'Eurozona si prevede un 2,5% ed un oltre il 6% per la Germania sempre più mercantilista. I consumi delle famiglie faticano invece a tenersi vicino all'1% di crescita se non alla fine del periodo, nel 2018, mentre la spesa pubblica⁵ contribuisce quasi nulla alla crescita, "azzoppata" presumiamo dalla *spending review* che a regime nel 2016 deve realizzare risparmi di 32 miliardi. Peraltro con un avanzo primario della finanza pubblica che per compensare la quota degli interessi (in media sul 5% del Pil) arriva appunto al 5% del Pil nel 2018, e che si mantiene sopra il 4% nel 2016-2017, sopra il 3% nel 2015, e sopra il 2,5% nel 2014, sarebbe ben

¹ Questo testo sintetizza ed aggiorna l'intervento svolto all'incontro "Il Documento di Economia e Finanza 2014-2017. Analisi e proposte" tenuto presso la Camera dei Deputati in data 11 aprile 2014.

² Professore ordinario di *Economia Politica* presso l'Università di Ferrara, Dipartimento di Economia e Management. E-mail: paolo.pini@unife.it

³ Ricercatore Cgil Lombardia, E-mail: roberto.romano@cgil.lombardia.it

⁴ Non toccheremo quindi ad esempio il problema delle coperture degli interventi annunciati, se strutturali o *una tantum*, e della loro solidità, anche se questo aspetto può avere riflessi significativi sui temi che qui discutiamo.

⁵ Sul ruolo della spesa pubblica nel Def 2014, si veda l'intervento critico di Fassina (2014).

strano che lo strumento keynesiano per eccellenza potesse spingere il reddito verso l'alto. D'altronde, le regole del "rigore ad ogni costo" son ferree ed assai poco ammorbidite dai viaggi di Renzi prima in Germania e poi al Consiglio Europeo: il pareggio di *bilancio strutturale* viene quasi raggiunto nel 2015 (-0,1% del Pil), assicurato negli anni successivi sino al 2018, mentre per il 2014 siamo ancora sotto di oltre mezzo punto percentuale, anche perché il deficit sul Pil non diminuisce così tanto quanto raccomanda la Commissione per ridurre il debito che infatti cresce alla soglia del 135% nel 2014 per attestarsi poi al 120% nel 2018. Si intravede così un primo rinvio del raggiungimento dell'obiettivo di medio termine imposto dal *Fiscal Compact*, ed anche ricordiamolo dall'articolo 81 della nostra Costituzione che impone il bilancio in pareggio (corretto dal ciclo) già per il 2014. Tuttavia è un *soft postponement*: il deficit/Pil dal -3% del 2013 andrà allo +0,3% nel 2016, quindi una riduzione di 3,3 punti percentuali che, con 1,6 miliardi per 1/10 di punto, fa 52,8 miliardi annui a regime, oppure se calcolati sull'avanzo primario che passa dal 2,2% del 2013 al 5% del 2018 (+2,8) si hanno risparmi a regime di 44,8 miliardi. Ecco che siamo in un modo o nell'altro ai 45-50 miliardi annui di cui si afferma molti "vaneggiano", ma che il Def 2014 certifica a regime dal 2018, necessari per rientrare al debito/Pil del 60% al 2035 al ritmo di 1/20 all'anno. La *Spending Review* contabilizza 32 miliardi di risparmi a regime, ma non tutti certo a riduzione del debito. Anzi non è chiaro quanti e se ne rimarranno a tal fine, una volta impiegata una quota consistente per le coperture previste dalla Legge di Stabilità 2014-2016 e dal Def 2014. Quindi da dove saranno tratte le risorse per il consolidamento fiscale previsto dal Fiscal Compact?

2. Un modello trainato da esportazioni e investimenti ma senza domanda interna

Sul fronte della crescita colpiscono però le dinamiche delle esportazioni e degli investimenti delle imprese. Le prime passano da un misero 0,1% di crescita del 2013, al 4% del 2014, e in modo cumulativo al +20,8% al 2018. Tuttavia, ancor maggiore è il salto per gli investimenti. Questi crescerebbero ad un tasso superiore al 2% nel 2014, sopra il 3% annuo dopo, che cumulando fa +16,2% al 2018, quando nel 2013 sono scesi del 4,7%. Una autentica accelerazione indotta dagli *animal spirits* che sembrano destare dal torpore i nostri imprenditori, i quali si erano assopiti negli anni della crisi facendo segnare una decrescita dei loro investimenti di oltre il 27%. Per la verità, la dinamica degli investimenti non era eccellente neppure prima della crisi, se è vero che il tasso di accumulazione non ha mai superato il 2% annuo anche negli anni floridi post nascita dell'Euro, anzi è progressivamente diminuito sino al 2008, per poi crollare a valori negativi.

A cosa attribuire questo slancio vitale dell'economia italiana *export-led* e *investment-led* in un contesto di quasi stazionarietà di consumi delle famiglie e della componente pubblica della spesa aggregata?

Le prospettive del commercio internazionale sono dipinte come favorevoli nel Def 2014, ma non certo con dinamiche analoghe a quelle degli anni pre-crisi, anche perché le nubi all'orizzonte nella

crescita dei paesi emergenti ed in quelli in via di sviluppo si sono pericolosamente avvicinate portando con sé un flusso consistente di capitale finanziario verso il vecchio continente nonostante i deboli segnali della sua crescita relativa ed i forti segnali di fragilità dei suoi debiti privati e di quelli sovrani. Inoltre il cambio dell'Euro non appare favorevole, e nel medio periodo non sembrano esservi segnali di un suo deprezzamento, anzi tutt'altro, prevalgono le forze verso ulteriori apprezzamenti che penalizzano la competitività del *made in Europe* ed in particolare del *made in Italy* che tende purtroppo più di altri a competere sul prezzo dei prodotti più che sul loro contenuto tecnologico.

La competitività italiana in tale contesto dovrebbe quindi trarre le sue motivazioni da una discesa relativa dei costi e quindi dei prezzi interni, da un controllo della dinamica del costo del lavoro per unità di prodotto (l'onnipresente Clup), e quindi delle sue componenti, il costo del lavoro al numeratore e la produttività al denominatore. Il Def 2014 prospetta un paese che dovrebbe anche trarre vantaggio dalle misure che il governo intende assumere ed ha già iniziato ad assumere nel 2014 ed oltre, essendo tenuto a realizzare oltre al consolidamento fiscale anche le riforme strutturali, che significa più concorrenza sui mercati, in quello del lavoro in particolare.

