

CONFINDUSTRIA



I t a l i a
più moderna
p e r u n a
E u r o p a
più forte

**La competitività
dell'Italia**

Ricerca del
Centro Studi Confindustria

Parma, 12-13 aprile 2002

Un'Italia più moderna per un'Europa più forte

DI ANTONIO D'AMATO



CONFINDUSTRIA

Italia più moderna per una Europa più forte

LA COMPETITIVITÀ DELL'ITALIA

RICERCA DEL CENTRO STUDI CONFINDUSTRIA

SINTESI

Il testo completo della ricerca “La competitività dell'Italia” è raccolta in quattro volumi, editi da Il Sole 24 Ore:

- I LA COMPETITIVITÀ DELL'ITALIA: SCIENZA, RICERCA E INNOVAZIONE
a cura di Alberto Quadrio Curzio, Marco Fortis e Giampaolo Galli
- II LA COMPETITIVITÀ DELL'ITALIA: LE IMPRESE
a cura di Giampaolo Galli e Luigi Paganetto
- III LA COMPETITIVITÀ DELL'ITALIA: REGOLE PER IL MERCATO
a cura di Mario Baldassarri, Giampaolo Galli e Gustavo Piga
- IV LA COMPETITIVITÀ DELL'ITALIA: LE ISTITUZIONI POLITICHE
a cura di Orazio M. Petracca



CONFINDUSTRIA

Parma, 12-13 aprile 2002

INDICE

| | |
|---|------------|
| UN’ITALIA PIÙ MODERNA PER UN’EUROPA PIÙ FORTE di Antonio D’Amato | V |
| Prefazione di Enrico Bondi | 1 |
| Executive Summary | 5 |
| SINTESI DELLE RICERCHE: | |
| Vol. I “La competitività dell’Italia: scienza ricerca e innovazione” a cura di Alberto Quadrio Curzio, Marco Fortis e Giampaolo Galli | 13 |
| Vol. II “La competitività dell’Italia: le imprese” a cura di Giampaolo Galli e Luigi Paganetto | 33 |
| Vol. III “La competitività dell’Italia: regole per il mercato” a cura di Mario Baldassarri, Giampaolo Galli e Gustavo Piga | 51 |
| Vol. IV “La competitività dell’Italia: le istituzioni politiche” a cura di Orazio M. Petracca | 69 |

Un'Italia Più Moderna Per Un'Europa Più Forte

di Antonio D'Amato

Lo scorso anno a Parma Confindustria ha presentato al paese - alle forze politiche e sociali e all'opinione pubblica - una proposta complessiva, articolata nei tempi e negli obiettivi, per fare dell'Italia un paese più moderno, più competitivo e più giusto.

Un anno dopo torniamo a Parma per rilanciare quella sfida nella prospettiva di un'Europa alla quale siamo sempre più legati. E lo facciamo in un momento estremamente delicato per la vita del nostro paese.

L'assassinio di Marco Biagi - un uomo libero, di grande intelligenza, aperto al dialogo e al confronto, un uomo che credeva nella solidarietà sociale e civile - segna un passaggio buio per la democrazia e la libertà degli uomini e delle idee. Il paese deve rispondere unito e in maniera ferma e determinata a questo atto di violenza che vuole creare un clima di paura e riportare indietro l'orologio della storia.

L'Italia non si deve fermare. Deve riprendere il dialogo. Deve finalmente dare inizio a un grande programma di riforme.

L'obiettivo che ci eravamo posti, che proponiamo oggi con grande convinzione, è quello di un'Italia in cui il benessere cresce e si diffonde. Dove le imprese nascono, si sviluppano, innovano processi e prodotti. Dove c'è più lavoro e di migliore qualità. Dove la coesione sociale non è una petizione di principio, ma un traguardo raggiungibile.

Un'Italia in cui gli attori della vita politica e sociale si confrontano con il comune intento di trovare soluzioni efficaci ai problemi di oggi, senza preconcetti o chiusure ideologiche che sono l'eredità del passato. Un'Italia che crede nella concorrenza e nella trasparenza del mercato. Che fa delle privatizzazioni e delle liberalizzazioni uno strumento per eliminare aree di privilegio e di inefficienza, per elevare gli standard di vita. Vogliamo un paese che sappia mettere a frutto le sue risorse, la capacità dei suoi lavoratori, il talento dei suoi imprenditori. Un paese più efficiente nell'assetto e nel funzionamento delle sue istituzioni.

Questa Italia ha bisogno dell'Europa, ma solo un'Italia così può dare un contributo decisivo alla costruzione di un'Europa più unita sul piano politico, più solida sul piano istituzionale, più competitiva sul piano economico.

I tre obiettivi che avevamo proposto lo scorso anno a chi avrebbe assunto la responsabilità della legislatura restano essenziali. Dobbiamo:

- aumentare di dieci punti il tasso di occupazione, portandolo dal 54,6% a valori europei;
- ridurre drasticamente il divario tra il Sud e il resto del Paese;
- dimezzare l'economia sommersa, che è il doppio della media europea.

Da allora, pochi passi avanti sono stati compiuti e non sempre nella direzione giusta. E' vero che, grazie alla vitalità

delle nostre imprese e alla loro fiducia nelle prospettive di modernizzazione del paese, l'economia italiana è tra quelle che hanno reagito meglio all'impatto della recessione internazionale seguita all'11 settembre. Ed è anche vero che siamo a meno di un anno dall'inizio dell'attività di questo governo e che molte proposte di riforma sono state annotate nell'agenda del paese. Ma questo non è sufficiente.

C'è ora bisogno di un salto di qualità capace di dare impulso al processo riformatore.

Le riforme sono necessarie perché nell'economia globalizzata la competitività non dipende solo dalle imprese e dalla loro efficienza. Dipende anche, sempre più, dal funzionamento del sistema paese rispetto ai paesi concorrenti.

Insieme agli indicatori strettamente economici, occorre perciò monitorare e confrontare l'ambiente normativo, l'efficienza del settore pubblico e dei servizi, la dotazione di capitale umano e di infrastrutture, la disponibilità e la flessibilità dei fattori produttivi.

Per dare concretezza a questo confronto, Confindustria ha adottato il metodo del benchmarking che - fondandosi sulla comparazione di dati oggettivi - consente di misurare il grado di competitività del nostro paese nello scenario europeo e internazionale. E di ricavarne indicazioni per avanzare articolate proposte volte a migliorare la posizione dell'Italia.

I primi risultati di questo lavoro sono confluiti nel volume "Le azioni per la competitività" che abbiamo presentato lo scorso anno e che ha riscosso ampi consensi sul metodo e nel merito.

Abbiamo pertanto voluto aggiornare e ampliare quei dati e quelle tabelle nel volumetto sul benchmarking competitivo, pubblicato in occasione di questo

convegno e consultabile on line sul sito di Confindustria.

Ma il frutto più maturo e meditato dell'attività di benchmarking dell'ultimo biennio è costituito dal lavoro di indagine e di studio contenuto in questi quattro volumi che affrontano la questione della competitività dell'Italia nei suoi aspetti strutturali relativi alla ricerca e all'innovazione, alla struttura del sistema produttivo, alle regole per il mercato e alle istituzioni politiche.

Nel loro insieme, questi lavori - svolti dal Centro Studi Confindustria, con l'apporto di autorevoli studiosi - si configurano come una riflessione approfondita sui problemi e le prospettive dell'Italia, sulla permanenza di svantaggi competitivi e sulla necessità di colmare il divario con gli altri principali paesi.

Da essi emerge che, quale che sia la prospettiva dalla quale si valuta la capacità del paese di creare più sviluppo e più crescita economica - dall'efficienza della pubblica amministrazione all'adeguatezza delle infrastrutture, dal livello della pressione fiscale al grado di flessibilità del lavoro, dal funzionamento della scuola e dell'Università alla qualità della ricerca scientifica di base, dall'ampiezza dei divari regionali all'estensione dell'economia sommersa - l'Italia ha bisogno di un incisivo programma di riforme.

In particolare, ci sono due aspetti che ci sembra essenziale sottolineare. Il primo è che il sistema industriale italiano, pur essendo caratterizzato da uno dei più alti tassi di imprenditorialità al mondo, è costituito in grande prevalenza da piccole e piccolissime imprese che molto spesso sono costrette a rimanere tali per essere flessibili, e quindi competitive, e aggirare così le rigidità del nostro sistema paese. Di contro, la sfida dei mercati sempre più integrati impone che

le imprese che vogliono continuare ad avere successo sappiano e possano fare un salto di qualità anche sul piano dimensionale. Sempre più quindi l'impresa deve essere libera di scegliere la dimensione che vuole darsi e che ritenga più opportuna per competere.

Il secondo aspetto è che, nonostante le imprese italiane siano note nel mondo per la qualità e la creatività dei loro prodotti, per la loro capacità di innovare e di aprire nuovi mercati, il nostro paese è in forte ritardo sul piano della ricerca scientifica di base e dei settori ad alta tecnologia. Ciò dipende non solo dalla modesta dimensione delle imprese, ma anche dalla insufficiente quantità e, soprattutto, qualità della ricerca pubblica. I contributi del Centro Studi mostrano anche le correlazioni che esistono tra rigidità del mercato del lavoro, redditività delle imprese e attività di ricerca. Laddove le rigidità sono più elevate, gli indicatori di redditività tendono ad essere più bassi e diminuisce la spesa in ricerca scientifica da parte delle imprese.

E' dunque improprio contrapporre ricerca e innovazione da un lato e flessibilità dall'altro. E' vero anzi il contrario: si fa innovazione dove c'è flessibilità. In sintesi, i lavori del Centro Studi mostrano che la flessibilità - che va collocata nel quadro di una revisione complessiva del nostro sistema di welfare - è un fattore chiave di modernizzazione per la crescita dimensionale delle

imprese, per lo sviluppo dell'innovazione, per il livello e la qualità dell'occupazione.

Confindustria presenta queste ricerche nella convinzione che esse possano aiutare a delineare soluzioni capaci di collocare il nostro paese tra i protagonisti della modernizzazione, in un'Europa che si confronta su un piano di parità con le aree più competitive del mondo.

Ciò significa anche rimettere in moto gli investimenti pubblici, dopo quasi un decennio di stagnazione: investimenti in infrastrutture materiali, ma anche investimenti in infrastrutture immateriali, in formazione, in ricerca scientifica e in innovazione tecnologica. D'altra parte, è ugualmente essenziale ed urgente, per recuperare capacità di sviluppo, ridurre il livello della pressione fiscale. Tutto ciò richiede una disponibilità di risorse che contrasta con la condizione attuale della finanza pubblica. Occorre perciò onorare l'impegno di ridurre la spesa corrente. E occorre attuare al più presto tutte quelle riforme che, ridando slancio allo sviluppo e favorendo la fuoriuscita dall'economia sommersa, consentiranno di reperire i mezzi finanziari di cui c'è bisogno.

E' in questa prospettiva che noi offriamo un contributo di idee e di proposte, consapevoli che il nostro ruolo, come imprenditori, non è solo quello di generare ricchezza attraverso l'attività d'impresa, ma anche quello di contribuire al progresso sociale e civile del paese.

La competitività dell'Italia

PREFAZIONE

DI ENRICO BONDI



CONFINDUSTRIA

La competitività dell'Italia

di Enrico Bondi

Nel maggio di due anni fa la Presidenza di Confindustria, guidata da Antonio D'Ama - to, decise di porre al centro della riflessio - ne e dell'azione di Confindustria il tema della competitività dell'Italia. Questa scel - ta era motivata fondamentalmente da una considerazione: l'Italia continuava ad ave - re performance economiche peggiori degli altri paesi europei, anche dopo che si po - tevano considerare sostanzialmente esau - riti gli effetti restrittivi delle politiche ma - croeconomiche che era stato necessario attuare per un lungo periodo di tempo, fra il 1992 e il 1998, per evitare il rischio di una crisi finanziaria prima e, successiva - mente, per ottemperare ai parametri del Trattato di Maastricht. In effetti, sino al - l'anno 2000 l'Italia ha registrato tassi di crescita del prodotto inferiori alla media europea e ha perso quote di mercato al - l'esportazione.

Alla luce di questa considerazione, nell'ul - timo biennio quasi tutta l'attività di ricer - ca del Centro Studi di Confindustria è sta - ta dedicata al confronto sistematico fra l'Italia e gli altri principali partner com - merciali per comprendere le cause dei no - stri svantaggi competitivi e, laddove pos - sibile, contribuire ad indicarne i rimedi.

Le ricerche che sono qui presentate co - stituiscono dunque la fase conclusiva di un progetto sviluppato nel corso di un biennio. Esse si articolano in quattro vo - lumi. Un primo volume, curato da Alberto Quadrio Curzio, Marco Fortis e Giampaol - lo Galli, affronta il tema della competi - vità dal punto di vista delle politiche e del - l'attività di ricerca ed innovazione tecnologica. Nel secondo volume, curato da Giampaol -

lo Galli e Luigi Paganetto, il tema della competitività è analizzato dal punto di vi - sta del modello di specializzazione delle imprese italiane, delle loro caratteristiche dimensionali e di localizzazione in rela - zione alla capacità di competere su mer - cati internazionali sempre più integrati e concorrenziali. Il terzo volume, curato da Mario Baldassarri, Giampaolo Galli e Gu - stavo Piga, affronta alcuni dei temi del - l'agenda di politica economica dell'Italia che sono cruciali per migliorare la capa - cità competitiva delle imprese e ridare vi - gore al processo di sviluppo, in particola - re nel Mezzogiorno. Il quarto volume, curato da Orazio Petracca, riguarda i nodi istitu - zionali e propone analisi comparative ri - guardo in particolare ai sistemi elettorali, all'organizzazione degli ordinamenti fede - rali, al processo legislativo, alla giustizia, alle autorità amministrative indipendenti, al peso dell'Italia negli organismi interna - zionali.

La ricerca adotta un metodo di lavoro, quel - lo del benchmarking competitivo, per cui le politiche e le performance dell'Italia ven - gono sistematicamente confrontate con quelle degli altri principali paesi, in parti - colare i paesi europei e gli Stati Uniti. Il te - ma della ricerca e il metodo utilizzato ac - comunano questo lavoro al documento di Confindustria "Azioni per la Competitività" del marzo dello scorso anno, oltre ché, co - me si è detto, a numerosi lavori recenti del Csc. La differenza è che in questo caso il Csc ha affidato le ricerche ad autorevoli studiosi esterni, che hanno lavorato in pie - na autonomia. Le loro opinioni e sensibi - lità non necessariamente coincidono con

quelle dei curatori o con quelle di Confindustria. L'unico criterio di selezione è stato quello della qualità, e per questo gli elaborati sono stati sottoposti ad un processo di refereeing volto a valutarne la qualità sotto il profilo scientifico.

A ciascun autore è stato chiesto di fare, nel proprio campo, uno sforzo di sintesi per individuare, con obiettività, gli aspetti centrali del problema a loro assegnato, con lo

scopo ultimo di far emergere dagli esercizi di benchmarking i suggerimenti rilevanti per la politica economica.

Questo sforzo di sintesi e obiettività, affidato a studiosi autorevoli, rappresenta, a nostro parere, gran parte del valore aggiunto di questa ricerca: ci auguriamo che i lettori possano trovarvi contributi utili, nei diversi settori, all'elaborazione di una politica di riforme per il nostro paese.

La competitività dell'Italia

EXECUTIVE SUMMARY



CONFINDUSTRIA

“La competitività dell’Italia”

- La ricerca è dedicata al benchmarking competitivo dell’Italia: come si colloca l’Italia nei confronti dei principali competitors internazionali, in primo luogo gli altri paesi europei e gli Stati Uniti. Si tratta dunque di una continuazione del metodo di lavoro avviato l’anno scorso con il documento “Azioni per la competitività” che abbiamo presentato a Parma, arricchito degli ulteriori sviluppi della nostra elaborazione e della nostra azione nel corso degli ultimi dodici mesi.
- Lo scopo era quello di rendere ancora più puntuali e rafforzare le nostre argomentazioni, fornendo ad esse una base scientifica che fosse la più solida possibile. Per raggiungere questo risultato ci siamo rivolti agli studiosi più autorevoli nei diversi campi e abbiamo discusso con loro delle nostre idee e delle nostre preoccupazioni sulla situazione competitiva dell’Italia. Gli autori hanno poi lavorato in piena autonomia, firmando i lavori e assumendosene la responsabilità.
- Emerge chiaramente come l’utilizzo del metodo del benchmarking sia in grado di mettere in evidenza le peculiarità del caso Italia e consenta di identificare notevoli punti di consenso da parte di studiosi indipendenti attorno alle preoccupazioni tipiche del mondo delle imprese su questioni cruciali come fisco, mercato del lavoro, welfare, ricerca e innovazione, pubblica amministrazione, liberalizzazioni, infrastrutture.
- La ricerca si articola in quattro volumi. Se ne sintetizzano di seguito quelli che ci sembrano i messaggi più rilevanti, nella consapevolezza che nessuna sintesi può dar conto della varietà di opinioni e sensibilità dei molti autori che vi hanno contribuito.

1. “La competitività dell'Italia: scienza, ricerca e innovazione”,

a cura di Alberto Quadrio Curzio,
Marco Fortis e Giampaolo Galli.

- Questo volume affronta nei suoi vari aspetti il tema del ritardo tecnologico dell'Italia e contribuisce a chiarire un punto di fondo. E' vero che le imprese italiane fanno poca ricerca e l'Italia è in ritardo nei settori high tech. Ma non è vero, come talvolta si afferma, che le imprese italiane non innovano.
- Le analisi del Csc dimostrano che molti nostri imprenditori sono fra i più creativi e innovativi al mondo (si pensi per esempio a macchine utensili, moda, arredo-casa). Inventano ogni anno nuovi processi, nuovi prodotti, nuovi design, che sono essenziali per difendere e ampliare le quote di mercato.
- Ma perché l'Italia è in ritardo nell'high tech e perché in Italia si fa poca R&S programmata e formalizzata? Un primo fattore sono le carenze della ricerca Universitaria e dei Centri Nazionali. Non abbiamo sviluppato e diffuso adeguatamente centri di eccellenza, fatte salve alcune importanti eccezioni, anche perché si è ceduto all'appiattimento burocratico tra università e tra ricercatori sotto il profilo dei finanziamenti, delle remunerazioni, dello status. Ciò ha anche causato una certa emigrazione di intelligenze scientifico-tecnologiche ed ha frenato le molte rimaste in Italia che debbono invece essere messe a pieno sviluppo. I criteri di autonomia, merito e innovatività devono quindi diventare i nuovi principi premianti di azione in quanto un sistema Paese avanzato tale non rimane senza progressi nella ricerca di base ed applicata.
- Il secondo fattore è quello delle dimensioni troppo piccole delle nostre imprese. E' vero che spesso, specie negli Stati Uni-

ti, le innovazioni più importanti degli ultimi anni sono venute da imprese molto piccole o addirittura da start-up finanziate con venture capital. Ma è anche vero che non si fa grande ricerca applicata senza un nucleo di grandi imprese che sono le fucine in cui sperimentano e crescono i ricercatori. Sotto questo profilo, il tema torna ad essere quello su cui abbiamo battuto per un anno intero: il tema del “poter crescere”, ossia dell'eliminazione di tutte quelle rigidità e costi di sistema che obbligano al nanismo il nostro sistema produttivo e che hanno concorso assieme ad altri fattori ad eliminare dalla scena quasi tutte le grandi imprese che l'Italia aveva sino agli anni Sessanta.

- Il terzo fattore è quello della flessibilità. Risulta che anche le poche imprese medio grandi abbiano fatto meno ricerca delle analoghe imprese estere. L'analisi del Csc dà la seguente spiegazione: “L'impresa fa ricerca se pensa che questa possa essere, prima o poi, applicata ai processi produttivi, con tutte le conseguenze che ciò comporta in termini di organizzazione aziendale e di mobilità del lavoro”. In sostanza si fa ricerca se l'ambiente è dinamico e reattivo. Non conviene farla se si sa sin dall'inizio che l'applicazione sarà rallentata o ostacolata dal sindacato o comunque da prassi e regole che non consentono sufficienti margini di flessibilità.
- In sostanza questa ricerca tende a rovesciare l'opinione che ormai è quasi un luogo comune della pubblicistica corrente: quella delle imprese che non innovano. Nel contempo si rilancia il tema della ricerca e dell'innovazione con gli argomenti giusti. Quelli della propulsione, anche con finanziamenti pubblici, dei centri di eccellenza nella ricerca di base, della partecipazione a progetti europei, delle aree di collaborazione tra Università-Ricerca-Imprese, delle interazioni tra pubblico e privato. E, soprattutto, delle riforme economiche e sociali di cui il Paese ha bisogno per essere più competitivo e più solido.

2. “La competitività dell’Italia: le imprese”,

a cura di Giampaolo Galli
e Luigi Paganetto.

- Questo volume contiene una radiografia comparata del nostro apparato produttivo, con particolare riferimento agli indici di redditività, alle quote di mercato, all’export nei diversi settori e aree geografiche, alle diverse forme di internazionalizzazione, alle piccole imprese dei distretti.
- Emerge un dato di fondo: la redditività media delle nostre imprese è più bassa di quella delle imprese degli altri paesi europei, che a sua volta è molto più bassa di quella delle imprese statunitensi. Il divario fra Stati Uniti e Europa, già presente negli anni Ottanta, cresce enormemente negli anni Novanta, quando negli Stati Uniti si ha il grande balzo nella produttività dovuto sia alle riforme fatte nel decennio precedente sia alla straordinaria diffusione dell’Ict e della new economy.
- Quanto al confronto fra Italia ed Europa il divario si amplia negli ultimi anni e riguarda principalmente le grandi imprese. Nel segmento delle medie imprese, l’Italia se la cava meglio e in alcuni settori assai bene. I dati disponibili sulle piccole imprese indicano una buona redditività delle imprese italiane, specie di quelle localizzate nei distretti, per i quali non a caso l’Italia costituisce un benchmark studiato a livello internazionale.
- Questi dati illustrano chiaramente sia gli svantaggi competitivi che gravano sulle imprese italiane sia il fatto che la piccola dimensione è la risposta adattiva del

mercato ai costi e alle rigidità del sistema.

- La bassa redditività delle grandi imprese è in larga misura imputabile alle rigidità che hanno determinato fortissime innovazioni di processo volte a risparmiare lavoro. Le nostre imprese sono più automatizzate di quelle tedesche o francesi, che a loro volta sono molto più automatizzate di quelle americane. Il rapporto fra capitale e lavoro, fatto 100 il 1972, è oggi pari a 238 in Italia, 211 in Germania, 206 in Francia e solo 136 negli Stati Uniti.
- I processi di sostituzione fra capitale e lavoro sono l’altra faccia della disoccupazione europea ed italiana, sia perché determinano minore impiego di lavoro per unità di prodotto sia perché a loro volta irrigidiscono la struttura produttiva. E ciò rallenta la capacità di reazione alle nuove sfide della competitività.
- Il ritardo europeo in tema di new economy si spiega più con fattori di questa natura che con le carenze della ricerca scientifica, se è vero che le nuove tecnologie dell’informazione, pur essendo state prevalentemente sviluppate negli Stati Uniti, sono facilmente acquisibili sul mercato a prezzi rapidamente decrescenti da parte di consumatori e imprese.
- Il punto è che per trarre beneficio dalle nuove tecnologie dell’informazione occorre modificare profondamente i processi produttivi, con un forte aumento dell’outsourcing e dei rapporti di network fra imprese. Ciò ha consentito negli Stati Uniti quel forte investimento in “beni immateriali” che ha cambiato i processi produttivi e soprattutto l’organizzazione del sistema industriale, determinando al contempo un eccezionale aumento della produttività dei servizi.

3. “La competitività dell’Italia: regole per il mercato”,

a cura di Mario Baldassarri,
Giampaolo Galli e Gustavo Piga.

- Questo volume affronta i temi dell’agenda di politica economica dell’Italia che sono cruciali per migliorare la capacità competitiva delle imprese e ridare vigore al processo di sviluppo, specie nel Mezzogiorno, dopo le modeste performance degli anni Novanta: in particolare fisco, infrastrutture, welfare, liberalizzazioni, mercati finanziari.
- Gli esercizi di benchmarking documentano chiaramente le storture del nostro sistema di welfare e i loro effetti sulle performance dell’Italia. Siamo uno dei paesi con la più alta spesa pensionistica, le più alte aliquote contributive, il minor sviluppo della previdenza integrativa, il minor tasso di copertura degli ammortizzatori sociali, le massime rigidità del lavoro.
- Questa miscela di fattori si traduce in bassi tassi di turnover sul mercato del lavoro e bassi tassi di occupazione regolare, specie nel Mezzogiorno; incide negativamente sulla crescita economica, sia perché rallenta la velocità di adattamento del sistema alle sfide competitive, sia perché le elevate aliquote contributive, combinate con una fiscalità sulle imprese ancora molto pesante, scoraggiano la crescita delle imprese o finiscono per generare un’estensione patologica dell’economia sommersa.
- Tutto ciò è aggravato dalla lentezza e dalle carenze che hanno segnato sino ad

oggi le riforme volte a semplificare la pubblica amministrazione, nonché i processi di liberalizzazione, nei servizi di pubblica utilità così come nel commercio e nelle libere professioni.

- Per caratterizzare questi fenomeni gli studiosi parlano di “rigidità del mercato dei beni”, rigidità che si dimostrano strettamente correlate a quelle del mercato del lavoro e complementari ad esse nel determinare performance economiche insoddisfacenti.
- Un dato che sintetizza molte delle anomalie italiane è il rapporto fra i dipendenti nelle imprese con più di 50 addetti e il totale delle persone in età di lavoro, che è pari all’11,5% contro il 21,3% della media europea. Il restante 88,5% della popolazione è disoccupata o lavora nell’economia sommersa; oppure è impiegata nelle piccole imprese; oppure ancora svolge un lavoro autonomo. Si tratta ovviamente di realtà diversissime sotto il profilo sociale e delle conseguenze economiche. Esse sono però accomunate da un denominatore comune, che è il tentativo dei diversi settori produttivi di sottrarsi al lavoro dipendente, o quanto meno da quella sua componente che, come può più facilmente accadere nelle imprese di dimensioni medie o grandi, è organizzata nel sindacato ed è comunque più esposta ai costi e alle rigidità del sistema.
- Di fronte a questi fatti è difficile trovare studiosi seri che neghino che l’Italia abbia bisogno di un incisivo programma di riforme. Rispetto alle proposte di riforma che emergono dai confronti effettuati con gli altri paesi, le azioni sin qui messe in atto o proposte dal governo appaiono come dei passi iniziali, probabilmente necessari, ma ancora largamente insufficienti.

4. “La competitività dell’Italia: le istituzioni politiche”,

a cura di Orazio M. Petracca.

- Quest’ultimo volume contiene un pacchetto di studi e ricerche in cui il metodo del benchmarking viene applicato all’analisi delle istituzioni politiche, con i loro processi decisionali, i loro meccanismi di formazione e bilanciamento dei poteri, le loro procedure di controllo, ecc.
- Ovviamente, l’universo della fenomenologia politica è solo in parte suscettibile di analisi quantitative in senso stretto. Ma ci sono altri parametri – di carattere concettuale, diciamo qui genericamente – che consentono comparazioni e in qualche modo perfino misurazioni non meno significative. Alle une e agli altri si fa ricorso nelle ricerche che costituiscono il quarto volume del nostro lavoro.
- Quelli che ci proponevamo, con queste ricerche, sono due obiettivi strettamente collegati e anzi integrati l’uno con l’altro. Da una parte, si trattava di riuscire ad avere una visione complessiva, organica, del “sistema Italia” nel quadro dei vari e diversi modelli di democrazia praticati in tutta l’area del mondo occidentale. Inteso come modello di democrazia il modo in cui è organizzato e funziona, rispetto alle esigenze del sistema economico-sociale, il quadrato parlamento-governo-partiti-elezioni. Tali sono i temi cui, nel volume, sono dedicati soprattutto il capitolo introduttivo e quello che riguarda specificamente, appunto, la comparazione degli ordinamenti democratici.
- L’altro obiettivo era quello di individuare, se non tutti, almeno alcuni tra quelli che sono attualmente i principali punti critici del sistema Italia. Una scelta condizionata solo parzialmente dalla disponibilità, o meglio indisponibilità, di materiali effettivamente comparabili: è il caso della pubblica amministrazione, nel

suo complesso, sulla quale gli studi e i sondaggi comparativi offrono solo dati di opinione, ovvero giudizi di persone per giunta non sempre qualificate. Corrispondono a questo criterio i capitoli sulla tipologia dei sistemi elettorali, l’organizzazione degli ordinamenti federali (o iper-regionali), le dinamiche del processo legislativo, il funzionamento del sistema giudiziario (giustizia civile), il ruolo delle autorità amministrative indipendenti, il peso dell’Italia nelle sedi internazionali.

- Va sottolineato che al lavoro – soprattutto nella parte generale – è stata data un’impostazione per cui si evita un approccio meramente politologico (= astratto) e si privilegia invece un costante richiamo all’evoluzione del sistema-economico sociale: che non è solo il sostrato delle istituzioni politiche, ma è la matrice delle domande cui esse debbono dare risposta.
- Posto che, tra i diversi modelli di ordinamenti democratici, quelli di tipo maggioritario si confermano più efficaci rispetto al funzionamento del sistema economico-sociale - come dimostrano i dati sullo sviluppo del Pil, il tasso di inflazione, l’andamento della spesa pubblica, ecc. - dal complesso degli studi raccolti in questo volume risulta che il sistema Italia non solo continua a trovarsi tuttora in una fase di transizione ma soprattutto resta condizionato da alcuni dati originari - risalenti all’epoca della sua fondazione - per cui il sistema denuncia un deficit di capacità decisionali, il nuovo meccanismo elettorale non corrisponde alle aspettative che aveva suscitato, dato che il sotto-sistema dei partiti non è sufficientemente (e opportunamente) strutturato, i tempi e le modalità del processo legislativo sono troppo farraginosi, la giustizia civile non è organizzata in modo confacente alle domande della società civile, la trasformazione dell’ordinamento statale in senso federalista presenta ancora molte incognite, le autorità amministrative indipendenti non sono in grado da sole di garantire il

funzionamento dei mercati, e in conseguenza di tutto ciò il nostro paese incontra difficoltà ad assumere un ruolo di primo piano a livello internazionale.

- Queste affermazioni sono debitamente argomentate e ragionate negli studi raccolti in questo volume che - sia pure con i limiti intrinseci ad analisi continuamente da aggiornare - offrono una base di ma-

teriali tale da consentire a Confindustria di assumere anche sul piano politico-istituzionale una sua propria posizione, senza doversi limitare a scegliere questa o quella tra le soluzioni presentate dai partiti. E' anche così che si conferma, si rafforza, si implementa l'autonomia di Confindustria da qualsiasi condizionamento esterno.

