Manovra economica, quanto deficit per le politiche industriali?

Riccardo Realfonzo - 15/10/2018 [social and political notes]

C'è grande attesa per conoscere la manovra economica del governo e gli aspetti decisivi delle singole misure. Certo, il primo importante passo il governo lo ha compiuto con la Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza, nella quale ha opportunamente impresso una discontinuità sul piano delle finanze pubbliche. Si badi bene: non siamo in presenza di una svolta radicale o dirompente, dal momento che il governo non si è spinto a superare il vincolo di Maastricht del deficit al 3% e non ha azzerato l'avanzo primario (la differenza tra prelievo fiscale e spesa pubblica, al netto degli interessi). Tuttavia, la svolta rispetto alla vecchia ricetta dell'austerità prescritta dalla Commissione Europea è chiara. Ponendo come riferimento il DEF prodotto dal governo Gentiloni lo scorso aprile, la Nota di Aggiornamento aumenta l'obiettivo di deficit per il 2019 dallo 0,8% al 2,4%, più che dimezzando l'obiettivo di avanzo primario che passa dal 2,7% all'1,3%. Come già abbiamo rilevato su questa rivista, si tratta di una discontinuità salutare che *pone le condizioni* per provare a spingere l'economia verso tassi di crescita un po' più soddisfacenti (la Nota di Aggiornamento ipotizza il più 1,5% per il 2019), arrestando o contenendo il drammatico processo di divergenza del Paese rispetto alle aree centrali di Europa a cui abbiamo assistito in questi anni.

Tuttavia, per comprendere quanto siano realistiche le previsioni di maggiore crescita legate alla spesa in deficit (22 miliardi in più rispetto al quadro tendenziale, circa 30 miliardi in più rispetto alle politiche prefigurate nel DEF di aprile scorso) occorrerà valutare la *qualità delle misure* introdotte dal governo. Per ora, gli esponenti del governo sembrano concentrare tutta l'attenzione sul reddito di cittadinanza, sulla riforma del sistema pensionistico Fornero, sulla cosiddetta flat tax, sulla "pace fiscale". Si tratta delle ben note "promesse elettorali" che sono anche confluite nel "contratto di governo" tra M5S e Lega. Ma qui è bene essere chiari: se l'utilizzo preponderante o addirittura esclusivo della spesa in deficit dovesse riversarsi su queste misure il Paese non andrebbe avanti e le previsioni di una maggiore crescita si rivelerebbero erronee. Infatti, per imprimere il "cambiamento" sperato e spingere l'economia a crescere occorre utilizzare l'extra-deficit per riattivare sia la domanda interna di merci e servizi sia l'offerta.

Per quanto riguarda la domanda, le "promesse elettorali" possono essere efficaci. In particolare, l'introduzione del reddito di cittadinanza può presentarsi (vedremo i dettagli della manovra) come uno strumento adeguato. Considerato che il reddito verrà devoluto ai cittadini meno abbienti, è presumibile che esso sarà interamente speso, e inoltre in beni e servizi prodotti a livello locale, da imprese interne (insomma zero risparmio e scarse importazioni). Il meccanismo moltiplicativo che esso genererà sarà quindi incisivo e assicurerà una spinta apprezzabile alla domanda interna, e di ciò si gioveranno in forte misura le imprese del Paese. Il reddito di cittadinanza, dunque, oltre a essere una misura opportuna sul piano etico-sociale, si presenta come uno strumento di sostegno a una domanda interna depressa da molti anni di austerità.