3. Flessibilità del lavoro, liberalizzazioni e semplificazioni: le fonti della crescita son tutte qui

È interessante allora porre l'attenzione anzitutto sugli effetti che tali riforme programmate dal governo producono nell'economia. Le sorprese non sembrano mancare.

Gli interventi considerati sono: 1) aumento detrazioni Irpef (6,6 miliardi nel 2014, 10 miliardi a regime); 2) riduzioni del 10% (5%) Irap, finanziata per metà (5%) con 3) tassazione rendite finanziarie su plusvalenze quote BdI; 4) *spending review* (4,5 miliardi nel 2014, 17 nel 2015, 32 nel 2016 a regime); 5) pagamento debiti commerciali (13 miliardi nel 2014, oltre ai 47 già stanziati nel 2013 – rimarrebbero scoperti ancora 31 miliardi per arrivare ai 91 stimati da Banca d'Italia); 6) liberalizzazioni e semplificazioni; 7) interventi sul mercato del lavoro (dalle modifiche della riforma Fornero del 2012 al *Jobs Act* del governo Renzi)⁶.

⁶ Si veda MEF (2014, tab.I.1, p.67 del PNR 2014, sez.III, parte prima).

Gli effetti di altri provvedimenti quali le risorse per l'edilizia scolastica (2 miliardi per il 2014, coperture incerte), riduzione del 10% del costo dell'energia per le piccole e medie imprese (coperta da una rimodulazione della bolletta energetica a costo zero per la finanza pubblica, che quindi si scaricherà sugli utenti), rifinanziamento Fondo Centrale di Garanzia per il credito alle piccole e medie imprese (670 milioni nel 2014 e 2 miliardi nel triennio, senza indicazioni di copertura), edilizia residenziale (1,3 miliardi nel 2014, con coperture incerte), privatizzazioni (0,7% del Pil, pari a circa 11,2 miliardi di entrate per la finanza pubblica), riassetto idrogeologico del territorio (1,5 miliardi nel 2014, con coperture incerte), non vengono studiati. Questi interventi erano stati annunciati nella conferenza del 12 marzo 2014, con impegni finanziari superiori a quelli ora indicati, mentre altri annunciati non trovano conferma nel Def 2014.

Tab.1 – Effetti delle misure programmatiche Def 2014 (fonte: MEF, 2014, tab.I.1, p.67 del PNR 2014, sez.III, parte prima)

Descrizione misura		Risultati delle simulazioni				
		Effetti cumulati sul PIL e su altre variabili macroeconomiche				
		2014	2015	2016	2017	2018
Aumento delle detrazioni IRPEF sui redditi da lavoro dipendente	PIL	0,1	0,3	0,4	0,6	0,6
	Consumi privati	0,1	0,4	0,6	0,7	0,8
	Investimenti fissi lordi	0,1	0,6	1,1	1,4	1,4
	Occupazione	0,0	0,1	0,2	0,4	0,6
Riduzione dell'IRAP	PIL	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
	Consumi privati	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2
	Investimenti fissi lordi	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2
	Occupazione	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
Revisione della tassazione sulle rendite finanziarie	PIL	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1
	Consumi privati	0,0	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2
	Investimenti fissi lordi	0,0	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2
	Occupazione	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Spending review	PIL	-0,1	-0,2	-0,3	-0,2	-0,1
	Consumi privati	0,0	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2
	Investimenti fissi lordi	-0,2	-0,6	-0,9	-0,8	-0,6
	Occupazione	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Pagamento dei debiti commerciali della P.A.	PIL	0,0	0,3	0,3	0,3	0,2
	Consumi privati	0,0	0,2	0,3	0,3	0,2
	Investimenti fissi lordi	0,2	1,1	1,5	1,7	1,6
	Occupazione	0,0	0,1	0,1	0,2	0,1
Liberalizzazioni e semplificazioni (L. 27/2012, L. 35/2012, L. 98/2013 e DdL. Atto Senato n. 958)	PIL	0,1	0,3	0,4	0,6	0,9
	Consumi privati	-0,1	0,0	0,1	0,2	0,2
	Investimenti fissi lordi	0,7	1,0	1,3	1,6	1,9
	Occupazione	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Riforma del mercato del lavoro (L. 92/2012 con le modifiche apportate dal D.L. n. 34/2014)	PIL	0,2	0,3	0,4	0,5	0,8
	Consumi privati	0,4	0,6	0,7	0,9	1,1
	Investimenti fissi lordi	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2
	Occupazione	0,2	0,3	0,2	0,3	0,5
Totale	PIL	0,3	0,8	1,3	1,8	2,4
	Consumi privati	0,4	1,0	1,4	1,8	2,1
	Investimenti fissi lordi	0,9	2,1	2,9	3,8	4,6
	Occupazione	0,2	0,4	0,5	0,9	1,3

(*) Scostamenti percentuali rispetto allo scenario di base.

Gli effetti macro degli interventi appaiono risibili nel 2014: i sette interventi di cui nel Def 2014 vengono studiati gli effetti quantitativi producono nel 2014 un +0,3% di crescita sul reddito, ed un +0,2% di crescita sull'occupazione. Le riforme sul mercato del lavoro e le liberalizzazioni e semplificazioni spiegano da sole tutto l'impatto sul reddito, le riforme sul lavoro tutto quello sull'occupazione, mentre gli effetti delle detrazioni Irpef sono annullate dal modo scelto per finanziarle (*spending review*). Gli altri interventi, compreso il pagamento dei debiti commerciali della PA e la riduzione dell'Irap, sono ad impatto nullo⁷. Per registrare effetti consistenti occorre