La competitività dell'Italia: scienza, ricerca e innovazione

A CURA DI ALBERTO QUADRIO CURZIO, MARCO FORTIS
E GIAMPAOLO GALLI

SINTESI



CONFINDUSTRIA

“La competitività dell'Italia: scienza, ricerca e innovazione”

a cura di Alberto Quadrio Curzio, Marco Fortis e Giampaolo Galli

1. Finalità e struttura della ricerca

Scopo della ricerca è l'analisi della competitività dell'Italia, sotto il profilo della scienza, della ricerca e dell'innovazione, con particolare riguardo all'innovazione di tipo science-based. Ciò significa che tra le priorità di Confindustria, recepite dai curatori del volume stesso, non vi è genericamente il problema di stabilire se l'Italia sia un Paese più o meno capace di produrre innovazione in senso lato; bensì l'analisi specifica, anche comparata, del sistema innovativo nazionale nelle sue componenti di più elevato contenuto di scienza e tecnologia.

In tal modo l'impostazione appare chiara, ma ci sono vari caveat. Il principale tra tutti è che alcuni criteri di benchmarking internazionali non catturano la tipicità del sistema produttivo italiano.

Spesso infatti dai confronti con i principali competitors internazionali l'Italia emerge come un paese scarsamente innovativo, contribuendo così a consolidare un'immagine del nostro Paese che potremmo definire distorta rispetto alla realtà. Il fatto che in Italia si faccia poca ricerca science-based non significa infatti che le imprese italiane non innovino. Al contrario gli imprenditori italiani sono tra i più creativi e innovativi al mondo; inventano ogni anno nuovi processi, nuovi prodotti, nuovi design, che sono essenziali per difendere ed, in vari casi, ampliare le quote di mercato; si pensi, ad esempio, alla moda, al siste-

ma arredo-casa o al settore delle macchine utensili ed industriali in cui l'Italia è leader. Non si deve dimenticare infatti che quella science based non è l'unica forma di ricerca; vi è al contrario una importante fetta di ricerca che è quella informale attuata dalle Pmi e che gli indicatori tradizionali di benchmarking non sono in grado di rilevare. E' importante quindi andare oltre le constatazioni “numeriche” più ovvie che emergono dal benchmarking per poter dare una giusta interpretazione ai fenomeni.

Ciò premesso è necessario esaminare, il che faremo specie con le tabelle riportate e analizzate in questa sintesi, il posizionamento dell'Italia nella ricerca e nell'innovazione in base ad alcuni indicatori di spesa; il raffronto tra l'Italia e i maggiori Paesi Ocse per quanto riguarda il numero di addetti in settori manifatturieri ad alta intensità di R&S; le risorse umane occupate in R&S; il posizionamento dell'Italia nella ricerca e nell'innovazione in base ad alcuni indicatori di produttività; la posizione dell'Italia nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Infine tratteremo le linee strategiche che a nostro avviso potrebbero mettere a pieno frutto le grandi potenzialità scientifico-tecnologiche italiane attraverso un progetto complesso in cui le infrastrutture scientifiche “non-profit” si connettono, nel rispetto dei reciproci ruoli, alle imprese “for profit” per far crescere un sistema paese in Europa e nel mondo.

2. Il posizionamento dell'Italia nella ricerca e nell'innovazione: le cause della bassa spesa in R&S

La tabella 1 illustra alcuni indicatori relativi al posizionamento dell'Italia per la spesa in ricerca e sviluppo, dalla quale risulta il cattivo “posizionamento” del nostro Paese. Nel 1999, infatti l'Italia si colloca in compagnia di Paesi assai meno avanzati per ciò che riguarda il livello di sviluppo economico. Ad investire maggiormente in R&S in termini assoluti sono gli Stati Uniti (circa 247 miliardi di dollari, corrispondenti al 2,84% del Pil) seguiti a notevole distanza dal Giappone (92 miliardi di dollari, 3,06% del Pil) e dalla Germania (43 miliardi di dollari, 2,29% del Pil). La Svezia e la Finlandia sono invece gli Stati che investono di più in termini di quota di R&S sul Pil, rispettivamente il 3,70% e il 3,11%. La spesa per R&S italiana è il 30% di quella tedesca, il 47% di quella francese, il 56% di quella britannica. Sicché l'Italia esce male dal confronto con gli altri tre grandi Paesi della Ue. La non buona posizione dell'Italia nel confronto internazionale emerge in modo severo prendendo in considerazione la spesa per R&S in % del Pil: l'Italia scende ad occupare il 21° posto con un modesto 1,05% sul Pil posizionandosi dopo, ad esempio, la Repubblica Ceca.

Considerando la spesa in R&S procapite la situazione non migliora: tra i 18 Paesi considerati, l'Italia si posiziona al 15° posto (con 241 dollari), davanti solo a Spagna (162 dollari), Portogallo (127 dollari) e Grecia (69 dollari). Dalla tabella risulta inoltre che gli Stati Uniti sono il Paese che spende di più per persona, con 892 dollari di spesa pro capite (anche se da altre statistiche tale primato viene attribuito alla Svizzera con 1143 dollari).

Appurato che l'Italia è tra i Paesi avanzati che spendono meno per la R&S, riteniamo utile cercare di individuare quali cause possano spiegare tale divario. Tra queste figurano sicuramente la scarsa presenza

delle imprese italiane nei settori tipicamente science based (tab. 2) con una maggiore specializzazione del nostro Paese nei settori cosiddetti tradizionali. Si è già accennato anche alla non rilevazione della R&S informale attuata dalle Pmi. Quest'ultimo aspetto assume una crescente rilevanza se si considera la struttura produttiva del nostro Paese basata principalmente su imprese di piccole e medie dimensioni: nel 1996 la quota di addetti delle imprese con meno di 250 dipendenti sul totale dell'occupazione raggiungeva infatti ben il 76,5%. In un tessuto produttivo di tale natura difficilmente le spese per ricerca e sviluppo possono essere elevate: le Pmi non sono infatti in grado di farsi carico della ricerca formale, che potrebbe invece essere internalizzata nelle grandi imprese. Notevole è invece la loro produzione in termini di ricerca non formalizzata, come dimostrato dai risultati ottenuti sui mercati mondiali dai settori cosiddetti tradizionali, appartenenti al sistema “moda-tempo libero-arredo-casa-alimentazione” e alla meccanica ad essi collegata. Senza l'esistenza di una diffusa e straordinaria capacità di produrre e/o incorporare innovazione da parte delle imprese italiane non si spiegherebbero infatti le cifre e i primati attribuibili a tali settori, noti ormai come “made in Italy”. Negli ultimi 4-5 anni i settori specializzati del “made in Italy” hanno rappresentato circa il 73% dell'occupazione manifatturiera nazionale e sono stati in grado di generare un saldo commerciale annuo positivo con l'estero oscillante intorno ai 150.000 miliardi di lire, sufficiente per più che compensare il deficit energetico e per le materie prime di tutto il Paese nonché il passivo di altri settori manifatturieri.

L'altra causa della bassa spesa in R&S nel nostro Paese è lo scarso peso dei settori manifatturieri ad alto contenuto tecnologico nella nostra economia, peso che è andato storicamente calando anche per il declino di alcuni grandi gruppi nazionali attivi nell'elettronica e nella chimica.

Nonostante la tabella si riferisca ad un an-

TAB. 1 - IL POSIZIONAMENTO DELL'ITALIA NELLA RICERCA E NELL'INNOVAZIONE:
ALCUNI INDICATORI DI SPESA

| | 1999 | 1999 | 1999 | 1999 | 1999* |
|---------------|---|--|---------------------------|--|----------------------------------|
| | Spesa totale per R&S in milioni \$ ppp | Spesa R&S in % su totale Paesi Ocse | Spesa R&S in % del Pil | Spesa R&S delle imprese in % del Prodotto Interno Industria | Spesa R&S Procapite in \$ ppp |
| Stati Uniti | 247.227 | 47,7 | 2,84 | 2,40 | 892 |
| Giappone | 92.499 | 17,8 | 3,06 | 2,44 | 748 |
| Germania | 43.261 | 8,3 | 2,29 | 2,00 | 580 |
| Francia | 27.880 | 5,4 | 2,18 | 1,83 | 478 |
| Regno Unito | 23.557 | 4,5 | 1,83 | 1,64 | 428 |
| Corea | 16.951 | 3,3 | 2,52 | 2,17 | - |
| Italia | 13.241 | 2,6 | 1,05 | 0,73 | 241 |
| Canada | 12.744 | 2,5 | 1,61 | 1,26 | 440 |
| Olanda | 7.378 | 1,4 | 2,04 | 1,43 | 481 |
| Svezia | 6.845 | 1,3 | 3,70 | 4,40 | 875 |
| Australia | 6.749 | 1,3 | 1,64 | 0,78 | - |
| Spagna | 6.486 | 1,3 | 0,90 | 0,62 | 162 |
| Svizzera | 4.868 | 0,9 | 2,73 | 2,32 | - |
| Finlandia | 3.665 | 0,7 | 3,11 | 3,19 | 726 |
| Belgio | 3.476 | 0,7 | 1,57 | 1,35 | 420 |
| Austria | 3.249 | 0,6 | 1,63 | 1,11 | 444 |
| Danimarca | 2.792 | 0,5 | 2,00 | 2,04 | 541 |
| Messico | 2.442 | 0,5 | 0,34 | 0,08 | - |
| Polonia | 2.160 | 0,4 | 0,73 | 0,40 | - |
| Norvegia | 2.145 | 0,4 | 1,75 | 1,34 | 479 |
| Turchia | 1.997 | 0,4 | 0,49 | 0,18 | - |
| Rep. Ceca | 1.682 | 0,3 | 1,26 | 0,96 | - |
| Irlanda | 1.080 | 0,2 | 1,41 | 1,34 | 296 |
| Portogallo | 946 | 0,2 | 0,63 | 0,20 | 127 |
| Nuova Zelanda | 752 | 0,1 | 1,13 | 0,39 | - |
| Ungheria | 709 | 0,1 | 0,68 | 0,31 | - |
| Grecia | 698 | 0,1 | 0,49 | 0,19 | 69 |
| Islanda | 137 | 0,0 | 1,82 | 1,20 | - |
| Totale Ocse | 518.321 | 100,0 | 2,23 | 1,85 | 498 |
| Ue 12 | 144.412 | 28,0 | 1,81 | 1,53 | 415 |

* 1998: Olanda; 1997: Belgio, Grecia, Irlanda.

Fonte: Oecd (2000 e 2001), Main Science and Technology Indicators, maggio 2000 e settembre 2001.

TAB. 2 - ADDETTI IN ALCUNI SETTORI MANIFATTURIERI AD ALTA INTENSITÀ DI R&S:
 RAFFRONTO TRA L'ITALIA E I MAGGIORI PAESI OCSE: ANNO 1994
 (in migliaia)

| | ITALIA | FRANCIA | GERMANIA | UK | USA | GIAPPONE |
|---|--------|---------|----------|-------|--------|----------|
| 1. Chimica fine e farmaceutica | 99 | 178 | 290 | 184 | 589 | 331 |
| 2. Macchine per ufficio | 21 | 54 | 64 | 81 | 256 | 354 |
| 3. Apparecchi radio-Tv e per Tlc | 67 | 173 | 423 | 262 | 909 | 1.263 |
| 4. Industria aerospaziale | 53 | 116 | 69 | 152 | 622 | 36 |
| 5. Sub-Totale (=1+2+3+4) | 240 | 521 | 846 | 679 | 2.376 | 1.984 |
| 6. Totale addetti manifatturieri | 4.509 | 3.917 | 7.352 | 5.037 | 18.445 | 15.422 |
| 7. % Settori high-tech sul totale (5:6) | 5% | 13% | 12% | 13% | 13% | 13% |

Fonte: elaborazione di M. Fortis su dati Oecd (1999), The Oecd Stan Database for Industrial Analysis 1978-1997, Paris.

no ormai abbastanza lontano, il 1994, essa rimane tuttavia approssimativamente sufficiente allo scopo di indicare come nella struttura dell'industria italiana il peso dei settori manifatturieri high-tech sia meno della metà rispetto agli Stati Uniti, al Giappone e agli altri Paesi europei. Se l'Italia avesse, invece del 5%, una quota di occupati nei settori high-tech pari a quella degli altri Paesi industrializzati, cioè del 13% circa, allora al posto di 240 mila occupati negli stessi settori ne avrebbe 586 mila. Un ipotetico aumento di 346 mila occupati nei settori high-tech determinerebbe un notevole effetto sull'aumento della spesa in R&S; anche perché notoriamente alcuni di tali settori fruiscono, in altri Paesi considerati, di commesse e contributi pubblici finalizzati proprio alla R&S. Un altro indicatore che dimostra il "ritardo" italiano, come illustrato anche dalla tabella 3, sono le risorse umane occupate in R&S che risultano comparativamente basse rispetto ai Paesi industrializzati in generale ed ai grandi Paesi europei in particolare. Ogni 1000 unità di forza lavoro l'Italia occupa in R&S 6 unità contro una media della Ue di 9,5 unità, un livello della Francia di 12,3 e uno della Germania di 11,6. Considerando la ripartizione delle risorse umane dedicate a R&S nel settore pubblico, in quello privato e nell'università si ri-

leva per l'Italia, rispetto alla media Ue ed a Francia e Germania, una netta prevalenza della quota dell'università (con il 34,6% italiano rispetto alla media della Ue al 29,1%) e del settore pubblico (con il 22,1% italiano rispetto alla media della Ue al 16,1%). Di conseguenza la quota del settore privato italiana è al 43,3%, nettamente più bassa di quella europea al 53,5%. In definitiva la situazione italiana si caratterizza per i seguenti elementi: spiccata specializzazione in settori diversi da quelli science-based e conseguente scarsa occupazione di risorse umane in R&S; declino del peso relativo dei grandi gruppi industriali nazionali in settori high-tech come la chimica-farmaceutica e l'elettronica; larga presenza di Pmi specializzate nei settori tradizionali. Sono tutti questi elementi in grado di spiegare il "gap" in termini di spese per R&S tra l'Italia e gli altri Paesi avanzati per ciò che riguarda la spesa delle imprese. Per spiegare invece la limitata spesa totale, alle precedenti cause ne vanno affiancate altre tra cui soprattutto la sostanziale debolezza, malgrado qualche significativa eccezione, di collaborazione tra imprese, università ed enti pubblici di ricerca e le insufficienze degli incentivi pubblici all'industria italiana affinché questa realizzi investimenti in ricerca e sviluppo.

TAB. 3 - LE RISORSE UMANE OCCUPATE IN R&S: ANNO 1997
(Occupati equivalenti a tempo pieno)

| Paesi | Occupati in R&S | | Occupati in R&S Settore Pubblico | | Occupati in R&S Settore Privato | | Occupati in R&S Università | |
|---------------|-----------------|-----------------------------------|-------------------------------------|-----------------|------------------------------------|-----------------|-------------------------------|-----------------|
| | Numero totale | Per 1000 unità di Forza Lavoro | Numero | in % sul totale | Numero | In % sul totale | Numero | in % sul totale |
| Australia | - | - | - | - | 24.420 | - | - | - |
| Canada | - | - | 12.560 | - | - | - | - | - |
| Corea | 136.559 | 6,3 | 16.014 | 11,7% | 90.425 | 66,2% | 28.546 | 20,9% |
| Danimarca | 34.083 | 11,9 | 5.573 | 16,4% | 20.037 | 58,8% | 8.138 | 23,9% |
| Finlandia | 41.256 | 16,4 | 6.826 | 16,5% | 22.302 | 54,1% | 11.855 | 28,7% |
| Francia | 315.871 | 12,3 | 65.907 | 20,9% | 164.054 | 51,9% | 78.661 | 24,9% |
| Germania | 460.410 | 11,6 | 73.495 | 16,0% | 286.270 | 62,2% | 100.645 | 21,9% |
| Giappone | 894.003 | 13,2 | 56.554 | 6,3% | 586.156 | 65,6% | 222.285 | 24,9% |
| Grecia | 20.173 | 4,7 | 4.481 | 22,2% | 3.291 | 16,3% | 12.309 | 61,0% |
| Irlanda | 12.033 | 7,8 | 939 | 7,8% | 8.174 | 67,9% | 2.660 | 22,1% |
| Islanda | 2.150 | 14,5 | 629 | 29,3% | 832 | 38,7% | 656 | 30,5% |
| Italia | 141.737 | 6,0 | 31.292 | 22,1% | 61.414 | 43,3% | 49.031 | 34,6% |
| Norvegia | 24.877 | 10,9 | 4.873 | 19,6% | 12.942 | 52,0% | 7.062 | 28,4% |
| Nuova Zelanda | 12.908 | 6,9 | 3.816 | 29,6% | 2.937 | 22,8% | 6.156 | 47,7% |
| Olanda | 83.967 | 10,9 | 16.160 | 19,2% | 42.409 | 50,5% | 24.411 | 29,1% |
| Polonia | 83.803 | 4,9 | 19.645 | 23,4% | 23.181 | 27,7% | 40.977 | 48,9% |
| Portogallo | 17.999 | 3,6 | 5.230 | 29,1% | 1.981 | 11,0% | 8.453 | 47,0% |
| Regno Unito | - | - | 25.897 | - | 138.419 | - | - | - |
| Rep. Ceca | 23.230 | 4,4 | 7.751 | 33,4% | 11.464 | 49,3% | 3.981 | 17,1% |
| Spagna | 87.150 | 5,3 | 19.189 | 22,0% | 30.023 | 34,4% | 36.843 | 42,3% |
| Svezia | 65.495 | 15,4 | 3.334 | 5,1% | 43.881 | 67,0% | 18.197 | 27,8% |
| Turchia | 23.432 | 1,0 | 4.369 | 18,6% | 5.632 | 24,0% | - | - |
| Ungheria | 20.758 | 5,2 | 7.003 | 33,7% | 6.545 | 31,5% | 7.210 | 34,7% |
| Ue 15 | 1.617.949 | 9,5 | 260.200 | 16,1% | 865.363 | 53,5% | 470.977 | 29,1% |
| | | | | | | | | |

Fonte: Oecd (2000), Main Science and Technology Indicators, maggio.

3. Il posizionamento dell'Italia nel sistema innovativo: alcuni indicatori di produttività

Il livello di Spesa in R&S nei vari Paesi si riflette su alcuni indicatori di produttività, tra cui il numero di domande di brevetto e la quantità di pubblicazioni scientifiche (tab. 4). La Svezia, la Finlandia e la Germania sono i Paesi che hanno presentato nel 2000 il maggior numero di domande di brevetto per milione di abitanti (rispettivamente 375, 298, 258). Gli Stati Uniti sono invece il Paese che vanta in assoluto il maggior numero di pubblicazioni scientifiche, corrispondenti ad oltre il 35% del totale mondiale nel periodo 1990-1995. Seguono il Regno Unito con il 9,2%, il Giappone con l'8,7%, la Germania con il 7,4%, la Francia con il 5,9%, il Canada con il 4,8% e l'Italia con il 3,5%.

Per quanto riguarda la Bilancia Tecnologica dei Pagamenti, gli Stati Uniti si dimostrano essere il principale esportatore mondiale di tecnologia (hanno un saldo attivo di oltre 25 miliardi di dollari). Gli unici Paesi europei ad aver registrato nel 1998 un saldo attivo sono il Regno Unito (2.662 milioni di dollari), la Svizzera (1.339 milioni), il Belgio (655 milioni), la Svezia (279 milioni) e l'Olanda (57 milioni). L'Italia invece ha registrato un saldo negativo di 447 milioni di dollari.

Non è nostro scopo discutere qui del saldo della bilancia tecnologica e dei conseguenti costi-benefici.

Notiamo solo che un saldo in rosso, pur non essendo da sottovalutare, non può essere considerato, purché non lo si prenda a se stante, come un fatto solo negativo. Infatti, l'importazione tecnologica va valutata anche per la sua capacità di innalzare qualità, efficienza e innovatività di un sistema paese.

A questo riguardo, alcuni recenti lavori hanno ampiamente messo in evidenza la capacità delle imprese italiane, per esempio della meccanica, di operare come "sistemisti" introducendo tecnologia elettronica ed informatica straniera acquistata sul mercato globale nei propri progetti riguardanti innovative macchine specializzate per l'industria o apparecchi vari.

4. La posizione dell'Italia nel settore delle tecnologie dell'Ict

Un'altra serie di indicatori inerenti le infrastrutture di rete che consentono una più rapida circolazione dell'innovazione riguarda le tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Per la verità si tratta di un indicatore la cui rilevanza va ancora approfondita ma che certo merita attenzione se accettiamo l'affermazione che stiamo vivendo la rivoluzione info-telematica (tab. 5).

Nel 1997 la posizione del nostro Paese nel settore dell'Information and Communication Technology non era troppo dissimile dalla posizione dell'Italia per quanto riguarda la spesa in R&S. Infatti, considerando la spesa per Ict in percentuale del Pil, l'Italia si collocava in 22ª posizione nel confronto con i Paesi Ocse, con il 4,3% del Pil. Colpisce che l'Italia si collochi, ad esempio, dopo la Repubblica Ceca, il Portogallo e l'Ungheria.

In posizione analoga si trovava nel 2000 con riferimento al numero di Personal Computer (Pc) ogni 1000 abitanti: era 20ª con 308 Pc su 1000 abitanti davanti, in questo caso, alla Repubblica Ceca (164,4), al Portogallo (183,8) e all'Ungheria (178). Considerando invece la percentuale di Pc sul totale mondiale, la posizione dell'Italia migliora sensibilmente, portandosi in sesta posizione (3,21% sul totale), dietro soltanto a Stati Uniti (29,34%), Giappone (9,06%), Germania (5,63%), Regno Unito (4,82%) e Francia (4,02%).

Nel 1999 l'Italia si trovava invece verso il fondo della classifica per quanto riguardava il numero di utenti Internet: era infatti 19ª, davanti solo a Portogallo e Grecia.

Per quanto riguarda il numero di Internet Host, sebbene l'Italia nell'ottobre 2000 fosse ancora decisamente indietro nella graduatoria dei Paesi Ocse (15ª posizione) tale numero ha subito un incremento enorme rispetto soltanto al luglio 1999, il più forte tra tutti i Paesi Ocse: il numero degli Internet Host per 1000 abitanti è infatti cresciuto in Italia del 262,2%, passando da 9 Internet Host nel luglio 1999 a 32,6 nell'ottobre 2000. Per numero di Internet Host guidano la classifica gli Stati Uniti seguiti

TAB. 4 - IL POSIZIONAMENTO DELL'ITALIA NELLA RICERCA E NELL'INNOVAZIONE:
ALCUNI INDICATORI DI PRODUTTIVITÀ

| | 1998* | 2000 STIMA | 1995-2000 | 1990-1995 |
|----------------|--|--|--|--|
| | Bilancia tecnologica dei pagamenti Saldo in Mil \$ | N° domande di brevetto per mil. Abitanti | Var. % media annua del n. di domande di brevetto | % di public. scientific. su totale mondo |
| Stati Uniti | 25.516 | 144 | 12,4 | 35,8 |
| Giappone | 2.964 | 126 | 9,6 | 8,7 |
| Germania | -2.041 | 258 | 11,7 | 7,4 |
| Francia | -716 | 120 | 7,6 | 5,9 |
| Regno Unito | 2.662 | 109 | 11,2 | 9,2 |
| Italia | -447 | 62 | 10,0 | 3,5 |
| Canada | 404 | - | - | 4,8 |
| Olanda | 57 | 191 | 16,5 | - |
| Svezia | 279 | 375 | 20,0 | - |
| Australia | -138 | - | - | - |
| Spagna | -1.053 | 20 | 15,1 | - |
| Svizzera | 1.339 | - | - | - |
| Finlandia | -266 | 298 | 14,8 | - |
| Belgio | 655 | 126 | 11,1 | - |
| Austria | -636 | 134 | 8,9 | - |
| Danimarca | - | 185 | 12,9 | - |
| Polonia | -520 | - | - | - |
| Norvegia | -206 | - | - | - |
| Irlanda | - | 65 | 58,7 | - |
| Portogallo | -739 | 3 | 10,2 | - |
| Nuova Zelanda | -4 | - | - | - |
| Grecia | - | 7 | 21,7 | - |
| Totale Ocse | 28.157 | - | - | - |
| Unione Europea | -365 | - | - | - |

*Per alcuni Paesi l'anno di riferimento non corrisponde a quello indicato. Cfr. Oecd (2000), Main Science and Technology Indicators, 2000.

Fonte: Oecd (2000), Main Science and Technology Indicators, maggio 2000; Commissione europea, 1997 e 2001.

da Finlandia, Canada, Norvegia e Svezia per citare solo i Paesi con un numero di Internet Host superiore a 100. Infine, la posizione dell'Italia migliora sensibilmente considerando il numero di web server sicuri (ossia web server configurati

per gestire attività sicure come le transazioni che prevedono il pagamento con carta di credito) nei Paesi Ocse e soprattutto il numero di telefoni cellulari. Nel primo caso, l'Italia si trova in decima posizione con 795 web server sicuri, dietro a Stati Uniti

TAB. 5 - LA POSIZIONE DELL'ITALIA NEL SETTORE DELLE TECNOLOGIE DELL'INFORMAZIONE E DELLA COMUNICAZIONE (ICT): confronto con i Paesi dell'area Ocse

| | 1997 | 2000 | | 1999-2000 | | | 1999-2000 | | | 1998 | 1999 |
|-------------|----------------------------|--------------------|-----------------------------|---------------------------------------|--------------|--------|--|-------------|--------|----------------------------------|-------------------------------------|
| | Spesa per Ict in % del Pil | % sul totale Mondo | N° di Pc ogni 1000 abitanti | N° di Internet host Per 1000 abitanti | | | N° di web server sicuri Nei Paesi Ocse | | | Utenti Internet % della Popolaz. | N°di telef. cellulari per 100 abit. |
| | | | | Luglio 1999 | Ottobre 2000 | Var. % | Agosto 1999 | Luglio 2000 | Var. % | | |
| Svezia | 8,27 | 0,95 | 576,1 | 63,2 | 106,3 | 68,2 | 433 | 811 | 87,3 | 29,0 | 57,5 |
| Usa | 7,83 | 29,34 | 580,5 | 142,0 | 234,2 | 64,9 | 33.792 | 65.565 | 94,0 | 28,3 | 31,3 |
| Regno Unito | 7,63 | 4,82 | 442,4 | 33,3 | 52,5 | 57,7 | 1.818 | 4.404 | 142,2 | 13,7 | 41,0 |
| Canada | 7,47 | 3,17 | 549,0 | 73,9 | 127,2 | 72,1 | 1.874 | 3.896 | 107,9 | 21,2 | 22,8 |
| Giappone | 7,44 | 9,06 | 389,2 | 18,3 | 32,5 | 77,6 | 1.208 | 2.900 | 140,1 | - | 45,1 |
| Olanda | 7,03 | 1,37 | 468,3 | 50,6 | 81,6 | 61,3 | 318 | 541 | 70,1 | 12,5 | 43,0 |
| Danimarca | 6,54 | 0,55 | 560,5 | 59,2 | 72,5 | 22,5 | 116 | 289 | 149,1 | 17,9 | 50,0 |
| Rep. Ceca | 6,45 | 0,31 | 164,4 | 9,7 | 12,9 | 33,0 | 96 | 194 | 102,1 | - | 19,0 |
| Francia | 6,39 | 4,02 | 369,4 | 12,0 | 19,2 | 60,0 | 679 | 1.297 | 91,0 | 4,7 | 35,1 |
| Corea | 6,13 | 2,73 | 313,0 | 6,8 | 10,8 | 58,8 | 118 | 243 | 105,9 | - | 50,6 |
| Belgio | 6,04 | 0,75 | 402,4 | 26,1 | 39,7 | 52,1 | 169 | 268 | 58,6 | 7,7 | 31,2 |
| Finlandia | 5,97 | 0,55 | 573,3 | 120,5 | 159,1 | 32,0 | 191 | 343 | 79,6 | 30,5 | 65,2 |
| Norvegia | 5,74 | 0,47 | 571,7 | 85,7 | 116,5 | 35,9 | 136 | 273 | 100,7 | 30,4 | 62,6 |
| Germania | 5,59 | 5,63 | 372,6 | 20,1 | 31,7 | 57,7 | 1.752 | 3.761 | 114,7 | 8,6 | 28,5 |
| Austria | 5,06 | 0,60 | 401,6 | 27,9 | 57,6 | 106,5 | 247 | 447 | 81,0 | 6,6 | 52,2 |
| Portogallo | 5,00 | 0,34 | 183,8 | 6,3 | 13,4 | 112,7 | 66 | 116 | 75,8 | 2,5 | 47,7 |
| Ungheria | 4,41 | 0,33 | 178,0 | 10,9 | 15,4 | 41,3 | 29 | 90 | 210,3 | - | 16,4 |
| Italia | 4,30 | 3,21 | 308,0 | 9,0 | 32,6 | 262,2 | 463 | 795 | 71,7 | 3,7 | 52,5 |
| Spagna | 4,13 | 1,49 | 205,9 | 9,3 | 15,7 | 68,8 | 452 | 759 | 67,9 | 5,0 | 37,4 |
| Messico | 3,49 | 1,24 | 66,2 | 1,6 | 3,8 | 137,5 | 64 | 176 | 175,0 | - | 8,0 |
| Polonia | 2,67 | 0,77 | 108,8 | 4,1 | 8,2 | 100,0 | 68 | 188 | 176,5 | - | 10,1 |
| Turchia | 2,61 | 0,42 | 34,6 | 1,1 | 3,3 | 200,0 | 54 | 116 | 114,8 | - | 12,1 |
| Ue | 5,92 | - | - | 21,9 | 37,4 | 70,8 | 5.498* | 11.413* | 107,6 | - | - |
| Tot. Ocse | 6,89 | - | - | 49,0 | 81,5 | 66,3 | 46.477 | 92.079 | 98,1 | - | 32,5 |

* Area europea.

Fonte: Oecd (1999), base dati Adb e dati Idc, marzo; Oecd (2001), Communications Outlook, 2001; Oecd (2000), Information Technology Outlook, 2000; Telecommunication data base; Computer Industry Almanac, 2000; Netcraft; Imd (2001), The World Competitiveness Yearbook.

(65.565), Regno Unito (4.404), Canada (3.896), Germania (3.761), Giappone (2.900), Australia (2.828), Francia (1.297), Svizzera

(854) e Svezia (811). Per quanto riguarda il numero di telefoni cellulari, l'Italia è quinta con 52,5 cellulari su 100 abitanti, dietro

a Finlandia (65,2 telefoni), Norvegia (62,6), Islanda (62,1) e Svezia (57,5).

In definitiva, l'Italia non occupa una posizione di avanguardia negli indicatori relativi all'Ict (salvo per i telefoni cellulari), ma sta recuperando rapidamente, almeno come diffusione di Internet tra i consumatori e le imprese. Stime recenti di vari istituti specializzati indicano infatti che la quota italiana di utenti Internet sulla popolazione ha raggiunto nel 2001 circa il 20-22%. Rimaniamo invece in ritardo come percentuale di spesa in Ict rispetto al Pil.