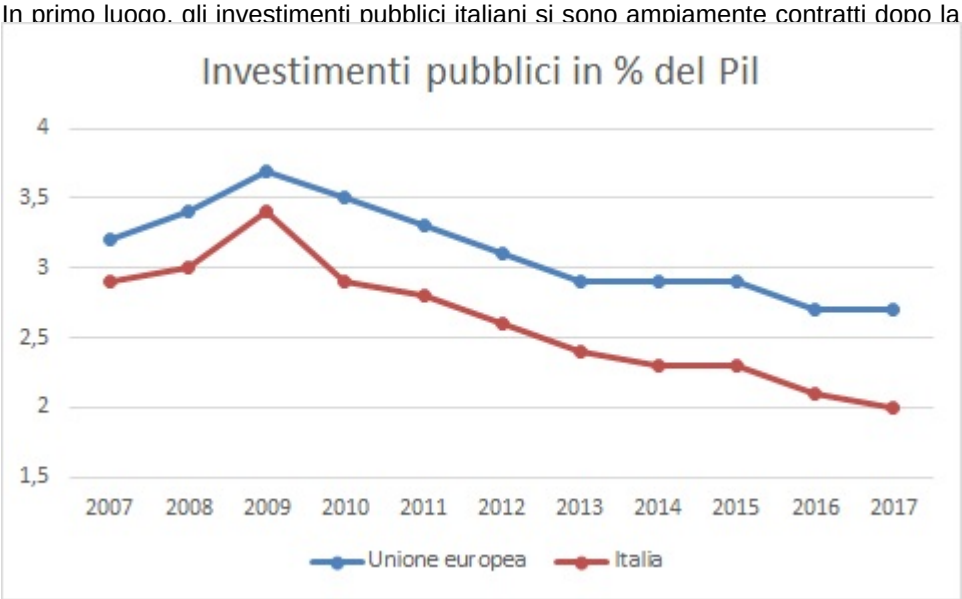
Ma il sostegno alla domanda, per quanto rilevante, non è sufficiente. Come molti studi dimostrano (ad esempio il recente contributo della Scuola di Governo del Territorio), il sistema produttivo del Paese non riesce a reggere la concorrenza internazionale, accusando un notevole ritardo di competitività. Misurando l'apparato produttivo del Paese con gli indicatori adeguati, si trae conferma che le imprese italiane sono mediamente troppo piccole, e perciò deboli nei rapporti con il sistema finanziario e con i fornitori oltre che sul piano della divisione interna del lavoro; sono spesso caratterizzate da modelli di governance tradizionali, quelli del "capitalismo familiare", con la figura presente, non sempre efficiente, dell'imprenditore-proprietario; investono pochissimo in nuove tecnologie e tendono a utilizzare sistemi di produzione "tradizionali"; investono ancora meno in formazione e in generale molto poco nella qualità del lavoro, facendo spesso ricorso a contratti a termine perché meno costosi, e assumendo percentuali molto basse di lavoratori specializzati e/o laureati.

Almeno dai tempi del Pacchetto Treu la politica economica italiana ha ritenuto che l'eccessivo costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP) andasse attribuito alle norme del mercato del lavoro, e quindi è intervenuta aumentando la flessibilità del

mercato e riducendo le tutele. Ma anche queste politiche si sono rivelate scarsamente efficaci, perché la realtà è che il Paese soffre un gravissimo problema di competitività dovuto al modello di specializzazione produttiva non alle istituzioni del mercato del lavoro. In altre parole, generalmente le nostre imprese si pongono nello scenario della concorrenza internazionale scegliendo una strategia di competitività da bassi costi, orientata su beni e tecnologie tradizionali e non certo sulla leva dell'innovazione tecnologica, come dovrebbe essere più consono a un grande paese industriale. Ebbene, se a queste considerazioni aggiungiamo il gravissimo deficit relativo alle infrastrutture materiali (trasporti, territorio) e immateriali (ricerca, università, giustizia) del Paese, emerge la necessità di varare un piano di politiche industriali e investimenti pubblici di grande portata, che ammoderni il Paese e faccia compiere un salto tecnologico e dimensionale alle imprese. Un piano che dovrebbe efficacemente prendere le mosse dal Sud, dove si raggiunge il picco più basso in termini di competitività dell'apparato produttivo e deficit di tutti gli indicatori di infrastrutturazione.

Ci domandiamo quale sia l'attenzione del Governo su questi aspetti decisivi relativi al lato dell'offerta. Pur consapevoli del nesso tra crescita della domanda e produttività (la legge di Kaldor-Verdoorn), ci domandiamo se vi sia consapevolezza che una spinta sulla domanda potrebbe avere una efficacia limitata se non si creano le condizioni per una maggiore competitività del Paese. Il tema dunque è quello delle politiche industriali e delle risorse per gli investimenti in infrastrutture, per gli incentivi alle imprese, per il sostegno alle imprese e ai lavoratori nelle condizioni di crisi. E qui caschiamo molto male, poiché le risorse incanalate negli scorsi anni in queste direzioni sono state del tutto insufficienti e le strategie inadeguate.