⁷ Sugli investimenti l'effetto nel 2014 è maggiore (+0,9%), spiegato quasi totalmente dalle liberalizzazioni e semplificazioni (0,7%) ed in minor misura dai pagamenti dei debiti PA (+0,2%). Al 2018 l'effetto diviene quasi strabiliante con un +4,6%, spiegato sempre da liberalizzazioni e semplificazioni (+1,9%) e dal pagamento dei debiti PA (+1,6%), a cui si aggiunge ora l'effetto detrazioni Irpef (+1,6%) compensato in parte dall'effetto negativo *spending review* (-0,6%). Gli effetti di riduzione Irap rimangono risibili. È interessante notare che gli effetti detrazione Irpef risultano maggiori sugli investimenti che sui consumi (+0,8%), ad indicare forse effetti moltiplicativi keynesiani davvero accelerativi sugli *animal spirits* (oppure *bizzarri* risultati econometrici)! Sui consumi delle famiglie invece gli

aspettare il 2018, con un contributo degli interventi pari a ben +2,4% nella crescita del Pil (+1,3% sull'occupazione). Comunque, anche al 2018, sono le riforme del lavoro ed il binomio liberalizzazioni/semplificazioni che spiegano quasi ben i 3/4 di questo impatto su reddito e occupazione, lasciando un qualche spazio alle detrazioni Irpef i cui effetti non vengono annullati nel medio periodo dalla *spending review*. Occorre però considerare che per gli anni 2015-2018 non sono valutati gli effetti di copertura dell'intervento sulle detrazioni Irpef (presenti solo nel 2014): essi sono pari a 10 miliardi annui che non verranno finanziati in deficit, ma coperti con tagli alle spese per cui occorre considerare gli effetti moltiplicativi positivi della detassazione con quelli negativi dei tagli alla spesa previsti per finanziarla. È noto che il moltiplicatore per ottenere i secondi effetti è superiore a quello applicato alla detassazione, con effetti totali negativi, o nulli come avviene infatti per il 2014. Non considerando ciò, nel medio periodo gli effetti cumulati degli interventi dal 2014 al 2018 sarebbero pari a +6,6% sul reddito e +3,3% sull'occupazione. Sul reddito rimarremmo sotto di quasi 3 punti percentuali tenendo conto che ne abbiamo persi 9 nella crisi (2008-2013). Sull'occupazione il gap negativo sarebbe minore, avendo perso nella crisi 3 punti percentuali, ma nel 2018 il tasso di occupazione è previsto al 57,4%, sotto il livello del 58,7% del 2007 (55,5% previsto per il 2014). Inoltre, la disoccupazione, quella ufficiale, non riuscirebbe a ritornare sotto la soglia "simbolica" del 10% neppure nel 2018, dal 13% prevista per il 2014, quando era invece il 6% prima della crisi, nel 2007.

Gli interventi di cui si registrano i maggiori impatti sono quindi le politiche di liberalizzazione del mercato del lavoro e dei beni e quelle di semplificazione normativa, che sono riforme realizzate a "costo zero", senza risorse aggiuntive da parte del soggetto pubblico. In particolare sul mercato del lavoro si tratta per il governo Renzi del decreto Poletti sul contratto a termine e sull'apprendistato e degli eventuali provvedimenti prospettati con il *Jobs Act*, che, come esplicitato nel disegno di legge di aprile, non comportano oneri aggiuntivi per le finanze pubbliche anche per quegli interventi di riordino degli ammortizzatori sociali ed estensione del sussidio di disoccupazione, nonché per le politiche attive del lavoro e per quelle di contrasto alla povertà. Appaiono nulli nel breve periodo e comunque secondari nel medio periodo gli impatti degli interventi di stimolo alla domanda interna, via alleggerimenti fiscali per le famiglie, oppure alla domanda estera, via maggiore competitività di costo e prezzo per le imprese con riduzione cuneo fiscale. Interventi di sostegno della domanda pubblica non sono previsti, anzi la *spending review* implica effetti negativi sulle componenti della domanda aggregata. Neppure politiche industriali o di sostegno all'innovazione sono previsti, a meno che si voglia considerare le privatizzazioni come unica via di politica industriale, peraltro che frutterebbe alla finanza pubblica circa 11 miliardi nel triennio 2014-2016 che vanno a copertura della riduzione del deficit e del debito pubblico.

effetti dei provvedimenti sono modesti, +0,4% nel 2014 (interamente attribuiti alle riforme del mercato del lavoro), se non nel medio periodo al 2018 (2,1%), con più di metà dell'impatto (1,1%) che viene attribuito alle riforme sul mercato del lavoro, oltre agli effetti detrazioni Irpef di cui sopra.

A questi interventi vengono comunque attribuiti effetti a dir poco sorprendenti sulla competitività del sistema produttivo italiano. Mentre la dinamica dei prezzi interni si mantiene al di sotto del *target* inflazionistico della BCE (1,5% contro il *target* 2%), facendo comunque intravedere un contrasto forte alla concreta presenza attuale della deflazione (anche se i recenti allarmi della BCE che annuncia politiche di *quantitative easing* lasciano presagire una non facile contrasto alla deflazione)⁸, la crescita del costo del lavoro viene contenuta sotto l'1,5% annuo e la crescita del Clup ben 1 punto percentuale al di sotto di questo livello (al 2018 il Clup cresce solo dello 0,5%). Il raggiungimento di questo obiettivo si deve alla dinamica della produttività del lavoro che appare sorprendentemente “schizzare” verso la soglia dell'1% annuo al 2018 con una progressione costante dopo un sorprendente “balzo” iniziale (+1%) nel 2014 merito in parte della caduta dell'occupazione.