5. Alcuni modelli nazionali di ricerca e innovazione di successo mondiale

Dopo aver individuato la posizione dell'Italia all'interno del contesto competitivo internazionale per quanto concerne la ricerca e l'innovazione, una parte del volume è stata dedicata all'analisi e al confronto di alcuni casi di successo internazionale, dai quali emergono i principali fattori, esogeni ed endogeni, che hanno portato allo sviluppo di industrie tecnologicamente avanzate ed innovative. Lo scopo era quello di ricostruire un quadro di sintesi dal quale potessero emergere i fattori più ricorrenti nello sviluppo di casi di innovazione dal quale poter trarre eventuali indicazioni o "ricette" per gli interventi da porre in essere a sostegno di un adeguato sviluppo di settori tecnologicamente avanzati. I casi concreti analizzati sono: il settore delle telecomunicazioni in Finlandia, l'industria aerospaziale di Tolosa in Francia, il caso della Silicon Valley negli Stati Uniti, lo sviluppo dell'industria dei semiconduttori a Taiwan, l'affermarsi della regione di Cambridge quale centro europeo della ricerca scientifica e dell'innovazione tecnologica, l'imporsi della Germania quale uno dei più importanti paesi in Europa per le biotecnologie.

Come è facilmente intuibile, la nascita di un'industria a tecnologia avanzata dipende fortemente dalla presenza in loco di determinate condizioni favorevoli; in linea di massima, ogni situazione rappresenta, in

fatti, un caso a sé, con delle caratteristiche difficilmente replicabili altrove, ma è comunque possibile individuare nei vari casi considerati fattori esterni comuni che hanno favorito in maniera significativa lo sviluppo di aree tecnologicamente avanzate. Nella tabella 6, con riferimento ai vari casi nazionali esaminati nel volume, abbiamo cercato di sintetizzare i principali fattori ambientali, di innesco, di stimolo e/o di supporto che hanno favorito il successo nel campo dell'innovazione, attribuendo sommariamente a ciascuno di tali elementi un peso specifico. Tra i principali fattori di tipo ambientale figurano la presenza in un determinato paese o area geografica di un'università prestigiosa e di una lunga tradizione scientifica; il particolare contesto storico e/o economico esistente al momento della nascita dell'industria tecnologicamente innovativa; la collocazione geografica. Tra i possibili elementi di innesco o supporto presi in esame vi sono invece: il sostegno dello Stato (che, come meglio si vedrà in seguito, può essere diretto o indiretto); un'adeguata politica della ricerca; la creazione di istituti di ricerca; l'istituzione di Science Park e/o incubatori; l'instaurazione di intensi legami tra impresa e università; l'atteggiamento delle istituzioni nei confronti dei ricercatori universitari.

Come emerge dalla tabella 6, una delle variabili più importanti per lo sviluppo di un'industria o di un cluster di imprese basate su una tecnologia altamente innovativa sembrerebbe consistere nel legame tra Università e Imprese. La nascita di questo legame può essere favorita da alcuni interventi dello Stato (caso più comune tra quelli analizzati), attraverso politiche attive di sostegno alla ricerca e all'innovazione tecnologica, oppure può essere promossa dalle Università stesse, come nel caso della Silicon Valley e di Cambridge; contesti, questi ultimi, in cui l'intervento pubblico è stato "complementare" ad un processo iniziato da altri attori.

Nei paesi dell'Europa Continentale e a Taiwan è stato, invece, l'intervento dei governi a stimolare la crescita di settori ad elevato contenuto innovativo, attraverso lo stanziamento di fondi per la ricerca e l'adozio-

TAB. 6 - IMPORTANZA ATTRIBUIBILE ALLE DIVERSE VARIABILI NELLO SVILUPPO DI UN'INDUSTRIA A TECNOLOGIA AVANZATA: CONFRONTO TRA I VARI CASI DI SUCCESSO NAZIONALI ANALIZZATI NEL VOLUME

| Casi di successo | Regione di Cambridge | Silicon Valley | Industria elettronica a Taiwan | Industria Aerospaziale di Tolosa | Industria Bio-Tech in Germania | Industria Finlandese dell'Ict |
|--|----------------------|----------------|--------------------------------|----------------------------------|--------------------------------|-------------------------------|
| Variabili | | | | | | |
| Sostegno dello Stato: | | | | | | |
| Diretto | * | - | *** | *** | *** | *** |
| Indiretto | - | *** | - | - | - | - |
| Politica della ricerca | ** | - | *** | *** | *** | *** |
| Creazione di istituti di Ricerca | ** | ** | *** | ** | *** | ** |
| Istituzione di Science Park e/o incubatori | *** | ** | *** | ** | *** | ** |
| Presenza università prestigiosa e/o tradizione scientifica | *** | * | * | *** | *** | - |
| Legami Imprese-Università | *** | *** | *** | *** | *** | *** |
| Atteggiamento liberale dell'Università nei confronti dei ricercatori | *** | - | - | - | - | - |
| Contesto storico e/o economico | - | *** | - | ** | * | - |
| Collocazione geografica | ** | - | - | * | - | - |

Legenda:
 * scarsa importanza
 ** media importanza
 *** elevata importanza
 - nessuna influenza e/o inesistente

Fonte: elaborazione sulla base dei saggi degli autori.

ne di specifiche misure, miranti soprattutto alla creazione di quei legami tra impresa e università che, nati spontaneamente altrove, hanno invece qui avuto bisogno di essere alimentati da un agente esterno. Nel caso di Taiwan la modalità prescelta dal

governo per favorire questo tipo di collaborazione è stata la creazione del Parco Scientifico di Hsinchu, sul modello di quelli inglese e americano di Cambridge e della Silicon Valley. La Finlandia, oltre ad investire massicciamente in R&S soprattutto

a partire dagli anni '80, ha costruito su tutto il territorio una rete di centri di assistenza, parchi scientifici ed organizzazioni per il trasferimento tecnologico e la commercializzazione dei risultati raggiunti nelle università e nei centri di ricerca. La Francia ha concentrato a Tolosa, dove già erano presenti numerose piccole imprese aeronautiche, la ricerca nel settore aerospaziale. La Germania ha infine sviluppato il Programma Bio-Region, che ha portato ciascuna regione alla creazione di un importante sistema di relazioni tra i principali attori regionali.

Nei vari contesti, ai due fattori “primari” (intervento dello Stato, collaborazione tra mondo della ricerca universitaria e mondo delle imprese) si sono aggiunti fattori specifici e/o situazioni contingenti che hanno avuto un loro ruolo più o meno importante nel processo di sviluppo. Per Taiwan, tale fattore è rappresentato dallo stretto rapporto con la tecnologia americana; in Germania ha giocato a favore del successo delle regioni Biotech l'esistenza di infrastrutture specializzate e di una solida ricerca di base decentrata sull'intero territorio nazionale; in Francia la ricerca e i centri di innovazione sono concentrati esclusivamente nell'area di Parigi e nel distretto aerospaziale di Tolosa; al successo dell'industria finlandese delle telecomunicazioni ha contribuito, invece, una politica favorevole al processo di liberalizzazione del mercato delle Tlc, nettamente in anticipo rispetto ai partner europei; a Cambridge, oltre alla presenza della prestigiosa università, ha contribuito l'atteggiamento storicamente liberale dell'Università di Cambridge (diversamente dalle altre università britanniche) nei confronti dei ricercatori universitari, liberi di sfruttare commercialmente i risultati delle loro ricerche, e favorendo quindi i rapporti con le imprese; nella Silicon Valley, infine, lo scoppio del secondo conflitto mondiale prima e del conflitto coreano poi, hanno fatto crescere notevolmente la spesa militare investendo sempre più nella ricerca di nuove tecnologie elettroniche da applicare all'industria bellica.

6. Considerazioni e valutazioni finali

Concludiamo cercando qui di richiamare le nostre principali valutazioni con particolare attenzione alla progettualità che dovrebbe svilupparsi in Italia su un arco temporale adeguato, da cinque a dieci anni. Tutti gli indicatori considerati a proposito di R&S, a partire dal più semplice dato della spesa in R&S sul Pil, dimostrano che l'Italia non si colloca mai tra i primi dieci Paesi al mondo. Più spesso si colloca tra la ventesima e la trentesima posizione nelle graduatorie che comprendono sia tutti i Paesi industrializzati che vari Paesi in via di industrializzazione. Emerge subito e chiaramente una grande anomalia perché l'Italia se da un lato è il quinto Paese industrializzato al mondo, dall'altro è un Paese che potrebbe addirittura definirsi semi-sviluppato per ciò che attiene la R&S al punto di essere superato in alcune graduatorie dalla Repubblica Ceca, dalla Corea del Sud, da Taiwan. Lavorando intorno a questa “contraddizione” da un lato di bassa R&S e di ritardo scientifico-innovativo e dall'altro di alta e diffusa industrializzazione, molti hanno concluso che in Italia le imprese, essendo concentrate nei settori tradizionali, non fanno innovazione, e che in passato sono sopravvissute nella competizione internazionale in virtù delle svalutazioni e del sommerso. Noi abbiamo argomentato il contrario e cioè che la leadership in varie esportazioni mondiali rivela la elevata capacità innovativa specie dei Distretti e delle Pmi italiane. Certo non è facile spiegare come si possa fare innovazione con scarsa R&S formale. Ma così è accaduto in Italia in particolare in virtù di processi di innovazione informale, incrementale ed emulativa, sia di processo che di prodotto.

Questo è stato il “secondo miracolo economico italiano”, dopo il primo della ricostruzione post-bellica.

Anche le poche grandi imprese italiane, pur concentrate in settori tradizionali e assai competitivi a livello mondiale, sono riuscite a rimanere su mercati, sia pure con grande fatica anche a causa di politiche pubbliche sbagliate, solo parzialmente

compensate da qualche sostegno pubblico svalutativo e non, mentre in altri Paesi si facevano grandi investimenti in R&S.

Il fatto che questo paradosso italiano abbia sì contribuito alla bassa crescita degli anni Novanta, ma non abbia portato ad esiti economici infausti non deve affatto tranquillizzare per il futuro. Sono state perciò da noi esaminate le cause della scarsa qualità e quantità della spesa in R&S, consapevoli che la componente di R&S sarà sempre più importante nel determinare la dinamica della produttività totale dei fattori, della competitività e del Pil. Questa convinzione, fermamente radicata nei curatori, ma anche negli autori di questo volume, deve anche adeguatamente diffondersi tra gli Operatori politico-istituzionali, le Università, gli Enti di ricerca, le Imprese. Senza questa convinzione non c'è soluzione al ritardo italiano nella R&S.

Ed a tal fine bisognerebbe chiedersi a quanto in termini di civilizzazione, di benessere, di competitività, di crescita abbia rinunciato l'Italia degli ultimi 30 anni per non aver saputo sviluppare un sistema universitario e di R&S ad alto livello ed adeguatamente (il che non significa certo esclusivamente) raccordato al sistema economico. Noi crediamo che i "risparmi" finanziari per aver poco investito in R&S siano stati assai minori dei costi reali che ne sono seguiti per perdite di progresso civile, di benessere e di competitività.

Il "terzo miracolo economico italiano", cioè quello futuro, dovrebbe avere come uno dei suoi centri una politica di R&S e innovazione che porterebbe anche a valorizzare le potenzialità scientifico-tecnologiche italiane che spesso si dimostrano sia con casi di eccezionalità all'interno, sia all'estero per l'emigrazione, sia con grandi, ma disomogenei, successi di nostro "capitale umano".

Tre appaiono a nostro avviso le principali ragioni, in ordine causale, che hanno generato in Italia un ritardo strutturale di R&S:

- a) la mancanza di un progetto di formazione universitaria con stabilità di lungo periodo per la R&S e di attività di Centri di ricerca pubblica finalizzato a produrre innovazione, sia a monte del

sistema produttivo con la ricerca di base sia entro il sistema stesso.

Molte le cause di questa assenza di progettualità strategica: incapacità di comprendere la natura infrastrutturale e quindi di bene pubblico della formazione universitaria, della ricerca scientifica di base, della R&S; incapacità di comprendere la natura del principio di sussidiarietà per cui beni pubblici possono essere prodotti da soggetti anche non-statali adeguatamente sussidiati, e di conseguenza valutati nei processi, nei risultati, e quindi sottoposti a rating per ottenere i finanziamenti; incapacità di sottrarre l'Università al ruolo di formazione di massa generica e di parcheggio per studenti disoccupati latenti; incapacità di sottrarre gli enti di ricerca pubblica alle regole burocratico-procedurali sottoponendoli invece a controlli di efficienza sui risultati.

Nel sistema universitario e della ricerca pubblica c'è stata e c'è qualche eccezione tutt'altro che marginale anche con risultati di eccellenza; ma si tratta di una casistica limitata rispetto alle necessità e alle potenzialità di cultura e di capitale umano del quinto Paese industrializzato al mondo.

In sintesi consideriamo i dati bibliometrici, presentati da una recente ricerca di Confindustria, elaborati dall'IISI (Institute for Scientific Information) su due indicatori di impatto basati sul numero di citazioni e pubblicazioni per sei macro-aree scientifico-disciplinari comprendenti 60 categorie disciplinari e 35 Paesi (quelli Ocse, più Cina, Israele, Argentina, Brasile, India, Urss/Russia, Slovacchia, Unione Europea) per il periodo di 18 anni dal 1981 al 1999. Si tratta di indicatori qualitativi/quantitativi della ricerca che pur presentando vari limiti posizionano l'Italia tra il 13° e il 23° posto, salvo che per 11 categorie disciplinari (Astrofisica; Fisiologia; Chimica; Ingegneria Chimica, Chimica inorganica e nucleare; Medicina generale e interna; Ricerca medica generica; Ortopedia, medicina sportiva e riabilitativa; Ingegneria ambientale ed ener-

getica; Scienza ed ingegneria della materia; Metallurgia) su 60 dove l'Italia è tra i primi 13 Paesi per numero di citazioni. Sebbene tali posizioni siano migliori di quelle rivelate da altri indicatori esaminati nel volume, la conclusione è che l'Italia non eccelle per qualità della ricerca nella maggior parte dei settori disciplinari.

Sappiamo che molti indicatori sono discutibili, anche per i limiti intrinseci all'uso della lingua italiana che non è un veicolo di comunicazione scientifica internazionale e che perciò rende difficile la circolazione degli esiti delle ricerche. Sappiamo anche che il capitale scientifico umano italiano è buono e in taluni casi eccellente. Ma il fatto che gli indicatori, tutti, portino a non posizionare bene il nostro sistema significa che è il sistema stesso che ha dei limiti.

- b) Il fatto che le poche grandi imprese nei settori science based e high tech erano, e in parte sono tuttora, monopoli o quasi monopoli pubblici, ed erano dunque scarsamente esposti alla concorrenza che rappresenta il principale motore dell'attività innovativa. In tal senso vi è stata in Italia una netta discontinuità degli ultimi 30 anni rispetto ai primi 25 del dopoguerra nei quali un nucleo forte di ricerca-innovazione faceva capo, per citare i casi più noti, a Olivetti, Lepetit, Infn, Cise-Enel, Montedison-Donagani-Politecnico di Milano. Ma anche rispetto alla più antica tradizione di combinazione ricerca-industria della fine dell'800 e inizi del '900, quando iniziative come Edison, Pirelli e Montecatini nacquero con un chiaro incipit scientifico-tecnologico. Negli ultimi 30 anni, nonostante le loro potenzialità, le grandi imprese rimaste italiane e private hanno dovuto adattarsi ad un contesto di influenza statale-sindacale che tutto, fuorché la R&S, aveva tra i suoi obiettivi. L'impresa fa ricerca se pensa che questa possa essere, prima o poi, applicata ai processi produttivi, con tutte le conseguenze che ciò comporta in termini di organizzazione

aziendale e mobilità del lavoro. Non ha senso farla se si sa, sin dall'inizio, che alla fine il processo sarà bloccato o comunque fortemente rallentato dalle troppe resistenze tra cui non minore è stata quella del sindacato, talvolta con il sostegno esterno della politica e delle istituzioni.

Da questo punto di vista, il processo di privatizzazione e liberalizzazione che è stato avviato, pur fra molti limiti, negli ultimi anni rappresenta forse il principale e più concreto investimento fatto sinora per il futuro della ricerca industriale e dell'innovazione imprenditoriale in Italia. Alcuni primi risultati sono già visibili nel settore delle telecomunicazioni. Molt'altro ci si può attendere dalle liberalizzazioni, ancora in gran parte da completare, del settore energetico, dei servizi locali, delle poste e dei trasporti.

- c) Quell'insieme di fattori, esaminati nelle altre ricerche promosse dal Csc nell'ambito del progetto "Rapporto sulla competitività dell'Italia", che hanno determinato i tratti peculiari del sistema produttivo italiano, basato sulle piccolissime imprese, sul lavoro autonomo e su un alto rapporto fra capitale e lavoro. Come si argomenta in particolare nella ricerca sulle imprese, queste tre caratteristiche del nostro modello rappresentano in sostanza la risposta adattiva, per molti versi efficiente, del mercato alle rigidità e ai costi del nostro sistema. Esse hanno in comune il fatto di essere vie di fuga rispetto all'utilizzo del lavoro dipendente soggetto alle rigidità e ai costi determinati dalle norme e dai comportamenti sindacali, rispetto alla complessità delle leggi nonché all'inefficienza e all'opacità dell'amministrazione pubblica. Queste vie di fuga hanno consentito di aggirare molti dei costi e delle rigidità del sistema e hanno fatto la fortuna del "made in Italy" per tanti anni, ma al tempo stesso, proprio per la loro natura di "second best", hanno determinato altri costi e altre rigidità. Perché le piccole im-

prese non hanno le risorse finanziarie per sviluppare progetti di R&S a produttività incerta e, comunque, differita nel tempo. Perché spesso tali progetti richiedono una scala minima per poter essere profittevoli. E infine perché l'alto rapporto fra capitale e lavoro, ossia l'automazione dei processi volta a risparmiare lavoro – un dato comune ai paesi europei nel confronto con gli Stati Uniti, specie nelle imprese medio grandi, ma particolarmente accentuato in Italia – abbassa la redditività degli investimenti (il Roi e gli altri indicatori di redditività sono particolarmente bassi in Italia) e dunque l'autofinanziamento, che è essenziale per l'attività di ricerca, e genera il fenomeno della cosiddetta “sclerosi” da eccesso di capitale fisso. Elevati livelli di immobilizzazioni tecniche comportano, infatti, tempi più lunghi per l'ammortamento e rallentano l'introduzione di prodotti e processi innovativi. Il ritardo delle imprese italiane, ed europee, rispetto alle logiche strutturali e organizzative della new economy, è spiegato più da questi fattori, che hanno origine essenzialmente nella rigidità del lavoro, che dal fatto che le scoperte decisive in materia di Ict sono state fatte negli Stati Uniti.

La principale responsabilità della situazione descritta nelle tipologie di ritardi, che hanno anche generato la perdita di risorse umane nel settore della ricerca trasferitesi all'estero, risale probabilmente alla classe politico-governativa che, specie negli anni '70 e '80, si è consociativamente legata alla demagogia sindacale, contraria ad ogni forma di flessibilità e ad ogni forma di selezione e di eccellenza, che ha spaziato pressoché ovunque determinando anche inerzie imprenditoriali di tanto in tanto “gratificate” da svalutazioni e da incentivi per vendere i prodotti piuttosto che per migliorare i fattori di produzione. Questa situazione ha subito rilevanti ed apprezzabili modifiche negli anni '90, ma molti progressi sono ancora necessari ed anche possibili visto che con l'ingresso nell'euro l'Italia ha superato alcuni grandi rischi.

Alla morsa dei freni descritti s'è sottratto il sistema dei distretti e delle Pmi, sia nella sua autonoma evoluzione sia quando connesso alla grande impresa attraverso la componentistica. Una evoluzione di sopravvivenza che ha portato ad una mutazione genetica con generazione di innovazione quasi senza R&S formale.

I prossimi anni, cinque o al massimo dieci, saranno cruciali per eliminare questi freni e queste distorsioni.

Ad avviso di collaboratori del nostro volume vi sono alcuni sintomi positivi: il d.l. 297/1999 relativo alle tipologie di finanziamento alla ricerca; il fatto che Cnr ed Enea contengono alcune rilevanti professionalità non valorizzate a causa dei limiti organizzativi dei due Enti; il fatto che l'università stia mostrando dinamismo tecnologico; l'emergere di un sistema settoriale intorno ad Internet ed ai nuovi servizi avanzati; la crescita di un venture capital attento alle nuove imprese attive nell'alta tecnologia; l'elevamento nella qualificazione del capitale umano formato dal sistema educativo. Alcuni collaboratori al nostro volume ritengono che per avere nel medio periodo influenze positive sull'innovazione e sulla competitività internazionale italiana nell'alta tecnologia e nei settori basati sulla tecnologia, bisogna individuare specifiche nicchie o tecnologie dove l'Italia ha tuttora la capacità o di recupero o di leadership tecnologica rispetto ad altri Paesi. Essi ritengono infine: che la politica pubblica di sostegno all'innovazione deve essere sviluppata in modo da prestare maggiore attenzione alla formazione ed alla mobilità del capitale umano, alla ricerca di base ed alle infrastrutture per la ricerca e l'innovazione; che il sostegno finanziario alla ricerca delle imprese dovrà essere più consistente, qualificato e selettivo per identificare le nicchie scientifiche e tecnologiche su cui intervenire; che la ricerca socioeconomica italiana dovrà chiarire le relazioni tra i soggetti del “Sistema innovativo nazionale italiano” (Sin) e la loro capacità di generare innovazioni nonché l'adattabilità di architetture istituzionali riprese da altri contesti economico-sociali alla struttura produttiva ed alle leggi di mo-

vimento del nostro Sin.

Noi reputiamo che queste conclusioni, in una certa misura condivisibili, anche se talvolta abbastanza elencative, debbano essere ricollocate innanzitutto all'interno di una linea strategica generale volta ad eliminare, gradualmente, le anomalie del modello produttivo italiano e a restituire ad esso competitività anche al di fuori delle vie di fuga di cui si è detto. Nelle linee generali dunque una politica per la ricerca e l'innovazione coincide con la politica che è necessaria per consentire alle imprese di crescere, internazionalizzarsi, accedere al capitale di rischio.

Un ruolo decisivo hanno le riforme volte ad accrescere il grado di concorrenza e flessibilità nei mercati, in particolare quelli dei fattori di produzione tra cui spiccano il mercato del lavoro e quello dei servizi pubblici a rete. E' altresì cruciale ridurre i costi del sistema, con particolare riguardo al cuneo fiscale e contributivo sul lavoro e alla pressione fiscale sulle imprese, entrambi fuori linea rispetto ai livelli dei principali competitors internazionali.

Vi sono poi azioni e linee strategiche specifiche, su cui si è concentrato questo volume, che debbono essere messe in atto per sviluppare la ricerca e l'innovazione science based. Esse vengono indicate qui in un ordine che non implica priorità.

La prima linea riguarda il sistema universitario e l'attuazione della riforma universitaria, varata con un'ampia normativa del 1999 e del 2000, che può rappresentare una innovazione importante, ma anche il rischio di una grande disarticolazione dell'Università in troppi corsi di laurea non finalizzati alle professioni, né alla successiva specializzazione. L'articolazione del curriculum accademico su tre cicli (laurea, laurea specialistica, dottorato) più i Master può facilitare una migliore allocazione delle risorse di insegnamento e di ricerca. Molte sono però le incognite che possono portare al successo o all'insuccesso. Bisogna che un certo numero di Lauree triennali si raccordi davvero al sistema economico, che l'Università cessi d'essere luogo di studenti disoccupati latenti, a tal fine utilizzando incentivi per i migliori e penalizzazioni per

chi non conclude nel triennio. L'accesso alla Laurea specialistica deve essere assoggettato a prove selettive di ammissione e di conclusione degli studi. Lo stesso dottorato in certi settori scientifico-disciplinari dovrebbe comportare una attività di stage presso il sistema produttivo e le imprese. In ogni caso dovrebbe cessare di essere il percorso formativo che porta solo alla carriera accademica o a forme varie di precariato accademico. Infine i Nuclei di valutazione delle Università dovrebbero diventare organi sempre più indipendenti che permettano un rating vero delle Università stesse e quindi dei docenti. Ciò al fine di valorizzare da un lato le qualità dei docenti e dell'offerta universitaria, che esistono in Italia in misura significativa anche per la capacità di supplire alle molte inefficienze del sistema; e dall'altro per orientare obiettivamente la domanda dell'utenza studentesca. Tali criteri di rating sarebbero poi cruciali anche per la scelta delle imprese sul mercato del lavoro.

Importante potrebbe inoltre essere in tutto ciò il ruolo della Conferenza dei Rettori alla quale andrebbero attribuite maggiori responsabilità e poteri, ed il cui parere dovrebbe comunque essere acquisito con regolarità anche per valutare il procedere attuativo della riforma.

La seconda linea riguarda la riforma del sistema degli enti pubblici di ricerca. In base alla delega conferita al Governo dalla legge "Bassanini" n. 59/97 il Murst ha predisposto una riforma del sistema della ricerca nazionale. In particolare, con una serie di decreti legislativi, sono stati riformati i principali enti di ricerca (tra cui Cnr ed Enea) e sono stati istituiti, attraverso accorpamenti, altri istituti. Criteri della riforma sono stati lo snellimento delle strutture e dei controlli burocratici, la definizione di piani pluriennali di attività collegando il finanziamento e la programmazione del personale, l'estensione verso la ricerca applicata e il trasferimento tecnologico, la mobilità temporanea del personale verso le università, il ricorso a contratti a termine, ad assegni di ricerca, l'utilizzo di studiosi di chiara fama. All'articolo 28 della Finanziaria 2002 si prefigurano per gli en-

ti pubblici accorpamenti, soppressioni, trasformazioni in Fondazioni o Spa. A nostro avviso, nella misura in cui la precedente disposizione riguardi anche gli enti di ricerca, ne andrebbero valutate attentamente tutte le implicazioni. Alcune linee portanti della eventuale nuova riforma potrebbero essere le seguenti: finalizzazione di alcuni di loro (Cnr ed Enea, in particolare) ad essere il luogo di incontro tra ricerca scientifica e tecnologia, e quindi di collaborazione anche tra università e imprese; loro natura giuridica comunque non-profit con finanziamenti prevalentemente pubblici (italiani ed europei) ma anche privati; loro riorganizzazione spostando il centro dalle procedure ai risultati, anche attraverso una collocazione sul mercato di prodotti della ricerca; forte spinta alla brevettazione per aumentare il nostro posizionamento internazionale.

Bisogna tuttavia esemplificativamente ricordare che il Cnr dopo il suo completo distacco dalla Università non sembra aver accentuato la collaborazione con le imprese e non sembra aver premiato meglio valide competenze scientifiche.

Per le due precedenti linee strategiche (sistema universitario; sistema degli enti pubblici di ricerca) gli interventi dovrebbero comunque tenere conto della natura specifica della formazione universitaria e della ricerca dove non può mancare una parte di ricerca di base.

Per questo potrebbe molto utilmente essere acquisito il parere pro veritate della Accademia Nazionale dei Lincei quale massima istituzione scientifica italiana, assai qualificata storicamente (è stata istituita nel 1603 ed ha avuto ben presto tra i soci Galileo Galilei) ed internazionalmente.

Sotto un altro profilo, particolare rilevanza assume la tematica delle pubblicazioni scientifiche e della brevettazione quale raccordo economico tra sistema della ricerca universitaria e pubblica, da un lato, e sistema delle imprese, dall'altro, con notevolissimi riflessi europei ed internazionali sia per il rating scientifico-tecnologico sia per la competitività dell'Italia. Questa è un'area che meriterebbe subito una indagine ad hoc anche per capire come mai quelle che so-

no ottime produzioni scientifiche circolino relativamente poco internazionalmente.

La terza linea riguarda i sistemi distrettuali e la loro interazione con le università distribuite sul territorio. E' una linea che si sta diffondendo sia per la formazione sia per la ricerca. In tale strategia è importante il ruolo delle Associazioni settoriali e di categoria su base territoriale e delle Istituzioni regionali e locali. Questa filiera merita molta attenzione perché le tipicità distrettuali italiane si possono ben combinare con le università sul territorio, purché queste ultime abbiano e mantengano un certo livello qualitativo. E' ben vero che alcune università locali hanno dato luogo a tipologie relativamente poco qualificate. Ma in varie altre parti università locali o sedi distaccate sono nate con il forte sostegno delle associazioni imprenditoriali e mostrano valenze qualitative notevoli e funzionali all'economia del territorio.

La quarta linea riguarda i pilastri industriali. Le grandi imprese italiane con notevoli potenzialità di ricerca scientifico-tecnologica sono sostanzialmente quattro: due private (Fiat-Italenergia-Edison e Olivetti-Pirelli-Telecom) e due controllate dallo Stato (Eni e Enel). Di dimensioni minori per fatturato ma con elevate spese in ricerca è particolarmente nota la STMicroelectronics. Vi sarebbero anche alcune altre imprese da citare, specie nei settori farmaceutico, chimico e aerospazio. Intorno a queste imprese ruota una galassia di altre imprese, degli stessi settori e di altri settori, d'ogni dimensione.

I quattro grandi gruppi industriali italiani citati hanno vari problemi: i primi due perché impegnati in urgenze di ristrutturazione in settori crescentemente competitivi; gli altri due perché protetti da rendite di Stato destinate a declinare. Se le politiche pubbliche fossero aperte ad un patto scientifico-innovativo con queste grandi imprese, le stesse potrebbero scegliere una nuova strategia di ricerca e sviluppo nelle filiere di energia e telecomunicazioni, cruciali per la competitività italiana, ma anche per una espansione europea e internazionale, con l'esplorazione di settori nuovi come quelli della new economy, le nanotecnologie, le

nuove tecnologie per la produzione, la conduzione e il risparmio dell'energia. E' questa la nostra principale possibilità per non essere tagliati fuori dalla competizione mondiale in due settori infrastrutturali cruciali. Quanto all'elettronica, vi è ancora qualche carta da giocare, come dimostra il caso di STMicroelectronics, il cui crescente know how potrebbe anche raccordarsi con le esigenze di introduzione di tecnologie elettroniche nei prodotti tradizionali della meccanica italiana.

La quinta linea riguarda la collaborazione tra Distretti industriali e Pilastri Industriali, cioè tra Pmi e grandi imprese nel campo della ricerca e della innovazione. Questa strategia, che potrebbe essere fondamentale nel caso italiano, non è priva di qualche esperimento, ma tuttavia troppo episodico. Analizzando un caso nazionale, uno degli autori dei saggi ha rilevato che si va diffondendo un nuovo modello di innovazione in cui la forma organizzativa privilegiata per la creazione e il trasferimento della conoscenza non è più rappresentata dall'impresa stessa, bensì da un sistema decentralizzato in cui la "comunità tecnica" va oltre i confini delle singole imprese. La conoscenza tecnica che una volta risiedeva esclusivamente all'interno delle singole imprese è oggi trasferita attraverso canali di comunicazione informali e il frequente spostamento di individui da un'azienda all'altra. Questo nuovo paradigma organizzativo, accompagnato da miglioramenti nel campo dei trasporti e delle tecnologie di comunicazione, ha anche promosso opportunità prima impensabili per regioni un tempo periferiche nell'economia mondiale perché lontane dai centri di innovazione tecnologica.