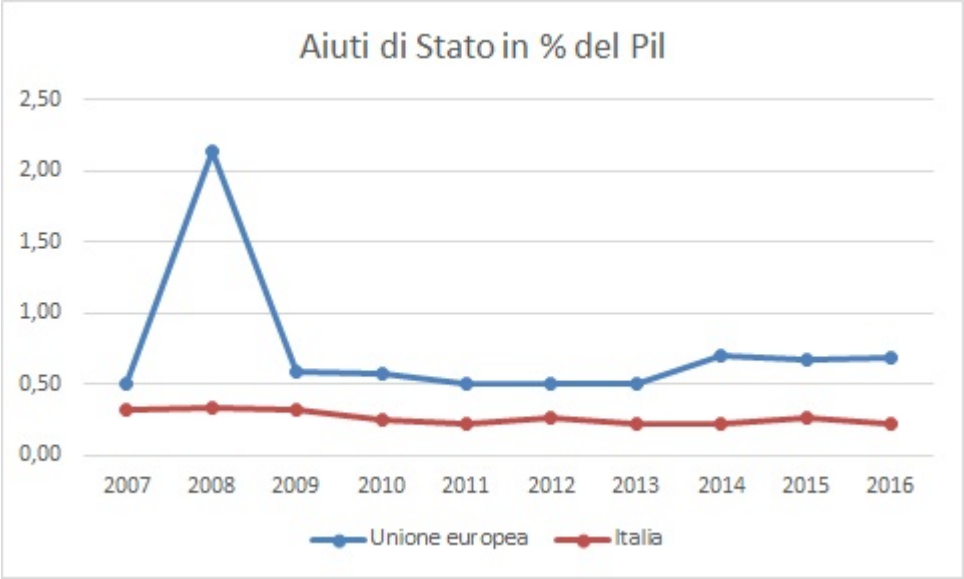
In primo luogo, gli investimenti pubblici italiani si sono ampiamente contratti dopo la crisi e il divario si è ulteriormente ampliato
fermati al 2% del pil contro il 2,7% della
aggiunto il 3,4% del pil).



Fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat

A ciò si aggiunge che la spesa pubblica italiana in un settore decisivo come la ricerca e sviluppo resta ai minimi termini: siamo al diciassettesimo posto in Europa con un timido 0,56% del pil, contro una media europea dello 0,71%.

Dal punto di vista degli incentivi alle imprese ci troviamo difronte a un dato ancora più disarmante, considerato che la spesa italiana è meno di un terzo della media europea. Infatti, lo Stato ha speso nel 2017 solo lo 0,22% del pil per aiuti e incentivi alle imprese, contro lo 0,69% della media europea (da notare che contemporaneamente la Germania ha speso l'1,3% del pil).



Fonte: nostre elaborazioni su dati Commissione Europea e Eurostat

Sotto questo punto di vista, le risorse che erano state stanziate per il Piano Industria 4.0 (10 mld pubblici tra il 2017 e il 2020) sono largamente insufficienti, oltre che da ripensare sul piano della strategia complessiva insieme ai vari strumenti messi in campo, anche perché in certa misura penalizzanti per il Mezzogiorno.

Altro capitolo decisivo per sostenere l'offerta è quello degli ammortizzatori sociali, indispensabili per sostenere l'apparato produttivo e non disperdere capitale umano e professionalità in presenza di crisi industriali o rallentamento dell'attività lavorativa (uno strumento che non può essere sostituito dal reddito di cittadinanza). Tanto per cambiare, i dati ufficiali dimostrano che gli ammortizzatori sociali sono ampiamente sottofinanziati in Italia rispetto alla media europea. L'Italia spende infatti circa lo 0,9% del pil contro una media UE a 15 di circa l'1,5% (dati 2016, Eurostat e Istat).

Dall'insieme di queste considerazioni emerge che per dare la scossa che serve all'economia del Paese non basta il reddito di cittadinanza. Assodato che la flat tax non avrà alcun impatto positivo sulla crescita e che la riforma del sistema Fornero potrà aprire spazi ai giovani solo in presenza di una domanda di lavoro da parte delle imprese, c'è grande urgenza di una strategia di politica industriale adeguatamente finanziata. Serve un piano di investimenti pubblici in infrastrutture materiali e immateriali, a partire dal Mezzogiorno; servono risorse per incentivi alle imprese che le spingano a compiere un salto tecnologico-dimensionale; servono risorse per gli ammortizzatori sociali; servono strategie unitarie, sovraregionali, anche per la spesa dei fondi europei. È sul difficile piano del sostegno alle imprese e al lavoro che si misurerà, accanto alla svolta sul piano della finanza pubblica, la maturità del governo e la sua capacità di imprimere il cambiamento che serve al Paese. Altrimenti sarà stato molto rumore per nulla.