4. Il dilemma della produttività e la flessibilità del lavoro

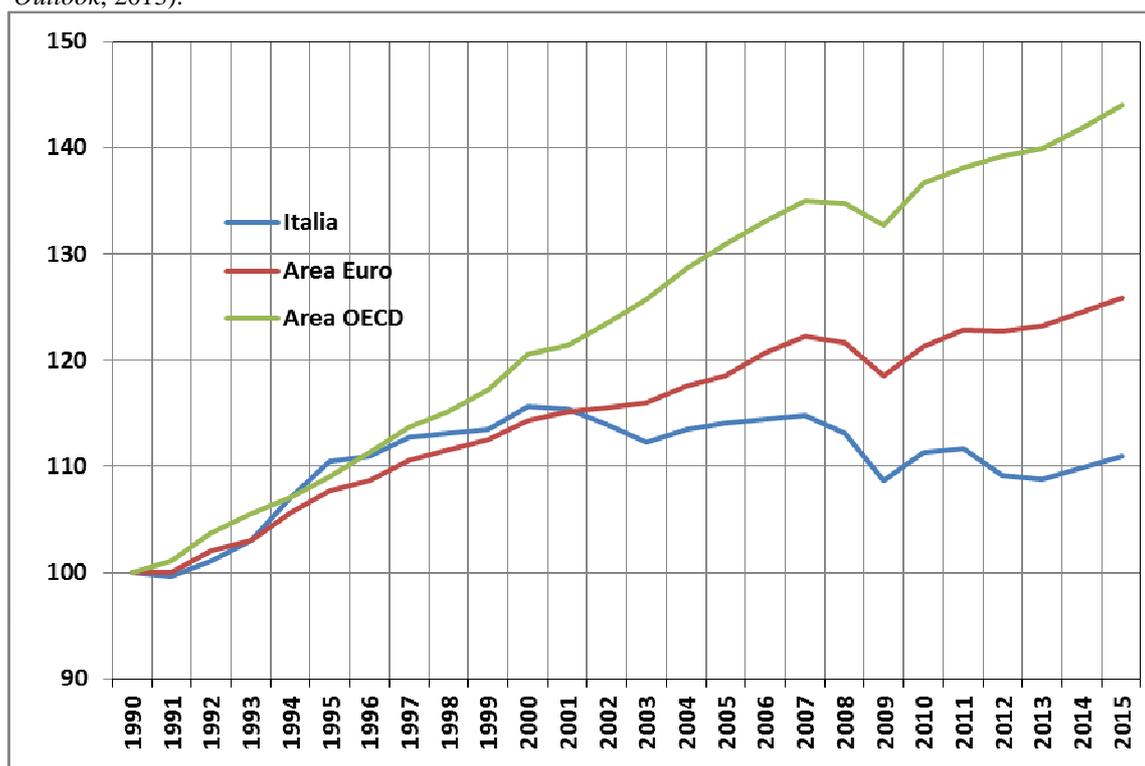
È davvero peculiare questo risultato della produttività del lavoro italiana, se valutata alla luce di due considerazioni.

Negli anni 2014-2018 si prospetta una crescita cumulata della produttività pari a ben 4 punti percentuali, che non sarebbe certo elevata se comparata a quella ben maggiore dei principali concorrenti europei, ma certo sorprendente qualora la si raffronti con il tasso di crescita della produttività del lavoro italiana negli anni 2000-2012 che è stata pari a 0,03% annuo, per segnare uno 0% “spaccato” nel 2013. E non sembra andare meglio per la produttività totale dei fattori, lavoro e capitale assieme, che anche essa si attesta a crescita “zero” negli anni dell'euro grazie alla pessima dinamica dell'investimento e del rapporto capitale/lavoro (Comito, Paci, Travaglini, 2014, cap.1; Pini, 2013a).

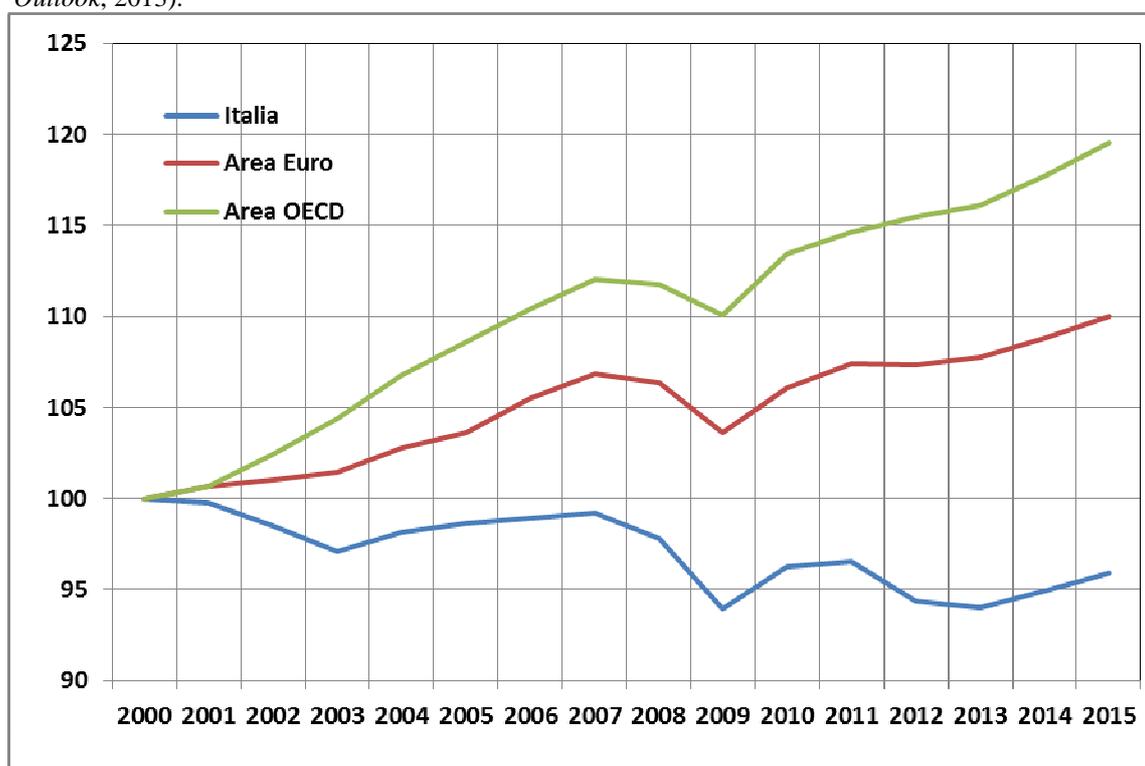
Nei due grafici che seguono, è indicata l'andamento della produttività del lavoro per ora lavorata per l'Italia, i paesi dell'Eurozona ed i paesi Oecd, dal 1990 al 2015 (indice 100 nel 1990) e dal 2000 al 2015 (indice 100 nel 2000). Per gli anni 2014 e 2015 si tratta di previsioni dell'Oecd.

⁸ In presenza di bassa inflazione, o addirittura deflazione, recuperare competitività via contenimento dei prezzi alla produzione è impresa comunque impossibile, dato che i margini di recupero sono strettissimi con un'inflazione dell'Eurozona poco sopra lo 0%. Solo una discesa dei salari monetari potrebbe contentirlo.

Grafi.1: Indice della produttività del lavoro per ora lavorata, Italia, Eurozona, Paesi Oecd, 1990-2015 (indice 1990=100), per 2014 e 2015 previsioni Oecd (Fonte: nostre elaborazioni su dati Oecd, *Economic Outlook*, 2013).