In conclusione al fine di promuovere linee strategiche a sostegno della ricerca e dell'innovazione bisognerà evitare che nasca qualche "nuovo dirigismo" o un "dirigismo di mercato" che, diversamente da quanto è accaduto in Francia, in Italia ha sempre dato cattivi risultati. Ma all'opposto biso-

gnerà anche evitare che qualche deregolamentazione nazionale porti ad un neocentralismo regionale che potrebbe verificarsi per la scarsa efficienza della nostra macchina amministrativa unita alla sua costante tendenza al burocratismo. Se la "sussidiarietà verticale" dovrà modellare i rapporti tra livelli di Governo (Europa, Italia, Regioni, Città) la "sussidiarietà orizzontale" dovrà regolare i rapporti tra stato, società e mercato. La storia italiana degli anni '50 e in parte degli anni '60 ha vari punti di forza nei rapporti tra pubblico e privato che si sono intersecati cooperativamente e competitivamente. Le rotture più forti sono state causate dal prevalere di logiche di sindacalismo-dirigismo e di centralismo-burocratico. Nel caso specifico bisogna ricordare che la produzione di beni pubblici infrastrutturali nella R&S deve essere affidata a Soggetti efficienti ed accreditati attraverso una efficace misurazione dei risultati. Meglio se sulla base di standard europei ed internazionali. L'Italia ha avuto nei suoi 50 anni di Repubblica due "miracoli economici" pieni: quello della ricostruzione dove un ruolo importante hanno giocato le grandi imprese, quello dello sviluppo dei distretti e del made in Italy dove un ruolo importante hanno giocato le piccole-medie imprese. Ha avuto anche negli anni '90, con l'ingresso nell'euro, un "miracolo finanziario", tuttavia parziale, dato il permanere di un nostro debito pubblico residuale. Adesso ha bisogno di un "miracolo scientifico-tecnologico" che connetta in sistema grandi e piccole-medie imprese, università e centri di ricerca. Il rapporto tra mondo della ricerca e mondo delle imprese si è rivelato essere l'aspetto più importante per la crescita economica nella seconda parte del XX secolo e quindi lo sarà per il XXI secolo. La sfida internazionale scientifico-tecnologico-competitiva si sta accentuando e Paesi di recente industrializzazione hanno scelto una traiettoria ad alta tecnologia. L'Italia ha dunque pochissimo tempo residuo per scegliere e per attuare un suo progetto.

GLI AUTORI DEL PRIMO VOLUME

Gilberto Antonelli

Dipartimento di Scienze Economiche, Università degli Studi di Bologna.

Alberto Bramanti

Dipartimento di Economia Politica, Università Commerciale Luigi Bocconi di Milano.

Marco Da Rin

Dipartimento di Scienze Economiche e Finanziarie, Università degli Studi di Torino; Cespri e Igier, Università Commerciale Luigi Bocconi di Milano.

Marco Fortis

Ufficio Studi Edison; Facoltà di Scienze Politiche, Università Cattolica del Sacro Cuore, sede di Milano.

Giampaolo Galli

Confindustria; Facoltà di Economia, Università Luiss Guido Carli di Roma.

Gioacchino Garofoli

Facoltà di Economia; Università dell'Insubria di Varese.

David Keeble

Department of Geography and Centre for Business Research, University of Cambridge.

Tarmo Lemola

VTT Group for Technology Studies, Technical Research Centre of Finland.

Francesco Lissoni

Cespri, Università Commerciale Luigi Bocconi di Milano; Dipartimento di Ingegneria, Università degli Studi di Brescia.

Christian Longhi

Latapses (Laboratoire Analyse des Transformations de l'Appareil Productif et des Stratégies Economiques Sectorielles), Idefi (Institut de Droit et d'Economie de la Firme et de l'Industrie), Cnrs, Valbonne, France.

Mario A. Maggioni

Diseis (Dipartimento di Economia Internazionale delle Istituzioni e dello Sviluppo) e Facoltà di Scienze Politiche, Università Cattolica del Sacro Cuore, sede di Milano.

Franco Malerba

Cespri, Università Commerciale Luigi Bocconi di Milano.

Frieder Meyer-Krahmer

Isi (Fraunhofer Institute for Systems and Innovation Research), Karlsruhe; Université Louis Pasteur, Strasbourg.

Sandro Montresor

Dipartimento di Scienze Economiche, Università degli Studi di Bologna.

Luigi Orsenigo

Facoltà di Ingegneria, Università degli Studi di Brescia; Cespri, Università Commerciale Luigi Bocconi di Milano.

Alberto Quadrio Curzio

Facoltà di Scienze Politiche, Università Cattolica del Sacro Cuore, sede di Milano.

AnnaLee Saxenian

University of California at Berkeley.

Alberto Silvani

Istituto di Studi socio-economici sull'innovazione e le politiche della ricerca, Cnr; Facoltà di Ingegneria, Università degli Studi di Cassino.

Giorgio Sirilli

Istituto di Studi socio-economici sull'innovazione e le politiche della ricerca, Cnr; Facoltà di Ingegneria, Università degli Studi di Roma "Tor Vergata".

Kung Wang

Industrial Economics & Knowledge Center, Industrial Technology Research Institute and Graduate Institute of Industrial Economics, National Central University, Taiwan, Republic of China.

La competitività dell'Italia: le imprese

A CURA DI GIAMPAOLO GALLI E LUIGI PAGANETTO

SINTESI



CONFINDUSTRIA

“La competitività dell’Italia: le imprese”

a cura di Giampaolo Galli e Luigi Paganetto

1. Finalità e struttura della ricerca

Nel corso degli anni Novanta l’Italia ha sperimentato, insieme a risultati di grande importanza, in primo luogo la riduzione del deficit pubblico e l’adesione all’Unione monetaria europea, una crescita più lenta del Pil sia rispetto al passato che nei confronti della media europea (tab. 1). Non vi è dubbio che alla bassa crescita dell’Italia abbiano contribuito le politiche restrittive, monetarie e di bilancio, che sono divenute un imperativo, a partire dal 1992, per evitare una crisi finanziaria e, successivamente, per riportare in equilibrio le principali variabili macroeconomiche. E’ altresì evidente che una spiegazione interamente basata su fattori “di domanda” non è soddisfacente, specialmente alla luce del fatto che la crescita è rimasta relativamente bassa anche dopo il 1997, anno a cui risale l’ultima grande manovra restrittiva di finanza pubblica, e in presenza di tassi di

interesse reali straordinariamente bassi rispetto all’esperienza storica dell’Italia; tale spiegazione non riesce a dar conto né della modesta performance delle esportazioni, né del basso flusso di investimenti esteri. L’attenzione deve dunque concentrarsi su quei fattori che tradizionalmente gli economisti definiscono “di offerta” e che nel linguaggio corrente, in Europa come negli Stati Uniti, vengono più comunemente definiti come “fattori di competitività”. Non riteniamo che vi siano risposte semplici ad un problema complesso come quello della competitività di un intero sistema paese. La competitività dipende in primo luogo dalle strategie e dai comportamenti delle imprese, ma questi a loro volta sono fortemente influenzati dalle condizioni ambientali. Concentrandoci in questo volume sulle imprese tendiamo a mettere in evidenza i problemi delle imprese, ossia quel sottoinsieme di problemi che verosimil-

TAB. 1 - TASSI MEDI DI CRESCITA DEL PIL NEI PAESI DEL G7 E NELL’UNIONE EUROPEA ^(a)
(Valori percentuali)

| ANNI | ITALIA | USA | GIAPPONE | GERMANIA | FRANCIA | REGNO UNITO | CANADA | UE 15 |
|-----------|--------|---------|----------|----------|---------|-------------|---------|---------|
| 1961-1970 | 5,7 | 4,2 (7) | 10,1 (0) | 4,4 (7) | 5,6 (5) | 2,9 (9) | 6,5 (6) | 4,9 (8) |
| 1971-1980 | 3,6 | 3,3 (5) | 4,4 (4) | 2,7 (7) | 3,3 (6) | 1,9 (6) | 5,6 (4) | 3,0 (7) |
| 1981-1990 | 2,2 | 3,2 (2) | 4,0 (0) | 2,2 (6) | 2,3 (5) | 2,7 (4) | 3,3 (3) | 2,4 (4) |
| 1991-1999 | 1,3 | 3,2 (2) | 1,0 (5) | 1,2 (4) | 1,5 (3) | 2,2 (3) | 2,7 (2) | 1,7 (1) |
| | | | | | | | | |

(a) Entro la parentesi è riportato il numero di anni in cui i tassi di crescita italiani sono risultati più elevati.

Fonte: elaborazioni Istat su dati Istat, Eurostat e Ocse.

mente possono essere affrontati all'interno di ciascuna impresa adottando strategie appropriate.

Il volume si articola in due parti. La prima (la competitività per settore e dimensione) si apre con un'analisi comparata dei bilanci delle imprese italiane (Caprio - Inzerillo) e affronta due questioni che sono centrali in tutti i tentativi di spiegazione delle alterne vicende della competitività delle imprese italiane: la questione dimensionale (Fabrizio Traù e, relativamente al comparto delle imprese maggiori, Patrizio Bianchi) e la questione dell'aggregazione delle piccole imprese in realtà distrettuali spesso molto efficienti (Gioacchino Garofoli, Guido Pellegrini e Matteo Caroli).

Nella seconda parte (competitività e internazionalizzazione) l'attenzione è interamente dedicata alla competitività internazionale dell'Italia, con riferimento ai due temi della capacità di esportare e degli investimenti diretti. I lavori di Pietrobelli e quello di Mariotti - Mutinelli danno il quadro d'insieme della performance comparata dell'Italia riguardo, rispettivamente, alla capacità di esportare e all'internazionalizzazione della produzione. Il lavoro di Roberti et al. fornisce una mappa statistica assai ampia delle imprese esportatrici italiane, basata su dati inediti. Gli altri lavori di questa sezione affrontano questi stessi temi dal punto di vista delle diverse aree geografiche in cui competono le nostre impre-

se (Chiarlone e Helg per l'Estremo Oriente, Manzocchi e Pierluigi per l'area dei paesi candidati all'Unione Europea, De Arcangelis et al. per il Mediterraneo e i Balcani), della natura dei processi di internazionalizzazione (Ferragina e Quintieri sul traffico di perfezionamento passivo; Becchetti sulle forme intermedie di internazionalizzazione), della relazione fra delocalizzazione e performance d'impresa (Barba Navaretti et al.).

Questo volume ruota attorno a due grandi filoni interpretativi. Il primo attiene ai limiti del modello di specializzazione italiano, troppo centrato su settori maturi a bassa crescita ed esposti alla concorrenza dei paesi emergenti, e l'altro alla difficoltà di tenere il passo con le nuove forme di internazionalizzazione che caratterizzano il commercio internazionale, a riflesso di numerosi problemi che vanno dai limiti della politica economica estera a quelli del nostro sistema bancario, e, ancora, alle modeste dimensioni delle imprese.

Questa sintesi è organizzata in due parti. Nella prima diamo conto sinteticamente delle ricerche, fornendo un'analisi comparata del nostro apparato produttivo, con particolare riferimento alle quote di mercato, alle diverse forme di internazionalizzazione, alla redditività delle imprese e alla efficienza dei processi produttivi. Nella seconda parte cerchiamo di comprendere le cause dei nostri svantaggi competitivi e del successo della piccola impresa in Italia.

2. Il posizionamento competitivo dell'Italia

A) QUOTE DI MERCATO

I principali paesi europei, con eccezione della Spagna, hanno perduto quote rispetto all'export mondiale negli anni Novanta. Gli Usa hanno invece, in generale, guadagnato posizioni (tab. 2). I dati relativi agli anni Novanta segnalano che il tasso di crescita del nostro export ha subito un rallentamento prima della svalutazione del 1992 e dopo che, dal 1996 in poi, essa ha cominciato a far sentire con meno intensità i suoi effetti. L'export italiano è infatti cresciuto ad un tasso superiore a quello del commercio mondiale negli anni 1993-1995, mentre negli anni successivi la crescita è stata nettamente inferiore (tab. 3). Per i principali paesi europei la tendenza

a perdere quote del commercio internazionale si accompagna, a livello settoriale, ad una minore competitività "rivelata" e a un saldo commerciale negativo, rispetto ad Usa e Giappone, in molti settori basati sull'alta intensità della ricerca e della conoscenza, in particolare microelettronica, software e biotecnologie. Inoltre, Usa e Giappone esportano di più, verso i mercati che sono stati caratterizzati da un maggiore tasso di crescita (tab. 4). Essi concentrano il loro export verso l'America Latina e l'Asia e questa tendenza si accentua dal 1993 in poi. Tra il 1990 e il 1998 l'export complessivo, verso l'America Latina (non Mercosur), è cresciuto al tasso medio annuo del 9,8%, quello verso la Cina del 24,5% ed infine quello verso gli altri paesi dell'Asia e verso i paesi di nuova industrializzazione di quell'area, di circa il 13,5%. Due sarebbero per i paesi europei, dunque,

TAB. 2 - QUOTE DI MERCATO SULLE ESPORTAZIONI MONDIALI
(prezzi e tassi di cambio correnti, dati in percentuale)

| PAESI | 1990 | 1996 | 2000 | 2001* |
|--|------|------|------|-------|
| Stati Uniti | 11,5 | 11,6 | 12,3 | 12,5 |
| Asia (tranne Cina, Hong Kong e Giappone) | 8,9 | 12,0 | 13,2 | 11,0 |
| Germania | 12,0 | 9,8 | 8,7 | 9,3 |
| Cina e Hong Kong | 4,2 | 6,2 | 7,1 | 7,0 |
| Giappone | 8,4 | 7,6 | 7,5 | 6,8 |
| Europa orientale | 4,2 | 5,1 | 5,2 | 5,7 |
| Francia | 6,3 | 5,4 | 4,7 | 4,9 |
| Regno Unito | 5,4 | 4,9 | 4,5 | 4,5 |
| Canada | 3,7 | 3,8 | 4,4 | 4,5 |
| Italia | 5,0 | 4,7 | 3,8 | 4,0 |
| Spagna | 1,6 | 1,9 | 1,8 | 1,9 |
| Paesi industriali ** | 71,6 | 66,3 | 62,3 | 64,6 |
| Paesi in via di sviluppo | 28,4 | 33,7 | 37,7 | 35,4 |

* I paesi sono ordinati in base ai dati del 2001, questi ultimi relativi ai primi sei mesi dell'anno.
** Ue15, Svizzera, Norvegia, Canada, Stati Uniti, Giappone, Australia, Nuova Zelanda, Islanda e Israele.

Fonte: Fmi.

TAB. 3 - COMMERCIO MONDIALE, ESPORTAZIONI DI BENI E SERVIZI

(tassi % di crescita cumulati; prezzi costanti)

| ANNO | COMMERCIO MONDIALE | ESPORTAZIONI | |
|-----------|--------------------|--------------|--------|
| | | Area euro | Italia |
| 1993-1995 | 22,1 | 17,7 | 31,4 |
| 1996-2000 | 32,3 | 34,9 | 20,2 |
| | | | |

Fonte: Fmi, Eurostat.

le ragioni di relativo svantaggio: una che attiene ai settori ed una che riguarda la distribuzione geografica del suo export. Quest’evoluzione può esser stata influenzata nei suoi andamenti macroeconomici dalle politiche restrittive e di risanamento adottate a seguito dell’accordo di Maastricht. L’Italia presenta anch’essa, e forse più dei suoi concorrenti europei, i maggiori vantaggi comparati nell’export, rispetto a mercati e settori che sono stati caratterizzati, nella seconda parte degli anni Novanta, da una dinamica della domanda relativamente lenta. In America Latina (non Mercosur) va l’1,8% del nostro export; verso l’Asia (escluso il Giappone) il 6,5% del totale delle nostre esportazioni. La nota positiva è costituita dall’area dei paesi dell’Europa Centro-orientale verso i quali l’export mondiale è aumentato tra il 1990 e il 1998 di circa il 15%, e verso i quali abbiamo diretto l’8% del nostro export.

Il nostro modello di specializzazione, diversamente da quello che è accaduto per altri nostri competitori (ad esempio la Spagna), in questi anni non si è modificato e tende a persistere nel tempo con punti di forza rappresentati dalla produzione di beni di consumo (tessuti, maglieria, abbigliamento, calzature, ceramiche, mobili, pelli e cuoio) e dalle macchine utensili e punti di debolezza, rappresentati dai settori ad elevata intensità di ricerca e conoscenza.

Tra i nostri settori di specializzazione all’export, solo il mobilio ha avuto, a livello internazionale, un tasso di crescita del-

la domanda superiore alla media e, tra i nostri migliori mercati, oltre gli Usa, solo quelli dell’Europa Centro-orientale hanno manifestato una sostenuta domanda di prodotti dall’estero. In ogni caso, tra il 1990 e il 1998 la nostra quota di export sul totale mondiale diminuisce in due dei nostri settori di punta: l’abbigliamento (dall’11,9 all’8,1%) e le calzature (dal 25,8 al 17,3%). Più contenuta la variazione nel settore delle macchine industriali (dal 12,8% al 11,3%), soprattutto a confronto con il vistoso calo di Germania (che cala anche nel farmaceutico e nella ceramica) e Giappone. Anche Francia e Regno Unito perdono quote nel farmaceutico e nella ceramica. Il paese europeo che ha, in questo periodo, i risultati più soddisfacenti è la Spagna che mantiene o migliora le sue quote.

Ad avvantaggiarsi del nostro arretramento e di quello dei principali paesi europei in alcuni dei settori di loro specializzazione all’export sono stati, oltre gli Usa, i “paesi emergenti”.

B) INTERNAZIONALIZZAZIONE PRODUTTIVA

Negli ultimi due decenni gli investimenti diretti esteri (Ide) hanno registrato a livello mondiale tassi di crescita particolarmente significativi e decisamente superiori a quelli del commercio internazionale, diventando una delle forme più rilevanti di internazionalizzazione delle imprese: dal 1980 ad oggi gli Ide sono cresciuti del 13% medio annuo contro una crescita del Pil e delle esportazioni mondiali nettamente minori, rispettivamente il 5% e il 7%.

TAB. 4 - DISTRIBUZIONE GEOGRAFICA DELLE ESPORTAZIONI, 1996-98

(percentuali)

| Mercati di destinazione | ITALIA | SPAGNA | FRANCIA | REGNO UNITO | GERMANIA | GIAPPONE | STATI UNITI |
|-------------------------|--------|--------|---------|-------------|----------|----------|-------------|
| Ue | 55,5 | 70,6 | 63,2 | 54,3 | 54,7 | 16,5 | 21,0 |
| Stati Uniti | 7,9 | 4,3 | 6,7 | 12,0 | 8,4 | 28,3 | - |
| Altri industriali | 6,2 | 4,1 | 6,7 | 11,1 | 9,7 | 5,0 | 25,0 |
| Paesi in transizione | 8,0 | 2,8 | 3,6 | 2,8 | 10,0 | 0,6 | 1,2 |
| America Latina | 4,3 | 6,4 | 2,4 | 2,0 | 2,6 | 4,7 | 18,9 |
| di cui: Mercosur | 2,4 | 3,1 | 1,3 | 1,0 | 1,5 | 1,1 | 3,9 |
| Altri Am. Latina | 1,8 | 3,2 | 1,1 | 1,0 | 1,2 | 3,6 | 15,0 |
| Africa | 2,6 | 3,1 | 5,0 | 2,4 | 1,5 | 1,1 | 1,1 |
| Medio Oriente e Europa | 6,9 | 4,3 | 4,2 | 5,6 | 4,0 | 3,4 | 4,3 |
| Asia | 8,5 | 4,5 | 8,3 | 9,9 | 9,1 | 40,4 | 28,4 |
| di cui: Giappone | 2,0 | 1,0 | 1,7 | 2,3 | 2,2 | - | 9,6 |
| Cina | 1,0 | 0,5 | 1,1 | 0,5 | 1,3 | 5,3 | 2,0 |
| Nuovi Nics | 1,2 | 0,9 | 1,5 | 1,5 | 1,6 | 10,7 | 4,0 |
| Vecchi Nics | 3,6 | 1,7 | 3,3 | 4,0 | 3,2 | 22,9 | 10,8 |
| Altra Asia | 0,8 | 0,4 | 0,8 | 1,6 | 0,8 | 1,5 | 1,9 |
| Totale mondo | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: elaborazioni di C. Pietrobelli su dati Ocse.

L'analisi dei flussi di commercio non può quindi essere disgiunta da quella degli investimenti diretti all'estero, che anzi ne determinano spesso le logiche strategiche. Dalle ricerche contenute in questo volume emerge chiaramente il ritardo italiano dal lato sia degli Ide in entrata sia degli Ide in uscita (tab. 5).

Riguardo agli investimenti in entrata, il nostro paese ha un'attrattività decisamente minore dei suoi concorrenti: il rapporto tra flussi di investimenti provenienti dall'estero e Pil, è stato tra il 1992 e il 2000 pari a solo il 3,8 %, contro il 14,3% della Germania, il 17,4% della Francia e il 29,3% del Regno Unito. Questo divario è un fattore di debolezza per la nostra economia, perché gli investimenti diretti dall'estero, soprattutto se realizzati nei settori science-based e tecnologicamente dinamici,

trasferiscono nel paese ospite tecnologie, competenze capitale umano e beni intermedi, in modo diretto e per effetto degli spillovers.

La modesta entità dei flussi di investimenti in entrata è difficilmente attribuibile ad un fattore specifico, ma riflette piuttosto l'insieme di quei fattori di svantaggio competitivo di cui tratta la presente ricerca. E' in sostanza un indicatore sintetico e molto significativo di come il nostro livello di competitività sia percepito all'estero da operatori qualificati. Ciò non toglie che sia auspicabile un'azione diretta a ridurre i vincoli istituzionali e burocratici che possono limitare gli investimenti dall'estero assieme ad un'attività di marketing territoriale condotta da agenzie capaci di valorizzare le opportunità di investimento disponibili. Riguardo all'internazionalizzazione attiva,

il flusso di investimenti diretti in uscita fra il 1992 e il 2000 è stato pari al 6,8% del Pil, contro il 20,9% della Germania, il 34,7% della Francia e il 57,9% del Regno Unito. L'Italia è ventiduesima nel mondo per livello dei flussi di Ide in uscita. Il profilo dell'internazionalizzazione produttiva dell'Italia non appare dunque all'altezza del suo ruolo in termini di com-

mercio estero: la posizione dell'Italia nella graduatoria degli esportatori mondiali di beni è all'ottavo posto, al sesto posto nel caso ci si riferisca ai soli prodotti manifatturieri. La limitata presenza dell'Italia in termini di investimenti diretti è un fattore di debolezza del nostro sistema, poiché un'ampia convergenza di opinioni si è ormai consolidata

TAB. 5 - FLUSSI DI IDE 1992-2000
(In % del Pil del 1999)

| IN USCITA | | IN ENTRATA | |
|----------------------|-------|----------------------|-------|
| Hong Kong | 140,4 | Belgio e Lussemburgo | 112,8 |
| Belgio e Lussemburgo | 105,8 | Hong Kong | 91,7 |
| Paesi Bassi | 76,2 | Singapore | 79,4 |
| Svizzera | 63,8 | Svezia | 62,9 |
| Regno Unito | 57,9 | Irlanda | 61,8 |
| Svezia | 54,2 | Malaysia | 61,8 |
| Finlandia | 50,4 | Paesi Bassi | 49,1 |
| Danimarca | 46,9 | Cile | 48,9 |
| Singapore | 43,0 | Cina | 32,0 |
| Francia | 34,7 | Regno Unito | 29,3 |
| Canada | 26,7 | Danimarca | 27,8 |
| Spagna | 25,9 | Argentina | 26,4 |
| Malaysia | 24,8 | Canada | 26,0 |
| Germania | 20,9 | Spagna | 21,1 |
| Norvegia | 20,1 | Messico | 19,5 |
| Usa | 19,6 | Brasile | 18,9 |
| Taiwan | 11,9 | Svizzera | 18,1 |
| Sudafrica | 9,5 | Francia | 17,4 |
| Austria | 9,0 | Australia | 15,6 |
| Australia | 7,6 | Germania | 14,3 |
| Corea | 7,0 | Usa | 12,7 |
| Italia | 6,8 | Indonesia | 9,7 |
| Argentina | 4,6 | Sudafrica | 7,0 |
| Giappone | 4,5 | Italia | 3,8 |
| Cina | 2,4 | Giappone | 0,7 |

Fonte: elaborazioni di Mariotti-Mutinelli.

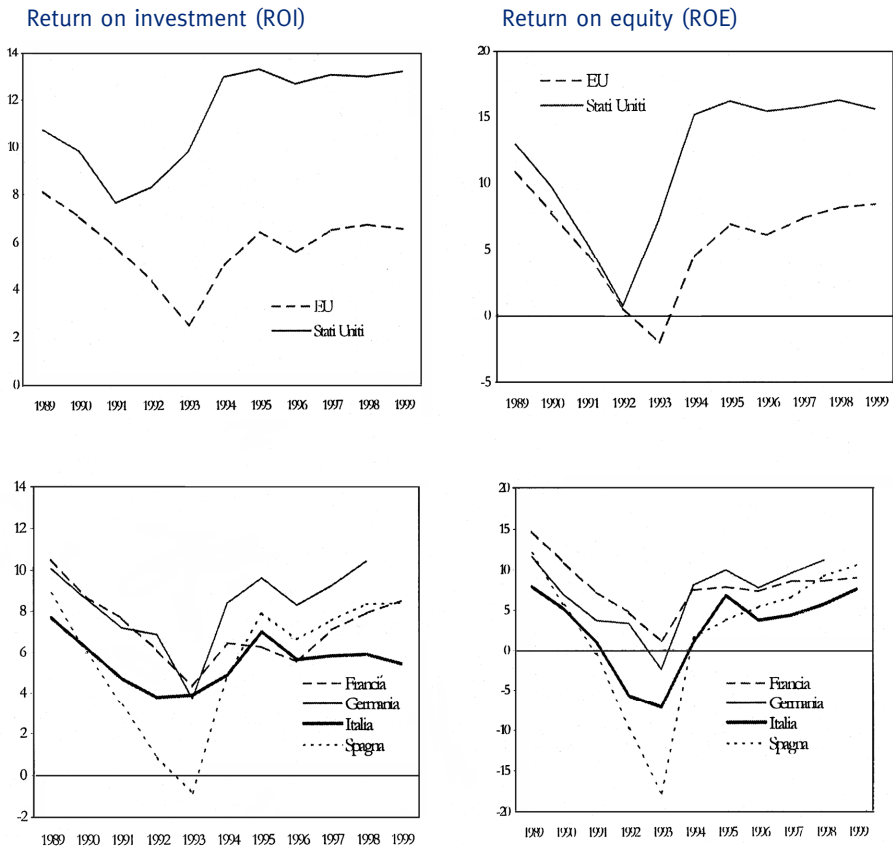
attorno all'idea che l'internazionalizzazione produttiva, attraverso gli investimenti diretti esteri, sia un importante fattore di competitività e di stimolo alla crescita dell'economia nazionale. L'internazionalizzazione attiva, ossia l'espansione produttiva all'estero delle imprese nazionali, non è solo la conseguenza della valorizzazione sui mercati internazionali di risorse esclusive che le imprese detengono, ma anche il presupposto per l'ulteriore accumulazione di vantaggi competitivi.

C) REDDITIVITÀ

Malgrado la questione della redditività sia ovviamente centrale in qualunque analisi

delle performance delle imprese e della loro competitività, il tema è stato studiato poco a livello sia italiano che internazionale. Ciò è in parte spiegabile da difficoltà di ordine contabile e statistico che rendono difficile la comparazione dei bilanci fra diversi paesi. In questo volume si cerca di ovviare a queste difficoltà, ricorrendo ad una banca dati messa a punto dai servizi della Commissione Europea con un ampio lavoro di riclassificazione dei bilanci dei diversi paesi. Il lavoro mette a confronto le imprese di quattro paesi dell'Unione Europea (Italia, Francia, Germania e Spagna) con quelle degli Stati Uniti. L'analisi riguarda le imprese di dimensioni medio grandi, os-

FIG. 1 - COMPARAZIONI DELLA REDDITIVÀ: EUROPA E USA, ITALIA E ALTRI PAESI INDUSTRIALI



Nota: EU = Francia, Germania, Italia e Spagna. Il dato relativo al 1999 non include la Germania

Fonte: elaborazioni sui dati Bach.

sia con un fatturato superiore a 7 milioni di euro, nel settore manifatturiero. Dall'analisi dei dati (fig. 1) emergono due fatti notevoli:

- a) un forte divario fra Europa e Usa, a favore di questi ultimi;
- b) una minore redditività comparata dell'industria italiana, rispetto a quella dei principali paesi europei, soprattutto negli ultimi anni.

Riguardo al secondo punto, il divario fra l'Italia e gli altri paesi dell'euro comincia a manifestarsi nel corso degli anni Novanta e tende ad ampliarsi nel triennio 1997-1999, quando il Roi è pari in Italia all'11,6%, mentre quello delle imprese degli altri paesi europei si colloca tra il 13,8% e il 16,9%. I risultati delle imprese italiane peggiorano sensibilmente quando si considera la redditività netta del capitale di rischio. La maggiore debolezza del Roe italiano riflette l'elevata incidenza delle imposte, degli oneri finanziari e delle perdite della gestione straordinaria. Escludendo gli anni di maggiore crisi (1992-1994), nello scorso decennio le imprese manifatturiere italiane sono riuscite mediamente a tradurre in reddito netto una quota di reddito operativo compresa fra il 20 e il 30%; il resto è stato assorbito da imposte, oneri finanziari e perdite su operazioni straordinarie o non caratteristiche.

La disaggregazione dei risultati per settori e fasce dimensionali mostra come le difficoltà evidenziate per il nostro paese dai dati complessivi siano riconducibili a situazioni molto differenziate. Il dato complessivo riflette zone di luce e ampie zone d'ombra. Le zone di luce si riferiscono alla situazione delle medie imprese, le quali in generale ottengono risultati in linea con quelli delle imprese europee di pari dimensione. In alcuni settori, ad es. nella meccanica, ottengono risultati superiori. Riguardano altresì alcuni settori, come il Sistema Moda, in cui le imprese italiane conseguono risultati uguali o migliori di quelli europei, indipendentemente dalla dimensione.

Viceversa è palese la situazione di vera e propria crisi che si è manifestata nel periodo considerato nel segmento delle grandi imprese, in particolare nei settori del-

l'elettronica, dei mezzi di trasporto, e della chimica. Si tratta di settori di non poco peso nel portafoglio industriale di un'economia sviluppata.

La ricerca delle cause dei differenziali di redditività riscontrati è evidentemente molto complessa dal momento che sulla bottom line delle imprese si scaricano, per definizione, tutte le inefficienze interne ed esterne alle aziende e i dati di bilancio non sono, di per sé, sufficienti a rappresentare tutti i fattori potenzialmente rilevanti: ad esempio poco o nulla essi dicono su aspetti cruciali quali la qualità dei prodotti, la rapidità di adeguamento rispetto ai cambiamenti del mercato e delle tecnologie, l'efficacia delle strategie aziendali in termini di mercati, alleanze e così via. Emergono tuttavia alcuni indizi abbastanza chiari sui quali è utile concentrare l'attenzione. La redditività delle imprese italiane sembra essere penalizzata, in particolare, da tre fattori: gli elevati costi degli input relativi ai servizi pubblici a rete, un fatto che può essere messo in relazione alla lentezza dei processi di liberalizzazione nel nostro paese; una relativa inefficienza del capitale circolante, che può essere spiegato da inefficienze dei trasporti e dei sistemi logistici che impediscono di ottimizzare i costi di magazzino; l'eccesso di capitale fisso. Sino a poco tempo fa pesava un costo del denaro a prestito assai più elevato che negli altri paesi.

L'analisi di questo volume si concentra sull'eccesso di capitale fisso, una questione a nostro avviso cruciale che contribuisce a spiegare i divari sia fra l'Italia e il resto d'Europa sia fra l'Europa e gli Stati Uniti. Un dato che emerge con chiarezza dall'analisi è che i processi produttivi sono molto più 'capital intensive' in Italia rispetto al resto d'Europa e in Europa rispetto agli Stati Uniti. Ciò indica che da noi sono state molto più intense che altrove le cosiddette innovazioni di processo volte a sostituire capitale al lavoro.

Le fabbriche italiane sono più automatizzate di quelle europee e, a maggior ragione, di quelle americane. In Italia e, in minor misura, in Europa il successo delle aziende è dipeso fortemente dalla capacità di risparmiare lavoro, un fatto che è evidentemente

TAB. 6 - INTENSITÀ DI CAPITALE IN ALCUNI PAESI INDUSTRIALI: INTERA ECONOMIA*
(numeri indice: 1972 = 100)

| ANNO | ITALIA | GERMANIA | FRANCIA | USA |
|------|--------|----------|---------|-----|
| 1972 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| 1975 | 119 | 117 | 110 | 105 |
| 1980 | 138 | 155 | 127 | 110 |
| 1985 | 160 | 185 | 147 | 123 |
| 1990 | 182 | 207 | 167 | 125 |
| 1995 | 217 | 196 | 195 | 132 |
| 1996 | 226 | 200 | 200 | 132 |
| 1997 | 233 | 205 | 202 | 134 |
| 1998 | 238 | 211 | 206 | 136 |

* Rapporto tra stock di immobilizzazioni tecniche nette rivalutate e numero di addetti.
I dati in valore assoluto sono espressi in prezzi costanti 1995 e Ppp 1995

Fonte: elaborazione Csc su dati Ocse.

riconducibile ai maggiori costi, alla maggiore rigidità, alla più elevata conflittualità che ha caratterizzato e, in parte, tuttora caratterizza il lavoro da noi e nel resto d'Europa. Ciò emerge dai dati di bilancio e anche dai dati macroeconomici calcolati dall'Ocse relativi al rapporto fra capitale (immobilizzazioni tecniche nette) e lavoro (numero di

addetti). Fatto 100 il 1972, nel 1998 questo rapporto era pari a 135 negli Stati Uniti, a 205 in Francia, a 211 in Germania e a 238 in Italia. Come si vede, le differenze con gli Stati Uniti sono enormi e l'Italia è il paese in cui, negli ultimi tre decenni, il processo di sostituzione fra capitale e lavoro è stato più intenso (tab. 6).

TAB. 7 - ICT E PRODUTTIVITÀ
(numeri indice: 1972 = 100)

| | Crescita annua del Pil | Crescita annua della produttività totale dei fattori | Quota di Ict sullo stock di capitale | Contributo Ict alla crescita dell'output |
|-------------|------------------------|--|--------------------------------------|--|
| | (1995-99) | (1995-99) | (1996) | (punti percentuali) (1990-96) |
| Stati Uniti | 4,84 | 2,70 | 19,90 | 0,42 |
| Italia | 1,38 | 0,81 | 8,60 | 0,21 |
| Francia | 2,53 | 1,61 | 10,90 | 0,17 |
| Regno Unito | 2,78 | 1,47 | 18,30 | 0,29 |
| Germania | 1,73 | 2,14 | 10,90 | 0,19 |
| Media Ocse | 4,50 | 2,50 | - | - |
| | | | | |

Fonte: Federal Reserve Bulletin, ottobre 2000.

D) PRODUTTIVITÀ

Secondo i risultati di un lavoro pubblicato sul Federal Reserve Bulletin (tab. 7) tra il 1995 e il 1999 la produttività totale dei fattori è cresciuta del 2,7% annuo negli Stati Uniti, assai meno nei principali paesi europei e soltanto dello 0,8% in Italia. Parallelamente il Pil degli Stati Uniti è aumentato al ritmo del 4,8% annuo, assai meno quello dei paesi europei e quello dell'Italia soltanto dell'1,4%. Negli Stati Uniti, la quota dell'information technology nello stock di capitale era nel 1996 del 19,9%; in Italia nello stesso periodo si aveva un valore dell'8,6%.

L'aumento dell'importanza dell'elemento immateriale nelle combinazioni produttive, a cominciare dalle Ict, e il ruolo crescente dei servizi produttivi sembrano essere gli elementi determinanti del forte aumento della produttività totale che si è verificato in questi ultimi anni negli Usa. Il grande cambiamento tecnologico-organizzativo ha trovato elementi di forza nelle specificità del mercato finanziario, nell'attività di ricerca, nella dinamica del settore terziario e nella disponibilità di capitale umano qualificato che hanno determinato un differenziale di competitività importante a suo favore. Ma soprattutto ha giocato un ruolo decisivo la grande adattabilità e flessibilità dell'economia americana. A ciò è corrisposto un minor aumento relativo dell'investimento in capitale fisico. Il minore impiego relativo di capitale fisico e la superiore performance delle imprese americane rispetto a quelle dell'area dell'Euro trova conferma, come si è visto, nei dati elaborati in questo volume che espongono misure di Roi e Roe più elevate per le imprese Usa rispetto a quelle delle imprese europee.

E) DISTRETTI E CLUSTERS

E' ben noto che il successo del modello di specializzazione della piccola-media impresa italiana si è associato ampiamente con l'esperienza dei distretti industriali, aree di concentrazione d'impresa a forte integrazione orizzontale dove sono importanti gli aspetti istituzionali e il clima sociale e culturale favorevole. L'integrazione

distrettuale si manifesta sia attraverso un legame cooperativo tra i produttori che attraverso la capacità che hanno alcuni di essi di accesso al mercato finale, mentre molti hanno rapporti formali e informali di fornitura. Di fatto si realizza, con l'insieme delle imprese del distretto, una specie di "superfabbrica". Essa consegue in questa maniera importanti "esternalità" e fa fronte in una certa misura al problema dimensionale.

La quota di export, che nel 1998 è stata realizzata dalle aree distrettuali del nostro paese (45,8% del totale), ne è una testimonianza. Secondo alcuni calcoli, le imprese distrettuali specializzate avrebbero realizzato in media una redditività più elevata pari a 4 punti in termini di Roi, a 2 punti in termini di Roe e 4 punti come quota del Mol sul valore aggiunto e quel che è particolarmente importante, ciò sarebbe avvenuto per ogni anno dal 1982 al 1995. Aggregazioni o clusters di imprese (intese come tipologia generale della categoria "distretti") esistono, ovviamente, anche negli altri paesi europei, nei quali peraltro esse si presentano con un rilievo e un peso, in generale, minore e con caratteristiche differenti.

Le tipologie di aggregazione prevalenti in Francia, Germania e Regno Unito, sono in effetti quelle in cui un insieme di imprese di varia dimensione, anche grande (e questa è una differenza rispetto ai distretti italiani), realizzano una specializzazione settoriale per filiera produttiva, in particolare nei settori ad alta tecnologia. Non necessariamente è presente quel misto di cooperazione/competizione che caratterizza i distretti italiani. Prevalgono in esse gli spillovers che si realizzano intorno a centri universitari e di ricerca, con la presenza di un mercato "spesso" di lavoro specializzato, e con lo scambio formale e informale di sapere e di informazioni tecnologiche e sui mercati di sbocco.

In Italia, i distretti in senso lato, contano (secondo i dati disponibili) rispettivamente il 43,7% degli addetti del manifatturiero e il 18% se si considerano solo le aree di imprese specializzate. In termini settoriali, gli addetti distrettuali sono ripartiti nel 33,5% del tessile e abbigliamento, 9,1% del cuoio e calzature, 17,4% del legno, mo-

bili e arredamento (il sistema casa) e 27,6% della meccanica.

In Francia la presenza di clusters è, secondo valutazioni recenti, relativamente meno importante e conterebbe per il 33% dell'occupazione industriale includendo tra i 75 e gli 85 clusters concentrati o nelle grandi aree urbane (in particolare Parigi: meccanici, metallurgici, elettronica) o in località urbane fortemente decentrate.

In Inghilterra un'analisi recente del Trade and Industry Departments, ha identificato 154 clusters, prevalentemente localizzati nell'area di Londra e nel sud-est. Essi includono settori finanziari, servizi alle imprese, abbigliamento, servizi alle persone, biotecnologie, R&S, software e computer. Se si guarda alle esperienze dei distretti del Sud-Europa, in Spagna, Francia, Portogallo, che per le modalità evolutive di specializzazione nei settori "tradizionali" sono assai simili a quelli del nostro paese, si osserva che il loro sviluppo è ancora di tipo estensivo diversamente da quanto accade ormai da tempo nel distretto italiano, dove è data prevalenza a obiettivi di qualità e di innovazione produttiva. Una differenza importante soprattutto per ciò che riguarda Spagna e Portogallo è l'elevata consapevolezza dell'operatore pubblico (locale e regionale) del ruolo strategico che esso può giocare nelle iniziative di sostegno della produzione locale e della capacità competitiva delle imprese. Ciò è probabilmente da attribuire anche al fatto che la gran parte delle aree spagnole e la totalità di quelle portoghesi rientrano in regioni "Obiettivo 1".

Il vantaggio competitivo dei distretti italiani è peraltro, legato alla presenza e alla continua crescita delle interdipendenze produttive tra le imprese e alla progressiva accumulazione di conoscenze e competenze tecniche a livello locale, oltre alla capacità innovativa.

I limiti alla dinamica prospettica dei distretti sono legati agli effetti dello stesso sostenuto processo di crescita che si è realizzato finora. Esso sta determinando una forte competizione per l'uso del territorio fisico e delle risorse umane che mette in evidenza le carenze infrastrutturali e l'insufficienza di la-

voro qualificato con conseguente necessità di attrazione di forza lavoro dall'estero. C'è poi la questione della difficoltà di ricambio generazionale nella gestione delle imprese.

3. Considerazioni conclusive: le cause del ritardo competitivo dell'Italia

Dall'analisi condotta in questo volume emerge un elemento di comune ritardo dei paesi europei rispetto al cambiamento che si è realizzato nell'economia degli Stati Uniti e che ha portato ai forti incrementi di produttività che ne hanno sostenuto la crescita.

L'Europa ha perso quote del commercio mondiale ed ha manifestato una minore competitività proprio nei settori più nuovi e in quelli science-based.

Gli Stati Uniti hanno incrementato negli anni Novanta il loro vantaggio sull'Ue, in termini sia di produttività unitaria sia di grado di utilizzo della forza lavoro. Tra i vincoli principali alla competitività ed allo sviluppo delle imprese vi sono quello della scarsa innovazione specie nei settori dell'informazione e delle biotecnologie, del carico burocratico ed amministrativo, del difficile accesso alla finanza.

La presente ricerca ha messo a fuoco il tema della redditività delle imprese ed ha mostrato il notevolissimo divario che si è aperto negli anni Novanta fra imprese europee ed americane in termini di rendimento del capitale investito e degli altri principali indicatori di redditività.

La ragione principale dei divari di redditività è che nei principali paesi dell'Europa continentale, dagli anni Settanta ad oggi, si sono registrati fortissimi processi di sostituzione fra capitale e lavoro, ossia di automazione dei processi, come reazione alle maggiori rigidità derivanti dalla norme e dai comportamenti sindacali e al più elevato cuneo fiscale e contributivo che grava sul lavoro.

L'alto rapporto fra capitale e lavoro non è, in generale, un indice di salute delle imprese, le quali non scelgono, ma sono co-

strette ad adottare tecniche produttive meno efficienti per via dei costi e delle rigidità di sistema. Per questo la redditività del capitale investito, ossia il Roi, e le altre misure di redditività che stanno a valle del Roi, sono particolarmente bassi.

I processi di sostituzione fra capitale e lavoro sono l'altra faccia della disoccupazione europea, sia perché determinano minore impiego di lavoro per unità di prodotto, sia perché a loro volta irrigidiscono la struttura produttiva. Una forte automazione dei processi, se da un lato serve ad aggirare una rigidità, quella del lavoro, ne genera a sua volta un'altra, quella derivante da un eccesso di immobilizzazioni che richiedono tempo per essere ammortizzate. E ciò rallenta la capacità di reazione alle nuove sfide della competitività.

Il ritardo europeo in tema di Ict e diffusione della nuova economia - fattori che sono stati cruciali nella crescita della produttività americana - trova spiegazione più in fattori di questa natura e nella rigidità normative che nelle carenze della ricerca scientifica in Europa, se è vero che le nuove tecnologie dell'informazione, pur essendo state prevalentemente sviluppate negli Stati Uniti, sono ampiamente disponibili sul mercato e possono essere facilmente acquisibili a prezzi rapidamente decrescenti da parte di consumatori e imprese. Il punto è che per trarre beneficio dalle nuove tecnologie dell'informazione occorre modificare radicalmente i processi produttivi e, soprattutto, le interazioni intra e infra settoriali tra imprese, con un forte aumento del fenomeno dell'outsourcing e dei rapporti di network.

In effetti, la maggior novità degli Stati Uniti negli anni Novanta è stato forse il forte investimento in "beni immateriali" che ha cambiato i processi produttivi, ma soprattutto l'organizzazione del sistema industriale. Le tecnologie della comunicazione e dell'informazione hanno prodotto un'ulteriore spinta alla crescita dei servizi alle imprese e, in generale, del terziario produttivo degli Usa, e ne hanno modificato profondamente l'organizzazione. Il sistema finanziario ha sostenuto efficacemente il cambiamento, canalizzando le risorse ver-

so impieghi in nuove attività e prodotti innovativi che hanno consentito di realizzare elevati rendimenti del capitale impiegato.

In questo quadro, in Italia si sommano i problemi comuni all'Europa a problemi specifici e si registrano performance generalmente peggiori, in termini di crescita aggregata, quota di esportazioni e internazionalizzazione, in entrata e in uscita.

Nel loro insieme, gli studi sulla competitività estera del sistema produttivo italiano mettono in evidenza uno sforzo rilevante per adeguare strumenti e iniziative imprenditoriali ai mutamenti del contesto internazionale, per quanto riguarda le nuove forme dell'integrazione e della concorrenza. La risposta dei produttori italiani è stata pronta ed efficace nel caso della delocalizzazione e dei flussi di commercio intra-impresa; ritardi e difficoltà emergono invece sul versante degli investimenti diretti. Problematico appare anche il panorama della competitività italiana se valutato in termini di mercati e di settori di esportazione.

Le ricerche sulla competitività estera mettono in rilievo come la bassa crescita europea degli anni Novanta abbia penalizzato la performance degli esportatori italiani; mentre una modesta presenza nei comparti ad alta intensità di innovazione - i più dinamici in termini di volumi di commercio mondiale - abbia condizionato negativamente la crescita complessiva dell'export. Gli studi sul commercio estero tendono così ad attribuire il declino delle quote italiane sui mercati esteri ad un orientamento del nostro sistema esportativo verso mercati poco dinamici (l'area dell'euro) e comparti relativamente maturi.

Se però si guarda al complesso delle ricerche di questo volume - in particolare quelle sulla bassa redditività delle nostre imprese, specie di quelle di dimensione medio grande e nei settori tecnologici, e quelle sui motivi per cui in Italia domina la piccola dimensione - risulta evidente come questi risultati siano a loro volta condizionati dalle carenze e dai nodi irrisolti dell'economia italiana: dalla scarsa dotazione

di infrastrutture alla rigidità del mercato del lavoro, dall'elevata pressione fiscale sulle imprese alle carenze del nostro sistema innovativo, dall'isolamento relativo del Meridione dai circuiti produttivi internazionali allo scarso dinamismo e proiezione internazionale del nostro sistema bancario.

Le imprese italiane mostrano differenziali significativi rispetto al resto d'Europa in termini di maggiore impiego di capitale fisico e di una redditività inferiore. Le ragioni sono certamente la maggior rigidità relativa del mercato del lavoro e la sua maggior conflittualità.

La considerazione forse più interessante che emerge da questa ricerca riguarda l'andamento differenziato della redditività in relazione alle dimensioni delle imprese. In particolare, la situazione di svantaggio relativo delle imprese italiane rispetto ai concorrenti europei riguarda soprattutto le imprese di maggiore dimensione. Per le medie imprese si verifica uno scostamento minore, tanto che nel settore dei beni d'investimento la performance delle medie imprese italiane è pari se non migliore (come ad esempio nel settore meccanico) a quella delle altre imprese europee. Il settore dove le grandi imprese italiane ottengono i migliori risultati è quello dei beni di consumo non durevole, tessile e abbigliamento. Se si coniuga, l'aspetto dimensionale con la specializzazione produttiva e, dunque, con l'export del nostro paese, si può osservare la preponderanza della nostra presenza in settori a basso valore aggiunto, (calzature, mobili, pelli e cuoio, ceramica) in cui prevalgono unità produttive di piccola-media dimensione.

Le analisi sulle piccole imprese distrettuali tendono a confermare l'esistenza di una relazione inversa fra performance aziendali e dimensione. Non a caso l'esperienza italiana dei distretti costituisce un vero e proprio benchmark a livello internazionale.

Tutto ciò indica che la preponderanza dello small business sector in Italia e di certi settori produttivi non è attribuibile a ragioni di tipo culturale o all'eredità, invero ormai lontanissima, di un ritardo iniziale nell'industrializzazione dell'Italia, bensì a

precise considerazioni di convenienza che lo connotano come la risposta del mercato, per molti versi efficiente, alle condizioni ambientali. La ricerca fornisce dunque una prima risposta alla domanda di perché le imprese stentino a crescere e a inserirsi nei settori a più alta tecnologia. La risposta sembra essere, assai semplicemente, che queste opzioni non convergono, o comunque, sino ad oggi, sono state relativamente meno convenienti che negli altri paesi europei.

Confermano questa indicazione le analisi comparate sulle alterne vicende delle piccole imprese nel corso di questo dopoguerra. Si è infatti mostrato come le dimensioni medie delle imprese siano cresciute sino a metà degli anni Settanta in quasi tutti i Paesi, compresa l'Italia, e siano diminuite successivamente. La riduzione nella seconda fase è stata più forte per l'Italia, paese che pure partiva da dimensioni iniziali notevolmente più basse.

Da questi fatti discende che vi sono fattori comuni ai diversi paesi che spiegano andamenti di fondo in gran parte simili. Verso la metà degli anni Settanta raggiunge il suo apice il modello della produzione di beni di massa fortemente standardizzati, in cui era possibile sfruttare al meglio le economie di scale, e si ha un aumento verticale delle turbolenze macro e micro economiche in concomitanza con il primo grande shock petrolifero, con il crollo del sistema di cambi fissi creato a Bretton Woods e con l'aumento della conflittualità sindacale e delle rigidità normative. Emerge dunque il ruolo della piccola dimensione come risposta a mutamenti di contesto che richiedono maggiore flessibilità, per far fronte a mercati, tecnologie e strutture di costi più mutevoli e meno prevedibili.

Il fatto che l'aumento delle dimensioni d'impresa, nella prima fase, abbia riguardato anche l'Italia dimostra che la piccola dimensione non è un fatto ineluttabile, legato a riluttanze culturali dei nostri imprenditori. Se ve ne sono le condizioni, le imprese crescono anche in Italia. Il fatto che il processo si sia invertito negli anni Settanta e che la caduta sia stata maggiore che negli altri paesi è facilmente attri-

buibile alla maggiore instabilità che ha caratterizzato il nostro paese, oltre che alla crisi delle grandi imprese pubbliche e private. Sono state maggiori che altrove le turbolenze macroeconomiche - inflazione, disavanzi pubblici, variabilità del cambio - nonché le instabilità dovute alla conflittualità sindacale. Le tensioni sociali degli anni Settanta hanno anche portato ad introdurre norme assai penalizzanti per le imprese, specie in campo lavoristico, nonché ad accrescere notevolmente la spesa pubblica e con essa la pressione fiscale. Rispetto a questo insieme di circostanze, non stupisce che, anche a prescindere dai cosiddetti effetti soglia determinati da specifiche normative, la via di fuga sia stata rappresentata dalla piccola dimensione.

L'analisi di questo volume dà dunque forza ad una tesi non nuova, più diffusa forse nel dibattito corrente che nella letteratura economica. La diffusione e il successo della piccola impresa in Italia è attribuibile agli stessi fattori, in termini di rigidità normativa e di costi, che spiegano l'eccezionale diffusione del lavoro autonomo e i bassissimi tassi di occupazione nell'economia regolare.

Tenendo conto di queste realtà pur fra di loro assai differenziate, si può dire che le regole formali che appesantiscono l'attività d'impresa sono in larghissima misura eluse dalle reazioni degli operatori. Reazioni in alcuni casi fisiologiche, in altri patologiche, ma in ogni caso difficilmente evitabili. Nel loro insieme questi fenomeni - sostituzione di capitale a lavoro, fuga nella piccola dimensione e nel lavoro autonomo, bassi tassi di occupazione regolare - configurano un unico processo che potremmo definire di estinzione progressiva del lavoro dipendente soggetto alle regole formali del sistema. Tant'è che in Italia i dipendenti delle imprese manifatturiere con più di 500 addetti sono solo il 9% del totale, contro il 66% degli Stati Uniti e l'84% della Germania.

Alla luce di queste considerazioni si spiega lo straordinario successo dell'esperienza dei distretti industriali in Italia. I distretti hanno rappresentato il punto d'incontro fra la necessità di rimanere piccoli, e dunque fles-

sibili, e l'esigenza di sfruttare in qualche misura le economie di scala, gli spillovers di conoscenza e i network di relazioni che sono tipici della grande impresa. Queste caratteristiche si sono rivelate di grande importanza per l'affermazione del "made in Italy" nel mondo, ma non sono altrettanto d'aiuto rispetto ai processi d'internazionalizzazione e all'esigenza di investire in R&S e nei settori ad alta tecnologia.

Sono evidenti i limiti, dimensionali e settoriali, del modello italiano ed è evidente che sempre più le imprese italiane debbono proporsi l'obiettivo di assumere dimensioni e connotati internazionali simili a quelli dei competitors esteri. Ci sembrerebbe però sbagliato cercare di forzare questi processi dal momento che essi rappresentano per molti versi l'adattamento efficiente del sistema alle condizioni esterne.

Una considerazione analoga emerge a proposito delle (poche) grandi imprese italiane. E' evidente che il controllo familiare, o comunque ristretto, delle grandi imprese rappresenta un limite oggettivo alla crescita e può rallentare la partecipazione dell'Italia ai processi di riorganizzazione industriale e finanziaria che sono in corso in Europa, attraverso relevantissimi processi di fusioni e acquisizioni che stanno cambiando la mappa del potere economico-finanziario del continente. Ma non possiamo non chiederci quali siano, o quali siano stati sino ad oggi, i punti di forza del nostro modello e perché esso abbia continuato ad essere il modello dominante, posto che non ha alcun senso ipotizzare, come pure taluno implicitamente sembra fare, che gli imprenditori di altri paesi possano essere più disponibili dei nostri a perdere il controllo di un'azienda o siano più "altruisti" dei nostri o più dediti al bene collettivo e a quello degli azionisti.

Al riguardo, appare convincente la tesi in base alla quale la proprietà diffusa, tipica dei sistemi anglosassoni, richiede precise precondizioni sociali e politiche. Segnatamente, affinché possa funzionare il delicato meccanismo di "agenzia", in cui un azionariato diffuso delega la gestione di un'azienda ai manager, occorre che ci sia una nettissima distinzione di ruoli fra Stato, sin-

dacato e impresa e che le regole del gioco siano chiaramente definite e uguali per tutti. Tale meccanismo non tollera ingerenze o intrecci con i poteri pubblici o con banche condizionati dai poteri pubblici; non è compatibile con sistemi nei quali il successo personale dei manager possa dipendere in qualche misura da considerazioni diverse da quelle dell'efficienza aziendale. Richiede che le decisioni cruciali per la vita di un'azienda, quali quelle relative alle riduzioni del personale o alla chiusura di unità produttive, possano essere prese, come avviene negli Stati Uniti, in totale autonomia e senza interferenze o negoziazioni con autorità pubbliche.

Il nostro sistema di regole è assai lontano da questo modello e non è affatto chiaro che vi sia oggi il consenso sufficiente per muovere verso un modello siffatto. Allo stesso tempo il nostro sistema finanziario, pur in forte cambiamento, non ha manifestato la stessa spinta verso gli investimenti innovativi e ad elevata redditività che si è verificata nei principali paesi industriali.

In conclusione, ci sembra che siano motivati gli interrogativi sulla sostenibilità di un modello, caratterizzato da una forte presenza di piccolissime imprese, da poche imprese quotate e da pochissime grandi imprese, per lo più a controllo ristretto.

E' però inopportuno, oltre ch  forse poco realistico, ipotizzare punti di rottura, sia alla luce del successo che comunque hanno sin qui registrato le imprese di dimensioni minori, sia perch  temiamo che, nelle condizioni dell'Italia di oggi, l'alternativa reale al controllo familiare non sia la public company anglosassone, ma piuttosto un rafforzamento del ruolo di banche se non pubbliche, comunque ancora fortemente

condizionate dai poteri pubblici.

Inoltre, malgrado i limiti del nostro sistema, una serie di elementi fanno ben sperare per il futuro.

Si stanno infatti verificando cambiamenti rilevanti, quali l'emergere di "imprese leader" all'interno dei distretti, l'aumento dell'importanza dei processi di delocalizzazione di intere fasi della produzione, la capacit  di aprirsi nuovi spazi sui mercati emergenti, a cominciare da quelli dei Paesi dell'Europa Centro-orientale a quelli del Mediterraneo; cos  come la capacit  della piccola-media impresa di realizzare forme di internazionalizzazione intermedia fondate su accordi di collaborazione commerciale e tecnica.

La performance del 2001, anno nel quale la crescita del reddito nazionale e dell'occupazione   stata superiore alla media europea ed   aumentata la nostra quota del commercio mondiale, dimostra che le nostre imprese sono vitali ed in grado di compensare i numerosi fattori di svantaggio competitivo del sistema.

E' chiaro peraltro che questo sforzo deve essere sostenuto da una politica a favore dell'internazionalizzazione produttiva e da una politica della ricerca che renda pi  efficiente e pi  raccordato alle imprese "il sistema innovativo nazionale" e che favorisca l'introduzione di investimenti immateriali e tecnologie dell'Ict non solo nelle imprese ma anche, in particolare, nell'area importante della gestione privatistica di alcuni servizi pubblici.

Alla lunga le sfide competitive possono essere affrontate con successo solo se le imprese possono operare in un ambiente favorevole, in termini di norme e comportamenti, e sono sorrette da un sistema paese complessivamente efficiente.

GLI AUTORI DEL SECONDO VOLUME

Giorgio Barba Navaretti

Centro Studi Luca d'Agliano, Università degli Studi di Milano.

Leonardo Becchetti

Facoltà di Economia, Università degli Studi di Roma "Tor Vergata".

Patrizio Bianchi

Facoltà di Economia, Università degli Studi di Ferrara.

Maria Grazia Calza

Istat.

Lorenzo Caprio

Facoltà di Economia, Università Cattolica del Sacro Cuore, sede di Milano; Facoltà di Scienze Economiche, Università della Svizzera italiana, Lugano.

Matteo G. Caroli

Facoltà di Economia, Università Luiss Guido Carli di Roma.

Davide Castellani

Facoltà di Economia, Ise, Università degli Studi di Urbino.

Stefano Chiarlone

Unctad, Ginevra.

Giuseppe De Arcangelis

Facoltà di Economia, Università degli Studi di Bari.

Andrea De Panizza

Istat.

Anna Maria Ferragina

Facoltà di Economia, Università degli Studi di "Roma Tre".

Giovanni Ferri

Facoltà di Economia, Università degli Studi di Bari.

Marzio Galeotti

Facoltà di Economia, Università degli Studi di Bergamo.

Giampaolo Galli

Confindustria; Facoltà di Economia, Università Luiss Guido Carli di Roma.

Gioacchino Garofoli

Facoltà di Economia; Università dell'Insubria di Varese.

Giorgia Giovannetti

Facoltà di Ingegneria, Università degli Studi di Firenze.

Rodolfo Heig

Facoltà di Economia, Università Carlo Cattaneo-Liuc di Castellanza.

Ugo Inzerillo

Centro Studi Confindustria.

Stefano Manzocchi

Facoltà di Economia, Università degli Studi di Perugia.

Sergio Mariotti

Dipartimento di Ingegneria Gestionale, Politecnico di Milano.

Marco Mutinelli

Facoltà di Ingegneria, Università degli Studi di Brescia.

Luigi Paganetto

Facoltà di Economia, Ceis, Università degli Studi di Roma "Tor Vergata".

Guido Pellegrini

Dipartimento di Scienze Statistiche, Università degli Studi di Bologna.

Beatrice Pierluigi

Centro Studi Confindustria.

Carlo Pietrobelli

Dipartimento di Studi giuridici, Università degli Studi "Roma Tre"; Ceis, Università degli Studi di Roma "Tor Vergata".

Beniamino Quintieri

Facoltà di Economia, Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"; Istituto per il Commercio Estero.

Paolo Roberti

Istat.

Fabrizio Traù

Centro Studi Confindustria.

Antonello Zanfei

Facoltà di Economia, Ise, Università degli Studi di Urbino.

La competitività dell'Italia: regole per il mercato

A CURA DI MARIO BALDASSARRI, GIAMPAOLO GALLI
E GUSTAVO PIGA

SINTESI



CONFINDUSTRIA

“La competitività dell’Italia: regole per il mercato”

a cura di Mario Baldassarri, Giampaolo Galli e Gustavo Piga

1. Finalità e struttura della ricerca

Questo volume affronta i temi dell’agenda di politica economica dell’Italia che sono cruciali per migliorare la capacità competitiva delle imprese e ridare vigore al processo di sviluppo, specie nel Mezzogiorno, dopo le modeste performance degli anni Novanta: in particolare fisco, infrastrutture, welfare, liberalizzazioni, mercati finanziari.