Grafi.2: Indice della produttività del lavoro per ora lavorata, Italia, Eurozona, Paesi Oecd, 2000-2015 (indice 1990=100), per 2014 e 2015 previsioni Oecd (Fonte: nostre elaborazioni su dati Oecd, *Economic Outlook*, 2013).



Cosa mai potrà determinare tale inversione di marcia dal 2014 in poi è per noi un mistero, se non il motto renziano “cambiare verso!”, oppure una “non-crescita assoluta” dell’occupazione?

Non intravediamo interventi ed impegni di risorse e neppure annunci, peraltro “a costo zero” per ora, per politiche di sostegno all’innovazione, tecnologica, organizzativa, istruzione e formazione, per le politiche industriali, di settore, filiera e quant’altro, da parte del governo, fautori di uno balzo “produttivistico” del nostro sistema industriale. L’unica politica annunciata che vediamo all’opera per ora è quella della deregolamentazione del mercato, del lavoro in particolare con il decreto Poletti ed il *Jobs Act* presentato al Parlamento, il quale peraltro è stato vanificato rispetto alla “versione per titoli” dell’8 gennaio 2014⁹ proprio nella sue potenziali componenti di “politiche industriali”. La strada della deregolamentazione del mercato del lavoro appare invece del tutto *in continuità* con le politiche di flessibilità del lavoro che sono in auge dagli anni novanta in Italia, ad iniziare dalla legge Treu del 1997, passando per la legge Maroni del 2003, sino agli interventi e gli indirizzi targati Sacconi più recenti, per giungere alla legge Fornero del 2012 che è intervenuta sulle uscite dopo che le riforme precedenti avevano liberalizzato gli ingressi (Paci, 2014).

Tuttavia, non è solo il confronto con la dinamica della produttività negli anni dell’euro a rendere poco credibili le previsioni del Def 2014, ma sono soprattutto i fatti stilizzati che contrastano con gli effetti “salvifici” attribuiti alle politiche di deregolamentazione del lavoro. Infatti, l’introduzione di maggiore flessibilità del lavoro, via deregolamentazione e liberalizzazione del mercato, che si traduce nella riduzione delle tutele del lavoro, **non si associa** a maggiore occupazione, minore disoccupazione, maggiore probabilità di stabilità dei rapporti di lavoro, maggiori retribuzioni, **ma neppure a maggiore produttività**. Anzi, l’evidenza empirica va in direzione opposta: *deregolamentazione e liberalizzazione inducono minore crescita della produttività del lavoro* (Pini, 2013d).

Il lavoro flessibile meno tutelato, la diffusione di relazioni contrattuali che rendono più instabili i rapporti di lavoro induce le imprese ad investire meno sulla formazione, sulla innovazione organizzativa dei luoghi di lavoro, sull’innovazione tecnologica e spinge le stesse a concorrere sulla riduzione dei costi piuttosto che sulla qualità del lavoro e del prodotto, sulla sua intensità tecnologica. La crescita delle imprese che innovano è anzi frenata dalla concorrenza sui costi esercitata dalle imprese che non innovano e che utilizzano lavoro flessibile, a bassa produttività e bassa retribuzione. La deregolamentazione del lavoro introduce incentivi distorti per le imprese, che ne modificano i comportamenti e comportano un peggioramento della dinamica della produttività, anziché una sua crescita. È ciò che è avvenuto in Italia dagli anni novanta: la crescente flessibilizzazione del mercato del lavoro non ha contrastato il declino della produttività, anzi ha

⁹ Si veda eNEWS 381 di Matteo Renzi, non più disponibile nel sito originario <http://www.matteorenzi.it/enews-381-8-gennaio-2014/>, ma rintracciabile qui: <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2014-01-09/la-e-news-renzi-jobs-act-125157.shtml?uuid=ABizPao>.

contribuito a determinare quella “trappola della stagnazione della produttività” nella quale siamo immersi da oltre dieci anni¹⁰.

È quindi impensabile che ancor maggiori dosi di flessibilità possano curare il malato. La logica distorta del medico insipiente vuole che se con una cura dai deboli e dubbi effetti positivi non si intravede la guarigione del malato, anzi lo si vede peggiorare, invece di cambiare la diagnosi e quindi migliorare la prognosi, si somministrino dosi ancor maggiori del letale medicamento, che a dosi crescenti intossica completamente il paziente. La flessibilità rischia poi di avere effetti analoghi ad una droga, più la prendi, più ne diventi dipendente, più difficile è rinunciarvi, ed al contempo ti indebolisce fino a farti “schiattare”.

5. Una politica industriale e dell’innovazione per la crescita

Se quindi non è la flessibilità del lavoro, dove risiedono le fonti di crescita della produttività? È la stessa Europa (EC, 2010) che ci fornisce le giuste indicazioni, solo se volessimo coglierle. La fonte è la politica industriale e dell’innovazione per la crescita (Pianta, 2013). Non esiste solo infatti un’Europa del rigore e dei vincoli, ma anche un’altra Europa ben più lungimirante. È a questa Europa che dobbiamo guardare per uscire dal declino italiano.

La necessità di sviluppare una politica industriale capace d’affrontare l’instabilità endogena del sistema economico è aumentata con la creazione della moneta unica europea. Le politiche pubbliche europee ruotano attorno a due obiettivi distinti, ma profondamente integrati. Da un lato cercano di consolidare i settori maturi per strutturare delle barriere all’entrata capaci di compensare le perdite dovute alla domanda di sostituzione e, per questa via, garantire dei saggi di crescita sufficienti; dall’altro lato rafforza i settori a maggiore contenuto tecnologico, che nel corso degli ultimi anni registrano tassi di crescita significativi, con un mercato potenziale ancora tutto da occupare. In qualche misura la Commissione si rende conto che, riprendendo Sylos Labini (1993), “in una analisi dinamica lo sviluppo economico è da riguardare, non semplicemente come un aumento sistematico del prodotto nazionale concepito come aggregato a composizione data ma, necessariamente, come un processo di mutamento strutturale, che influisce sulla composizione della produzione e dell’occupazione e che determina cambiamenti nelle forme di mercato, nella distribuzione del reddito e nel sistema dei prezzi”. Pur nei limiti dell’impostazione economica e

¹⁰ Recentemente, anche il Governatore della Banca d’Italia Ignazio Visco (2014) ha avuto modo di affermare: “[...] studi della Banca d’Italia mostrano come rapporti di lavoro più stabili possano stimolare l’accumulazione di capitale umano, incentivando i lavoratori ad acquisire competenze specifiche all’attività dell’impresa. Si rafforzerebbero l’intensità dell’attività innovativa e, in ultima istanza, la dinamica della produttività”.