Gli esercizi di benchmarking documentano chiaramente le storture del nostro sistema di welfare e i loro effetti sulle performance dell’Italia. Siamo uno dei paesi con la più alta spesa pensionistica, le più alte aliquote contributive, il minor sviluppo della previdenza integrativa, il minor tasso di copertura degli ammortizzatori sociali, le massime rigidità del lavoro.

Questa miscela di fattori si traduce in bassi tassi di turnover sul mercato del lavoro e bassi tassi di occupazione regolare, spe-

cie nel Mezzogiorno; incide negativamente sulla crescita economica, sia perché rallenta la velocità di adattamento del sistema alle sfide competitive, sia perché le elevate aliquote contributive, combinate con una fiscalità sulle imprese ancora molto pesante, scoraggiano la crescita delle imprese o finiscono per generare un’estensione patologica dell’economia sommersa.

Tutto ciò è aggravato dalla lentezza e dalle carenze che hanno segnato sino ad oggi le riforme volte a semplificare la pubblica amministrazione, nonché i processi di liberalizzazione, nei servizi di pubblica utilità così come nel commercio e nelle libere professioni.

Per caratterizzare questi fenomeni gli studiosi parlano di “rigidità del mercato dei beni”, rigidità che si dimostrano strettamente correlate a quelle del mercato del lavoro e complementari ad esse nel determinare performance economiche insoddisfacenti.

2. Il Bilancio Pubblico

La prima parte del volume esamina le aree in cui l'intervento dello Stato ha un impatto diretto, di rilievo, sul funzionamento del sistema produttivo: fisco, infrastrutture, aiuti alle imprese, appalti e concessioni.

A) IL FISCO

Dall'analisi emerge che, nel periodo 1990-98, il paese con la minor quota di imposte sui redditi delle persone giuridiche sul Pil è la Germania, che ha tra l'altro le aliquote legali più alte, mentre l'Italia risulta avere l'aliquota effettiva più elevata tra i paesi industrializzati (Tabella 1). E' dalla fine del decennio 1970 che negli Stati Uniti tale pressione risulta essere inferiore alla media dell'Unione Europea. Graduatorie analoghe si ottengono considerando anche la tassazione dei redditi da capitale a livello personale.

Con la riforma Visco il carico fiscale sulle imprese è indubbiamente calato, ma non a sufficienza per garantire una pari competitività con i maggiori partner europei, i quali pure, peraltro, hanno recentemente attuato importanti riforme fiscali. Il risultato netto è quindi che è rimasto in larga misura inalterato il nostro svantaggio competitivo.

L'attuale governo ha spostato la filosofia di intervento sul sistema fiscale dall'obiettivo di modificare la struttura del finanziamento delle imprese all'obiettivo di incentivare l'investimento in attività reali. Per assicurare continuità alle misure sinora adottate di riduzione del carico fiscale effettivo è tuttavia necessario procedere congiuntamente con una robusta riduzione della spesa pubblica che crei gli spazi di bilancio per finanziare tale manovra nel rispetto dei vincoli del Trattato di Maastricht.

TAB. 1 – IMPOSTE SUI REDDITI DELLE PERSONE GIURIDICHE IN % DEL PIL

| PAESI | ANNI | | | | | |
|-------------|------|-------|---------------|---------------|---------------|------------------|
| | 1970 | 2001* | Media 1970-79 | Media 1980-89 | Media 1990-98 | Media 1999-2001* |
| Germania | 1,7 | 1,5 | 1,7 | 1,8 | 1,3 | 1,6 |
| Spagna | 0,9 | 2,2 | 1,0 | 1,4 | 2,0 | 2,2 |
| Francia | 1,9 | 2,4 | 1,8 | 1,9 | 1,9 | 2,4 |
| Irlanda | 1,8 | 3,0 | 1,3 | 1,3 | 2,6 | 3,1 |
| Italia | 1,4 | 4,1 | 1,7 | 3,1 | 3,6 | 4,1 |
| Ue 11 | 1,7 | 2,6 | 1,7 | 2,1 | 2,2 | 2,6 |
| Grecia | 0,2 | 2,8 | 0,5 | 0,9 | 1,9 | 2,9 |
| Svezia | 1,5 | 2,7 | 1,5 | 1,8 | 2,2 | 2,8 |
| Regno Unito | 2,8 | 3,6 | 2,2 | 3,5 | 3,2 | 3,6 |
| Ue 15 | 1,8 | 2,8 | 1,7 | 2,3 | 2,3 | 2,8 |
| Stati Uniti | 2,8 | 2,4 | 2,6 | 1,8 | 2,0 | 2,4 |
| Giappone | 3,8 | 1,9 | 3,9 | 4,6 | 3,6 | 1,9 |
| | | | | | | |

* Previsioni.

Fonte: Martinez-Mongay (2000).

B) LE INFRASTRUTTURE

I dati contenuti nella ricerca mostrano come la dotazione di capitale pubblico in Italia sia inferiore a quella dei principali paesi europei. Rispetto alla media di Francia e Germania il divario è di circa il 20%. Tuttavia, se si rapporta lo stock di infrastrutture al grado di sviluppo economico i risultati cambiano notevolmente: Regno Unito e Germania appaiono meno dotati di infrastrutture (ossia più "congestionati") in termini relativi, mentre l'Italia risulta essere il paese con maggiore disponibilità di capitale pubblico.

Anche in Italia la graduatoria cambia a secondo del parametro che si utilizza. Utilizzando il parametro della dimensione del territorio, la dotazione di infrastrutture replica il divario di reddito fra Nord e Sud: il Mezzogiorno è decisamente meno dotato di capitale pubblico, attestandosi ancora nel 1997 su un livello di poco superiore alla metà del resto del paese. Paragonando tuttavia la dotazione di capitale pubblico alle esigenze del sistema produttivo sostostante risulta che il Mezzogiorno è decisamente meno carente di infrastrutture rispetto a quanto suggeriscono gli indicatori "tradizionali" di dotazione infrastrutturale. Al contrario, due terzi delle province settentrionali soffrono della congestione creata da infrastrutture insufficienti a sostenere il grado di sviluppo produttivo.

I differenziali di spesa per infrastrutture tra Nord e Sud sono molto inferiori ai differenziali di dotazioni fisiche. Se ne ricava la conclusione che, se dal dopoguerra nel Mezzogiorno si fosse speso per la costruzione di infrastrutture quanto nella media nazionale, la dotazione dell'area sarebbe inferiore, in taluni casi drammaticamente inferiore, al resto del Paese.

La ricerca suggerisce dunque che mediamente nell'ultimo cinquantennio il problema del Sud non abbia riguardato tanto la quantità della spesa per infrastrutture, che pure in alcuni casi avrebbe potuto essere utilmente incrementata, quanto l'efficienza della stessa. E' in ogni caso evidente che occorre sviluppare meccanismi di controllo sociale e civile nonché di legalità che permettano di ridurre le distorsioni, avviando

"dal basso" una richiesta di spesa efficiente per infrastrutture. Per il Nord appare invece necessario provvedere ad un opera di irrobustimento della dotazione infrastrutturale per rimuovere i fenomeni di congestione.

C) INCENTIVI ALLE IMPRESE

La pressione esercitata dall'Ue ha determinato una netta diminuzione degli aiuti di Stato alle imprese nei diversi paesi. In media, negli ultimi dieci anni il peso degli aiuti di Stato rispetto al Pil è calato dell'1%. In Germania ed Italia tali riduzioni sono state più accentuate: circa metà della riduzione del valore complessivo degli aiuti nell'Unione Europea è avvenuto in questi due paesi. Gli aiuti all'Italia sono adesso perfettamente in linea con quelli del resto dell'Unione Europea, essendo passati dal 3,1% di Pil della fine degli anni Ottanta all'1% del 1999. Un ruolo importante nella riduzione degli aiuti hanno avuto i programmi di stabilizzazione fiscale messi in atto per raggiungere gli obiettivi fiscali previsti dal Trattato di Maastricht. In parte ciò può spiegare perché l'Italia è tra i paesi che hanno ridotto più marcatamente gli aiuti: più vincolante è stata infatti l'esigenza di rientrare nei parametri di Maastricht.

In Italia, il sistema dei contributi continua a fondarsi largamente sui contributi in conto capitale, in linea con le tendenze medie all'interno dell'Unione Europea, in cui il 60% circa degli aiuti al settore manifatturiero sono contributi a fondo perduto. La ricerca sostiene la necessità di una modifica radicale nella tipologia di aiuti alle imprese, che si allontanano dai sussidi in conto capitale verso aiuti di tipo fiscale.

D) APPALTI E CONCESSIONI

L'analisi delle tecniche di aggiudicazione appare un punto dirimente nel rapporto tra Stato e imprese, visto che, secondo recenti stime, gli appalti aggiudicati raggiungono un valore pari al 14% del Pil dell'Unione Europea.

All'interno dell'Unione Europea le direttive comunitarie lasciano ampi spazi discrezionali nella scelta delle tecniche di aggiudicazione degli appalti da parte dei paesi mem-

bri. La Gran Bretagna, rispetto all'Italia, adotta per le sue strategie di aggiudicazione un criterio di maggiore flessibilità e discrezionalità nelle scelte di aggiudicazione. L'elemento cruciale di tutta la prassi britannica sta nella reputazione e nell'attendibilità dei soggetti coinvolti. Importantissima in particolare è la storia dei fornitori, di cui vengono monitorati continuamente i risultati passati. La performance passata delle imprese è misurata con l'aiuto di indicatori che seguono nel tempo l'andamento della commessa.

In Italia il tema degli appalti pubblici è fortemente segnato dalla legge 11/2/1994, c.d. Merloni ter, che disciplina l'attività amministrativa per l'attuazione di opere e lavori pubblici, varata sulla spinta delle indagini anti-corruzione della magistratura. La ricerca evidenzia come il tema stesso di appalti e concessioni presenta un dilemma per ogni legislatore. Da un lato vi è l'esigenza di limitare fenomeni devianti di corruzione; dall'altro vi è l'esigenza, altrettanto sentita, di evitare eccessivi vincoli all'esecuzione dei progetti per minimizzarne i costi non ricollegabili a fenomeni di corruzione.

E' evidente che il momento storico in cui è stata elaborata la Merloni ter ha indotto a ridurre le possibilità di rinegoziazione dei contratti in corso d'opera. I risultati dei lavori mostrano però come questa scelta estrema, determini ritardi nell'esecuzione alle opere e abbia un costo significativo per i contribuenti.

3. Il welfare

Lo Stato influenza la competitività di un sistema economico non solo intervenendo direttamente nella vita delle imprese, ma anche disegnando le "regole del gioco" tra imprese e lavoratori: mercato del lavoro e previdenza. A questi temi è dedicata la seconda parte del volume.

A) MERCATO DEL LAVORO

All'interno di un quadro ciclico complessivamente favorevole, si notano nei mercati del lavoro dei diversi paesi macroscopiche differenze. La prima emerge chiaramente dal raffronto tra il tasso di occupazione, tasso di disoccupazione e peso della disoccupazione di lunga durata tra paesi. Particolarmente istruttivo risulta il paragone tra Stati Uniti e Regno Unito da un lato e Italia dall'altro: il tasso di occupazione Usa era del 74% nel 2000, quello del Regno Unito del 71,2% e quello dell'Italia di appena il 53,5% (Tabella 2).

Sempre nel 2000 il tasso di disoccupazione Usa era del 4%, quello del Regno Unito del 5,5% e quello dell'Italia del 10,5%; i disoccupati di lunga durata negli Usa erano il 6%, nel Regno Unito il 28% ed in Italia più del 60%. La seconda differenza emerge nel confronto dei risultati in termini di occupazione tra i paesi che hanno e quelli che non hanno adottato radicali riforme del mercato del lavoro. Nei paesi con una forte spinta riformistica, i risultati lasciano pochi dubbi sul successo delle strategie adottate: dal 1995 al 2000 la Spagna ha ridotto il tasso di disoccupazione di 8,8 punti percentuali, l'Irlanda di 8,1, l'Olanda di 3,9, a fronte di un calo di appena l'1,1 in Italia, dove le riforme del mercato del lavoro sono state assai più timide.

In Italia i differenziali regionali, particolarmente tra Nord e Sud, sono enormi e, fino al 2000, in allargamento. Di fronte a un dato nazionale pari al 53,5%, il tasso di occupazione nel Centro Nord raggiunge il 59,9%, mentre nel Sud è ancora al di sotto del 42%.

Nell'ultimo quinquennio vi sono stati comunque cambiamenti nella struttura del nostro mercato del lavoro. E' cresciuta, an-

TAB. 2 - TASSI DI OCCUPAZIONE, 2000

| | Eu15 | Bel | Dan | Ger | Gre | Spa | Fra | Irl | Ita | Lus | Ola | Aus | Por | Fin | Sve | Uk | Usa |
|---------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| Totale | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 15-64 | 63,3 | 60,5 | 76,3 | 65,4 | 55,6 | 55,0 | 62,2 | 65,1 | 53,5 | 62,9 | 73,2 | 68,3 | 68,3 | 67,5 | 73,0 | 71,2 | 74,0 |
| 15-24 | 40,3 | 29,1 | 66,0 | 46,1 | 26,8 | 32,7 | 29,0 | 50,6 | 25,9 | 31,9 | 69,2 | 53,1 | 43,5 | 40,2 | 41,6 | 56,2 | 59,8* |
| 25-54 | 76,6 | 77,4 | 84,2 | 79,5 | 69,5 | 67,8 | 78,8 | 75,4 | 67,9 | 78,4 | 81,8 | 82,2 | 81,9 | 81,5 | 83,8 | 80,4 | 81,5 |
| 55-64 | 37,7 | 26,3 | 55,7 | 37,3 | 39,2 | 36,8 | 29,7 | 45,3 | 27,8 | 27,4 | 38,3 | 28,9 | 51,0 | 42,7 | 65,1 | 50,8 | 57,7 |
| Maschi | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 15-64 | 72,5 | 69,5 | 80,8 | 72,8 | 71,1 | 69,9 | 69,3 | 76,1 | 67,5 | 75,1 | 82,4 | 77,0 | 76,6 | 70,6 | 74,8 | 77,8 | 80,6 |
| 15-24 | 43,8 | 32,8 | 68,5 | 48,6 | 32,0 | 39,0 | 32,0 | 54,4 | 29,5 | 35,5 | 71,0 | 58,3 | 49,8 | 40,6 | 42,2 | 58,3 | 62,0* |
| 25-54 | 87,2 | 87,3 | 88,5 | 87,5 | 88,0 | 85,4 | 87,8 | 88,2 | 84,7 | 92,8 | 92,3 | 90,6 | 90,3 | 85,5 | 85,8 | 87,5 | 89,0 |
| 55-64 | 47,9 | 36,4 | 64,1 | 46,1 | 55,6 | 55,0 | 33,1 | 63,3 | 41,1 | 38,2 | 50,1 | 41,2 | 62,5 | 44,5 | 67,8 | 60,1 | 65,6 |
| Femmine | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 15-64 | 54,0 | 51,5 | 71,6 | 57,9 | 40,9 | 40,3 | 55,3 | 54,0 | 39,6 | 50,3 | 63,7 | 59,4 | 60,3 | 64,4 | 71,0 | 64,6 | 67,9 |
| 15-24 | 36,8 | 25,4 | 63,3 | 43,6 | 21,9 | 26,2 | 26,0 | 46,8 | 22,1 | 28,2 | 67,3 | 47,6 | 37,1 | 39,9 | 41,0 | 54,0 | 57,6* |
| 25-54 | 65,9 | 67,2 | 79,8 | 71,3 | 52,0 | 50,7 | 70,0 | 62,6 | 50,9 | 63,4 | 71,1 | 73,6 | 73,9 | 77,4 | 81,7 | 73,2 | 74,3 |
| 55-64 | 27,9 | 16,6 | 46,6 | 28,6 | 24,7 | 20,1 | 26,5 | 27,2 | 15,3 | 16,8 | 26,5 | 17,2 | 41,1 | 41,0 | 62,5 | 41,7 | 50,5 |

* Riferito al gruppo d'età 16-24.

Fonte: Eurostat, Lfs.

che se in misura non sufficiente, la flessibilità del mercato, con l'introduzione di varie forme di lavoro a tempo determinato. La diffusione del lavoro part-time da sola spiega il 50% della crescita dell'occupazione italiana: è difficile mettere in dubbio la desiderabilità sociale di questo tipo di contratto, soprattutto per le donne con carichi familiari. I paesi con elevata protezione del lavoro a tempo indeterminato, come l'Italia, sono anche quelli che più si sono affidati ai contratti temporanei nel creare occupazione tra il 1995 e il 2000. In Italia, il 60% circa dell'incremento dell'occupazione registrato tra il 1995 ad il 2000 (4,5%) è dovuto a contratti "atipici". La loro quota sull'occupazione complessiva resta ancora limitata e, pur essendo aumentata dall'8% ad oltre l'11%, è ancora al di sotto della media europea (24% nel 2000), a causa so-

prattutto di una diffusione minore dei contratti part-time. La ricerca sollecita l'adozione, sulla scia di recenti esperienze spagnole, di un "contratto di lavoro permanente flessibile", applicabile solo ai nuovi posti di lavoro a tempo indeterminato. Tale contratto sarebbe privo delle rigidità di quello attuale, ed in particolare privo della reintegrazione prevista in caso di licenziamento ingiustificato nelle unità produttive con più di 15 dipendenti. Vanno inoltre ricercate politiche di riduzione del costo del lavoro che stimolino la domanda da parte delle imprese. All'interno dell'Unione Europea l'Italia presenta una quota relativamente alta dei contributi sociali a carico dei datori di lavoro (quasi il 45%). Il cuneo fiscale sui salari più bassi, ritenuto da molti un fattore importante nel determinare l'alto livello di disoccupazione-

ne tra i lavoratori meno qualificati, è decisamente più elevato nell'Unione Europea che negli Usa. Nella maggioranza dei paesi, i contributi sociali e le imposte sul reddito delle persone fisiche rappresentano oltre il 40% del costo di un lavoratore che percepisca un salario pari alla metà o 2/3 di quello medio.

Allo stesso tempo, va garantita una maggiore tutela per i non occupati, stimolando il rientro nel mercato del lavoro ed evitando fenomeni perversi di disoccupazione di lunga durata con schemi che rendano più conveniente per il lavoratore offrirsi sul mercato. L'associazione di politiche di sostegno del reddito con incentivi alla ricerca di un lavoro da parte delle persone che ricevono sussidi pubblici e con criteri di ammissibilità più rigorosi consente di perseguire un duplice obiettivo: ridurre la dipendenza dal sussidio ovvero le trappo-

le della disoccupazione, e contenere la spesa sociale.

Va inoltre ripensata la strategia dei servizi pubblici all'impiego, anche alla luce della fine del monopolio pubblico sul collocamento: tra le altre cose, andrebbe favorita la libera competizione fra agenzie private e uffici pubblici, allineati a standard internazionali di qualità.

Nel complesso le indicazioni che emergono riguardo sia al collocamento sia alla flessibilità sono coerenti con gli indirizzi che hanno ispirato la legge delega recentemente presentata al Parlamento in materia di mercato del lavoro.

B) PENSIONI

Nell'ambito della spesa complessiva per la protezione sociale, la spesa pensionistica (anzianità, vecchiaia e superstiti) assorbe in tutti i paesi europei (ad eccezione dell'Ir-

TAB. 3 - ALIQUOTE LEGALI DI CONTRIBUZIONE PER LE PENSIONI PREVIDENZIALI
(per i lavoratori dipendenti; in % delle retribuzioni lorde; 2001)

| PAESI (a) | ALIQUOTE | | |
|-----------------|------------|-----------|--------|
| | Lavoratore | Impresa | Totale |
| Germania | 9,55 | 9,55 | 19,10 |
| Francia (b) | 6,55 | 8,20 | 14,75 |
| Italia | 8,89 | 23,81 | 32,70 |
| Lussemburgo (c) | 8,00 | 8,00 | 24,00 |
| Olanda | 19,15 | 0,00 | 19,15 |
| Austria | 10,25 | 12,55 | 22,80 |
| Finlandia | 4,50 | 20,00 (d) | 24,50 |
| Svezia | 0,00 | 18,91 | 18,91 |
| Grecia (e) | 6,67 | 13,33 | 30,00 |
| Usa | 6,20 | 6,20 | 12,40 |

^a Belgio, Spagna, Irlanda, Norvegia, Portogallo, Regno Unito: non c'è un'aliquota specifica distinta dall'aliquota complessiva di contribuzione al sistema di welfare. In Danimarca il sistema di welfare è per la quasi totalità finanziato tramite la fiscalità generale.

^b Oltre all'aliquota contributiva qui indicata vi sono altre forme di prelievo obbligatorio per il finanziamento della sicurezza sociale.

^c Un altro 8% è a carico dello Stato per un totale del 24%.

^d Media di varie aliquote.

^e Aliquote valide per gli iscritti dopo il 1993. Un altro 10% è a carico dello Stato per un totale del 30%.

landa) una quota preminente della spesa sociale (circa il 46% nella media europea nel 1998). L'Italia è il paese in cui la spesa pensionistica assorbe la quota maggiore della spesa sociale (64% nel 1998, addirittura in aumento rispetto al già elevato 60% nel 1990). Particolarmente alte rimangono le aliquote contributive rispetto al resto dei paesi sviluppati (tab. 3).

Notevoli sono i danni di un sistema pensionistico "squilibrato". In uno schema pubblico non attuarialmente equo, tipicamente nel caso del pensionamento di anzianità, colui che – pur avendo maturato i requisiti per il pensionamento – decidesse di continuare a lavorare, di fatto rinunciarebbe al 'regalo' implicito nello schema di pensionamento. In altri termini, il lavoratore subisce di fatto una tassa implicita che distorce le scelte individuali di offerta di lavoro. La tassa implicita per chi decide di proseguire a lavorare raggiunti i requisiti minimi di pensionamento di anzianità è particolarmente alta in Italia e le sue stime variano tra il 60 e più del 70%.

Nel tentativo di introdurre una migliore composizione del rischio di portafoglio pensionistico che dia maggior peso al regime pensionistico a capitalizzazione, i cui rendimenti sono legati all'andamento dei mercati finanziari, la ricerca propone l'introduzione di un parziale opting out dal sistema pubblico con la destinazione dei flussi di Tfr a un fondo pensione.

4 Riforme per il mercato

L'ultima parte del volume esamina come i costi delle imprese, e quindi la competitività di un sistema economico, siano influenzati dalla struttura dei mercati. Il risultato dell'analisi è che la liberalizzazione e la contendibilità dei mercati avvantaggiano il sistema produttivo.

A) LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Le barriere al buon funzionamento dei mercati sono spesso il frutto dell'azione della Pubblica Amministrazione. La considerazione di fondo che emerge dall'analisi è che l'Italia rimane uno dei paesi in cui la Pubblica Amministrazione penalizza maggiormente l'imprenditorialità e la crescita economica. I paesi più rigidi sotto il profilo delle norme e dell'amministrazione sono quelli che hanno registrato i minori aumenti della produttività dei fattori fra anni Ottanta e anni Novanta.

Particolarmente grave permane la situazione della giustizia amministrativa, la cui lunghezza, assieme alla più generale inefficienza del sistema giudiziario italiano, rappresenta un serio ostacolo alla competitività del sistema industriale.

B) CONCORRENZA NEI MERCATI

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato italiana è stata giudicata dagli osservatori internazionali fra le migliori. In oltre dieci anni di attività l'Autorità garante ha acquisito una reputazione di riconosciuta competenza e indipendenza dal potere politico. Tuttavia, alcune importanti riforme non hanno registrato pieno successo. La riforma degli ordini professionali, ad esempio, è rimasta al palo. Il basso tasso di occupazione italiano è in parte determinato dal ritardo nello sviluppo del settore dei servizi rispetto ai nostri partners dell'Unione Europea. Una maggiore concorrenza nel settore dei servizi aiuterebbe a colmare questo ritardo.

Le privatizzazioni sono state rilevanti. Spesso però non si è assistito ad un'appropriata riallocazione del controllo societario in modo da favorire meccanismi concorrenziali. Le privatizzazioni effettive (quelle cioè che comportano una cessione di con-

TAB. 4 - STIME DELLE PRIVATIZZAZIONI REALIZZATE NEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI IN % DEL PIL

| OPERAZIONI EFFETTUATE | FRANCIA | GERMANIA | SPAGNA | REGNO UNITO | ITALIA |
|-------------------------------|---------|----------|---------|-------------|--------|
| Controvalore delle cessioni | 7.8 (1) | 3.9 (1) | 8.5 (1) | 13,5 | 11,8 |
| - Indebitamento trasferito | n.d. | n.d. | n.d. | 1,5 | 1,3 |
| = Incasso netto | 7,8 | 3,9 | 8,5 | 11,9 | 10,5 |
| - Cessioni non di controllo | 2,9 | 2,6 | 0,4 | 0,0 | 5,5 |
| = Cessioni di controllo | 4,9 | 1,4 | 8,1 | 11,9 | 5,0 |
| di cui incerte | 0,2 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Cessioni di controllo sicure | 4,8 | 1,3 | 8,1 | 11,9 | 5,0 |
| - Cessioni a Fondazioni | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 1,4 |
| = Privatizzazioni "Effettive" | 4,8 | 1,3 | 8,1 | 11,9 | 3,7 |

(1) L'indebitamento trasferito non è incluso in quanto non disponibile.

Fonte: elaborazioni Csc su dati ministero del Tesoro italiano, inglese, francese e spagnolo, Mediobanca. Per la Germania i dati sono di fonte Ifr e Ocse.

trollo da parte dello Stato) possono essere valutate attorno al 3,7% del Pil contro il 4,8% della Francia e l'11,9% del Regno Unito (tab. 4). In alcuni casi importanti sono state vendute ai privati quote non di controllo oppure sono state effettuate cessioni a holding pubbliche. In definitiva le privatizzazioni sono dunque servite a far cassa più che ad assicurare l'efficienza al locativa. Spesso le privatizzazioni italiane, al contrario di quelle del Regno Unito, sono state avviate prima delle liberalizzazioni dei rispettivi mercati, creando un ovvio conflitto fra gli interessi degli azionisti privati di minoranza e la necessità del paese di aprire i settori alla concorrenza.

Il problema di metodo posto dalle liberalizzazioni è particolarmente rilevante nel caso delle utilities, che influenzano i costi delle imprese in maniera sostanziale. Le riduzioni dei prezzi avvenute nel corso dei vari anni nei paesi europei sono in diretta correlazione con il grado di apertura dei mercati. Nel Regno Unito e nei paesi scandinavi, dall'inizio degli anni Novanta, momento di avvio delle liberalizzazioni, si sono avute riduzioni nelle tariffe elettriche fino al 35% in termini reali. Dal 1995 la diminuzione dei prezzi dell'elettricità è stata del 22% circa nei paesi con apertura integrale del merca-

to, del 13% nel caso di quelli con apertura inferiore al 40%. Le tariffe elettriche italiane per le utenze industriali sono tra le più alte d'Europa (tab. 5).

C) MERCATI FINANZIARI

Carenze o impedimenti nello sviluppo dei sistemi finanziari possono limitare le possibilità di crescita di un'economia. A partire dalla seconda metà degli anni Novanta, il sistema bancario dell'area dell'euro, sia pure in ritardo rispetto agli Stati Uniti e al Regno Unito, è stato interessato da una profonda ristrutturazione, che ha subito una brusca accelerazione con l'avvio dell'Unione monetaria. Questo processo ha presentato tuttavia un carattere preminentemente "difensivo", come appare evidente dal prevalere di operazioni "domestiche", volte a contrastare l'ingresso di banche straniere.

Con riferimento al sistema finanziario italiano persistono ritardi che rischiano di collocarlo al margine dei processi di riorganizzazione e di integrazione dei mercati europei, penalizzando le imprese nazionali. Questi ritardi si riassumono in un sistema finanziario che rimane poco sviluppato nel confronto internazionale, con pochi investitori istituzionali, poche società quotate, con imprese che dipendono in misura eccessiva

TAB. 5 - PREZZI MEDI DELL'ENERGIA ELETTRICA PER LE UTENZE INDUSTRIALI NEI PAESI EUROPEI (Anno 1998; valori in lire/kWh a cambi correnti)

| PAESI | AL LORDO DELLE IMPOSTE | | AL NETTO DELLE IMPOSTE | | INCIDENZA FISCALE | |
|--|------------------------|--------------|------------------------|--------------|-------------------|--------------|
| | Lire/k-Wh | var. % 98/97 | lire/k-Wh | var. % 98/97 | lire/k-Wh | Var. % 98/97 |
| Germania | 116,9 | -0,9 | 116,9 | -0,9 | 0,0 | 0,0 |
| Francia | 81,0 | -0,8 | 81,0 | -0,8 | 0,0 | 0,0 |
| Italia | 164,6 | 2,7 | 155,7 ¹ | 6,5 | 5,7 | -34,6 |
| Spagna | 109,2 | -0,3 | 109,2 | -0,3 | 0,0 | 0,0 |
| Regno Unito | 112,8 | 1,1 | 112,8 | 1,1 | 0,0 | 0,0 |
| Media europea ponderata ² | 116,2 | -0,1 | 114,4 | 0,4 | 1,5 | -11,4 |
| Scostamento dell'Italia dalla media europea | 41,6 | 10,4 | 36,1 | 27,5 | 281,7 | -32,5 |

1 Prezzi inclusivi di una quota degli “oneri di sistema” (componenti tariffarie A1, A2 e A3) vigenti al 31.12.98 (deliberazione n. 132/98).

2 Media ponderata sul volume dei consumi nazionali nel 1997. I prezzi di Austria, Belgio, Lussemburgo e Svezia non sono disponibili per il 1998.