Inoltre, mentre a Londra il 1 aprile 2014 il Presidente del Consiglio Renzi affermava: “I dati sulla disoccupazione lo dimostrano: nel 2011 l’Uk era all’11% e l’Italia all’8,4%, ora loro sono al 7%” e noi al 12,3%: in questi anni abbiamo perso troppa strada, noi abbiamo un sistema che manca di flessibilità. In Italia abbiamo 2100 articoli nel codice del lavoro. Noi pensiamo di scendere a 50-60 articoli, traducibili anche in inglese, che assicurino tempi certi”, ad Atene nello stesso giorno il Governatore della Bdl Ignazio Visco dichiarava: “Sul fronte del lavoro abbiamo osservato una flessibilità non utile, utilizzata da imprese che non hanno innovato, ora stanno innovando, ma per lungo tempo hanno rinviato riducendo il costo del lavoro sfruttando la flessibilità. Bisogna perseguire una flessibilità diversa.”

culturale della *Commissione Europea* (Sarcinelli, 2010, pp.292-293), l'UE ha proposto-promosso delle linee di politica industriale. Sono due i principali terreni d'intervento: il primo è legato alla conoscenza¹¹; il secondo è legato alla tutela del mercato¹². Questi tratti di politica industriale sono stati rafforzati con il vertice del *Consiglio Europeo* di Bruxelles dell'11-12 dicembre del 2008 e, recentemente, dal progetto "A Stronger European Industry for Growth and Economic Recovery" (EC, 2012). Pur nell'autonomia degli Stati, le misure per affrontare la crisi devono agire sull'innovazione tecnologica per far fronte alla sfida energetica e ambientale.

Purtroppo le politiche industriali europee hanno un limite: la diversa specializzazione produttiva dei singoli Paesi: a parità di condizioni (finanziarie e monetarie) sono proprio le politiche industriali pubbliche, la presenza di un tessuto produttivo privato innovativo e non ostile, a governare i cambiamenti tecnologici e condizionare le traiettorie dello sviluppo e la dinamica strutturale. In altri termini, i Paesi che hanno costruito e consolidato dei sistemi nazionali d'innovazione¹³ capaci di fare ricerca e sviluppo, hanno anche saputo governare l'evoluzione delle componenti della domanda effettiva, producendo i beni necessari per le esigenze di una struttura produttiva e di consumo sempre più fondata su beni e servizi ad alto contenuto tecnologico, riducendo gli investimenti sul Pil, ma rafforzando la struttura di ricerca e sviluppo¹⁴.

L'incipit della comunicazione "A stronger European industry for growth and economy recovery" della Commissione al Parlamento europeo e alle altre istituzioni europee (EC, 2012) prefigura l'obiettivo di arrestare il declino dell'industria manifatturiera europea, invertendo il trend: "to reverse the declining role of industry in Europe from its current level of around 16%3 of GDP to as much as 20% by 2020". Non solo. Questa sarebbe l'unica via per conseguire uno sviluppo sostenibile e un lavoro ad alto valore aggiunto per affrontare le sfide sociali che si affacciano. Una sfida che deve essere risolta via investimenti, innovazione e crescita della competitività, soprattutto nelle *Clean Technologies* che condizioneranno tutti i settori produttivi manifatturieri. Diversamente non sarebbe spiegabile la definizione "Third Industrial Revolution" utilizzata dalla Commissione. Una rivoluzione che attraverserà il settore energetico, la produzione tecnologica e la produzione di beni strumentali, fino a comprendere l'intera produzione industriale e i mercati di riferimento.

¹¹ Secondo la Commissione l'innovazione svolge un ruolo fondamentale per la crescita e la produttività. In particolare, nell'uso efficiente dell'innovazione nell'energia e nei materiali, nei processi produttivi e nei servizi. Sono le cosiddette tecnologie legate alla biotecnologia industriale, le nanotecnologie, i materiali avanzati, la fotonica, la micro e la nanoelettronica e i sistemi di fabbricazione avanzati, la base per un'ampia gamma di nuovi processi, beni e servizi.

¹² Da qui le politiche volte a osteggiare i cartelli industriali e gli aiuti di stato, unitamente ad un forte ridimensionamento delle imprese pubbliche che operano nel e per il mercato.

¹³ Per sistema nazionale d'innovazione intendiamo un sistema d'impresa, strutture creditizie e finanziarie, strutture istituzionali pubbliche, organizzazioni dei lavoratori, strutture istituzionali informali, norme e consuetudini all'interno di uno stesso contesto nazionale, in grado di costituire un insieme di dotazioni tecniche, di processi di apprendimento e di relazioni volte a modificare la struttura produttiva e la domanda di beni e servizi, sino a determinare le condizioni per un salto di paradigma tecnologico.

¹⁴ A titolo esemplificativo riportiamo i seguenti dati riferiti a Francia, Germania, Italia, Gran Bretagna, USA, Giappone e Canada: per tutte le destinazioni della produzione, si registra una crescita della quota *high tech*, per i beni strumentali la media *high tech*, sul complesso delle esportazioni manifatturiere, è passata dal 26,98% del 1961-65 al 44,38% del 2006; per i beni intermedi la percentuale *high tech* passa dall'8,65% al 26,02%; per i beni di consumo la quota percentuale passa dal 12,96% al 29,30%. Si veda Palma, Prezioso (2010).

L'impianto generale è mutuato da Europa 2020, con 6 particolari priorità, e si fonda su *green energy, clean transport, new production methods, novel materials and smart communication systems*.

In particolare la competitività delle industrie europee, come di tutto il settore manifatturiero internazionale, sarà sempre meno soggetta alla riduzione del costo del salario. Più precisamente: “Competition in manufacturing will in the future gradually decrease its dependence on wage differentials thus our industry has a good chance to restore the attractiveness of Europe as a location for production, provided it can capitalize on opportunities offered by new technologies and the size of the EU market”. Diversamente non è spiegabile l'attenzione della Commissione rivolta alla formazione come strumento d'anticipo degli *skill* necessari per la riconversione dell'industria, cioè la formazione diventa uno strumento d'accompagnamento delle nuove attività produttive e, quindi, di nuovo lavoro, con un obiettivo ambizioso: raggiungere un tasso di occupazione del 75% entro il 2020¹⁵.