Fonte: elaborazioni su dati Aie, 2000.

dal finanziamento di un sistema bancario peraltro poco dinamico. La capitalizzazione di Borsa, benché rapidamente salita negli anni del boom di borsa, è in rapporto al Pil pari al 63% contro il 77% dell'area dell'euro e quasi il 150% degli Stati Uniti. Permane la forte anomalia di un'alta incidenza del debito a breve termine nel finanziamento delle imprese e delle pratiche di frazionamento del fido. In campo bancario nessuna delle grandi aggregazioni realizzate nel nostro paese ha dato vita a una banca sufficientemente grande rispetto agli standard internazionali. Risulta infatti che: i) il peso delle attività sull'estero del sistema bancario italiano è circa la metà rispetto alla Francia e alla Germania; ii) alla fine del 2000 nessuna banca italiana era presente tra le prime quindici banche europee in termini di totale delle attività di bilancio; iii) sempre in Europa alla stessa data la prima banca italiana occupava la 19ª posizione, il suo attivo era poco più di un terzo di quello della prima banca tedesca e meno di due terzi della prima banca francese; iv) la somma delle attività delle prime tre banche italiane era pari all'attivo della prima banca francese e all'80% di quello della prima ban-

ca tedesca. Un secondo passaggio essenziale riguarda le fondazioni bancarie. La Legge Ciampi non ha avuto l'effettiva capacità di separare le fondazioni dalla gestione delle aziende bancarie. In più, l'adozione (in contrapposizione al testo originario) di una definizione non stringente del concetto di controllo ha avuto l'effetto di lasciare immutata la struttura proprietaria della maggior parte delle banche grandi e medie, in cui una o più fondazioni detengono la maggioranza relativa ma non quella assoluta. In sostanza la legge ha finito per incentivare l'accorpamento delle banche controllate tramite concentrazioni o incroci azionari con fondazioni analoghe. Il ruolo delle fondazioni all'interno del sistema bancario italiano è fonte di rilevanti inefficienze. Le nuove norme proposte dal Governo Berlusconi alla fine del 2001 all'interno della Legge Finanziaria sembrerebbero andare nella giusta direzione per quanto riguarda il regime più stringente in materia di incompatibilità del doppio incarico in banche e fondazioni e il principio di controllo esercitato in forma congiunta da più fondazioni.

5. Considerazioni conclusive: riforme e performance economiche

Appare chiaro come su un ampio spettro di problemi vi sia fra gli studiosi, indipendentemente dalle loro matrici politico-culturali, un livello di consenso sostanziale molto ampio sulle cose da fare, certamente più ampio di quello che si registra, almeno in apparenza, nel dibattito politico e sindacale del Paese.

Questa convergenza di opinioni, che coinvolge gli studiosi così come le principali organizzazioni sovranazionali con forti competenze tecniche (dalla Commissione Europea al Fondo Monetario Internazionale, all'Ocse), è un dato molto positivo che, per certi versi, facilita il compito dei governi. E' peraltro non nuova la distanza fra questo consenso e la capacità effettiva di realizzazione dei governi. Basti ricordare ad esempio quanto fosse ampio negli anni Ottanta il consenso fra gli studiosi su alcune questioni di fondo della politica economica italiana, quali l'esigenza di contenere la crescita del debito pubblico o quella di abolire la scala mobile. Queste convinzioni dettero frutti solo nel decennio successivo e solo in seguito ad una situazione di grave crisi.

Analogamente oggi sembra esservi fra gli studiosi e le organizzazioni internazionali un consenso pressoché unanime sulle peculiarità e anomalie del caso italiano, nonché su alcune linee di fondo della politica economica.

Riguardo alle prime, il sistema produttivo italiano si contraddistingue, in negativo, rispetto alla media dei paesi europei per almeno cinque caratteristiche fondamentali.

- Un basso tasso di occupazione (53%, dieci punti sotto la media europea);
- Una patologica estensione del sommerso (stimata in alcune ricerche quasi al 30%, 15 punti in più che negli altri principali paesi);
- Una forte presenza del lavoro autonomo (30%, circa il doppio della media europea);
- Il peso preponderante delle imprese di piccola o piccolissima dimensione, che

stentano a crescere, internazionalizzarsi, fare ricerca (solo il 45% degli occupati nell'industria lavora in imprese con più di 50 addetti, contro il 65% della media europea);

- Processi produttivi fortemente automatizzati, volti a risparmiare lavoro (il rapporto fra immobilizzazioni fisse e addetti dell'Italia supera quello di Germania e Francia, rispettivamente, del 13 e del 16%).

Questi fenomeni sono accomunati da un denominatore comune, che è il tentativo dei diversi settori produttivi di sottrarsi ad un sistema di regole formali e di costi particolarmente pesanti per l'attività d'impresa, nonché ad una pubblica amministrazione inefficiente e poco trasparente. In particolare, negli ultimi tre decenni abbiamo assistito ad un fenomeno graduale, ma persistente e molto rilevante, che potremmo definire di fuga dal lavoro dipendente, o quantomeno di quella sua componente che, come può più facilmente accadere nelle imprese di dimensione non piccolissima, è organizzata nel sindacato ed è più esposta ai costi e alle rigidità del sistema. Questo fenomeno può essere utilmente sintetizzato in un dato, il rapporto fra dipendenti nelle imprese con più di 50 addetti e il totale della popolazione in età di lavoro. In Italia nelle imprese con più di 50 addetti nel totale dell'economia (incluse quindi le banche, le poste e le ferrovie) lavorano quattro milioni e mezzo di persone, che corrisponde all'11,5% della popolazione in età di lavoro, contro il 21,3% della media europea (tab. 6).

La rimanente parte della popolazione è disoccupata o lavora nell'economia sommersa; oppure è impiegata nelle piccole imprese; oppure ancora svolge un lavoro autonomo. Si tratta ovviamente di realtà diversissime sotto il profilo delle conseguenze sociali ed anche degli effetti economici. La loro estensione è in ogni caso tale da configurare una vera e propria patologia sistemica del nostro paese.

Le piccole imprese sono state negli ultimi tre decenni gli artefici di un vero e proprio "secondo miracolo economico", dopo quello del secondo dopoguerra. Hanno contri-

buito in misura decisiva al miglioramento del tenore di vita del paese e ad un performance, per molti versi invidiabile, del nostro commercio estero. E' però lecito chiedersi se esse siano in grado di affrontare in condizioni di parità con i concorrenti esteri i nuovi scenari competitivi dell'economia globale. In particolare non sembrano avere la scala sufficiente per fare ricerca e innovazione, specie nei settori high tech, per internazionalizzarsi, per accedere al mercato del capitale di rischio e sfruttare le enormi potenzialità dei moderni mercati finanziari.

Di fronte a questi fatti, è difficile trovare studiosi seri che neghino che l'Italia abbia bisogno di un incisivo programma di riforme in moltissimi campi della vita economica. E' difficile trovare qualche studioso che seriamente difenda le attuali rigidità del mercato del lavoro, che hanno l'evidente effetto di rallentare l'innovazione tecnologica e organizzativa delle imprese, penalizzare l'occupazione, segmentare il mercato fra insiders e outsiders, facendo ricadere su questi ultimi tutto l'onere delle conseguenze occupazionali delle fluttuazioni cicliche dell'economia. Analogamente è difficile trovare studiosi che neghino che l'Italia abbia un serio problema di sostenibilità finanziaria e sociale del sistema pensionistico e che questo gravi in misura eccessiva sul costo del lavoro, penalizzando ancora una volta l'occupazione, soprattutto dei

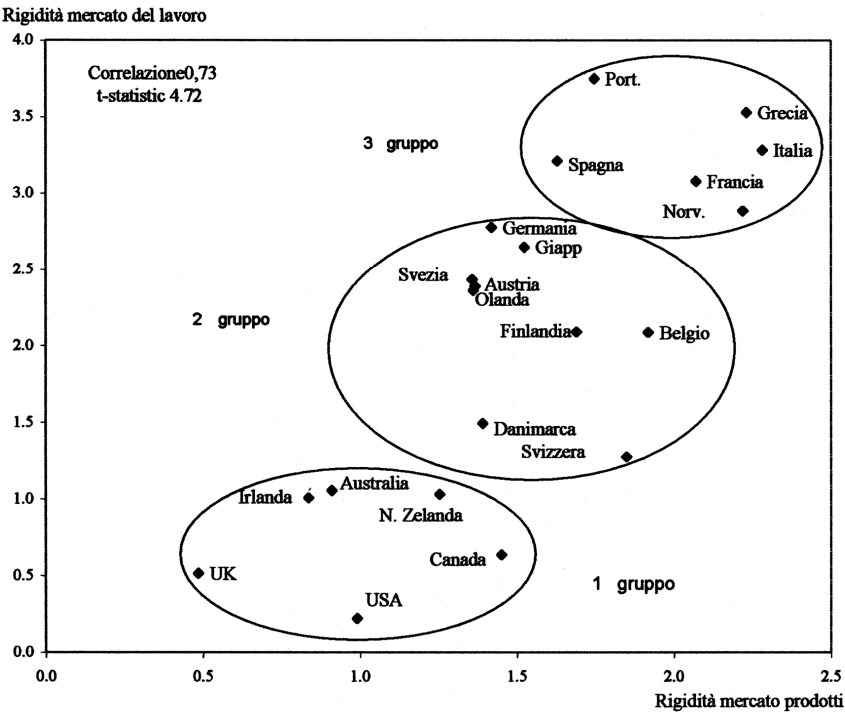
TAB. 6 - OCCUPAZIONE NELLE AZIENDE CON PIÙ DI 50 ADDETTI

| | POPOLAZIONE 15-64 ANNI (MIGLIAIADI UNITÀ) | OCCUPATI IN IMPRESE SOPRAI 50 ADDETTI (MIGLIAIADI UNITÀ) | QUOTA OCCUPAZIONE IMPRESE > 50 ADDETTI |
|-------------|--|---|---|
| | (a) | (b) | (b/a) |
| Regno Unito | 37.572 | 12.039 | 32,0 |
| Olanda | 10.509 | 3.017 | 28,7 |
| Germania | 54.943 | 14.969 | 27,2 |
| Austria | 5.320 | 1.228 | 23,1 |
| Danimarca | 3.512 | 761 | 21,7 |
| Ue 15 | 245.928 | 52.451 | 21,3 |
| Svezia | 5.636 | 1.170 | 20,8 |
| Francia | 36.969 | 7.640 | 20,7 |
| Finlandia | 3.400 | 654 | 19,2 |
| Irlanda | 2.323 | 417 | 18,0 |
| Portogallo | 6.728 | 1.139 | 16,9 |
| Spagna | 26.282 | 3.741 | 14,2 |
| Italia | 38.978 | 4.489 | 11,5 |
| Grecia | 6.796 | 451 | 6,6 |

I dati si riferiscono al 1996, fatta eccezione per Germania, Spagna, Austria, Finlandia e Regno Unito per i quali l'anno di riferimento è il 1997. Totale economia al netto della pubblica amministrazione e dell'agricoltura.

Fonte: Eurostat.

FIG. 1 - REGOLAMENTAZIONE DEL MERCATO DEI PRODOTTI E LEGISLAZIONE PER LA PROTEZIONE DELLAVORO, 1998¹



1 La scala degli indicatori è 0-6 dal meno al più restrittivo

Fonte: Nicoletti e Scarpetta (2001).

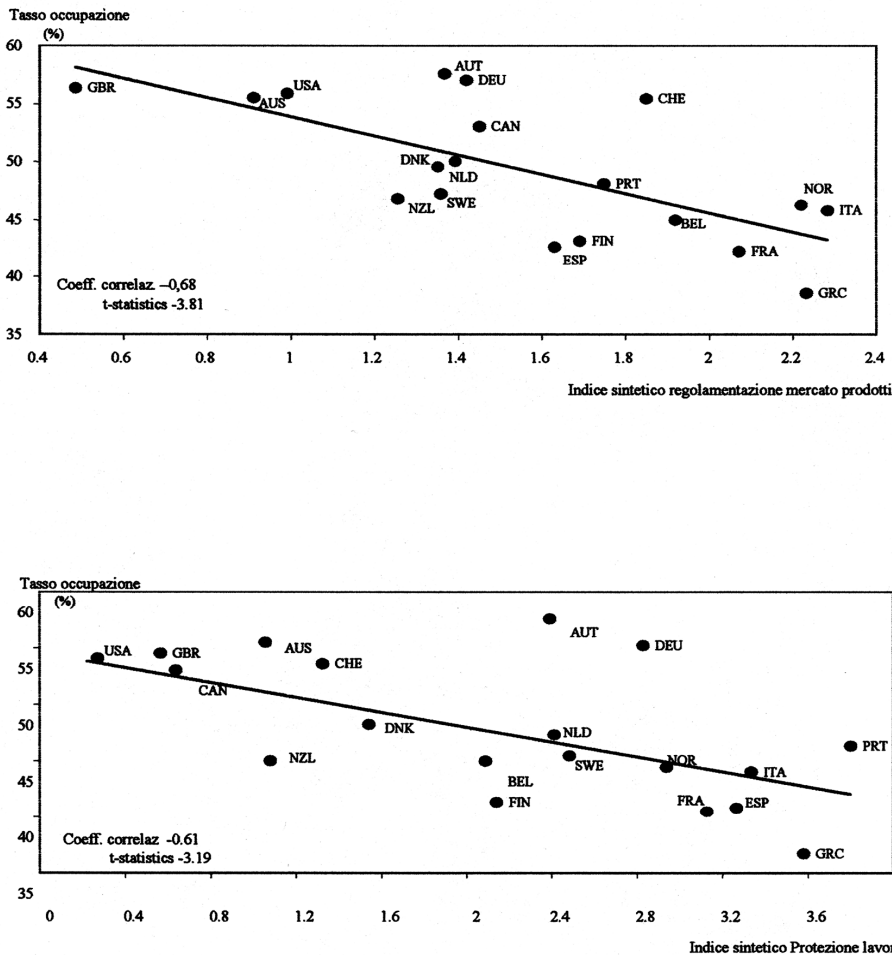
giovani. Per degli economisti che da anni studiano, con una qualche dose di passione civile, queste questioni e registrano l'ampiezza dei consensi su questi punti, occorre una notevole iniezione di realismo politico, se non di vero e proprio cinismo, per farsi una ragione o quantomeno non essere profondamente amareggiati dalla durezza della reazione sindacale di fronte a due proposte del governo, in materia di articolo 18 dello statuto dei lavoratori e di riforma previdenziale, che realizzano alcuni primi passi nella direzione necessaria. Governare significa anche avere il coraggio di scelte impopolari. Ma ci chiediamo che cosa sarebbe successo se il governo avesse messo in atto i consigli degli esperti, compresi quelli che scrivono in questo volume, in merito alla necessità di eliminare le pensioni di anzianità e di abolire l'arti-

colo 18, quantomeno per tutti i nuovi assunti. Come economisti con varie responsabilità nella vita pubblica, riteniamo sia nostro dovere continuare a sostenere le posizioni che ci paiono giuste, nella convinzione che ciò contribuirà, come accadde con il debito pubblico e con la scala mobile, a far sì che il bene collettivo prevalga, prima o poi, sugli interessi, per quanto legittimi, e le visioni di parte. Le ricerche contenute in questo volume ci danno motivo ulteriore di fiducia, perché documentano lucidamente i nessi fra riforme e performance economiche. Gli economisti parlano di "rigidità dei mercati dei beni e dei servizi", rigidità che si dimostrano strettamente correlate a quelle del mercato del lavoro e complementari ad esse nel determinare performance economiche insoddisfacenti: correlate perché, in un con-

fronto fra paesi, le due tipologie di rigidità tendono a presentarsi insieme (si veda figura 1), e complementari, perché le performance peggiori tendono a manifestarsi laddove entrambe le rigidità sono più forti. La figura 2 mostra le correlazioni negative fra i tassi di occupazione e i due tipi di rigidità, quelle sul mercato del lavoro e sul mercato dei beni. L'Italia si colloca nelle posizioni peggiori su entrambi gli assi. Anche nella finanza, a ben guardare, il problema di fondo, quale emerge da questo volume, è quello dei limiti delle liberaliz-

zazioni. Malgrado gli indubbi progressi degli ultimi anni, in termini di regole e di capacità competitiva delle banche, non può definirsi liberalizzato o concorrenziale un mercato nel quale al controllo dello Stato sulle banche è subentrato, in larga misura, quello di soggetti come le fondazioni che, per legge, statuti e regole di governance, non rispondono agli stimoli del mercato. Solo uscendo da logiche autoreferenziali e localistiche le nostre banche potranno assumere le dimensioni dei concorrenti esteri, divenire davvero com-

FIG. 2 - TASSO DI OCCUPAZIONE NEL SETTORE PRIVATO NON AGRICOLO E REGOLAMENTAZIONE, 1998



Fonte: Scarpetta.

petitive, internazionalizzarsi, fornire i nuovi servizi di cui la clientela ha necessità. Solo rescindendo di netto il legame fra banche e poteri pubblici, nazionali o locali, le regole del gioco diventeranno uguali per tutte le imprese, piccole o grandi che siano, e vi sarà uno spazio vero per lo sviluppo dei mercati finanziari e per il capitale di rischio.

Crescere, internazionalizzarsi, innovare, aprirsi al capitale di rischio sono esigenze proprie del sistema delle imprese. Questi sono temi cruciali cui sia i curatori di questo volume sia Confindustria annettono grande importanza. Varie ricerche mostrano che in Italia la redditività delle piccole imprese è maggiore di quella delle grandi imprese. Le piccole imprese e buona parte delle medie registrano una redditività soddisfacente nel confronto con i concorrenti di altri paesi. Stentano invece le grandi imprese. Il ché dimostra ulteriormente che le condizioni ambientali in cui operano le nostre imprese tendono a generare un bias verso la piccola dimensione.

L'aumento delle dimensioni delle imprese costituisce dunque un obiettivo cruciale di qualunque politica per lo sviluppo economico dell'Italia. In un paese in cui l'imprenditorialità – misurata dai tassi di natalità delle imprese – è molto elevata, esso è anzi, a nostro avviso, uno dei due aspetti centrali della questione, assieme a quello dell'aumento dei tassi di occupazione regolare. Esso non richiede politiche specifiche o incentivi, ma, piuttosto, l'eliminazione della gran mole di disincentivi alla crescita da cui è appesantito il nostro sistema: è questa la chiave in cui a nostro avviso debbono essere letti molti dei contributi del volume, in particolare in materia di fisco, semplificazione della pubblica amministrazione, finanza, welfare, lavoro e regole per il mercato.

Ed è la chiave di lettura delle altre ricerche promosse in parallelo a questa dal Csc, in particolare quella sulle imprese e quella sulla ricerca scientifica e l'innovazione tecnologica.

GLI AUTORI DEL TERZO VOLUME

Michele Bagella

Dipartimento di Economia e Istituzioni, Università degli Studi di Roma "Tor Vergata".

Mario Baldassarri

Dipartimento di Economia Pubblica, Università degli Studi di Roma "La Sapienza"; Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Massimo Beccarello

Dipartimento di Economia Politica, Università degli Studi di Milano-Bicocca.

Luca Beltrametti

Dipartimento di Economia e Metodi Quantitativi, Università degli Studi di Genova.

Marco Buti

Direzione Generale Affari Economici e Finanziari, Commissione Europea.

Giuseppe Carone

Direzione Generale Affari Economici e Finanziari, Commissione Europea.

Annalisa Castelli

Dipartimento di Economia e Istituzioni, Università degli Studi di Roma "Tor Vergata".

Onorato Castellino

Dipartimento di Scienze Economiche e Finanziarie "Giuseppe Prato", Università degli Studi di Torino.

Giulio De Caprariis

Centro Studi Confindustria.

Gianni De Fraja

Department of Economics and Related Studies, University of York.

Paolo De Luca

Centro Studi Confindustria.

Maria Luisa Di Battista

Dipartimento di Scienze Economiche e Sociali, Università Cattolica del Sacro Cuore, sede di Piacenza.

Antonio Di Majo

Dipartimento di Studi sullo Stato, Università degli Studi di Firenze.

Maurizio Di Palma

Dipartimento di Studi Geoeconomici, Storici e Regionali, Università degli Studi di Roma "La Sapienza".

Elsa Fornero

Dipartimento di Scienze Economiche e Finanziarie "Giuseppe Prato", Università degli Studi di Torino.

Giampaolo Galli

Confindustria; Facoltà di Economia, Università Luiss Guido Carli di Roma.

Ioannis Ganoulis

Banca Centrale Europea.

Pietro Garibaldi

Università Commerciale Luigi Bocconi di Milano; Cepr; Fondazione Rdb.

Ugo Inzerillo

Centro Studi Confindustria.

Reiner Martin

Banca Centrale Europea.

Claudio Mazziotta

Dipartimento di Istituzioni Politiche e Scienze Sociali, Università degli Studi "Roma Tre".

Arturo Patarnello

Facoltà di Economia, Università degli Studi di Milano-Bicocca.

Maria Grazia Pazienza

Dipartimento di Studi sullo Stato, Università degli Studi di Firenze.

Alberto Pera

Partner di Gianni, Origoni, Grippo & Partners.

Lucio Picci

Dipartimento di Scienze Economiche, Università degli Studi di Bologna.

Gustavo Piga

Dipartimento di Istituzioni Economiche e Finanziarie, Università degli studi di Macerata.

[Donatella Porrini](#)

Istituto di Scienze Economiche e Statistiche,
Università degli Studi di Milano.

[Andrea Prat](#)

London School of Economics; Cepr.

[Anna Ruocco](#)

Centro Studi Confindustria.

[Stefano Scarpetta](#)

Dipartimento di economia, Ocse.

[Sandro Trento](#)

Servizio studi, Banca d'Italia.

[Barbara Triberti](#)

Università degli studi di Firenze.

[Tommaso Valletti](#)

Imperial College; Politecnico di Torino; Cepr.

La competitività dell'Italia: le istituzioni politiche

A CURA DI ORAZIO M. PETRACCA

SINTESI



CONFINDUSTRIA

“La competitività dell’Italia: le istituzioni politiche”

a cura di Orazio M. Petracca

Lo sviluppo economico di un paese, la sua capacità competitiva, il suo ruolo nella divisione internazionale del lavoro – parlando all’antica, senza pregiudizi ideologici – dipendono anche, in misura sempre più rilevante, da come è organizzato e funziona il sistema delle istituzioni politiche: su questo assunto non ci sono più discussioni di cui valga la pena tener conto¹. Del resto, a suo modo, lo diceva già Adam Smith, sebbene – da filosofo qual era – tendesse a privilegiare altri fattori come il carattere nazionale, la morale, il costume, la religione². Siccome però ogni sistema politico-istituzionale ha un suo punto critico, la questione da porsi in via preliminare è quella di individuarlo. Nello specifico, si tratta di stabilire in cosa consista quella peculiarità del “caso italiano” che negli ultimi trent’anni è stata oggetto di contrapposte valutazioni.

Negli anni ’70 prevaleva la tendenza a valorizzare “l’originalità del caso italiano”, presentando il nostro paese come una specie di “laboratorio politico”: con l’aspettativa che ne uscisse un regime democratico più ricco di contenuti sostanziali - in termini soprattutto di partecipazione - rispetto ad altre esperienze, sia del mondo occidentale sia del campo socialista, come all’epoca ancora si chiamava.

Nel corso degli anni ’80, invece, a cominciare dall’ultimo scorcio del decennio precedente, è venuta prevalendo la tendenza a giudicare piuttosto come “anomalie” quelli che una volta apparivano come i pregi del nostro sistema politico-istituzionale: ed è diventata dominante l’aspettativa di una “normalizzazione”, intesa soprattutto come richiamo alla regola della maggioran-

za, e alle conseguenti distinzioni di ruoli, in un senso opposto al modo in cui veniva inteso in precedenza - o malinteso - il concetto di partecipazione.

Il riferimento a questo o quel modello ideologico - sia pure travestito magari da modello politologico - ha un suo significato, ovviamente, sul piano delle opzioni politiche. Prima ancora delle scelte ottative, però, non sarebbe male farsi un’idea di come stanno in realtà le cose. E un’interpretazione complessiva, che non si riduca né a un discorso puramente politico né a una dissertazione squisitamente tecnica, può offrirla soltanto una analisi della vicenda istituzionale come vicenda di continue interazioni tra vita politica e vita sociale, regole formali e interessi materiali, valori ideali e posizioni di forza. Solo così, rileggendo come una storia di interazioni tra Stato e società la storia delle istituzioni democratiche dal secondo dopoguerra ad oggi, si può cogliere subito quello che c’è veramente di specifico nel “caso italiano”.

Il fatto è che in Italia la nascita e lo sviluppo della democrazia sono stati il prodotto di un particolare tipo di rapporti tra Stato e società. Un tipo di rapporti che ha ben poco in comune con quella che è stata, in origine, l’esperienza delle altre democrazie occidentali cui pure siamo abituati a fare riferimento non semplicemente come un termine di paragone ma come un paradigma cui adeguarci.

Con tutti i rischi delle semplificazioni eccessive, si può dire che in Italia la democrazia ha preso vita prima tra le mura dello Stato che all’aria aperta della vita sociale. E questo fa la differenza rispetto, per esempio, a quell’Inghilterra che nei proverbi del-

la nostra cultura politica rappresenta “la culla della democrazia”.

Diceva giustamente George Unwin – non a caso uno storico dell’economia – che “la principale caratteristica della storia britannica del diciassettesimo secolo è stata il rimodellamento di uno Stato da parte di una potente società”³. Ebbene, la storia italiana dal secondo dopoguerra a oggi è invece caratterizzata dalla vicenda di uno Stato che rimodella in senso democratico e porta a un alto livello di sviluppo una so-

cietà originariamente poco democratica e molto povera, ma ne rimane a sua volta impoverito e indebolito, devitalizzato come capacità di direzione politica. Ecco ciò che fa la differenza in quanto “il punto cruciale, che la ricerca sul ruolo del governo nello sviluppo economico deve affrontare, è la misura in cui il governo può modellare la società di cui fa parte o esserne inevitabilmente modellato”⁴.

Per evitare equivoci, però, conviene fissare almeno i passaggi salienti di questa vicenda.

1. Stato e società

Un sistema di istituzioni politiche è anzitutto e soprattutto un meccanismo di integrazione sociale. Le istituzioni politiche servono infatti a prendere decisioni che a loro volta, in ultima analisi, servono ad assicurare uno standard accettabile di convivenza. Qualsiasi sistema istituzionale postula perciò una risposta al problema dell'integrazione sociale: e incorpora in se stesso la risposta data, s'immedesima esso stesso in quella risposta.

Sarebbe un concetto abbastanza elementare, ma in troppi sembrano ignorarlo, o per lo meno averlo dimenticato. Mentre in realtà, se c'è una "questione istituzionale", se effettivamente occorre una "grande riforma" – come dice Craxi – e non basta qualche ritocco, questo succede proprio perché, rispetto all'epoca della Costituente, oggi in Italia il problema dell'integrazione sociale si pone in termini completamente diversi, anzi è cambiato di natura.

Bisogna allora, per impostare correttamente il tema, risalire al dato originario, a quella che era la situazione della società italiana nel momento in cui, dopo la caduta del fascismo, viene restaurato nel nostro paese un regime democratico. O meglio, al momento in cui, per la prima volta nella sua storia, si instaura in Italia un regime democratico di massa.

Dal punto di vista che interessa qui, la situazione originaria della democrazia italiana presenta due caratteristiche principali. Sul piano economico-sociale è una situazione contrassegnata da una generale, drammatica, scarsità di risorse: e la maggior parte delle poche risorse disponibili sono nelle mani del potere politico, o passano comunque attraverso il suo controllo.

Così, mancando perfino i beni primari, vasti strati della popolazione dipendono direttamente dal sistema politico per la loro stessa sopravvivenza. Ma dipende dalle "autorità", per esempio, anche l'approvvigionamento delle materie prime che sono necessarie alla ripresa dell'attività industriale. Nella fase costitutiva del nuovo regime, insomma, la società civile è talmente debole, talmente stremata, che non solo

una grossa quota della popolazione, al di là delle differenze di classe o di ceto, ma praticamente tutto il corpo sociale ha bisogno in qualche modo o maniera di assistenza e protezione politica.

Contemporaneamente, sul piano politico-culturale è una situazione caratterizzata da una diffusa scarsità di valori democratici. Le principali forze politiche debbono gestire il consenso di masse popolari che solo in piccola parte sono già sicuramente acquisite alle regole, ai principi, agli ideali della democrazia.

Questo è addirittura un luogo comune per quanto riguarda il Partito comunista: e in effetti il grande merito di Togliatti fu di saper dare un senso non semplicemente tattico ma strategico, storico, alla scelta del metodo democratico come strumento con-naturale al suo "partito nuovo", che per questo già segnava una rottura rispetto a tutto un modo di concepire la lotta politica cui pure lo stesso Togliatti rimaneva ancora legato. Ma anche altre forze politiche dovevano fare i conti con un problema analogo: e non solo il Partito socialista ma anche la Democrazia cristiana. Per la Dc si trattava di mantenere sotto controllo quella congerie di ceti medi che nel migliore dei casi - a dirlo con uno storico della stessa area cattolica, Pietro Scoppola - si potevano definire "afascisti". Erano quei ceti medi che avevano perduto con la caduta del fascismo il loro abituale punto di riferimento e - come De Gasperi aveva intuito fin dagli anni '30 - potevano trovare un ancoraggio soltanto nella Chiesa: una Chiesa che peraltro, in quel momento, era ancora abbastanza incerta se le convenisse maggiormente un regime democratico basato sulla libera competizione tra i partiti o piuttosto un regime di "democrazia guidata", sostanzialmente di tipo salazariano.

2. Le due facce del sistema

Questa, sia pure ridotta qui a uno schema, era la situazione in Italia all'epoca in cui si gettavano le fondamenta della Stato democratico. E basta a spiegare perché mai, nella fase costituente, la democrazia italiana abbia preso una fisionomia caratterizzata a sua volta da due elementi peculiari, rispetto alle altre principali democrazie del mondo occidentale.

In primo luogo, un forte squilibrio tra l'area del sistema politico-istituzionale e l'area della società civile, cioè un forte squilibrio di spazio e di peso - insomma di potere - tra il polo della direzione politica e il polo dell'autonomia sociale. In secondo luogo, all'interno del sistema politico-istituzionale, un delicato (e complicato) meccanismo di equilibri, tarato sull'obiettivo di bilanciare le posizioni tra le diverse sedi del potere, in modo da favorire una gestione dei conflitti - e diciamo pure un generale andamento della lotta politica - tendente a cercare più le soluzioni di compromesso che le decisioni dirimenti.

Tutta una letteratura attribuisce le malformazioni del rapporto tra Stato e società al potere esorbitante che i partiti si sarebbero arrogati fin dalla stagione del Cln. E indubbiamente è vero che cominciarono fin da allora certe degenerazioni di quello che poi si chiamerà "sottogoverno". Ma l'errore è di scambiare l'effetto per la causa. Gli eccessi per cui il sistema dei partiti diventa subito "partitocrazia" sono pressoché inevitabili - data la natura stessa dei partiti - in un regime di rapporti tra Stato e società civile caratterizzato da un eccesso di "politicizzazione", ovvero da un deficit di autonomia sociale, che è poi la medesima cosa vista dall'altro lato. Ma questo sovradimensionamento della politica dipende o perlomeno è reso possibile dal fatto che, per "tenere insieme" la società civile (questo è poi, in definitiva, il problema dell'integrazione sociale), le forze e le istituzioni politiche debbono provvedere esse stesse - come si è visto - ad assicurarle le risorse indispensabili.

Corrispettivamente, l'altra caratteristica del sistema politico-istituzionale disegnato dal-

l'Assemblea Costituente riflette a sua volta l'altra faccia che presentava allora il problema dell'integrazione sociale come problema di imbrigliare e (cominciare ad) assorbire le spinte in senso estremista e antidemocratico che si sprigionavano dal profondo della società italiana e - come si è detto - investivano le principali forze politiche, anche se in termini assai diversi da caso a caso. Avrà pure avuto la sua influenza quel "timore del tiranno", ossia il ricordo ancora così fresco del fascismo, che viene chiamato in causa da gran parte della storiografia: ma lascia quanto meno perplessi la tesi che sia stato questo il fattore determinante. Per esempio, non ragionavano certo in questo modo quegli esponenti del Partito d'azione - capofila Piero Calamandrei - che erano tra i più sensibili al tema delle garanzie democratiche e tuttavia sarebbero stati favorevoli a un assetto istituzionale di tipo presidenziale o comunque più ricco di capacità decisionali. Con una maggiore dose di realismo, se non altro, conviene piuttosto rifarsi a quelli che erano obiettivamente i problemi all'ordine del giorno.

Intanto, se le principali forze politiche avevano motivo di diffidare l'una dell'altra, era quanto meno logico che tirassero a cautelarsi reciprocamente. Ma soprattutto, in un contesto denso di rischi per la tenuta del sistema democratico, era forse una scelta obbligata, e comunque sembrò una scelta più che opportuna, apparecchiare un meccanismo capace di offrire un'ampia gamma di convenienze, sia pure minori, anche alle forze che sarebbero risultate sconfitte sul piano politico-elettorale e/o politico-parlamentare.

Nacque così, per queste ragioni che avevano obiettivamente una loro validità, in quel tempo, un sistema politico-istituzionale in cui le esigenze "consociative" - tanto per intenderci, anche se è un termine sbagliato - facevano aggio sulle esigenze decisionali.

3. La prospettiva del federalismo

Alla luce di questa analisi, o meglio sul filo di questa ricostruzione storico-concettuale, si capisce come le due questioni principali ancora oggi all'ordine del giorno siano da una parte quella della governabilità e dall'altra quella di una ristrutturazione in senso federalista dell'ordinamento statale.

C'è chi pensa che parlare di federalismo, nel contesto della situazione italiana – dove lo Stato è unitario e tale è destinato a rimanere – sia perlomeno improprio. E probabilmente, in effetti, nessuno si sarebbe messo a parlarne se non fosse stato per un calcolo di convenienza politica, cioè per togliere alla Lega Nord quella che era in origine una sua esclusiva. Va detto però che la dottrina è ormai pressoché unanime nel considerare superata la tradizionale dicotomia tra sistemi unitari e sistemi federali. A metterla in mora è stata la tesi, formulata già verso la fine degli anni '60 da un grande giurista e politologo come Carl J. Friedrich, che “il federalismo è anche, e forse essenzialmente, il processo di federalizzazione di una comunità politica”⁵. La tesi, insomma, che il federalismo ha o almeno può avere natura processuale e può dunque essere realizzato gradualmente. In questa logica, il saggio di Brunetta Baldi – dove vengono comparate sotto molteplici profili le democrazie occidentali che presentano in materia le esperienze più significative – propone una classificazione dei loro sistemi politici lungo un continuum orizzontale che va dal massimo di centralismo al massimo di federalismo.

E' una classificazione basata sui due elementi che caratterizzano un ordinamento in senso federale. Uno: che il potere di decisione finale, in pratica il potere legislativo, sia ripartito tra ciascun livello di governo, e che tale ripartizione sia garantita costituzionalmente, in modo da vincolare il centro. Due: che ci sia una rappresentanza territoriale, che cioè le entità sub-nazionali abbiano una loro rappresentanza a livello centrale per cui partecipano all'esercizio della sovranità nazionale ed eventualmente viene loro riconosciuto anche un potere di veto. Abbiamo così:

- i sistemi “centralisti”, dove non esistono garanzie costituzionali in grado di vincolare il centro, che mantiene il monopolio del potere sovrano, preservando il potere legislativo nella sua interezza, o non riconoscendo a quello regionale uguale importanza (Francia, Galles, Italia con la Costituzione del 1948);
- i sistemi “regionali”, dove il centralismo statale risulta invece vincolato dal potere legislativo, anche esclusivo, garantito alle regioni (Italia dopo la riforma del 2001);
- i sistemi “regio-federali”, dove sono riconosciute alle regioni e garantite dalla costituzione forme strettamente esclusive di potere legislativo e/o di rappresentanza nel parlamento nazionale (Spagna, Scozia);
- infine le federazioni, che presentano tutti gli attributi propri di questa forma di Stato, ma si possono distinguere tra loro in rapporto al potenziale centrovincolante delle rispettive dotazioni costituzionali, che può essere basso (Austria, Canada), medio (Belgio, Germania, Australia), oppure alto (Svizzera e Stati Uniti).

Rispetto a questo indice di federalismo, in una classifica che vede assegnati i punteggi più alti agli Stati Uniti e alla Svizzera (entrambi con 17 punti), mentre quelli più bassi toccano al Galles e alla Francia (rispettivamente con 1 e 2 punti), l'Italia si trova con i suoi 6 punti collocata appena al di sopra delle ultime posizioni: e senza la legge di revisione costituzionale che ha riscritto nel 2001 il titolo quinto, avrebbe solo 2 punti.

S'intende che queste misurazioni hanno un valore abbastanza relativo e sono pur sempre opinabili. Tuttavia, se vanno prese con le molle, offrono però indicazioni da non trascurare. Nello specifico, stanno a indicare che fin quando non verrà istituita una Camera delle Autonomie – o come altro si voglia denominarla – in Italia parlare di federalismo sarà poco più che un modo di dire.

Comunque, allo stato attuale delle cose – nella primavera del 2002 – qualsiasi discorso sul tema ha giocoforza un caratte-

re interlocutorio. Le regioni stanno ancora completando l'elaborazione degli statuti in cui prenderanno corpo i nuovi poteri che gli sono stati riconosciuti dalla riforma del 2001, che ha notevolmente allargato gli ambiti della loro autonomia. Al tempo stesso, con tutti i problemi che possono derivare da un tale intreccio, il governo di centro-destra si accinge a correggere quella riforma – approvata a suo tempo dalla sola maggioranza di centrosinistra, ma poi confermata in sede di referendum – e intanto ha presentato in Parlamento, dove ha già iniziato il suo iter, un disegno di legge col quale si dà ulteriore impulso al processo di devolution.

In queste condizioni, qualsiasi giudizio sarebbe non solo prematuro ma assolutamente arbitrario.

Certo, si può dire che, in teoria, una riorganizzazione dello Stato in senso federalista comporta parecchi vantaggi. Un accorciamento delle distanze tra governanti e governati, di modo che gli elettori possano più direttamente tenere sotto controllo l'operato di coloro ai quali, con il proprio voto, hanno affidato la gestione della cosa pubblica. Una semplificazione dei rapporti tra il sistema politico-amministrativo e i soggetti della vita sociale, ovvero una maggiore accessibilità alle sedi decisionali e una minore quantità di adempimenti da ottemperare. Una migliore qualità delle prestazioni e dei servizi pubblici, se non altro per la possibilità di corrispondere più efficacemente, su scala locale, alle esigenze e alle preferenze degli utenti. Una riduzione dei costi, determinata dal ridimensionamento della trafila centro-periferia e in genere dello snellimento delle procedure burocratiche, ma soprattutto dovuta alla possibilità che i contribuenti abbiano un più incisivo potere di vigilanza sull'andamento della spesa.

In estrema sintesi, questi sono i vantaggi che la riforma federale dovrebbe comportare. Questi vantaggi non sono però un prodotto automatico del federalismo. Potrebbe perfino accadere che esso dia luogo a conseguenze di segno opposto: una sovrapposizione di ruoli e competenze, una proliferazione dei centri di spesa, una ul-

teriore complicazione degli adempimenti a carico dei cittadini, in definitiva una peggioramento dei servizi e insieme un aumento del loro costo. Tutto dipende da come la riforma federale verrà attuata.

4. La riscoperta della sussidiarietà

Ma la questione del federalismo non si esaurisce in questi termini. La riforma federale non può essere semplicemente un fatto di riorganizzazione interna del sistema politico-istituzionale, un riassetto del sistema di potere, in quanto quella che è venuta alla ribalta nella forma di istanza federalista è nella sostanza la domanda di riequilibrare i rapporti tra lo Stato e la società, la cosiddetta società civile⁶, che sono rimasti segnati dalla situazione originaria della democrazia italiana, come l'abbiamo ricostruita all'inizio di queste pagine⁷.

Abbiamo visto che caratteristico della democrazia italiana, rispetto alle altre grandi democrazie del mondo occidentale, è un pesante squilibrio tra l'area del potere pubblico e l'area dell'autonomia privata. Detto nei termini più elementari, ciò che caratterizza la situazione italiana è la presenza di uno Stato troppo invadente, anzi invasivo, rispetto a quegli spazi di libertà, di autonomia, di indipendenza – a livello individuale e collettivo – che fanno la differenza tra un cittadino e un suddito, tra un regime dirigista, certo non totalitario ma troppo paternalistico, e un ordinamento liberale-democratico.

È per questo che la riforma federale, anziché consumarsi in una riorganizzazione del sistema politico su diversi livelli di governo, deve invece comportare una ridefinizione dei confini tra la sfera pubblica e la sfera privata. In concreto una limitazione del potere pubblico, una sua rinuncia a tutte quelle forme di presenza, di attività, di intervento che non sono giustificate dall'esigenza di tutelare un interesse generale.

Non a caso, durante questi ultimi anni, in stretta connessione col dibattito sul fede-

ralismo, è stato “riscoperto” e rivalorizzato il principio di sussidiarietà.

Nella storia del pensiero politico e sociale, questo principio ha origini antichissime, che si possono far risalire ad Aristotele, sia pure solo come idea di fondo. Un’idea che in seguito, secoli dopo, fu ripresa da Tommaso d’Aquino. Mentre ancora più tardi, nei tempi moderni, a rilanciarlo sono stati i grandi maestri del liberalismo classico: Locke, John Stuart Mill, soprattutto Tocqueville – nella sua analisi della democrazia americana – e poi, verso la fine dell’Ottocento, gli esponenti tedeschi della scuola costituzionalista, in particolare Jellinek. E, accanto a quello liberale, c’è anche un ricco filone cattolico, continuamente alimentato. Con la differenza, peraltro da non assolutizzare, che per il pensiero liberale l’obiettivo prioritario è la libertà dell’individuo, mentre per il pensiero cattolico è l’autonomia dei “corpi intermedi” la sua principale preoccupazione.

Ecco in che modo formulava il principio di sussidiarietà Pio XI nell’enciclica *Quadragesimo Anno* (1931). “Come è illecito togliere agli individui ciò che essi possono compiere con le forze e l’industria propria per affidarlo alla comunità, così è ingiusto rimettere a una maggiore e più alta società quello che dalle minori e inferiori comunità si può fare. [...] Oggetto naturale di qualsiasi intervento della società è quello di aiutare in maniera suppletiva le assemblee del corpo sociale, non già distruggerle e assorbirle”.

Sul piano del diritto positivo, al principio di sussidiarietà si ispira la costituzione federale degli Stati Uniti, sia pure solo in forma implicita, mentre esso figura esplicitamente come un *Grundprinzip*, cioè un principio di riferimento, nella costituzione della Repubblica Federale Tedesca. E col Trattato di Maastricht ha acquistato cittadinanza anche nel diritto europeo. “Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza, la Comunità interviene, secondo il principio di sussidiarietà, solo se e nella misura in cui gli obiettivi previsti non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell’azione

in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario”.

In Italia, per parecchi decenni, dagli anni ’30 fino all’ultimo scorcio del Novecento, il concetto e la parola stessa erano spariti dal fabulario del dibattito politico e culturale. Sono ricomparsi e sono diventati rapidamente di moda quando è emersa la questione del federalismo.

Ciò è abbastanza ovvio per la cosiddetta concezione verticale della sussidiarietà: che è un criterio di ripartizione delle competenze tra i diversi livelli di governo. E implica che, quando non lo impediscano la portata o la natura delle questioni in gioco, è l’autorità più vicina ai diretti interessati che deve avere competenza: col che viene capovolto il criterio della tradizione centralistica per cui la competenza primaria tocca allo Stato.

È molto meno ovvio, invece, anzi non lo è minimamente, per la cosiddetta concezione orizzontale della sussidiarietà. Ma è appunto una conferma di quella traslazione – dovuta essenzialmente alle fantasmagorie del gioco politico – per cui la domanda di federalismo è in realtà la richiesta di rimodellare i rapporti tra la sfera del potere politico e la sfera dell’autonomia sociale. Questo è infatti l’oggetto, il contenuto, della sussidiarietà intesa in senso orizzontale: che consiste essenzialmente nel principio per cui il potere politico è legittimato a intervenire solo su quelle questioni che i soggetti privati, individuali e collettivi, non sono in grado di affrontare adeguatamente con la propria capacità di iniziativa. Secondo questo principio, in altri termini, l’autonomia della società civile è la “norma” del sistema e l’intervento del potere politico è l’eccezione.

Nella legislazione italiana il principio di sussidiarietà è entrato con la legge 59/1997 sul decentramento amministrativo, nota come legge Bassanini, laddove viene stabilito che, “anche al fine di favorire l’assolvimento di funzioni e compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, le ‘responsabilità pubbliche’ vanno attribuite all’autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati”. Così, però, quello della sussi-

diarietà è fissato chiaramente come criterio di ripartizione delle competenze all'interno del sistema istituzionale, ma è solo adombrato – confusamente – come principio regolatore dei confini tra l'area del potere politico e l'area dell'autonomia sociale. Sotto questo profilo, il testo approvato dal Parlamento segnò un passo indietro rispetto al testo originario di Bassanini.

A sua volta, la commissione bicamerale per le riforme istituzionali – con l'art.56 del progetto presentato all'aula – formulò in termini sufficientemente nitidi il principio della sussidiarietà orizzontale: e di nuovo la Camera, prima che tutto finisse in fumo, ne diede un'interpretazione restrittiva.

L'unica norma, nell'attuale diritto positivo, che fa spazio al “nuovo” principio si trova nella legge 265/1999, la cosiddetta legge Napolitano-Vigneri, che ha dato mano alla riforma degli enti locali. “I comuni e le province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali”. Significa che l'autonomia dei privati viene assunta come una risorsa dello stesso sistema istituzionale e come tale le va fatto posto.

Evidentemente, c'è un problema di cultura politica, diciamo pure un deficit di cultura liberale. E ciò è tanto più grave in quanto del principio di sussidiarietà è difficile fare un vincolo giuridico. Nella stessa Repubblica Federale tedesca – dove pure, come abbiamo detto, ha la valenza di un principio costituzionale fondativo – non c'è mai stato un tribunale che sia riuscito a farne oggetto di una sentenza.

5. La questione della governabilità

Veniamo adesso alla questione della governabilità, il tema sul quale ruota la maggior parte dei saggi che compongono questo volume.

C'è anzitutto da notare che, sebbene siano stati (e siano) in tanti a sdottorare sul passaggio dalla I alla II Repubblica – per dirla con il linguaggio ormai entrato nell'uso corrente – è passato però sotto silenzio, o quasi, un aspetto che merita invece il massimo di attenzione: cioè che, sul piano delle regole istituzionali, intese in senso lato, nulla è cambiato tranne la legge elettorale. E se c'è un punto che la scienza politica può dare per assodato è che, agli effetti della governabilità, nessun sistema elettorale può offrire mai garanzie assolute.

L'unico che può darne, l'unica eccezione, è un sistema dove sia previsto un premio di maggioranza senza la clausola che il partito (o la coalizione) vincente debba raggiungere una certa percentuale⁸, oppure da assegnare in un secondo turno, tanto meglio se è un ballottaggio limitato ai due partiti, o coalizioni, che hanno raccolto il maggior numero di voti. Per il resto, in tutti gli altri casi, il sistema elettorale può favorire ma non garantire la formazione di una maggioranza. Decisivo è sempre se e in qual modo sia strutturato il sistema dei partiti: inteso per “strutturato” un sistema che abbia una sua solidità, come insediamento sociale, e una sua stabilità, come durata nel tempo.

Comunque, quella che può produrre un sistema elettorale, in sé e per sé, è solo una governabilità di primo grado, diciamo così. Nel senso che, nel migliore dei casi, può fornire risultati tali da consentire di dar vita direttamente, senza bisogno di mediazioni politiche, a una maggioranza di governo: ma questo è solo il primo passo sulla via della governabilità, anzi non è più che un presupposto. Per un regime di effettiva governabilità, non basta che ci sia una maggioranza, ma occorre una maggioranza che sia coesa nell'indirizzo politico, compatta nelle scelte di programma, stabile nel tempo, cioè capace di durare a

lungo, ma soprattutto senza continui conflitti interni che la rendano precaria, anche se magari duratura. E che ci siano o no queste condizioni, dipende ben poco dal meccanismo elettorale.

Non è dunque corretto attribuire ai difetti (che pure non mancano) del sistema elettorale adottato in Italia con la riforma del '93 – in particolare al carattere imperfetto del suo meccanismo maggioritario, data la permanenza di una quota proporzionale pari a un quarto dei seggi, per giunta con l'istituto dello scorporo – le crisi che hanno travagliato sia la legislatura 1994-'96 sia quella 1996-2001. Fatto è che, crollato il sistema dei partiti formatosi nel dopoguerra e rimasto praticamente intatto nelle sue fondamenta per quasi cinquant'anni, seppure con qualche cambiamento degli equilibri interni, non si è ancora consolidato un nuovo sistema, specie sul versante di sinistra dello schieramento politico. Di tutto ciò, offre un'analisi ricognitiva, in questo volume, il capitolo sul "sistema elettorale e governabilità".

Ma, alla fine, che un governo abbia la possibilità di governare effettivamente, di attuare il suo programma, dipende in larga misura dal suo ruolo rispetto al parlamento, da come funziona il processo legislativo. E' il tema trattato nel saggio di Marco Giuliani, che da un lato illustra come si è venuta evolvendo la situazione nel parlamento italiano dalla X legislatura (1987-'92) fino agli inizi della XIV (2001) e dall'altro sviluppa un confronto tra l'Italia e gli altri principali paesi dell'area Ocse.

Questo saggio reca una così abbondante messe di dati che non avrebbe senso cercare qui di sintetizzarli. Nel complesso, se ne ricava l'idea che il caso italiano non sia poi così anormale come spesso viene presentato. Anche se non mancano certo aspetti singolari.

Per esempio, in Italia è enorme il numero dei progetti di legge che vengono presentati. Mentre nella maggior parte dei paesi qui considerati il volume dell'iniziativa legislativa è compreso tra i 100 e i 500 progetti l'anno, in Italia invece – ma anche negli Stati Uniti e in Svezia – stiamo oltre le 2.000 unità: e la tendenza è quella di una

continua crescita. Fino alla metà degli anni '80 era raro che una legislatura dovesse occuparsi complessivamente di quasi 6.000 progetti nell'arco della sua intera durata. Nella XIII legislatura (1996-2001) tale valore ha raggiunto praticamente il doppio, arrivando a sfiorare i 12.000 progetti. Per contro, ma in realtà corrispettivamente, è molto bassa la percentuale dei progetti che concludono positivamente tutto l'iter parlamentare, che cioè diventano leggi. All'incirca, la metà dei progetti non viene nemmeno presa in esame, il 16-17% non arriva allo stadio di essere oggetto di una relazione, un 25% resta bloccato tra una Camera e l'altra. Solo un 8-10% viene definitivamente approvato.

Siccome è il parlamento e soprattutto l'attivismo dei singoli deputati a far lievitare il volume dell'iniziativa legislativa, è effettivamente plausibile l'ipotesi – prospettata nel testo – che all'origine ci sia non tanto un reale interesse a vedere la propria proposta tramutata in legge, ma piuttosto un complesso gioco di "segnalazioni" rivolte al proprio bacino elettorale e al proprio partito di appartenenza. In altre parole, la posta non è tanto il risultato, ma la visibilità politica, anche estemporanea. L'effetto che molti intendono raggiungere non è legato al contenuto del provvedimento, ma all'annuncio in sé, alla dimostrazione che si è presenti con le proprie proposte su una gamma assai diversificata di temi. E la riforma elettorale ha acuito questo problema in quanto la competizione maggioritaria favorisce la diretta valutazione del parlamentare uscente e perciò incentiva in qualche modo il suo protagonismo.

Tra l'altro, i dati raccolti da Giuliani vengono a sfatare anche certi luoghi comuni. Così, dopo un decennio di prediche contro il "consociativismo" come vizio tipico della I Repubblica, possiamo constatare che durante la XIII legislatura – governata dal centrosinistra, come è noto, con il Polo all'opposizione – oltre due terzi delle leggi approvate in aula dalla Camera dei deputati presentano un numero di voti favorevoli superiore al 95%. Un altro 12% circa di leggi è sostenuto da maggioranze comprese tra l'85% e il 95%. Solo l'11% ha il

sostegno di un numero di parlamentari inferiore al 65% (valore comunque decisamente più alto della maggioranza di cui godevano, in quella legislatura, i governi di centrosinistra).

Ma anche il computo relativo alle sole leggi delega – leggi che conferiscono maggiore autonomia all'esecutivo e costituiscono la strada preferita dal governo per implementare riforme complesse e dedicate – non ci fornisce l'immagine di un parlamento modello Westminster. Le percentuali sono certo inferiori a quelle precedenti, ma quasi il 40% delle leggi delega sono state votate da più del 95% dei deputati. Solo il 23% delle leggi sono risultate relativamente conflittuali (maggioranze di "solo" il 65%). Insomma, il dato di un consenso diffuso – o, nella più restrittiva delle valutazioni, l'assenza di conflittualità – non può essere attribuito solo alla "banalità" amministrativa delle questioni trattate. Si lega evidentemente a un fattore di fondo che incide in maniera forte e continuativa sulle logiche decisionali del parlamento italiano.

Probabilmente, bisogna risalire a quell'ubiquità della riserva di legge nel sistema italiano per cui – come osserva l'autore – i parlamentari si trovano a occuparsi anche di questioni relativamente minute, con forte caratterizzazione tecnica ma bassa salienza politica. Giuliani tuttavia sottolinea come sia un dato empirico da tenere presente il fatto che, anche su questioni politicamente sensibili, la soluzione "decisionistica", maggioritaria, non è quella preferita. Si può sostenere che la prassi di un ampio consenso, derivante dai presupposti costituzionali che richiedono il voto del parlamento anche laddove, in altre nazioni, la materia è riservata all'esecutivo, è stata rafforzata dalle procedure per la definizione dell'agenda parlamentare, che nelle conferenze dei capigruppo necessita di maggioranze più ampie di quella governativa, per cui col tempo si è fatta "istituzione", diventando una regola implicita e uno stile decisionale prevalente anche quando non ce ne sarebbe bisogno.

Ma quelli che maggiormente interessano qui sono i dati dai quali risulta come sia

debole nell'arena legislativa il governo, nel senso che dispone di scarsi e limitati poteri rispetto al parlamento e perfino rispetto alla sua stessa maggioranza. Già nella fase di presentazione dei progetti di legge, il governo non è il soggetto più attivo nel progetto di law-making, come accade invece in altri paesi (Danimarca, Finlandia, Irlanda, Olanda, Australia, Norvegia e Svizzera). E la percentuale dei progetti presentati dal governo, sul totale dell'iniziativa legislativa, è venuta calando nel tempo dal 30% degli anni '80 al 12-13% della XIII legislatura (ma questo è più che altro dovuto all'inflazione dell'iniziativa parlamentare).

Indicativi di una particolare debolezza, nel controllo del processo legislativo, sono soprattutto i dati sul tasso di approvazione delle iniziative governative. Apparentemente i dati sembrano segnalare una prevalenza del governo: nella X legislatura il 65,4% delle leggi approvate era di origine governativa, nella XI il 73,6%, nella XII l'88,5%, nella XIII il 76,8%, nei primi mesi della XIV il 79,2%. Ma bisogna considerare che per tutta una serie di leggi – conversione dei decreti, proposte di bilancio, ecc. – l'iniziativa è riservata al governo. Se vengono scomputati i dati relativi alla legislazione di questo tipo, viene a cadere quella che appariva una posizione dominante del governo.

In tutti i paesi, in effetti, le leggi di iniziativa governativa sono più numerose rispetto a quelle di iniziativa parlamentare. Ma la differenza è che, mentre in Italia rappresentano un 49% scarso del totale, nella maggior parte degli altri paesi arrivano a valori di oltre il 90% (con minimi del 56% per Canada, quasi il 71% per la Francia, oltre il 72% per il Portogallo).

Non c'è bisogno di commenti. C'è bisogno invece di riforme che rendano le procedure vigenti nell'arena legislativa-parlamentare, rimaste finora immuni da qualsiasi intervento, un poco più coerenti con la logica del sistema maggioritario. In particolare, occorre che il governo abbia maggiori poteri di agenda-setting (definizione del calendario, restrizioni dell'iniziativa legislativa da parte di singoli parlamentari, limitazione delle possibilità di emendamento, ecc.).

A temi più specifici sono dedicati i contributi di Daniela Marchesi e di Giorgio Giraudi, l'uno sui rapporti tra efficienza della giustizia e funzionamento del sistema economico, l'altro sul ruolo delle autorità amministrative indipendenti rispetto alla "governance" del sistema.

6. Politica e istituzioni

Un bilancio complessivo seppure provvisorio, un tentativo di valutare se i cambiamenti intervenuti nell'ultimo decennio hanno migliorato le capacità del sistema politico italiano, se oggi questo sistema è più efficiente ai fini di aumentare la competitività del paese, lo delinea il capitolo di Salvatore Vassallo. Si tratta essenzialmente di vedere se le energie e gli sforzi spesi per attraversare la lunga fase di transizione che si aprì agli inizi degli anni '90 abbiano ottenuto il risultato di approdare a un assetto istituzionale di tipo maggioritario che si possa considerare abbastanza soddisfacente.

Il corpo centrale del capitolo è quindi dedicato a una comparazione tra l'Italia pre-1992, l'Italia post-1994 e gli altri principali paesi occidentali per documentare se - ed eventualmente in che misura e in che modo - tale approdo sia stato raggiunto. I casi scelti per la comparazione sono le democrazie stabilizzate con forma di governo parlamentare.

Di recente, con gli ultimi lavori di Lijphart, la scienza politica ha revocato in dubbio la tesi - sulla quale c'era un consenso molto ampio - che, agli affetti del rendimento macroeconomico, le democrazie maggioritarie forniscono prestazioni migliori di quelle consensuali. La tesi che le viene contrapposta è che le democrazie maggioritarie sono bensì capaci di decidere in fretta, ma appunto per questo possono commettere gravi errori: e i rapidi cambiamenti di indirizzo politico prodotti dall'alternanza possono essere troppo frequenti e troppo bruschi. Mentre al contrario politiche centriste sostenute da un ampio consenso, con governi dotati di mano "ferma" piuttosto che

"forte", hanno maggiori opportunità di essere attuate con successo. Sottoposta a una puntuale verifica empirica, con gli stessi dati usati da Lijphart, questa tesi non risulta confermata ma neppure effettivamente smentita. E la conclusione di Vassallo è che i test statistici in merito al rendimento macroeconomico delle democrazie non ci portano molto lontano. Una decina di anni di ricerche in questo settore hanno prodotto evidenze contraddittorie. Il massimo che se ne ricava, allo stato dell'arte, sono - per così dire - confutazioni di confutazioni. Si tratta di un lavoro che richiede e impone un grande impegno ai ricercatori ma da cui non è legittimo ricavare nette conclusioni prescrittive per il dibattito pubblico.

Comunque, sui cambiamenti avvenuti durante questi ultimi anni nel sistema politico italiano, il giudizio rimane positivo. La bipolarizzazione del sistema partitico ha reso più efficace il voto dei cittadini, ha acuito il controllo reciproco tra i componenti della classe politica, ha reso più evidenti le distinte responsabilità della maggioranza e dell'opposizione, ha aumentato la capacità decisionale dei governi. E si può ragionevolmente sperare che la cultura della stabilità e la democrazia dell'alternanza faticosamente conquistate negli anni '90 continuino ad essere apprezzate come patrimonio di tutti.

Anche Umberto Gori conclude la sua analisi sul ruolo dell'Italia nel sistema internazionale in termini fiduciosi. Sebbene la politica estera sia stata, per lungo tempo, una subordinata della politica interna, a causa di un certo provincialismo della nostra classe politica ma anche per un calcolo oculato - relativo alla stabilizzazione degli assetti di potere - tuttavia nell'ultimo decennio ha mostrato di essere diventata una attività che attira l'attenzione crescente di un numero sempre maggiore di operatori. Si può sperare che nuove generazioni di attori politici si rendano conto che la rilevanza di uno Stato nel sistema internazionale deriva non soltanto dalle sue potenzialità materiali, ma anche e soprattutto dalla qualità della sua leadership politica e da fattori immateriali come la convergenza sugli obiettivi di fondo.

Forse, in effetti, è il caso di cominciare a ripensare il rapporto tra politica e istituzioni: nel senso di investire meno aspettative sulla scelta di questo o quell'assetto istituzionale, rendendosi conto che le istituzioni possono bensì favorire o invece ostacolare l'attuazione dei programmi politici, ma non possono dare soluzione ai problemi che spetta invece alla politica risolvere. Magari, per una ricerca sulle istituzioni, è un modo un po' singolare di concluderla: ma nessuna istituzione può funzionare in modo efficiente ed efficace - nel sistema politico come nel sistema economico - se non c'è una classe dirigente capace di capire cosa bisogna fare e di stabilire come farlo.

NOTE

- 1 Una dimostrazione esemplare si trova in L. Paganetto - B. Quintieri, "Libertà economica, regolamentazione e crescita", in: S. Cassese - G. Galli (cur.), *L'Italia da semplificare: I. Le istituzioni*, Il Mulino, Bologna, 1998, pp. 211-240.
- 2 A. Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Londra, 1776, trad. it.: *Ricerche sopra la natura e le cause della ricchezza delle nazioni*, Torino, UTET, 1927.
- 3 G. Unwin, *Studies in Economic History*, Londra, 1927, p. 28.
- 4 E. Mason, *American Economic Review, Papers and Proceedings*, vol. 1, n. 2, maggio 1960, p. 636.
- 5 C. J. Friedrich, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, Praeger, New York, 1968.
- 6 A. Seligman, *L'idea di società civile*, Garzanti, Milano, 1993.
- 7 Per rendersene conto, basta constatare tutta la differenza che c'è - nei fatti, in concreto - tra la retorica della Lega Nord e la pratica dei soggetti sociali che, come gli imprenditori, costituiscono il nerbo del Nord Est.
- 8 Naturalmente, è un'ipotesi di carattere meramente scolastico, che contrasterebbe con le regole e i principi più elementari di una democrazia rappresentativa.

EDIZIONI SIPI SRL
VIALE PASTEUR, 6 - 00144 ROMA

Finito di stampare nel mese di aprile 2002
dalla LitoSud srl - Via di Tor Sapienza, 172 - 00155 Roma