La politica industriale europea è quindi “[...] in this context, good anticipation and well prepared restructuring can have a positive impact not only on businesses' sustained competitiveness, but can produce positive spillover effects to other markets and sectors, while increasing the overall employability of the labour force and facilitating their transition to new jobs. The responses to the Commission's Green Paper on «Restructuring and anticipation of change: lessons from recent experience» confirm that anticipation is essential to investments in human capital, while one of the main challenges remains to define the employment and skills needs and invest accordingly” (EC, 2012). Ed è in questa direzione che si muovono i programmi più recenti dell'*Industrial Compact* per un nuovo *European Industrial Renaissance* (EC, 2014a, b).

Si tratta di politiche pubbliche tese a industrializzare la ricerca pubblica per anticipare la produzione la domanda di beni e servizi che domani saranno domandati. In fondo, la domanda effettiva si concentra in determinati settori e sottende una certa dinamica di struttura.

Il Def 2014 quasi non menziona il programma europeo di industria 2020 ed accenna tangenzialmente *Industrial Compact* senza farne un asse cruciale delle politiche di crescita. Forse non a caso: la sua realizzazione presuppone un ambiente pubblico e privato dinamico e adeguato. Una risorsa scarsa nel Paese.

6. Conclusioni

Oggi che si dovrebbe finalmente abbandonare la fallimentare via dell'“austerità espansiva”, vi è davvero chi progetta invece di perseguire la via della “precarietà espansiva”?

La ricetta che ci raccomanda l'Europa del rigore e dei vincoli, e che l'Italia fa sua con il Def 2014, è purtroppo un connubio perverso di “austerità espansiva” e “precarietà espansiva”.

¹⁵ Si tratterebbe di creare non meno di 16 mln di nuovi posti di lavoro.

Consolidamento fiscale e riforme strutturali vengono declinate a senso unico in termini di tagli alla spesa pubblica ed al welfare sociale, di svalutazione del lavoro, indebolimento progressivo della contrattazione collettiva, precarizzazione del lavoro, contenimento dei salari, tutti fattori che assieme deprimono la domanda interna, abbassano la crescita, riducono l'occupazione ed accrescono il debito. Tutto ciò favorisce anche le divergenze tra nazioni e le divisioni tra i popoli. Una miscela esplosiva che gioca a favore dei populismi europei, di ogni natura ed in ogni paese, e contro l'Europa stessa.

Indiscutibilmente la crisi intervenuta a partire dal 2008, più lunga e profonda di quella del '29, non ha, purtroppo, concorso alla rinascita della politica economica pubblica. Un tratto tutto europeo. Infatti, diversamente dall'Europa, tutti i paesi hanno adottato delle politiche pubbliche di contrasto alla crisi (Pini, 2013b). Possiamo discutere della loro efficacia, ma Gran Bretagna, Giappone e Stati Uniti hanno preso dei provvedimenti che rafforzavano la domanda interna. Quando divampa un incendio si getta acqua sul fuoco, non benzina.

Dovendo discutere del documento programmatico per eccellenza del governo italiano (Def 2014), sorprende l'assenza di una qualsiasi ipotesi di governo europeo della crisi, se non quella di adeguamento dei così detti parametri. Ma la crisi non si risolve con l'adeguamento dei parametri. C'è un problema istituzionale europeo: l'Europa non ha una politica economica pubblica in senso stretto. Può dettare regole, regolamenti, vincoli, ma il bilancio pubblico europeo non possiede le caratteristiche tecniche di bilancio pubblico, almeno per come è insegnano agli studenti di economia pubblica. Qualora il parlamento europeo riuscisse a condizionare il residuo di bilancio pubblico della Commissione, sarebbe un condizionamento del tutto irrilevante.

Il Def dovrebbe offrire un orizzonte all'Europa proprio per dare una soluzione ai giovani. Innanzitutto dovrebbe essere adeguato il bilancio pubblico. Se il bilancio pubblico è un potente strumento di programmazione economica, sono necessarie delle risorse proprie. Attualmente il bilancio pubblico europeo non arriva all'1% del Pil europeo (Pini, 2013c). Come può un bilancio pubblico dell'ordine di 1 punto di Pil prefigurare delle misure macroeconomiche? Semplicemente non può. Le discussioni sui fondi strutturali diventano esercizi che, nei migliori dei casi, riassegnano i fondi trasferiti dagli Stati, con una qualche spruzzata di sostegno al lavoro giovanile, alla green economy e cose simili. Occorre coraggio, ma prefigurare un bilancio pubblico europeo dell'ordine di almeno 5 punti di Pil, finanziato da una imposta ampia, eliminando il controllo-veto degli Stati che trasferiscono le risorse alla Commissione, è un modo per far crescere l'Europa ed assegnare un ruolo al Parlamento Europeo, un ruolo economico di cui oggi si sente la mancanza. La domanda aggregata in qualche modo deve crescere per uscire dalla crisi. Se gli stati non possono farlo, restringendo la domanda via avanzi primari, l'Europa potrebbe assolvere a questo compito, rilanciando la parte di domanda strategica, cioè gli investimenti nei settori emergenti. Non dobbiamo mai dimenticare che l'Europa, sostanzialmente, non ha debito pubblico.

Se l'Europa assume il compito di governo dell'economia in senso macroeconomico, l'Italia deve comunque fare qualcosa. La crisi italiana si manifesta come una crisi nella crisi. Al netto delle "farneticanti" allusioni del Def di una crescita degli investimenti delle imprese, il problema centrale degli investimenti privati è di non realizzare un output comparabile a quello delle imprese europee. Un problema drammatico. Infatti, il rapporto investimenti/Pil dell'Italia è sostanzialmente in linea, anche se calato negli anni della crisi, con quello dei migliori paesi europei (19%), ma l'output (Pil) è stato molto più basso e contenuto. Quindi l'Italia ha un problema di struttura, in altri termini di specializzazione produttiva.

In generale le imprese italiane acquistano beni strumentali da altri paesi, maturando il proprio profitto, quando va bene, via riduzione del costo del lavoro. La flessibilizzazione del mercato del lavoro, un precetto che dovremmo rimuovere per comprendere cosa si cela dietro la domanda di lavoro, altro non è che lo specchio fedele della specializzazione produttiva. Assumendo che la domanda di lavoro sia in qualche modo legata a che cosa e come si produce, possiamo individuare 3 forme di lavoro:

- a) lavoro buono ad alto valore nei settori emergenti;
- b) lavoro produttivo e con (certi) diritti, legato alle economie di scala per tutti i settori che beneficiano della tecnologia dei settori emergenti;
- c) lavoro precario e basso salario per tutti i settori che devono lasciare spazio alla produzione emergente di maggiore valore aggiunto.

I provvedimenti iniziali del Governo di Renzi non fanno altro che consolidare il lavoro precario, cioè le attività a minore valore aggiunto. Sono proprio queste politiche dal lato dell'offerta che hanno costretto ai margini dell'Europa l'industria italiana. In qualche misura è stato comunque garantito un certo tasso di profitto alle imprese, che nel frattempo si dovevano far carico dei costi (importazioni) degli investimenti nei *capital goods*.

L'assenza di una qualsiasi forma di politica industriale, cioè l'azione pubblica che anticipa la domanda di beni e servizi, consegna il paese alla povertà più o meno governata.

Il problema del lavoro in Italia è drammatico perché la domanda di lavoro non è coerente con la formazione offerta dalle università pubbliche agli studenti. L'università prepara i giovani al futuro, le imprese italiane strappano margini di profitto su attività che prima o poi il mercato si incaricherà di far chiudere.

Cosa si potrebbe fare?

Passare da un settore produttivo a un altro, mantenendo un certo tasso di occupazione, presuppone una grande *policy* pubblica capace di coordinare le politiche industriali, formative, ricerca e sviluppo, lavoro e stimoli. Il vero compito della politica economica moderna del lavoro è proprio quella di creare tanto lavoro quanto se ne perde. Un lavoro difficile, ma necessario se vogliamo agire dal lato della domanda di lavoro.

Riferimenti bibliografici

- Comito V., Paci N., Travaglini G. (2014), *Un paese in bilico. L'Italia tra crisi del lavoro e vincoli dell'euro*, Ediesse, Roma.
- EC (2010), *Europe 2020 Flagship Initiative Innovation Union*, EC, Brussels.
- EC (2012), “A Stronger European Industry for Growth and Economic Recovery”, EC, Brussels, 10 ottobre, COM(2012) 582 final.
- EC (2014a), “Communication for a European Industrial Renaissance”, EC COM14/2, Brussels, 22 gennaio: http://ec.europa.eu/enterprise/initiatives/mission-growth/index_en.htm#h2-1
- EC (2014b), “State of the Industry, Sectoral overview and Implementation of the EU Industrial Policy”, EC SWD 14/3, Brussels, 22 gennaio: http://ec.europa.eu/enterprise/initiatives/mission-growth/index_en.htm#h2-1.
- D’Antoni M. (2014), “Quel Def che non convince”, *Re:Vision*, 14 aprile: <http://re-vision.info/2014/04/quel-che-non-convince-del-def/>.
- Fassina S. (2014), “Def 2014: la sinistra che non cambia è destra”, *L’Huffington Post*, 13 aprile: http://www.huffingtonpost.it/stefano-fassina/def-2014-la-sinistra-che-non-cambia-e-destra_b_5142210.html?utm_hp_ref=italy.
- MEF (2014), “Documento di Economia e Finanza. DEF2014”, Ministero dell’Economia e delle Finanze, Roma, 7 aprile: <http://www.tesoro.it/doc-finanza-pubblica/def/>.
- OECD (2013), *Economic Outlook*, n.94, novembre, OECD, Parigi.
- OECD-StatExtract (2014), *OECD.Stat Extracts*, OECD, Parigi: <http://stats.oecd.org/>.
- Renzi M. (2014), “Jobs Act”, eNEWS 381 di Matteo Renzi, 8 gennaio: <http://www.matteorenzi.it/enews-381-8-gennaio-2014/>; ora qui: <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2014-01-09/la-e-news-renzi-jobs-act-125157.shtml?uuid=ABizPao>.
- Paci N. (2014), “Jobs Act, così l’eccezione diventa la regola”, *Sbilanciamoci.info*, 8 aprile: <http://www.sbilanciamoci.info/Sezioni/italie/Jobs-Act-cosi-l-eccezione-diventa-la-regola-23702>.
- Palma D., Prezioso S. (2010), “Progresso tecnico e dinamica del prodotto in una economia «in ritardo»”, *Economia e Politica Industriale*, vol.37, n.1, pp.33-64.
- Pianta M. (2013), “An Industrial Policy for Europe”, Paper alla “19th Conference on Alternative Economic Policy in Europe”, Londra, 20-22 settembre, in *Global Research*: <http://www.globalresearch.ca/an-industrial-policy-for-europe/5362751>.
- Pini P. (2013a), *Lavoro, contrattazione, Europa*, Ediesse, Roma.
- Pini P. (2013b), “What Europe Needs to Be European”, *Economia Politica*, vol.30, n.1, pp.3-12, 2013.

- Pini P. (2013c), “Europe’s Austerity Budget for 2014-2020. A Comment over an Anti-Keynesian Budget”, *Economia Politica*, vol.30, n.3, pp.301-312.
- Pini P. (2013d), “Minori tutele del lavoro e contenimento salariale, favoriscono la crescita della produttività? Una critica alle ricette della BCE”, *Economia e Società Regionale*, vol.31, n.1, pp.150-181.
- Sarcinelli M. (2010), “«Europa 2020», nuovo governo economico e ri-regolamentazione finanziaria: incentivi o vincoli alla crescita”, *Moneta e Credito*, vol.63 n.252, pp.291-324.
- Sylos Labini P. (1993), *Progresso tecnico e sviluppo ciclico*, Laterza, Roma-Bari.
- Visco I. (2014), “Capitale umano, innovazione e crescita economica”, intervento del Governatore della Banca d’Italia al convegno “Il capitale sociale. La forza del Paese”, Confindustria, Bari, 29 marzo:
<http://www.bancaditalia.it/interventi/integov/2014/visco-bari-290314/visco-bari290314.pdf>.